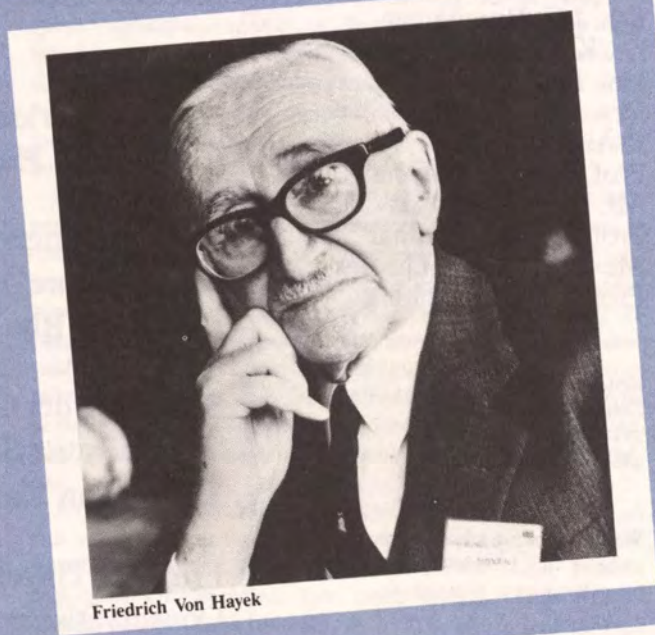


- Rawls, Hayek en liberalisme
- Mediabeleid
- Democratie
- Een liberaal belastingstelsel
- Concurrentie in de Gezondheidszorg



Friedrich Von Hayek

liberaal REVEIL

*Liberaal Reveil is een uitgave van de
Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.*

Redactie

Drs. J.A. Weggemans
(voorzitter)
J.J. van Aartsen
Mr. R.M.J.M. Bos
(eindredacteur)
Dr. R. Braams
Drs. J.G. Bruggeman
Dr. K. Groenveld
Drs. B.R.A. Gijzel
Drs. J.A. de Hoog
R.A. Houwing
Prof.Dr. S.K. Kuipers
Mr. H.C.G.L. Polak
Prof.Dr. U. Rosenthal
Mevr.Mr. Y.H. Schaefer
Prof.Ir. J.J. Sterenberg

Redactieadres:
Koninginnegracht 55a
2514 AE 's-Gravenhage
telefoon: 070-63.19.48

Wenken voor het schrijven van
artikelen voor *Liberaal Reveil* zijn op
het redactie-adres verkrijgbaar.

Abonnementenadministratie:
Mevrouw M.P. Bijlsma-Moene
Abel Tasmanplantsoen 20
2253 KA Voorschoten
telefoon: 071-76.83.65
Giro: 240200 t.n.v. "Stichting Liberaal
Reveil" te Voorschoten.

De abonnementsprijs (4 nrs.) bedraagt
f 35,- per jaar. Voor jongeren onder de
27 jaar is de prijs f 25,-. Losse
nummers f 9,-

Advertentietarieven op aanvraag
beschikbaar.

Bestuur

Mr. W.J. Geertsema
(voorzitter)
Prof. Dr. J.A.A. van Doorn
Dr. L. Ginjaar
Mevr. S.M. Hoom
Mevr. W.P. Hubert-Hage
Drs. P.J.H.M. Luyten
(secretaris)
Mr. J.J. Nouwen
Mr. J.A. Reus
(penningmeester)
Drs. J.W.A.M. Verlinden

INHOUDSOPGAVE

Column: Het Liberale Vacuüm B.R.A. Gijzel	1
Hi Lili of het spel van kiezen en delen R.A.V. van Haersolte	2
Ontmanteling van het Omroepbestel: geen sinecure R.M.J.M. Bos	7
Scheiding der Geesten op Symposium: "Democratie: Scheiding der Machten?" J.H.C. van Zanen	11
Friedrich Hayek tussen Liberalisme en Conservatisme P. Cliteur I. Kotterman-Van de Vosse	15
De Commissie-Oort: Voorstellen voor een Liberaal Belastingstelsel? Annette Nijs	19
Het Liberalisme en de VVD J.J. Korbee	22
Boekbespreking: Hoe Concurrenterend is het Model van de Gereguleerde Concurrentie? J.A.M. Maarse	27
Boekbespreking: Politieke Orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid K. Groenveld	30

Het Liberale Vacuüm



B.R.A. Gijzel*

De politieke discussies over de vraag óf de overheid eigenlijk wel moet en kan terugtreden zijn verstomd. Ook door de PvdA wordt een zekere sanering van de overheidssector bepleit. Dát de overheid moet inkrimpen, is voor de meeste kiezers en gekozenen gesneden koek. De overheid is niet meer zo scheutig met wet- en regelgeving en komt vooral in financieel opzicht steeds moeilijker over de brug. De leer van de nieuwe zakelijkheid wordt in toenemende mate beleden. Een trend, die vrijwel ieder beleids-terrein aan het binnendringen is. De markt, of althans het particuliere initiatief is in opmars; de overheid bevindt zich in een ideologisch defensief. De overheidssector is duidelijk op zijn retour.

Nieuwe politieke concepten

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk (en verstandig) dat partijen zich beraden op nieuwe, of althans vernieuwde politiek-ideologische concepten over de noodzakelijk taak en omvang van de overheid op lange termijn. Hiermee wordt aangegeven hoever en in welk tempo de overheid zou moeten en kunnen terugtreden en hoe de nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt er uit zou moeten zien. Strategieën in feite, die voorzien in de opvulling van het "gat", dat wellicht ontstaat wanneer de overheid zich verder blijft terugtrekken. Hoe ver kan dit proces gaan? Op welk moment treden er negatieve effecten op en hoe kunnen deze worden tegengegaan? Waar ligt "the line we dare not cross"?

Het zijn dergelijke vragen over de minimaal noodzakelijke taak en omvang van de overheidssector, waarop politieke partijen antwoorden zoeken. Antwoorden, die passen bij de jaren negentig en toch geënt zijn op traditionele aanknopingspunten: de staat (PvdA), het maatschappelijk middenveld (CDA) of de individu (VVD).

Staat, middenveld of individu

De tijdgeest van de jaren tachtig heeft ook - wellicht zelfs vooral - bij de sociaal-democraten huisgehouden. Door de

PvdA wordt het marktmechanisme niet meer per definitie afgewezen. Integendeel, zelfs hier en daar - de Wiardi Beckmanstichting voorop - wordt het marktmechanisme zelfs aangetreft. Uiteraard wordt nog steeds, conform goede sociaal-democratische beginselen, het meeste heil van boven verwacht - van de staat in dit geval. Maar toch zijn er de traditioneel hooggespannen verwachtingen naar beneden bijgesteld. Het concept waarop de PvdA voor de jaren negentig lijkt af te koersen, kan dan ook worden omschreven als de gereviseerde verzorgingsstaat.

Het CDA is bepaald verder gevorderd met de ontwikkeling van een vernieuwd concept. Er wordt al enige tijd hard gesleuteld aan de zorgzame samenleving of verzorgingsmaatschappij. In deze visie moet er voor worden gezorgd, dat het maatschappelijk middenveld (opnieuw) de ruggegraat voor de samenleving wordt. Door dit middenveld van koepels, corporaties e.d. moeten de meeste activiteiten worden ontplooid. De overheid heeft de taak het corporatisme te bevorderen. Rentmeesterschap, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en gerechtigheid doen de rest.

En de VVD? De VVD is op zoek naar de contouren van wat men de waarborgstaat zou kunnen noemen. Over de waarborgstaat, het liberale lange termijn-concept, bestaan nog geen kristalheldere, laat staan volledig uitgekristalliseerde ideeën. Toch worden de contouren langzamerhand duidelijker. Voor enkele vitale terreinen, met name de sociale zekerheid en de gezondheidszorg, zijn door de Teldersstichting lange termijn-visies ontwikkeld, die gebaseerd zijn op de waarborggedachte.

De waarborgstaat is op te vatten als een optimale synthese van overheid (minimaal) en particulier initiatief (maximaal). Op sociaal-economisch gebied heeft de overheid in de waarborgstaat de verantwoordelijkheid voor het (doen) veiligstellen van essentiële voorzieningen. Deze worden aangeboden op minimum-niveau. Alles bóven het waarborg-niveau behoort tot de individuele keuzevrijheid, verantwoordelijkheid en bevoegdheid. De waarborgstaat is op te vatten als vangnet (géén hangmat). De maatschappelijke dynamiek moet volgens liberalen primair vanuit de individuen en de markt komen. De belangrijkste taak van de overheid is dit alles binnen bepaalde, sociaal aanvaardbare marges te houden.

Constructieve afbraak nodig

Het is duidelijk dat de taak en omvang van de overheid in de waarborgstaat aanzienlijk kleiner zijn dan nu. Er is dus, per saldo, nog een vrij forse inkrimping van de overheid nodig. En dit is waarschijnlijk ook goed mogelijk, maar dan moet het saneringsproces wel behoedzaam en verstandig verlopen. Daartoe zou het huidige saneringsbeleid op een aantal punten moeten worden aangepast.

In de eerste plaats lijkt het saneringsbeleid (nog) te zeer gefixeerd op en ingegeven door financiële, macro-economische overwegingen. De huidige saneringsfilosofie is nog teveel een bezuinigingsstrategie; er staan wellicht

te veel boekhouders aan het roer. Uiteraard is het zeer belangrijk dat er in financieel opzicht orde op zaken wordt gesteld. Maar dit is slechts één kant van het noodzakelijke terugtreden van de overheid. Het saneringsproces zou wel eens minder goed af kunnen lopen, wanneer de overheid (vrijwel) alleen in financieel opzicht terugtreedt (voornamelijk tot uitdrukking komend in een kleiner financieringsstekort). Een noodzakelijk complement van de bezuinigingen is namelijk de sanering van de wet- en regelgeving (deregulering). De particuliere sector wordt niet echt geprivatiseerd - en de waarborgstaat niet bereikt - wanneer niet simultaan allerlei vrijheden worden teruggegeven. Geld alleen maakt niet gelukkig.

Een tweede kanttekening bij het huidige saneringsbeleid betreft het toekomstige takenpakket van de overheid. In de conceptie van de waarborgstaat zal de totale hoeveelheid taken van de overheid aanzienlijk kleiner zijn dan de huidige. Maar om dit te bereiken, is de weg van alléén maar afstoten bepaald te eenzijdig. De overheid zal wellicht namelijk ook nieuwe taken op zich moeten nemen. Het probleem van de overheid in de afgelopen jaren was niet zozeer dat zij taken opnam (soms was dit hard nodig), maar vooral dat zij geen taken afstootte. Aldus werd de overheidssector steeds vadsiger en moest zij vroeger of later wel uit haar jasje barsten. Natuurlijk kan de overheidssector (fors) kleiner, maar dit kan niet goed worden bereikt door louter en alleen afschaffen, afstoten en afbreken. Ook iemand die moet afvallen, zal moeten blijven eten.

Vacuüm

Een derde en laatste opmerking is, dat er gewaakt moet

worden voor het ontstaan van een vacuüm. Wanneer de overheid zich van bepaalde terreinen terugtrekt, kost het enige tijd voordat de particuliere sector het ontstane gat (adequaat) kan opvullen. In een groot aantal gevallen zal de terugtrekkende beweging van de overheidssector geen, of slechts kort problemen opleveren. Maar dit hoeft lang niet altijd en zeker niet automatisch het geval te zijn. Het regeneratievermogen van de particuliere sector moet ook weer niet worden overdreven. En soms lijkt het er op, dat liberalen daar een handje van hebben. Als de overheid ergens zijn handen vanaf trekt, steekt de particuliere sector niet altijd (meteen) de handen uit de mouwen, maar blijft soms enige tijd met de armen over elkaar zitten.

Wil het noodzakelijke sanerings- of afbraakproces constructief verlopen, dan zal dit integraal, voorspelbaar en geleidelijk moeten gaan. Onnodig vacuüm-trekken moet worden tegengegaan, tijdelijke of vrij langdurige kaalslag worden voorkomen. In dit verband valt vooral te denken aan bepaalde ontwikkelingen in de gezondheidszorg, het onderwijs en de bejaardenzorg. De particuliere sector kan zonder veel problemen vrij snel en heel veel activiteiten overnemen. Maar daartoe moet de particuliere sector wel tijdig en actief bij de sanering worden betrokken. Niets gaat "vanzelf". Voor deze mogelijke blinde vlek in het (klassiek-)liberale gedachtengoed moet een open oog blijven bestaan.

*Drs. B.R.A. Gijzel is oud wetenschappelijk medewerker van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting en tevens lid van de redactie van *Liberaal Reveel*.

Hi Lili of het spel van kiezen en delen



R.A.V. van Haersolte*

Wanneer lezers uit de socialistische hoek het gevoel hebben, dat Rawls' *A Theory of Justice* geschreven is als een verdediging van het liberalisme (c.q. kapitalisme) en daarbij gebruik maken van een typisch liberale beeldspraak,

hebben zij zonder meer gelijk. Dit besef kan het werk van een criticus zowel bevorderen als belemmeren. Bevorderen, in zoverre een gezonde achterdocht zijn blik scherpt voor de zwakke plekken in het betoog van de schrijver. Belemmeren, in zoverre hij als incongeniaal lezer wel eens moeite kan hebben met het volgen van het betoog, bijvoorbeeld bij het juist onderscheiden tussen tekst en strekking van de gebruikte beeldspraak. Wij vinden hiervan voorbeelden bij schrijvers als Luijpen en Raes.

Het lijkt mij zaak om, ook als men beseft dat een boek niet in een politiek of economisch luchtledig is geschreven, zelf flexibel genoeg te zijn om het zowel tegen deze achtergrond, als onder abstractie daarvan te lezen. Onder meer zal men, ook wanneer men het gevoel mocht hebben "Je moet Rawls heten om zo'n beeld te kiezen", niet bij deze stijklitiek blijven staan, maar mede de vraag aan de orde stellen, wat die bizarre zinnepop ons wil zeggen. Dat is immers een andere vraag. Een slecht beeld kan een goede boodschap vertolken, of een goed beeld een slechte. Juist bij een boek als dat van Rawls is het nodig, zowel bij eigen kritiek als bij de evaluatie van kritiek van derden, een duidelijk onderscheid te maken tussen bezwa-

ren tegen het beeld en bezwaren tegen de boodschap. Dat ik naar deze onderscheiding streef, behoeft natuurlijk niet mee te brengen, dat ik op het ene gebied tot de grote bewonderaars en(of) op het andere tot de scherpste critici van *A Theory of Justice* zou behoren.

Als aanzet van mijn betoog zou ik nog even nader willen ingaan op de vraag, wat dit boek voor de actuele discussie in Nederland en elders zo aantrekkelijk maakt. In de gedachtenwisseling over de goede wijze van samenleven neemt het ideaal der gelijkheid een belangrijke plaats in. Rechtvaardig - in de zin van "goed" - acht men veelal een samenleving die rechtvaardig in de zin van "egalitair" is en waarvan men voor de thans minder met aardse goederen bezegenden ook een vergroting van de vrijheid verwacht. In ons land is dit ideaal bepleit door Tinbergen, Pen en Roscam Abbing. In politieke termen kan men hier van "socialisme" spreken. Heeft men bij Marx vaak de indruk, dat voor de ideale en toekomstige samenleving de problematiek der rechtvaardigheid niet aan de orde is, bij de genoemde hedendaagse theoretici van het socialisme staat zij in het middelpunt van de belangstelling. De samenleving zal zodanig moeten zijn, dat daarin gerechtigheid heerst. En daarbij is één van de belangrijkste punten, dat de verdeling van het welzijn onder de mensen gelijk moet zijn.

Hebben andersdenkenden - laat ons zeggen de liberalen - een weerwoord op hetzelfde niveau? Men krijgt de indruk dat, na de tijd van hun klassieke denkers als Locke en Smith, de liberalen lange tijd in een soort achterhoedegevecht gewikkeld zijn geweest. Eerst in het allerjongste verleden lijken zij een nieuw offensief te ontplooiën. Maar nu trekken zij dan ook op langs twee zeer verschillende wegen tegelijk, die men welhaast de Lockestraat en de Smithlaan zou kunnen noemen. Dat zijn inderdaad wel zeer onderscheidene manieren om een liberaal standpunt te verdedigen.

De eerstgenoemde weg is in zekere zin de meest directe. Een schrijver als Nozick gaat ervan uit, dat een mens nu eenmaal recht heeft op datgene wat hij op een in zichzelf niet onbehoorlijke wijze verworven heeft. Rand en Kraal komen op voor het recht van de mens om in een bepaald opzicht zichzelf het naast te zijn en in zoverre te houden wat men nu eenmaal heeft.

Hoewel dit soort verdediging van welzijnsverschillen niet zonder meer een immoralisme is (immers, zekere grenzen of althans spelregels erkent), moet men zeggen, dat het weinig platform laat voor een discussie met de anderen, laat ons zeggen: de socialisten. Als de liberaal vindt dat het socialisme de mens moreel overvraagt, zo niet in het vlak der wenselijkheid (liefde-moraal), dan toch in het vlak der afdwingenswaardigheid (rechtsmoraal), kan de socialist niet anders zeggen, dan dat hij het met die stelling oneens is, en is het gesprek spoedig afgelopen. Een maatschappelijke polarisering, als door Daudt gevreesd, kan van deze patstelling het gevolg zijn. Ook de liberalen zelf lijken trouwens in ons moralistische vaderland weinig te voelen voor dit eenzaam avontuur. Het is dan ook te begrijpen dat er in de Nederlandse politieke wereld grote belangstelling bestaat voor een denkmodel, dat voor gematigde liberalen de mogelijkheid biedt met de socialisten in gesprek te blijven - of te geraken. Zulk een model zien velen in de leer welke door Rawls is ontwikkeld. Het lijkt vanuit een premisse welke dicht bij die

van de socialisten ligt, te voeren tot een ietwat liberaal resultaat. Bovendien wordt gewerkt met een model dat wellicht reeds hierom vele liberalen sympathiek zal aandoen, dat het in zekere opzichten de traditie van de leer van het "maatschappelijk verdrag" voortzet, welke met het liberalisme historisch nauw vervlochten is en gezien kan worden als een symbool van het fundamentele individualisme van de liberaal.

In de kring van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie blijkt de leer van Rawls inderdaad de nodige belangstelling te hebben gevonden. Een werkgroep van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, bestaande uit S.K. Kuipers, Chr. L. Baljé, M.F.A. van Diessen en K. Groenveld, heeft in een rapport een gematigd liberale visie ontwikkeld met een uitdrukkelijk beroep op Rawls en in uitdrukkelijke polemieken met Tinbergen, Pen en Roscam Abbing. Dit rapport heeft een levendige discussie in de Nederlandse pers op gang gebracht, welke door de Teldersstichting is verzameld in een documentatiemap voor haar colloquium over de verdeling van inkomen en vermogen, gehouden op 13 oktober 1981 te Amsterdam.

Ik moge kort in herinnering brengen, dat Rawls het maatschappelijke verdrag laat sluiten door mensen die, ofschoon ruim voorzien van algemene maatschappij-wetenschappelijke kennis en inzichten, niet weten wat hun eigen rol (man of vrouw, blank of zwart, arm of rijk enz.) in de te stichten samenleving zal zijn. Ten aanzien van dit punt dragen zij een "veil of ignorance", een soort blinddoek als van Justitia. Zij contracteren zonder aanzien des persoons.

Nu is er in dit beeld iets dat niet door alle lezers van Rawls begrepen blijkt te worden. Merkwaardig is, dat misverstand op dit punt zich zowel te rechter als te linker zijde voordoen. Aan de ene kant heeft men in de liberale kring der Teldersstichting de neiging de leer van Rawls als "individualistisch" te prijzen. Men ziet immers individuele mensen die te zamen de moraal opstellen, zonder dat deze hun door een filosoof wordt opgelegd! Over het hoofd ziet men, dat de filosoof dit stiekem wél heeft gedaan, door aan die enkelingen een "blinddoek" voor te binden en daarmee een schier bovenmenselijk egalitair ethos mee te geven. Wij zullen dan ook zien, dat diegenen onder de socialisten die deze mythe echt hebben begrepen (bij. Van den Doel), er geen enkele moeite mee hebben. De contractvoorstelling is bij Rawls voldoende uitgehold om tussen liberalen en bepaalde slimme socialisten neutraal te zijn. Anderzijds zijn er socialistische die in dezelfde val als de liberalen lopen, door het beeld der "original position" voor heel individualistisch aan te zien, en die dan als socialisten gaan steigeren. Moest ik de liberalen waarschuwen voor een addertje onder het gras, zo lijkt mij aan dit soort socialistische een woord van geruststelling besteed. De leer van Rawls is niet zo individualistisch als gene hopen en deze vrezen. Laat ons nog maar eens goed kijken, wat zich in die vreemde schimmenwereld vóór de sociale schepping eigenlijk afspeelt.

De mensen die in de "original position" om de conferentietafel zitten, zijn geblinddoekte egoïsten - hetgeen betekent dat zij het tegendeel van egoïsten zijn. De blinddoek is "een formalisering van de morele eis van onpartijdigheid"; hij verzinnbeeldt, dat *rechtvaardige* contractanten in de hoogste mate onzelfzuchtig zijn - geen "oog"

hebben voor hun eigen belang. Hun gesluierd zijn betekent al, dat zij handelen als *die* mensen van vlees en bloed die men onzelfzuchtig en rechtvaardig noemt. En dan zou het dubbelop zijn, aan de aldus ontzeldde symboolfiguren *nogmaals* de eigenschap der onzelfzuchtigheid te willen toekennen.

Wij moeten bij het lezen van het werk van Rawls niet aan een min of meer echt contract denken. Op dit punt is zijn positie scherper bepaald dan die van de oudere contracttheoretici. Waar hij het over heeft is geen feitelijkheid, maar het morele beginsel van onpartijdigheid of niet-egoïsme, het zedelijk objectiviteitsbeginsel.

Op welke gronden nemen de gesluierte partners nu in het algemeen hun beslissingen? Enerzijds moet ons schimmenvolkje het doel nader invullen, dus weten wat voor een mens het meest aangenaam is, heel algemeen en globaal gesproken ("thin theory of the good"); anderzijds moet het nagaan hoe men dit aangename voor de mensen het best kan bereiken. Het eerstgenoemde weten is een stukje mensenkennis, het tweede een stukje techniek en economie. Beide liggen dus inderdaad op het terrein van het weten, de wetenschap.

De conclusie welke uit dit alles zal rollen met betrekking tot het rechtvaardig handelen is een morele discussie, getrokken uit een morele premisse (gesymboliseerd door de blinddoek) en een cognitieve premisse (aangereikt door de wetenschap). Dat men uit een morele premisse en een cognitieve premisse als conclusie een meer concrete morele uitspraak kan afleiden, of omgekeerd zulk een concrete morele uitspraak kan herleiden tot een morele en een cognitieve premisse, is natuurlijk welbekend. Men vindt het bij Heijmans, Stevenson, Hare. Dat Rawls een zo ander soort denker lijkt te zijn, komt omdat hij niet alleen het mes slijpt, maar er ook zelf mee gaat snijden.

Het feit dat de analytische auteurs dit niet doen, behoeft men hun niet euvel te duiden. De hoefsmid behoeft geen paard te rijden. En wanneer hij eens paard rijdt, doet hij het niet als hoefsmid. Misschien doet hij het heel graag, en ziet Maris niet ten onrechte op het psychologische vlak een zeker verband tussen de beoefening van meta-ethiek en moraal. Bekende schrijvers uit de analytische school, met name Russell en Hart, hebben ten aanzien van vragen van inhoudelijke moraal dan ook wel degelijk stelling genomen, zij het in andere dan hun analytische geschriften. Bij het schrijven van deze laatste hebben zij datgene gedaan wat Stevenson zo duidelijk stipuleert: "I have here, temporarily, suspended any taking sides on moral matters". De hoefsmid kan geen paard rijden tijdens de uitoefening van zijn ambacht. Hij weet bovendien dat zijn bekwaamheid in dit ambacht op zichzelf geen grond is hem een goed ruiter te noemen. Wat Rawls van een oudere generatie van Angelsaksische filosofen onderscheidt, is dus niet zozeer het feit dat hij zich in de inhoudelijke discussie begeeft, als wel dat hij deze bijdrage met zijn filosofie in één boek integreert. Of vermengt?

Opvallend is dat Rawls aanneemt, dat speculanten van zijn schimmenrijk altijd op safe zullen spelen, dus volgens de "maximin rule". Verscheidene critici hebben daar aanmerking op gemaakt. Waarom zouden de contractanten "geen gokje willen wagen?", vraagt H.M. Vos.

Wij zouden het probleem mijns inziens als volgt kun-

nen stellen: Wat is eigenlijk de status van de aanname, dat onze blindemannetjes zo ongaarne een kansje wagen? Is het een realistisch trekje op het stuk van mensenkennis? Dan zou het volgens Kratochwill gefalsificeerd zijn door het bestaan van loterijen. Dat lijkt mij wat streng geredeneerd. Wij mogen voor de problematiek van Rawls wat globaler te werk gaan en constateren, dat het verzekeringswezen in de menselijke samenleving een veel grotere plaats inneemt dan het speelzaal- en loterijwezen. Wie de mens als afkerig van risico beschouwt, slaat de plank dus niet zo ver mis.

Het is echter Rawls' bedoeling niet, de ongoklustigheid aldus als een empirisch en contingent feit te introduceren. Neen, "the parties do not know whether or not they have a characteristic aversion to taking chances"; er moet een grond worden aangevoerd "that choosing as if one has such an aversion is rational".

Nu zijn er voor risicomijdend gedrag wel redenen aan te voeren die in zekere zin rationeel zouden kunnen heten. Om te beginnen kan men opmerken dat het alternatief, namelijk loting, nu juist hierin bestaat dat men zoiets zonder een bepaalde grond of "ratio" doet; de ratio kan hoogstens zijn dat er "no other way out" is om de knoop door te hakken. Dan is er de wet der verminderende meeropbrengsten, die maakt dat armoede meer te vrezen dan rijkdom te begeren is. "On ne peut pas manger qu'un seul bifteck", of in Rawls' eigen woorden: "the person ... cares very little ... for what he might gain above the minimum stipend".

Het is duidelijk dat Rawls niet behoort tot de schrijvers die sociaal-economische ongelijkheid - of liever gezegd het mogen vasthouden aan een gegeven ongelijkheid - zo simpelweg verdedigen als Rand, Nozick of Kraal. Maar toch verwerpt hij niet alle ongelijkheid.

Men heeft de positie van een ondernemer, die méér heeft en meent te mogen houden dan andere mensen, wel eens verdedigd als strekkend tot bevordering van de algemene welvaart. Dit is de klassiek-liberale these van Adam Smith. Nu is Rawls een schrijver die met de mogelijkheid van zulk een effect gaarne speelt, zodat de lezer wel de indruk moet krijgen dat hij haar niet onaanzienlijk acht. Zo is zijn leer dan ook bij sympathiserende lezers als Kaptein en de mensen van de Teldersstichting overgekomen. In een later artikel schrijft Rawls trouwens, dat hij aanneemt ("I assume") dat het effect inderdaad zal optreden. Wij hebben hier dan te maken met een liberalisme van het type: "Gelukkig voor jou werk ik voor mijzelf".

Rawls spreekt meestal niet in de eerste plaats over het nastreven van eigen belang, doch over sociaal-economische verschillen; maar dat komt toch wel op hetzelfde neer, want die verschillen bestaan bij de gratie van het feit, dat de rijke jongelingen dezer wereld hun goed niet aan de armen uitdelen; met andere woorden hun eigen belang nastreven. En de veronderstelde nuttige werking van het bestaan van de verschillen loopt ook bij Rawls kennelijk via de prikkel van het economisch handelen. In deze gedachtengang zijn verschillen in sociaal-economische positie niet iets waar bepaalde mensen zonder meer recht op hebben; zij hebben er slechts recht op, omdat en in zoverre zij strekken tot verhoging van het welzijnsniveau van de minstbedeelde in de maatschappij.

In zoverre dit het geval blijkt te zijn, zou de maatschap-

pij er dus tamelijk "liberaal" komen uit te zien, doch de rechtvaardiging daarvan zou in wezen een egalitaire zijn. Het is te begrijpen dat een zodanige leer door liberalen als die van de Teldersstichting met grote instemming is begroet, en in andere kringen op grote weerstand stuit.

Rawls is zich bewust, dat de kritiek op zijn leer op verschillende niveaus kan aangrijpen. Dit geldt stellig ook voor de kritiek op het "difference principle", welke zich mijns inziens op één of meer van de volgende vier punten kan richten:

- a. de gedachte dat iemand door zijn eigen belang te dienen of door rijk te zijn ooit (onwillekeurig) het belang van anderen zou kunnen bevorderen;
- b. de gedachte dat dit streven naar eigen belang of deze bevoorrechte positie daarom ook door die anderen zou worden aanvaard;
- c. de gedachte dat een en ander daarmee ook moreel aanvaardbaar en verkieslijk is;
- d. de gedachte dat het met name "rechtvaardig" mag heten.

Punt a. lijkt mij een onderwerp van economische discussie. Sinds filosofie en economie twee onderscheiden wetenschappen zijn, heeft de filosoof in deze geen bijzondere deskundigheid. Daarmee is niet gezegd, dat een bepaalde filosoof niet tevens econoom zou kunnen zijn, maar wél dat degene die op het onderhavige punt iets steekhoudends in het midden wil brengen, niet zal kunnen voorbijgaan aan de onmetelijke economische literatuur. En méér dan dat. Aangezien uiteindelijk het welzijn van de mensen in het geding is, dus niet alleen de warenmarkt, maar bijvoorbeeld ook de wijze waarop zij het goed "vrijheid" waarden, zou men ook de psychologie erbij moeten halen.

Men kan Rawls natuurlijk niet kwalijk nemen, dat hij in een boek van zeshonderd bladzijden deze "general facts of economics and psychology" niet uitvoerig heeft kunnen staven. Maar het betekent wél, dat waar hij suggereert of zelfs "aanneemt" dat het onderhavige effect inderdaad optreedt, men aan zijn woorden niet al te veel gezag moet toekennen. Waarmee ik niet op mijn beurt de suggestie wil wekken, dat het effect niet optreedt. Als filosofen moeten wij deze vraag gewoon aan de vaklieden endosseren. Tot zover de kritiek die men op de leer van Rawls zou kunnen hebben voor zover het het voornoemde punt a. betreft. Komt men over deze hond, dan komt men ook over de staart.

Ten aanzien van punt b. staat Rawls namelijk veel sterker. Als eenmaal zou vaststaan dat binnen bepaalde grenzen de ongelijkheden mede ten goede komen aan de minstbedeelde, dan zullen de gesluisde figuren, krachtens de in het model hun toegeschreven helderheid van oordeel, zulks ook inzien en daarmee beseffen waar hun belang ligt. Rationeel handelend zullen zij dus kiezen voor die bepaalde mate en wijze van ongelijkheid.

Wanneer zo'n contractant, zich identificerend met de minstbedeelde - laat ons zeggen de arbeider - inziet dat hij belang heeft bij de aanvaarding van bepaalde verschillen, dan behoeft hij zich ook niet te laten weerhouden door de overweging dat hij tegen de kapitalist geen dankjewel wil zeggen. Zijn (in dit model veronderstelde) kennis van zaken houdt immers ook het inzicht in, dat de kapitalist niet uit welwillendheid, doch slechts uit eigenbelang datgene doet wat in het voordeel van de arbeider blijkt te zijn.

Wat Rawls bij zijn "difference principle" voor ogen staat is dus heel iets anders dan de door Roscam Abbing gewraakte "maatschappijvorm, die de armen noopt om dank je te zeggen tegen de rijken", of de door Schuyt gesuggereerde inschakeling van "weldoende lieden". Wie niet dankzeggt voor regen of zonneshijn, behoeft ook voor de rijken niet te danken. Wél zou men met enige grond de opmerking kunnen maken, dat onze transcendente contractanten rekening moeten houden met de mogelijkheid, dat zij na hun incarnatie minder bekwaam en rationeel zullen blijken te zijn, dan zij zich thans aan de voorwereldse conferentietafel opstellen. Want ook als er voor gezorgd is dat alles eerlijk toegaat, behoeven de minder begunstigden die ideale toestand niet als zodanig te ervaren. Het is - gezien de menselijke rationaliteit - denkbaar, dat zij zich toch belazerd en verongelijkt *voelen*, of dat zij zich gepatroniseerd en tot een vernederende dankbaarheid verplicht *voelen*. Moeten de oercontractanten als goede psychologen ook dit effect niet voorzien?

Tot deze sfeer van rationeel voorzienbare irrationaliteiten behoort met name de afgunst. De rationele mens in de "original position" zal zich wellicht kunnen voorstellen dat hij na incarnatie als arbeider de kapitalisten hun rijkdom zou *misgunnen*, zelfs indien hij er enig voordeel van genoot. Afgunst acht hij vanuit zijn serene positie wel irrationeel, maar hij moet weten dat zij bij mensen van vlees en bloed wel degelijk voorkomt. Die worden vaak niet zozeer gemotiveerd vanuit het gezichtspunt van absolute, als wel door het gevoel van relatieve rijkdom of armoede.

Ongelijkheid in welzijn kan dus in werkelijkheid wel degelijk leiden tot gevoelens van afgunst of van "loss of selfrespect". Dat Rawls nu juist met dit soort irrationale factoren korte metten maakt, zal voor iemand die naar de psycho-sociale en politieke achtergronden van een schrijver speurt, stellig te denken geven. Een heel andere vraag is echter, of eerherstel van de aldus verwaarloosde factoren voor het "difference principle" fataal is. Mij lijken de hier opgeworpen bezwaren nog geen reden, dit beginsel te verwerpen en daarmee de leer van Rawls haar politieke tanden uit te trekken. Men kan de gevoelens van belazerd zijn, afgunst en vernedering, als men ze eenmaal in hun onvermijdelijkheid onderkend heeft, immers als negatieve welzijnsfactoren van waarschijnlijk eindige grootte in rekening brengen. Geeft een situatie aan de arbeider zoveel voordeel dat deze negatieve welzijnsfactoren er door overgecompenseerd worden, dan zal hij (of liever gezegd de geblinddoekte incarnandus als zijn rationale vertegenwoordiger bij het oercontract) deze situatie dus toch verkiezen boven een meer egalitaire verdeling van goederen.

Stel dat Jan en Piet in een egalitaire samenleving elk p zouden hebben; bij een bepaalde andere samenlevingsvorm heeft Jan $p + q$ en Piet $p + q + r$. Neem aan dat het feit van dit verschil bij Jan een onlustgevoel s (en eventueel bij Piet een lustgevoel) zou wekken, dan gaat het er maar om, of $p + q - s$ nog altijd méér dan p is. In dit geval (dus q groter dan s) zal Jan zeggen: als ik er zó veel beter van word, mag Piet voor mijn part stinkend rijk zijn.

De lezer zal opmerken, dat ik na mijn optimistisch geluid over de hond a. en de staart b. toch een heel stuk papier over die staart heb volgeschreven. Maar zo is het eigenlijk niet. Veeleer is het zo, dat de bespreking van

punt b. voor mij aanleiding is geweest om punt a. achteraf nog wat scherper te stellen. Het invoeren van de afgunstcorrectie betreft immers een nauwkeuriger invulling van punt a. Het gaat hier niet om een uitzondering, maar om een juiste doorvoering van het beginsel. Eerst wanneer deze correctie is aangebracht, kan men immers zeggen of het onder a. bedoelde geval zich inderdaad voordoet. Blijkt zulks het geval, dan is ook meteen het onder b. bedoelde geval gegeven, want het is welhaast een tautologie te zeggen dat de minstbedeelde (althans de diens belang rationeel waarnemende vergadering van oercontractanten) datgene wat voor hem al-met-al het beste is, ook zal verkiezen.

Vervolgens de punten c. en d. Als de minstbedeelde een bepaalde ongelijkheid in hun belang goed vinden, is zij dan moreel goed? In een zo op naastenliefde gecentreerde moraal als de Westerse ligt een positief antwoord voor de hand. En mag je zulks dan rechtvaardig noemen, of alleen maar gerechtvaardigd, zoals Pen in de 's Jacobsbundel doet? Dat lijkt mij een woordenkwestie. Het hangt ervan af of je het woord "rechtvaardig" opvat in de zin van "egalitair" (dat is het differentiebeginsel natuurlijk niet, tenzij in de diepere zin van "equal concern"), dan wel in een ruimere en zeker ook gangbare zin ter aanduiding van het relatief dringende deel van de moraal (Kant, Schopenhauer, Hartmann). "Gerechtvaardigd" betekent trouwens letterlijk: om redenen rechtvaardig.

Mochten met bovenstaande beschouwingen enkele punten van principiële kritiek op het beruchte "difference principle" zijn weerlegd, dan is daarmee helemaal nog niet uitgemaakt of men met dit beginsel praktisch uit de voeten kan. Hier lijkt mij enige scepsis op haar plaats. De invulling van het model in een zodanige graad van nauwkeurigheid dat men de uitkomst in gangbare politieke termen zou kunnen beschrijven, lijkt voorsnog met de natte vinger te gebeuren. Rawls zelf en de werkgroep van de Teldersstichting denken aan een gematigd liberale invulling, terwijl Van den Doel het "difference principle" als een lege categorie beschouwt. Hij neemt aan dat de oercontractanten de gelijkheid op zichzelf zo hoog zullen waarderen, dat zij haar ook op economisch gebied zullen doorvoeren. Het contractmodel van Rawls wordt dan ingevuld "op basis van het Tinbergen-criterium"; een "Rawls-Tinbergen-criterium"! Schrijvers van het nodige gewicht zijn het er dus niet over eens of het hele "difference principle" ooit aan bod komt. Wie het weet mag het zeggen.

De bezwaren van liberale zijde tegen het socialisme zijn voor een deel hierin gelegen, dat in dit laatste de persoonlijkheid van de individuele mens onvoldoende erkenning zou vinden. Deze factor speelt een duidelijke rol in de reacties van rechts op links, bijvoorbeeld van Nozick op Rawls, of van de Rawlsianen der Teldersstichting op Tinbergen. In beide gevallen kan de verdachte zich verdedigen door op de beperkte doelstelling van zijn leer te wijzen. Noch Rawls noch Tinbergen pretendeert een wijsgerige anthropologie te geven, noch een cultuurfilosofie, noch een ethiek van het persoonlijk leven; alleen een macro-ethiek, een leer omtrent de rechtvaardige inrichting van de maatschappij. En dan een die niet als een fascistische of een totalitair-communistische in de micromoraal wil doordringen; juist één die daar met een grote boog omheen loopt, en die zelfs bereid is deze

onthouding te bekopen met een zekere globalisering van de macro-moraal zelf. In dit opzicht zijn Rawls en Tinbergen stellig geestverwanten. De door hen gewenste gemeenschap zit ons niet te dicht op de huid; "elle voit gros".

Hoe word ik liberaal zonder het a priori te zijn? Deze vraag zou men als motto boven het boek van Rawls kunnen plaatsen. Het liberalisme wordt hier immers niet, als bij Nozick of Rand, axiomatisch vooropgesteld; het vloeit voort uit een *redenering*, waarin naast een moreel beginsel ook descriptieve (cognitieve) premissen een rol spelen.

Met de steekhoudendheid van deze alternatieve verdediging staat en valt de zaak van de liberaal natuurlijk niet. Als de door Rawls opgeroepen schimmen hem in de steek laten door Van den Doel te volgen, zou hij immers op Nozick of Rand kunnen terugvallen, of - in het Europese klimaat wellicht aannemelijker - een tussenpositie kunnen innemen. Zonder zich aan een "naturalistic fallacy" schuldig te maken, zou iemand immers kunnen stellen dat een zinnige moraal (en zeker een die als rechtsmoraal om afdwingbaarheid vraagt) de randvoorwaarden van de menselijke natuur in acht moeten nemen en dus niet al te veel of al te weinig sociabiliteit mag eisen. Met zulk een tussenpositie zit je dan natuurlijk wel in een "Polytheïsmis der Werte", door Rawls als "intuitionisme" gebrandmerkt. Ondenkbaar lijkt deze positie mij echter niet.

Er zijn naast die van Rawls dus minstens twee andere manieren om liberaal te zijn. De aantrekkingskracht van de leer van Rawls boven de concurrenten is haar betrekkelijke rationale allure. De vrij uitvoerige uitwerking van de leer betekent voor de lezers echter een verleiding om te vergeten, dat haar deontische premisse niet vaster staat dan deontica plegen te staan, terwijl men van de juistheid van de andere premissen slechts zeggen kan: Joost de Empiricus mag het weten!

Nu geldt dit uiteraard voor alle theorieën en zou dus vanzelf moeten spreken. Toch lijkt het niet overbodig sommige wel heel geestdriftige Rawlsianen eraan te herinneren, dat een beroep op het rechtvaardig en alwetend schimmenvolk ten aanzien van de cognitieve premissen niet méér betekent dan een beroep op de waarheid zelve, oftewel op de mening van de auteur.

"Waarom verberg je je achter de poppen", vraagt Lili in de gelijknamige film aan de norse en schuchtere kermisklant die alleen in poppenspel haar zijn liefde heeft weten te verklaren. De man heeft reden de bal terug te kaatsen: "Waarom vermocht je alleen in die poppen mijn liefde te onderkennen?". In ieder geval kan Lili de vraag eerst stellen als zij, van het kinderlijke weesmeisje uit het begin van de film, zich tot vrouw heeft ontwikkeld - dankzij de poppenspeler.

Hoe langer je Rawls bestudeert, hoe minder houvast je aan hem hebt. Maar dat gewonnen besef heb je in zekere zin aan hemzelf te danken, al is het kennelijk zijn bedoeling niet - want hij wilde ons een inhoudelijke boodschap meegeven uit de mond van zijn personages. Maar het is nu eenmaal zo, dat poppen niet méér kunnen vertellen dan hun meester, en ik vrees dat de onderhavige spullebaas niet zo veel méér weet dan anderen. Welnu, dat is weinig, of althans controvers. Het op te voeren stuk is zeshonderd bladzijden lang; veel meer dan voor de filosofische toneelaanwijzingen nodig is, maar wat weinig om de poppen een

tekst mee te geven waarmee zij werkelijk tegen de bestaande economische en psychologische literatuur kunnen aanpraten. Een boek van zestig of van zesduizend bladzijden had dus meer voor de hand gelegen. De tekst die de poppen nu spreken is niet sterk genoeg om ons te doen vergeten, dat hij bij een andere poppenspeler (bijv. Van den Doel) anders had kunnen luiden. Wie zijn liberalisme (anders dan Nozick of Kraal) uit deze procedure wil doen voortvloeien, stelt het inderdaad *ter discussie* - for better and for worse. Want de tekst van de poppen wordt door de kunstvorm niet sterker gemaakt dan hij op zichzelf is. Die vorm beeldt slechts uit dat het gaat om mensen in hun pluraliteit en verwisselbaarheid - anybody versus anybody.

Maar zou je daarvoor alleen al niet naar de poppenkast gaan?

* Dr. R.A.V. Baron van Haersolte is emeritus hoogleraar Rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden.

** Dit artikel is een door de auteur bewerkte versie van een artikel eerder gepubliceerd in het *Nederlandse Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, XV(1986), pp. 59-92.

Ontmanteling van het Omroepbestel: geen sinecure



R.M.J.M. Bos*

Enige maanden geleden passeerde het ontwerp-Mediawet de Tweede Kamer. Conform inmiddels goed vaderlands gebruik, werd de behandeling van het ontwerp voorafgegaan door het nodige gestoei tussen omroepen, minister en politieke partijen. Kort gesteld kwam de opstelling van partijen hierop neer, dat de omroepen zich (gewoontegetrouw) teveel betutteld voelden door de overheid, dat de PvdA (met uitzondering van haar wetenschappelijk bureau¹ zich samen met het CDA uitsprak vóór handhaving van het huidige bestel en dat de VVD (noodgedwongen?) uiteindelijk schoorvoetend haar coalitiepartner volgde.

In dit artikel wordt sub (1) een korte typering van het huidige, door het ontwerp-Mediawet niet aangetaste bestel gegeven. Vervolgens worden sub (2) een aantal ontwikkelingen geschetst, die de vraag doen rijzen of het bestel nog wel een afspiegeling vormt van hetgeen heden ten dage in het licht van maatschappelijke, juridische - met name europeesrechtelijke - en technische ontwikkelingen verwacht mag worden. Tenslotte zal sub (3) kort een alternatief geschetst worden, uitgaande van de gedachtegang dat omroepen "gewone aanbieders" zijn van een bepaalde dienst, die derhalve zoveel mogelijk consumentgericht zouden (moeten) kunnen operen.

(1) Korte typering van het bestel

De inrichting van het Nederlandse (radio)uitzendgebeuren, in het begin van deze eeuw nog op particuliere leest geschoeid, werd al snel een voorwerp van overheidsbemoeienis. De relatief schaarse uitzendfrequenties dienden verdeeld te worden over een groot aantal gegadigden, waarbij de overheid de verdeelsleutel bepaalde in de vorm van het algemeen nut ("gerichtheid op onder het volk levende culturele of godsdienstige behoeften"). Technische vindingen leidden vervolgens tot de mogelijkheid om over grotere afstanden te gaan uitzenden, hetgeen hogere kosten met zich bracht. De overheid nam daarbij de inning van de daartoe benodigde luistergelden (vgl. huidige omroepbijdrage) op zich. Zie hier de redenen van overheidsbemoeienis met het uitzendgebeuren: de verdeling van zendtijd via een bepaald criterium en de inning van de benodigde gelden.

De introductie van het medium televisie ging, afgezien van de vraag "Reclame op TV, ja of nee?"², met betrekkelijk weinig calamiteiten gepaard en na een periode van rustig experimenteren vonden de hoofdlijnen van het Nederlandse massa-mediabeleid hun uitwerking in de Omroepwet 1967. Lezing van die wet leert dat omroepen met programmatische autonomie in een *non-commercieel open systeem*, dat ingericht is op *samenwerking*, programma's zouden verzorgen die recht moeten doen aan de *pluriformiteit* van de samenleving. Men zou zo'n bestel, ingericht volgens de zojuist aangehaalde beginselen, kunnen typeren als het resultaat van *groepsdenken*, hetgeen te verklaren is door te wijzen op het tijdvak waarin de wet tot stand kwam. Wij hebben te maken met een produkt uit de jaren vijftig-zestig, een tijdperk waarin in de sociaal-economische ordening in Nederland een aantal corporatistische trekjes zijn geslopen.

Getracht wordt niet om individuele bewegingsvrijheid en daarmee pluriformiteit, te waarborgen door middel van een beperking tot een minimum van aanspraken die partijen jegens elkaar kunnen maken (een meer marktgericht milieu). Integendeel, de oplossing wordt gezocht in een stelsel waarin de (nu eenmaal op alle markten) bestaande interdependentie tussen enerzijds vooral producenten onderling en anderzijds producenten en consumenten,

geinstitutionaliseerd wordt. Onder de vleugels van een nauwlettend toezieende overheid die, afgezien van haar eigen bevoegdheden ook is vertegenwoordigd in intermediaire organisaties zoals de NOS en de Omroepraad, dienen aanbieders met een eigen variatie op hetzelfde produkt met elkaar samen te werken, teneinde "ons allen" als vertegenwoordiger van een deel van "ons allen" van "algemeen nut" te zijn. Een en ander, nogmaals, onder controle van een andere vertegenwoordiger van "ons allen": de overheid.

Laat ik nu eens gaan kijken in hoeverre deze regeling, die zich omgeven weet door het odeur van samenwerking, openheid en pluriformiteit, ook nog een vleugje flexibiliteit in zich herbergt. Zulks om in het licht van de consequenties van technische en maatschappelijke veranderingen, een zo goed mogelijke relatie aanbieder-consument te creëren. Deze vraag klemt heden des te meer, nu het kabinet-Lubbers en de Tweede Kamer het bestel, zoals dat sinds 1967 in zwang is, niet ingrijpend via het ontwerp-Mediawet hebben willen wijzigen.

(2) Maatschappelijke en technische veranderingen

Een eerste barst in het glaswerk waaruit het bestel is opgetrokken, wordt veroorzaakt door veranderingen in het maatschappelijke klimaat. In de jaren vijftig en zestig was dit klimaat er een van verzuiling. In een verzuilde samenleving wordt een persoon gestigmatiseerd als behorend tot een bepaalde groep, met name vanwege zijn voorkeur voor een bepaalde religie of een kerkgenootschap. Toegespit op het omroepwezen, werd de arbeidersklasse wel als extra zuil aangeduid. Dit groepsdenken ziet men ook terug in de organisatie van ons omroepbestel. Maatschappelijke groeperingen worden min of meer geacht een bepaalde omroep te prefereren. Een omroep wordt daarbij verondersteld een programma te brengen dat hetzelfde soort (gediversifieerd) produkt is als het programma van andere omroepen, maar zich daarvan onderscheidt door een eigengeaard, in beginsel op haar achterban gericht cachet. Zo verzorgen bijvoorbeeld zowel de VARA als de AVRO een actualiteitenrubriek, maar zou er tussen beide rubrieken een verschil van "esprit" dienen te bestaan, zich uitend in onder andere de presentatie, de keuze van een onderwerp, of het verwoorden van voor een omroep als vertegenwoordiger van een achterban "typische" waarde-oordelen. Dit verschil komt dan voort uit het beweerde verschil in achterban.

Het doet wat tweeslachtig aan: enerzijds moet men zijn programma's richten op de achterban, anderzijds mag men dit ook weer niet op een te eenzijdige wijze doen, omdat de Omroepwet in grote lijnen de programmasamenstelling regelt. Dat men er soms niet omheen kan dit soort voorschriften met een flinke korrel zout te nemen, blijkt uit onder andere het verschijnsel "kwissen". Dat de kijker maar eens probeert het specifieke, op een bepaalde achterban gericht element eruit te halen, wanneer hij zich in een week tijd van een VARA-kwis, via een NCRV-kwis, of een KRO-kwis naar een AVRO-kwis weet meegevoerd.

Afgezien van de moeilijkheid beweerde verschillen in achterban visualiseerbaar te maken, speelt nog een tweede probleem. In de afgelopen vijftien jaar diende zich steeds sterker aan de tendens naar individualisering, deconfessionalisering en ontzuiling. Deze tendens heeft ook in omroepland zijn effecten niet gemist. Zo heeft, naast de vertegenwoordigers van de klassieke zuilen, de TROS een

positie weten in te nemen. En wie herinnert zich daarnaast niet het rumoer dat de VOO (Veronica) wist op te wekken, toen het zich als zendgemachtigde aandeed. "Een tienerzender op televisie?", zo reageerde het establishment kriegelig. Wat men zodoende ziet gebeuren is, dat organisaties van een andere signatuur de omroepfamilie zijn binnengedrongen, hetgeen zijn weerslag heeft op de verhoudingen tussen de omroepen.

Hiermee zijn wij bij een tweede punt aangeland: onderlinge concurrentie. Werd hierboven het bestel het odeur van samenwerking toegedicht, in de praktijk bleek zulks zeer wel samen te gaan met de minder zoete en vaak wat zwaardere geur van concurrentie. Hoewel liberalen bepaald niet afkerig zijn van concurrentie leidt een en ander in omroepland soms tot bepaald verwrongen aandoende situaties. Afgezien van programmatische tegenstellingen, bestaat er namelijk tussen de omroepen een overigens volkomen begrijpelijk strijdterrein; de strijd om de gunst van het kijk- en luisterpubliek. Immers, de verdeling van zendtijd en van financiële middelen geschiedt door de overheid naar rato van het aantal personen dat een omroep wordt geacht te vertegenwoordigen. Het is zodoende voor iedere omroep zaak om zoveel mogelijk "kiezeraars" aan zich te binden. Velen onder ons zijn, op dringend aanraden van omroep A, "tientjeslid", anderen weten zich (of soms weten ze dat ook niet) lid van omroep B, omdat zij geabonneerd zijn op een bepaald programmagedrag; een medium dat in de afgelopen jaren een in het oog springende rol heeft gespeeld in de onderlinge concurrentiestrijd. Dat daarbij situaties licht vertekend kunnen geraken moge hieruit blijken, dat bijvoorbeeld slechts een kwart van de KRO-"leden" de KRO als omroep van haar eerste voorkeur noemt³.

Een derde spanningsveld is gelegen in de opkomst van nieuwe vormen van informatievoorziening, zoals enerzijds geïnitieerd door technische vindingen en anderzijds door de trek van sommigen naar een meer marktgericht geheel.

Bij het eerste denke men aan de zogenoemde "nieuwe media" als teletekst, viewdata, Viditel, kabelkrant etc. Deze nieuwe media houden zich met name bezig met nieuwsvoorzieningen, zoals ook de schrijvende pers doet. Lezing van de Omroepwet leert dat de schrijvende pers enerzijds en de omroepen anderzijds onder verschillende regime's vallen. Door middel van "de krant op televisie" ziet men zodoende ook de scheidslijn tussen omroepen en pers verwateren.

Bij het tweede valt te denken aan de opkomst van nieuwe aanbieders buiten het bestel om. Men denke aan commerciële televisie (Sky Channel, Musikbox etcetera), waaronder verstaan kan worden het uitzenden van programma's in een gedecollectiveerd stelsel, waarbij een individuele organisatie haar bestaansrecht ontleent aan de mate waarin hij zelfstandig zijn financiering weet rond te krijgen. Daarnaast speelt een rol dat de steeds geavanceerder wordende verspreidings- en ontvangststechnieken er borg voor staan, dat het aanbod van buitenlandse programma's gestaag toeneemt. De tijd dat men uitsluitend op Nederland I en II was aangewezen, is alweer lang voorbij. Grote groepen kijkers kunnen kiezen uit Duitse, Franse, Belgische en Engelse programma's.

Hiermee komen wij dan aan bij een vierde frictie: de tendens naar internationalisering van regelgeving.

Men herinnert zich de beroering die gewekt werd door hetgeen in de zogenoemde "kabelregeling"⁴ werd bepaald

omtrent doorgifte van buitenlandse programma's door kabelexploitanten. Een dergelijk programma mag geen reclameboodschappen bevatten "die in het bijzonder op het Nederlandse publiek zijn gericht" en mag, behoudens toestemming van de minister, geen Nederlandstalige ondertiteling bevatten. Gegeven de stand der techniek, stuitte ontvangst van buitenlandse programma's niet meer op "natuurlijke barrières". De reden waarom tot deze regeling werd overgegaan (en zij is wederom opgenomen in art 67 van het wetsvoorstel Mediawet) stoelt op de volgende overwegingen. In de eerste plaats de angst dat adverteerders hun toevlucht in het buitenland gaan zoeken. Hierdoor zouden STER-inkomsten teruglopen, met alle negatieve gevolgen van dien voor de financiering van het bestel, meer specifiek de omroepen en de dagbladpers die via het bedrijfsfonds voor de pers tot op zekere hoogte afhankelijk is van de STER-inkomsten.

In de tweede plaats speelt het argument van de nationale cultuur. Wij kennen een non-commercieel en pluriform bestel en Nederlandse zendgemachtigden zullen aan de daaruit voortvloeiende eisen moeten voldoen. Waarom zouden buitenlandse zenders zich dan aan deze criteria mogen onttrekken? Van belang is de vraag, in hoeverre deze wijze van bescherming van het bestel juridisch houdbaar te achten is tegen het licht van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten binnen de EG. Immers, binnen de in het kader van de EG ingestelde gemeenschappelijke markt is het de bedoeling, dat nationaal voortgebrachte en geïmporteerde produkten en diensten op voet van gelijkheid met elkaar kunnen concurreren. Gevolg hiervan is, dat binnen lidstaat A bestaande "gevestigde belangen" aangetast kunnen worden door import uit lidstaat B. Deze eventuele aantasting op grond van concurrentie met nieuwe buitenlandse aanbieders op grond van met name een vrijere circulatie van goederen en diensten binnen de gemeenschappelijke markt is precies één van de gevolgen die met de instelling van de gemeenschappelijke markt beoogd werd.

Toespit op het bestel blijkt nu dat, zelfs wanneer er in ons land een zekere overeenstemming zou bestaan over zijn juridisch houdbaarheid, de zaak in Europeesrechtelijk opzicht anders ligt. Nu technische barrières goeddeels geslecht zijn, rest de verdedigers van het bestel slechts het cultuurpolitieke argument, dat echter niet aan de Nederlandse maar aan de supranationale norm getoetst wordt. De zaak is nog niet beslist⁵. Beide partijen, zowel de Nederlandse overheid die inbreuk zou maken op het EEG-verdrag, als de Europese commissie die soms kan optreden als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie⁶ in een dergelijk geval, beroepen zich op een eigen interpretatie van eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG⁷.

Een vingerwijzing voor de afloop kan zijn dat de Europese Commissie, zich baserend op de bepalingen uit het door haar opgestelde groenboek, getiteld: "Televisie zonder grenzen"⁸, zich gesteund weet door het Europees Parlement⁹, de FIDE¹⁰ en dat er ook in Nederlandse wetenschappelijke kringen nogal wat geluiden te horen zijn die deze passage uit de kabelregeling onhoudbaar achten¹¹.

Zoals hierboven gesteld, is ook de positie van de STER in het geding en wel op grond van het navolgende. Een reden waarom op Nederland gerichte reclame niet anders dan via het STER-monopolie de kijker mag bereiken is

gelegen in een van de doeleinden van de STER: medefinanciering van het bestel en, via het zogenoemde bedrijfsfonds, de dagbladpers. In het licht van de hierboven genoemde tendens naar internationalisering komt ook dit mechanisme in het gedrang. Immers, gesteld dat een buitenlandse zender haar reclame keurig via de STER laat verzorgen, dan vloeit een deel van de daarvoor betaalde prijs naar concurrerende Nederlandse media. De buitenlandse organisatie betaalt zodoende mee aan de financiering van uitsluitend Nederlandse concurrenten, zonder dat daar tegenover een prestatie staat. Het is zeer wel verdedigbaar te stellen, dat deze gang van zaken in het geheel niet strookt met het discriminatieverbod, zoals dat op het gebied van het vrije verkeer van diensten, vervat is in de artt 59 e.v. EEG-verdrag.

Nog los van juridische problemen, spelen ook nog ontwikkelingen zoals die op termijn op het terrein van grensoverschrijdende televisieuitzendingen mogelijk worden gemaakt door de stand der techniek. Hierbij kan men met name denken aan ontwikkelingen op het gebied van satelliet-televisie, ertoe leidende dat men in de (wellicht reeds) nabije toekomst een nog groter aantal zenders in meer dan één taal kan ontvangen¹². Wat er dan met name van een ondertitelingsverbod moet worden, weet niemand.

In het begin van deze paragraaf benaderde ik het bestel door middel van de termen samenwerking, openheid, pluriformiteit en non-commercialiteit. Laten wij nu eens kijken in hoeverre deze kwalificaties nog houdbaar geacht kunnen worden in het licht van de zojuist beschreven ontwikkelingen.

In de eerste plaats zagen wij, te maken te hebben met veranderingen in het maatschappelijke klimaat. Deze veranderingen leidden ertoe dat de op basis van "groepsdenken" gemaakte indeling van de samenleving achterhaald lijkt te zijn. Nu door middel van de eis van *pluriformiteit* de aanbieders en hun produkt een zo reëel mogelijke afspiegeling zouden dienen te zijn van de maatschappelijke diversiteit, zou, in een naar individualisering neigende samenleving de mogelijkheid moeten bestaan dat het aantal aanbieders fors zou kunnen toenemen.

Een tweede spanningsveld, zo zagen wij, doemde op omtrent het beginsel van *samenwerking op non-commerciële basis*. Uitwendig over het beginsel samenwerking, zagen wij dat er in het "Hilversumse" een concurrentiestrijd woedt om de gunst van kijkers en luisteraars in het licht van de verdeling van de zendtijd en de verdeling van kijken en luistergelden. Hierdoor lijkt de stelling gerechtvaardigd, dat hetgeen zich daar afspeelt zich bepaald aan het verwijderen is van de coöperatieve, wat vriendelijk aandoende gemoedelijkheid die de omroepwet uitstraalt. Daarnaast zagen wij dat er in tweërlei opzicht aanleiding was vraagtekens te zetten achter het begrip "openheid".

Enerzijds leert de geschiedenis dat het nieuwe aanbieders niet altijd gemakkelijk valt zich een plaats in omroepeland te veroveren, ook al kunnen zij bogen op (kwantitatief) voldoende steun onder de bevolking. Men denke aan het voorbeeld van de VOO.

Anderzijds valt deze openheid te relativiseren. Openheid van het bestel vooronderstelt een situatie, waarin een plaats in het bestel de enige mogelijkheid is om kijkers en luisteraars te bereiken. Alleen een plaats in het bestel

geeft toegang tot de daartoe benodigde (beweerd schaarse) technische middelen. Maar, dat was ook precies waar de grondleggers van het bestel mee te maken hadden. De kaarten liggen nu evenwel anders. De kans is geenszins denkbeeldig dat op een zekere termijn de huidige aanbieders, zoals georganiseerd in het bestel, een bepaald soort temidden van vele andere soorten zal zijn. De voorzichtige opkomst van commerciële televisie is hier wellicht een voorbode. De vraag dringt zich zodoende op in hoeverre een voor wat betreft de toetredingsmogelijkheden toch tamelijk strak geregeerde sector de ideale weg zou zijn om recht te doen aan veranderingen van velerlei aard. Het woord "openheid" krijgt zodoende iets pretenzieus, dat in de praktijk meer neigt in de richting van "geslotenheid".

Deze verschuiving van openheid naar geslotenheid dient zich met nog meer klem aan, wanneer ik de internationalisering van regelgeving in deze beschouwing betrek. Naar de regelingen van de EG toe vertoont het bestel een open flank, in die zin dat Nederland hoogstwaarschijnlijk niet gesloten zal kunnen blijven voor bepaalde buitenlandse programma's. Verder geldt, zo hebben wij gezien, dat ook de scheidslijnen tussen omroepen en schrijvende pers vervagen. Deze tendenzen overziend, zou toch ruimte moeten bestaan voor het besef dat het bestel, zo niet reeds uit de tijd zijnde dan toch in ieder geval uit de tijd gerakende, aan een revisie toe is.

(3) Liberalisering als alternatief

Ondanks pogingen van de fractie-specialisten van de VVD in de Tweede Kamer, is het niet gelukt om in het ontwerp-Mediawet de hierboven omschreven tendenzen uitdrukking te doen vinden. Zodoende kan men zich afvragen wat het nut is van de roep om liberalisering, nu voorlopig - zowel in Den Haag als in Hilversum - daar weinig vruchtbare aarde voor te vinden is.

Evenwel, gegeven de doelstelling van dit blad, discussies aan te zwengelen dan wel levendig te houden - wil ik zeer kort een wat meer zakelijke benadering schetsen.

Ik zie radio- en televisieprogramma's niet anders dan als "gewone" goederen en diensten, zoals die dagelijks op allerlei markten worden aangeboden. In het verlengde hiervan zou in het uitzendwezen aan de aanbodzijde dan de verdeling kunnen worden gemaakt tussen organisaties van hen die een bepaald soort programma's uitgezonden willen zien en organisaties die uitzendingen verzorgen. Het plaatje van nu kan dan vervangen worden door een eenvoudiger geheel.

Men kan omroeporganisaties zien als een verzameling van twee componenten. Enerzijds is er sprake van organisaties die uitzendingen (doen) verzorgen en anderzijds zijn omroeporganisaties belangenverenigingen ten behoeve van hen die een bepaald soort programma's tot zich gericht wensen. Haalt men deze componenten uit elkaar, dan houdt men over belangenverenigingen die de hen ten dienste staande financiële middelen (de van hun leden geheven contributies) gaan besteden, teneinde de kennelijk gewenste (soort) programma's in de ether te krijgen.

Hiertoe kan men dan terecht bij wat ik noem "omroep-bedrijfjes", die ter financiering van hun activiteiten op inkomsten uit opdrachten, afkomstig van belangenverenigingen of reclamevragers, afhankelijk zijn. Hebben bepaalde omroep(belangen)verenigingen geen zin om com-

mercieel te gaan opereren, dan hoeft dat niet. Immers, zij bestellen het door hen gewenste programma, waarvan zij zelf de inhoud bepalen. Ja maar, zo zal men tegenwerpen, waar haalt zo'n niet-commerciële organisatie haar financiële middelen nog vandaan, nu zij niet meer kan putten uit de pot "omroepbijdragen"? Die financiële middelen zullen bestaan uit lidmaatschapsgelden, donaties en wellicht een enkele subsidie, luidt dan het antwoord.

Voor wat betreft deze "enkele subsidie" trek ik dan de parallel met kunstenaars. Een groot deel van wat er onder de noemer "kunst" in ons land vervaardigd wordt, heeft maatschappelijk gezien geen nut, in die zin dat er nu eenmaal geen vraag naar bestaat. Nochtans bestaat er een zekere overeenstemming om uit Algemene Middelen een potje "kunstsubsidies" te financieren ten behoeve van hen die zich, ondanks de afwezigheid van een vraag daarnaar, willen overgeven aan de vervaardiging van kunstwerken.

Het principiële verschil tussen dit model en de huidige situatie is, dat de voorkeur van de consument, vertaald in kijkcijfers, veel rechtstreekser dan nu uitmaakt in hoeverre een bepaald soort programma's te bekijken en te beluisteren valt. Wellicht ook dat het zodoende gemakkelijker wordt voor nieuwe aanbieders, in aantal wellicht toenemend nu technische vooruitgang de fysieke toetredingsbarrières tot de markt verlagen, om zich in de rij uitzenders een plaats te verwerven.

Het marktmechanisme waarborgt zodoende de kennelijk alom gewenste pluriformiteit, zonder dat men zich met name voor de vraag gesteld ziet of een programma nu wel of niet "volledig" is. Cryptisch taalgebruik in de vorm van termen als "onafhankelijkheid, verscheidenheid, veelvormigheid, verantwoordelijkheid, volksonwikkeling", etcetera¹³ zou ons dan op die manier bespaard kunnen blijven.

Een bezwaar van een dergelijk marktgericht systeem zou kunnen liggen in de omstandigheid dat wij op die momenten van de dag waarop de kijkdichtheid het hoogst is (prime time), overspoeld zouden kunnen worden door met name reclamespots. Een ieder is bekend met het (veelal Amerikaanse) schrikbeeld van bijvoorbeeld baseballwedstrijden, waarbij de time-outs gebruikt worden om de één of andere frisdrank aan te prijzen.

De overheid kan tot op zekere hoogte best voorschriften maken om, indien door de burgers gewenst, dit soort gevaren tegen te gaan. Ik denk daarbij dan aan een soort "warenwet voor het uitzendgebeuren". Het verbod bijvoorbeeld om programma's te onderbreken voor reclame, zou zich daarin vergezeld weten van een regeling met name betreffende pornografie en geweld. Men trekke de vergelijking met de momenteel van kracht zijnde warenwet die voorschriften bevat terzake van verpakking, conserveringsmiddelen, kleurstoffen etc. Zulks ter bescherming van de fysieke gezondheid.

Immers, er wordt wel verdedigd dat bepaalde uitingen, zoals pornografie en geweld niet voldoende door het marktmechanisme worden geredresseerd. Daarnaast is het denkbaar dat het zojuist geschetste beeld van programma's onderbrekende reclame bepaald niet door velen gewenst zal worden.

Een regeling ter zake zou strekken ter bescherming van wat ik in dit verband de geestelijke gezondheid zou willen noemen. Dergelijke regelingen bestaan overigens al, dus zou er inhoudelijk weinig behoeven te veranderen. Wat

wèl verandert is, dat de samenstelling van de programma's aan marktkrachten overgelaten wordt en niet aan de overheid en allerlei intermediaire organen. De transparantie zou zodoende vergroot kunnen worden.

In het bovenstaande zijn een aantal redenen voor liberalisering gegeven. De vraag laat zich stellen, in hoeverre er voor (liberale) politici iets met dit verhaal te beginnen valt. Immers, zo is wel duidelijk, de bestaande situatie, gekenmerkt door een ingewikkelde belangenverstrengeling van omroepen en politieke partijen, laat zich niet onmiddellijk wijzigen, hetgeen nog eens duidelijk moge blijken uit de regeling betreffende een commercieel derde net. Vanuit liberale kring werd het standpunt geventileerd, dat toegang tot het derde net alleen voor binnen het bestel opererende omroeporganisaties in feite een versterking van het publieke karakter van het bestel betekent en geen liberalisering. In andere, met name christen-democratische kringen neigde men tot de tegenovergestelde visie, waarbij over het hoofd wordt gezien dat er geen enkele toetredingsbarrière voor eventuele nieuwe aanbieders geslecht wordt. Een stellingname, waarbij de binnen het bestel vigerende omroepen zich lijken aan te sluiten mede uit angst voor de bij de status van "echte" ondernemer horende risico's.

Ziehier een zoveelste illustratie van het feit, dat binnen de kring direct betrokkenen een initiatief tot liberalisering inderdaad geen sinecure is en alras ten dode opgeschreven zal blijken. De enige mogelijkheid om de zaak nog eens open te gooien, lijkt mij dan ook opgesloten te liggen in voortschrijdende technische vooruitgang en internationalisering van regelgeving. Het initiatief zou zodoende verschuiven van politici naar technici en juristen.

Noten

1. Zie *Een wijs bestel*, Rapport van de Wiardi Beckmanstichting, Amsterdam 1986.
2. Leidend tot de val van het kabinet-Marijnen in 1965.
3. Gezamenlijk onderzoek van de Dienst kijk- en luisteronderzoek van de NOS en het bureau Intomart, juli 1986.
4. Beschikking van 24 december 1971, Str 251, zoals gewijzigd in Str 27-7-1984.
5. Momenteel hangt een verzoek van het Hof te 's-Gravenhage om een pre-judiciële beslissing voor het Hof van Justitie van de EG.
6. Zie art. 169 EEG-Verdrag.
7. Vooral Hof van Justitie EG 155/73, Jurisprudentie 1974, p. 409 (Sacchi), Hof van Justitie 52/79, Jurisprudentie 1980, p.833 (Debauvé).
8. *Televisie zonder grenzen*, Com (84) 300 def Brussel, 14 februari 1984. Zie ook Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement 5/86.
9. Zie o.a. het rapport van de economische en monetaire commissie, EP doc. A2-102/85 en schriftelijke vraag no. 978/84 van G. de Vries.
10. Fédération International du droit Européen.
11. Zie bijv. M. van Empel, "Over het Nederlandse omroepbestel en buitenlandse televisieuitzendingen", *NJB* 1984, afl. 40, pp. 245 e.v. en M. van Empel, "Mediawet en EEG; waar ligt de grens", in: *Overheid op afstand* pp. 39 e.v. VPRO, Hilversum.
12. Zie bijv. het verslag namens de commissie economische en monetaire zaken en industriebeleid van G.H. de Vries, EP doc A2-108-86.
13. Zie E. Jürgens, "Socialistisch Mediabeleid", in: *Socialisme en Democratie*, juni 1986.

* Mr. R.M.J.M. Bos is juridisch medewerker bij de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting en sinds 1 maart 1987 tevens eindredacteur van *Liberaal Reveil*.

Scheiding der Geesten op Symposium: "Democratie: Scheiding der Machten?"



J.H.C. van Zanen*

1. Inleiding

Vrijdag 23 januari 1987 organiseerden de Haya van Somerenstichting en de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting een symposium met als onderwerp "Democratie: scheiding der machten?". In de schitterende vergaderzaal van de Eerste Kamer werd onder leiding van beide ondervoorzitters van de VDD-Tweede Kamerfractie, Mr. Drs. F. Bolkestein ('s ochtends) en Drs. L.M.L.H.A. Hermans ('s middags) op geanimeerde wijze van gedachten gewisseld.

In het openingswoord verklaart J.N.J. van den Broek de keuze voor het thema van het symposium. Hij stelt dat de laatste kabinetsformatie al weer enige tijd achter de rug is. Het is bovendien al weer wat langer geleden dat de (toenmalige) VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer, Drs. E.H.T.M. Nijpels, en Prof. Dr. M.P.C.M. van Schendelen in *Liberaal Reveil* en *Intermediair* een pennestrijd voerden over de wijsheid van het door Nijpels beleden strategisch monisme¹. Volgens Van den Broek zijn dit redenen genoeg om op een studieuze bijeenkomst als deze "de huidige standpunten scherper in beeld te brengen". Niet

alleen binnen de VVD, maar ook daarbuiten. Met andere woorden, is er sprake van een scheiding der geesten en zo ja, welke?

2. Naar geprivatiseerde politieke en parlementaire verhoudingen?

Van de in totaal acht inleiders waren de Groningse hoogleraar staatsrecht J.J. Vis, fractievoorzitter van D66 in de Eerste Kamer en de PvdA-er Tromp, universitair hoofddocent in Leiden bij de vakgroep politieke wetenschappen, de eersten. Zij verzorgden een inleiding over het (eerste) deel-onderwerp "De relaties: parlement-regering, regeringsfracties-oppositiefracties en fractie-individuele verantwoordelijkheid kamerlid".

Vis houdt zijn betoog aan de hand van vijf stellingen. De eerste luidt dat de woorden "relatie parlement-regering" meer doen veronderstellen dan er feitelijk is. De relatie bestaat vooral in theorie. In feite is er sprake van twee andere relaties (a) die tussen regering en regeringsfracties en (b) die tussen de eerstgenoemden enerzijds en de oppositiefracties anderzijds.

Volgens stelling twee is de relatie tussen regering en regeringsfracties onduidelijk voor de buitenwereld. Dat de relatie er is, blijkt uit het regeerakkoord. Als toelichting op deze twee stellingen wijst Vis op een steeds verdere *privatisering* van de relatie regering-regeringsfracties. Nijpels sprak steeds over "zijn" ministers. Bij de laatste kabinetsformatie heeft informateur De Koning het meeste werk gedaan. Een informateur legt geen verantwoording af aan het parlement. De formateur (i.c. Lubbers) wèl. Maar in feite had hij niet veel om verantwoording over af te leggen: informateur De Koning had immers het meeste werk gedaan².

Andere illustraties van de doorbreking van het publiekrecht door "privatisering" noemt Vis het niet willen publiceren van de amendementen op het ontwerp-regeerakkoord, het aftreden van staatssecretaris Brokx - na een briefwisseling met CDA-fractievoorzitter De Vries (doorbreking van de vertrouwensregelen) en de voortijdige uitlatingen van vice-premier De Korte over het staatsbezoek van de Koningin aan Japan (doorbreking van de homogeniteitsregel, inhoudende dat een kabinet als éénheid naar buiten treedt).

Vis' derde stelling luidt, dat de relatie regering/regeringsfracties-oppositiefracties weliswaar goed zichtbaar, maar in wezen onvruchtbaar is. De relatie regering-regeringsfracties is dominant. De oppositie staat vrij vaak buitenspel. Vandaar dat Vis' vierde stelling luidt dat de relatie regeringsfracties-oppositiefracties wegens gebrek aan wezenlijke betekenis geen nadere aandacht behoeft. De geringe mogelijkheden van de oppositie verklaart Vis uit de omstandigheid dat in Nederland geen alternatief (schaduw)kabinet gereed zit om de regering over te nemen. De oppositie moet het hebben van tweedracht binnen de coalitie. Verkiezingen zijn secundair: zij brengen in Nederland de oppositie niet aan de macht³.

In Nederland is maar één ding duidelijk en dat is dat het CDA regeert. Nederland is in wezen een *christen-democratische natie* met een christen-democratische infrastructuur. Voor mij was opvallend dat deze opmerking van Vis geen reacties uitlokte van de zaal. Niet zozeer om de juistheid van Vis' opmerking te bestrijden, alswel om gegeven deze situatie voor liberalen (en sociaal-democraten) tot een zo

effectief mogelijk handelen te komen. Is in dit soort samenleving de beste strategie elkaar te verketteren? Immers, in de jaren zestig en zeventig bracht "polarisatie" de christen-democraten zware verliezen toe. Of is de beste strategie de mogelijkheid tot samenwerking open te houden⁴ - gezien ook de goede resultaten die op provinciaal en gemeentelijk niveau in deze worden geboekt⁵ - om te voorkomen dat het CDA altijd kan kiezen uit twee?

Terug naar Vis die tenslotte zijn vijfde, en laatste, stelling toelicht. Hij constateert met betrekking tot de individuele verantwoordelijkheid van kamerleden een versterking van de fractiediscipline onder invloed van de regeerakkoorden. "Wie uit de boot valt moet sterke motieven hebben".

3. Is het regeerakkoord een prijs die moet worden betaald?

Volgens Tromp is de Nederlandse politiek de richting ingeslagen van: "aan het begin van een kabinetsperiode sluiten wij een regeerakkoord, en daarmee basta...". Dit heeft twee dimensies. In de eerste plaats dreigden in de jaren zestig en zeventig de partijpolitieke verhoudingen zodanig op hol te slaan, dat voor enige stabiliteit van een kabinet, regeerakkoorden welhaast onvermijdelijk leken. Een tweede dimensie is toch dat een regeerakkoord uiteindelijk nauwelijks beleid op de langere termijn kan fixeren. Tromp vraagt zich terecht af of het sluiten van een regeerakkoord de prijs is die men in een democratie moet betalen om vier jaar door eenzelfde kabinet geregeerd te worden.

De spanning tussen twee (oude) idealen wordt in de huidige ontwikkeling van de parlementaire democratie weer duidelijk zichtbaar. Is het parlement een forum waar uit het rationele debat de waarheid vanzelf naar voren springt, of komt het er vooral op aan dat in het parlement partijpolitici besluiten ratificeren?

Tromp vraagt aandacht voor de verschillende rollen van de volksvertegenwoordiger die mogelijk zijn. Is deze controleur van de regering, ministershulp, tribuun des volks, of een representant van kiezer, volk of partij? Net als Vis bekritiseert Tromp de toenemende afhankelijkheid van de kamerleden van de partij: "Non-conformisme is gevaarlijk". Volgens Tromp leggen de media als het ware een premie op incidenten. "Men heeft slechts aandacht voor de krenten uit de pap... maar eigenlijk zijn het krenten zonder pap".

4. Monistische elementen niet verdoezelen

De Nijmeegse hoogleraar W.C.L. van der Grinten (voormalig staatssecretaris van Economische Zaken voor de KVP en informateur van het kabinet Van Agt-Wiegel) en de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer, Dr. Ir. J.J.C. Voorhoeve, spreken over het tweede deel-onderwerp "De wenselijkheid en de functie van het regeerakkoord".

Van der Grinten karakteriseert een regeerakkoord als een "gentlemen's agreement tussen twee of meer partijfracties in de Tweede Kamer betreffende de vorming van een kabinet dat bestaat uit personen die tot de partijen van deze fracties behoren". Van der Grinten wijst op de eigen taak van kabinet en parlement, maar noemt het taken die verweven zijn en die steeds meer verweven zijn geworden. "Een zuiver dualistisch stelsel waarin parlement en kabinet

scherp gescheiden entiteiten zijn, past niet bij de constructie van een parlementair kabinet". Een parlementair kabinet heeft nu eenmaal een monistisch element, waarom zou men dat "verdoezelen", aldus Van der Grinten.

Van der Grinten vergelijkt een regeerakkoord met een trouwbelofte. Het hoeft - net als de trouwbelofte van het huwelijk - niet te verhinderen dat er conflicten en ruzies ontstaan. "Beide partijen, het kabinet en de regeringsfracties, zullen er echter naar streven de ruzies met een verzoening tot een gelukkig einde te brengen".

Voor Van der Grinten is een ideaal regeerakkoord "een summie omschrijving van een aantal beleidsdoelstellingen voor het kabinet, die de politieke kleur en het gezicht van het kabinet bepalen. Een regeerakkoord moet niet een document zijn van tientallen pagina's, waarin op vele onderdelen het door het kabinet te voeren beleid wordt vastgelegd. Het kabinet moet ruimte hebben om te regeren, bestuur te voeren, zoals dit naar haar inzicht en bevindingen nodig is".

5. Voorhoeve's gecoördineerde dualisme

Voorhoeve is de laatste inleider van het ochtendprogramma. Hij ontkent dat regeerakkoorden het parlement mond-dood maken. "Het zijn volksvertegenwoordigers die de teksten opstellen en goedkeuren. Bovendien is een regeerakkoord geen wet van Meden en Perzen". Dat de machtscheiding verloren gaat en er daardoor onvoldoende controle plaatsvindt, weerlegt Voorhoeve door op het volgende te wijzen: "Daar waar de regering het regeerakkoord niet of slecht uitvoert, en daar waar de regering beleidsdaden moet stellen op terreinen die in het regeerakkoord niet als zodanig zijn voorzien, of daar waar coalitiepartijen vinden dat de veranderde omstandigheden ander beleid rechtvaardigen of de precieze invulling van regeringszijde van de gemaakte afspraken correctie behoeft, daar is de regering volstrekt afhankelijk van de instemming van het parlement en kan het parlement dus ook beslist controlerend optreden".

In de regel volgt een kabinet de wens van parlementaire meerderheden, aldus Voorhoeve. "Als een kabinet op basis van een regeerakkoord star elke motie (of amendement) afwijst die niet helemaal uit het regeerakkoord voortvloeit, zou het dualisme teloor gaan. Kamerbreed aangenomen moties en amendementen horen te worden uitgevoerd, tenzij het kabinet zeer dringende redenen vindt om dat te weigeren". Dit voorkomt bovendien "kabinet-arrogantie". ('s Middags zal A.G. van der Spek overigens opmerken, dat het lijkt alsof een verworpen motie nog meer kans heeft om op den duur te worden uitgevoerd dan een aangenomen motie⁷).

6. Schelding der geesten?

Voorhoeve staat een "gecoördineerd dualisme" voor. Hij wil daarmee een positie innemen tussen de (pure) dualisten en de (pure) monisten. Als ik de balans opmaak van de twee deel-onderwerpen uit het ochtendprogramma, dan constateer ik dat Vis de toenemende "privatisering" van de politieke en parlementaire verhoudingen bekritiseert en daarmee de wijze waarop regeerakkoorden worden gesloten. Vis schrijft zelfs elders dat regeerakkoorden de kiezers duperen⁸. 's Middags zal overigens ook Prof. M.C.B. Burkens de monistische tendenzen scherp afwijzen: "Het is nodig, dat wij in goed constitutionele trant vanuit het

huidige monisme de weg terugzoeken naar dualisme".

Daar tegenover pleit Van der Grinten, mijns inziens terecht, voor het niet langer verdoezelen van monistische elementen. Zonder overigens te pleiten voor het compleet vast- en dichtplakken van de verhoudingen. Immers, speelruimte moet er zijn: zowel voor het kabinet als voor de fracties in de Tweede Kamer. Er is natuurlijk geen sprake van dat de kiezers door het sluiten van regeerakkoorden zouden worden gedupeerd. De prijs die zij daarvoor in een parlementaire democratie als de onze moeten betalen, is waarschijnlijk - Tromp vroeg het zich al af - dat er aan het begin van een kabinetsperiode regeerakkoorden worden gesloten.

Voorhoeve's "gecoördineerd dualisme" komt aan beide "uitersten" een beetje tegemoet. In plaats van "strategisch monisme" nu dan "gecoördineerd dualisme". Verraadt de keuze van de terminologie modebewustheid, of zou toch Dr. K. Groenveld, directeur van de Teldersstichting, gelijk hebben die in zijn slotwoord zei, te vrezen dat gecoördineerd dualisme en strategisch monisme "in wezen synoniemen" zijn?

Bij het "coördineren" van de dualistische verhoudingen is het geen overbodige luxe, zo lijkt het, om te weten wie nu eigenlijk de echte politieke leider is. Duidelijkheid is voor alle betrokkenen beter en voorkomt eindeloze speculaties in de media. Onvoldoende voor het coördineren is, dat Voorhoeve heeft bekend "tot machtsgebruik in staat te zijn"⁹. Of heeft iedereen Voorhoeve verkeerd verstaan en heeft hij over "gecoördineerd dualisme" gesproken? Dat zou pas echt een scheiding der geesten betekenen.

7. Positie Eerste Kamer

Het betoog van Voorhoeve heeft nog meer interessante zaken opgeleverd. Volgens hem moet een kabinet (ook) de verhoudingen in de Eerste Kamer respecteren. "De suggestie van de CDA-fractievoorzitter in de Eerste Kamer, dat een eventuele oppositionele meerderheid in dat huis zich maar moet schikken naar de coalitie-meerderheid in de Tweede Kamer, wijs ik af"¹⁰.

Ik hoop dat Voorhoeve zich de consequenties van deze uitspraak heeft gerealiseerd. In ieder geval is het een opmerking waarop senator Geertsema - de allereerste vragensteller uit de zaal - zal aansluiten. Hij vraagt naar de rol van de Eerste Kamer bij het sluiten van een regeerakkoord. Volgens Van der Grinten is die er niet. "Wij moeten het niet te moeilijk maken!". "Nou goed", zegt Geertsema terecht, "maar dan ben ik er ook niet aan gebonden!". "Jawel, op grond van Uw partijpolitieke gebondenheid", riposteert Van der Grinten. In de discussie die zich vervolgens ontspint, spreekt mevrouw Kappeyne Van de Coppello de vrees uit dat een kabinet uiteindelijk zelfs het ontbindingswapen tegen de Eerste Kamer zal inzetten, net als Kuypers in 1904¹¹.

8. Voor de "poppetjes" meer tijd

Tenslotte doet Voorhoeve tijdens zijn inleiding de suggestie, bij het sluiten van een regeerakkoord - tijdens de kabinetsformatie - ruimer de tijd te nemen voor het samenstellen van de ploeg. Ten onrechte moet volgens Voorhoeve de personele invulling altijd in een "ijltempo" plaatsvinden. "Beter een week lang verkeerde speculaties in het nieuws, dan vier jaar lang een verkeerde persoon in het kabinet", aldus Voorhoeve.

Hij stelt voor allereerst de hoofdlijnen van het te voeren beleid in een principe-akkoord vast te leggen, dan de departementen en staatssecretarissen te verdelen en vervolgens het principe-akkoord uit te werken tot regeerakkoord en de ploeg samen te stellen. Iets vergelijkbaars heeft de commissie-Biesheuvel in haar rapport *Relatie kiezers-beleidsvorming* bepleit. Zij bepleit niet alleen een regeerakkoord "op hoofdpunten", maar ook dat de kandidaat-ministers op enigerlei wijze betrokken worden bij de vaststelling van het regeerakkoord en in de gelegenheid worden gesteld daaraan een reële bijdrage te leveren¹². Het zijn aardige suggesties zowel van Voorhoeve als eerder van de commissie-Biesheuvel. Of ze worden uitgevoerd, hangt af van de politieke omstandigheden op het moment van de kabinetsformatie.

9. Over de fragmentatie van de politieke cultuur en de noodzaak van een publiek debat

's Middags stonden de deel-onderwerpen "de plaats van de partij in de politieke cultuur" en "buitenparlementaire oppositie" op het programma. De Utrechtse hoogleraar staatsrecht - lid voor de VVD van de Eerste Kamer - M.C.B. Burkens sprak over het eerste onderwerp. Drs. P. Kalma, adjunct-directeur van de Wiardi Beckmanstichting, was wegens ziekte verhinderd. Zijn bijdrage werd door Dr. K. Groenveld voorgelezen. A.G. van der Spek, oud-fractievoorzitter van de PSP in de Tweede Kamer en Drs. M. Smits, CDA-Tweede Kamerlid, bespraken het vierde (en laatste) deel-onderwerp.

Sleutelbegrip in de bijdrage van Kalma was het begrip "fragmentatie". Van "verzuild" heeft het Nederlandse electoraat zich ontwikkeld tot een electoraat dat van geen vaste bindingen meer wil weten. Bijvoorbeeld partijprogramma's illustreren de fragmentatie. "Van de vrouwengevangenis tot het recht op onderwijs in de Friese taal, het is allemaal te vinden in de programma's", aldus Kalma.

Het geloof in het integrerende vermogen van politieke partijen is het geloven in een onbereikbaar ideaal. Fragmentatie moet als essentieel kenmerk van de democratische samenleving worden geaccepteerd. Op basis hiervan moet een nieuwe visie worden ontwikkeld op de intermediaire rol die politieke partijen te vervullen hebben. "Een visie, waarbij het streven naar integratie plaats maakt voor het streven naar lichtere vormen van coördinatie". Voorts moet een nieuwe visie op de plaats van politieke partijen worden ontwikkeld. Politieke partijen moeten meer dan vroeger de plaats worden, waar het publieke debat tot ontwikkeling komt. "In een gefragmenteerde politieke cultuur is dat publieke debat, op basis van de wil tot rationele argumentatie, een levensnoodzaak"¹³. CDA en VVD hebben zich wat dat betreft onvoldoende aangepast aan de eisen van een gefragmenteerde politieke cultuur. Het debat, essentieel aspect van een moderne politieke partij, ontbreekt in die partijen nog sterk, aldus Kalma. De VVD staat op het punt daar wat aan te doen, zo lijkt het.

10. Fragmentatie als symptoom van een post-emancipatorische overgangsfase

Burkens stemt in met Kalma's constatering dat er alom in onze cultuur van fragmentatie sprake is. Maar voor Burkens is dit geen reden om de klassieke ambitie van politieke partijen een integrerende functie te vervullen, op

te geven. Fragmentatie is niet meer dan een symptoom van een overgangsfase. Ook de post-emancipatorische (versplinterde) samenleving zal op den duur behoefte tonen aan bindingen. "Individualisering blijkt te kort te schieten in de confrontatie met ongrijpbare en onbeheersbare problemen, zoals oorlogsdreiging, werkeloosheid, milieuvervuiling, vergrijzing en eindigheid van natuurlijke hulpbronnen".

Daarnaast hebben de politieke partijen volgens Burkens zelf sterk bijgedragen tot de politieke fragmentatie. Politieke partijen fungeren onvoldoende als intermediair tussen overheid en burger. "Wat ik wraak is het sterk monistisch karakter van het politieke functioneren". Een principiële distantie tegenover het regeringsbeleid is vrijwel onmogelijk. In plaats van beginselen, belijden wij "een vaag rommeltje aan humanistische waarden waar niemand kwaad mee kan". Kortom, omdat de politieke partijen deel uitmaken van de Haagse kaasstolp, kunnen zij naar de burgers niet integrerend werken. Politieke partijen moeten uit onder de Haagse kaasstolp en hun beginselen uitdragen. Immers, als het niets is met de intenties, de beginselen, wat voor resultaten kunnen wij dan verwachten, zo vroeg Burkens zich af.

11. Buitenparlementaire oppositie en burgerlijke ongehoorzaamheid

Van der Spek en Smits spreken tenslotte over buitenparlementaire oppositie. In samengevatte vorm komt het onderscheid tussen hun benaderingen op het volgende neer. Smits vindt dat buitenparlementaire acties - soms uitmondend in burgerlijke ongehoorzaamheid - op zich best mogen ("zijn op zichzelf niet onrechtmatig") en in ieder geval een signaalfunctie hebben ("heeft als signaal een waarde", volgens Smits, "er kan een moreel appèl uit opklinken"), maar de samenleving moet er (verder) geen last van hebben, of althans geen nadrukkelijke schade door lijden.

Van der Spek verdedigt de stelling dat het plegen van burgerlijke ongehoorzaamheid niet alleen geoorloofd is en een bepaalde functie heeft, maar dat de samenleving er in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden ook best "last" van mag hebben. "Zelfs het overschrijden van de grenzen van het vigerende formele recht is in bepaalde gevallen legitiem", aldus Van der Spek.

Het heeft mij niet verbaasd, dat de discussie over deze twee laatste inleidingen zich vooral toespitste op de vraag naar de grenzen van de aanvaardbaarheid van bepaalde vormen van buitenparlementaire actie.

12. Hoofdthema symposium bleef onderbelicht

Ik vond het symposium zeer goed geslaagd. Jammer was alleen dat door de veelheid aan deel-onderwerpen en inleiders het hoofdthema van het symposium wat onderbelicht bleef. Eigenlijk is alleen Voorhoeve kort op dat thema ingegaan.

Voor mij hield het hoofdthema vooral in of - en zo ja, in hoeverre - democratie een scheiding der machten moet inhouden. Of democratie niet veeleer een verdeling van machten inhoudt, een gematigde overheid, waarin de ene macht de andere controleert¹⁴. Het thema hield ook voor mij in de vraag hoe de huidige praktijk van strakke regeerakkoorden zich verhoudt tot de eisen van de democratie en de verdeling der machten. Hoeveel vrijheid

heeft een parlement nodig om nog onafhankelijk te kunnen controleren wat een kabinet doet, tegenover de vraag hoeveel armslag een kabinet nodig heeft om - zeker in tijden van teruggang - nog een beetje te kunnen regeren.

Sluit het in Nederland geldende parlementaire stelsel bijna niet per definitie dualisme of monisme in pure vorm uit? Het eerste, omdat binnen het Nederlandse veelpartijstelsel voor het verkrijgen van een meerderheid coalitievorming noodzakelijk is en er dus altijd van een bepaalde politieke verwantschap sprake zal zijn, waarbij geldt dat men niet gauw de "eigen" ministers zal laten vallen. En het tweede niet, omdat bijvoorbeeld het ministerschap niet met het kamerlidmaatschap te verenigen is. Dus zal er altijd een tussenvorm gelden, met - afhankelijk van de politieke omstandigheden - in de ene periode een licht accent op dualistische elementen en in een andere periode op monistische elementen. Dit bredere perspectief, wat toch de achtergrond vormde voor de deel- onderwerpen, kwam nauwelijks naar voren. Men had de neiging in de deel-onderwerpen zelf te blijven hangen. Wellicht kan het bredere perspectief nog bij een andere gelegenheid de aandacht krijgen. In ieder geval, als de scheiding der geesten beperkt blijft tot strategisch monisme óf gecoördineerd dualisme, dan is er weinig reden tot paniek.....

Noten

1. *Liberaal Reveil*, no.4/1984 (december), pp. 4-7; *Intermediair* jrg 20, no. 50, pp. 17-21, jrg. 21, no. 15, pp. 23-31, no. 19, pp. 35-39 en no. 28, pp. 29-33, en "Over de kwaliteit van de Tweede Kamer" (oratie), M.P.C.M. van Schendelen, Samsom, H.D. Tjeenk Willing, Alphen aan de Rijn, 1984, p. 51.
2. Vergelijk de opmerkingen van Vis in zijn artikel "Informatie overschrijdt grenzen opdracht", in: *De Volkskrant*, Open Forum, 24 juni 1986.
3. Vanuit de zaal opperde later JOVD-Hoofdbestuur lid Leo Pier Stoel in dit verband nog eens te denken aan een vorm van een referendum.
4. J.J.C. Voorhoeve, "PvdA hoeft zich niet tegen VVD af te zetten", artikel in: *NRC Handelsblad*, 25 oktober 1986, "Als de PvdA zich heroriënteert, het kwartaire-sectordenken van de jaren

zeventig overwint, meer oog krijgt voor evenwicht tussen de collectieve en de particuliere sector, en wat meer waardering voor een bondgenootschappelijke in plaats van een nationale aanpak van het vredes- en veiligheidsvraagstuk, zou er in de jaren negentig nog best eens wat moois tussen PvdA en VVD kunnen opbloeien".

5. Zie themanummer *LEF*, "Socialistisch-liberale samenwerking in de praktijk", jrg no. 15, november 1986.
6. Zie ook van W.C.L. van der Grinten, "Regeerakkoorden binden fracties". in: *Namens* jrg. 1 (1986), aflevering 5m pp. 246-249.
7. Van der Spek heeft dit eerder gezegd in de Bijzondere commissie voor Grondwetszaken (UCV), 103e vergadering, 2 september 1985, p. 27.
8. J.J. Vis, "Regeerakkoord dupeert de kiezer", artikel in *Namens*, jrg 1 (1986) aflevering 5, pp. 250-252.
9. Interview met Alice Oppenheim in: *Elseviers Magazine*, 30 augustus 1986.
10. Zie opmerkingen Prof. Christiaanse, in: *Handelingen Eerste Kamer 1986-1987*, p. 338. en de artikelenreeks over de Eerste Kamer, in: *De Volkskrant* (8, 10, 14, 20 en 22 januari 1987 en 5 februari 1987) en mijn artikel "Lubbers en de Eerste Kamer", in: *Intermediair*, 23e jrg, no. 6, 6 februari 1987, pp. 31 en 32.
11. Mevrouw Kappeyne van de Coppello betoonde zich reeds bij de laatste grondwetsherziening een tegenstandster van het ontbindingsrecht met betrekking tot de Eerste Kamer, *Handelingen Tweede Kamer 1979-1980*, pp. 1959 en 2105.
12. Zie het rapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, p. 106.
13. Heeft Kalma, net als eigenlijk Tromp, het aloude ideaal "du choc des opinions jaillit la vérité" voor ogen?
14. Ten onrechte wordt vaak de term (en het begrip) "séparation des pouvoirs" toegeschreven aan Charles de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu. Het komt, voor zover ik heb kunnen nagaan, in zijn beroemde werk "L'Esprit des Lois" niet voor. Veel belangrijker is ook voor Montesquieu een "gouvernement modéré" en "le pouvoir arrête le pouvoir". Zie ook de *Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht XCV*, verslag van de algemene vergadering op 25 april 1986, rede van de voorzitter Mr. W. Konijnenbeld, Samsom H.D. Theenk Willink, 1987.

* Mr. J.H.C. van Zanen is werkzaam bij GAMMA, Landelijke Organisatie voor Sociaal-Cultureel Werk te Utrecht.

Friedrich Hayek tussen Liberalisme en Conservatisme



P. Cliteur*

1. Inleiding

Eén van de opvallendste verschijnselen uit de jaren



I. Kotterman-Van de Vosse*

zeventig is de hernieuwde belangstelling voor liberaal en conservatief gedachtegoed¹. Werken als die van Nozick

en Rawls werden populair en opnieuw trad ook de Grand Old Man van het liberalisme op de voorgrond: Friedrich August Von Hayek².

Nu is er met Hayek als belangrijk hedendaags liberaal iets bijzonders aan de hand: hij wordt zowel door liberalen als conservatieven geclaimd. En beiden hebben een beetje gelijk. Een feit is dat Hayek zelf uitlegt, waarom hij geen conservatief genoemd wil worden. Maar daar staat tegenover dat hij zo vaak put uit conservatief gedachten-goed³, dat men geneigd is Hayeks eigen woorden enigszins te relativiseren. Wij willen met het onderstaande een typering geven van Hayeks werk en dan met name aandacht besteden aan de vraag, in welke zin hij schatplichtig is aan de conservatieve traditie.

2. Kritiek op het socialisme

Het eerste boek waarmee Hayek op slag bekend werd, was *The road to serfdom* (1944). *The road*⁴ was geen economisch werk, maar een politiek-filosofisch tractaat, dat zowel in Engeland als Amerika onmiddellijk furore maakte. Maar het was ook een boek dat vele vijanden kreeg. Toen Hayek het na het succes dat het in Engeland had, aanbood aan Amerikaanse uitgever, werd het door drie daarvan geweigerd. Later bleek dat dit niet zozeer te maken had met twijfel aangaande het succes van het boek, maar dat men het "unfit for publication by a reputable house" achtte⁵. Het zou ook nog lange tijd op de index van verboden boeken van het linkse establishment staan.

Maar hoe verwerpelijk zijn ideeën voor bepaalde kringen ook mogen zijn, zijn academische loopbaan heeft dat niet kunnen schaden. In 1950 accepteerde hij een leerstoel aan de Universiteit van Chicago, en - wat opmerkelijker is - nu niet als econoom maar als hoogleraar in de "social and moral sciences". Elke week werden er seminars gehouden waaraan de meest prominente leden van *civitas academica* deelnamen, en veel van wat daar besproken werd zou later zijn weg vinden naar *The constitution of liberty* (1960): een groots opgezet werk waarin een systematische uiteenzetting werd gegeven van de argumenten voor en tegen individuele vrijheid.

The road to serfdom is een politiek boek en de schrijver heeft dat zelf niet onder stoelen of banken gestoken. In het voorwoord tot een nieuwe editie uit 1976 gaat hij in op de vraag, wat er naar zijn mening na al die jaren waardevol is gebleven aan het boek⁶. Hij schrijft dan dat hij het sinds de verschijning in 1944 niet meer had gelezen, maar dat hij er nu - na lezing - weer trots op is⁷. Het boek kan worden gelezen als een eenvoudige inleiding tot zijn werk, waar de schrijver nog volledig achter staat.

Zoals meer boeken uit die tijd (Poppers, *The Open Society* bijvoorbeeld) is *The Road* gepreoccupeerd met het vraagstuk van het totalitarisme en ook daarom had het zo'n enorme invloed op de Amerikaanse conservatieven. Hoe heeft het in Duitsland zover kunnen komen? En in hoeverre is de nationaal-socialistische gezindheid ook in het Engeland van zijn tijd te ontwaren? Wat is de verhouding tussen socialisme en nationaal-socialisme? Zijn die twee elkaars antipoden, zoals socialisten ons willen doen geloven, of duidt de gelijkenis van de twee woorden toch op een verwantschap van ideeën?

Dat nationaal-socialisme een permanent gevaar betekent, is iets dat Hayek onomwonden stelt: "Het is nu noodzakelijk de onaangename waarheid vast te stellen dat

het gaat om het niet denkbeeldige gevaar van een herhaling van het lot van Duitsland". Ook in het Engeland van zijn tijd constateert hij het stellige voornemen de organisatie van de natie, die voor defensiedoeleinden tot stand is gebracht, voort te zetten en te hanteren als apparaat voor de wederopbouw. Hij vindt bij zijn tijdgenoten ook hetzelfde cynisme en realisme, dezelfde verachting voor het negentiende eeuwse liberalisme en een aanvaarding van onafwendbare historische wetmatigheden. Kortom, dezelfde ideeën die in Duitsland de vrijheid vernietigd hebben, zijn ook in Engeland te onderscheiden⁸.

En dan de naïviteit van vele analyses van het nationaal-socialisme. Er zijn maar weinigen die zich bereid tonen in te zien dat de opkomst van fascisme en nationaal-socialisme niet een reactie was op socialistische stromingen van de voorafgaande periode, maar juist het resultaat ervan. Dat is een historisch verband dat zelfs diegenen niet inzien, die terdege beseffen dat tussen het communistische Rusland en het nazistische Duitsland grote overeenkomsten te constateren zijn.

3. Twee tradities binnen het democratisch denken

Uit het voorgaande blijkt wel dat Hayek zich bepaald niet alleen met economische analyses bezighoudt, maar dat hij filosofische, psychologische, politieke en historische inzichten in zijn boeken heeft verwerkt. Toch heeft hij aan de economie een idee ontleend dat hij op tal van andere terreinen, waaronder het recht, heeft toegepast. Dat is de gedachte van een spontane, zichzelf regulerende orde - een orde die misschien bijgestuurd kan worden, in zijn ontwikkeling bevorderd, maar niet geconstrueerd of door planning verregaand beheerst. Het is dit soort spontane ordeningen, waarvoor de conservatieven ook altijd de aandacht gevraagd hebben. Bij Burke vind je de organische groei verdedigd boven een voorliefde voor mathematisch-rationele constructie, waarvan hij de Franse revolutionairen en hun verlichte voorgangers betichtte⁹.

Opvallend is wel, dat Hayek in *The road to serfdom* nog sterk vast blijft houden aan de idealen van de Franse Revolutie en deze verdedigt tegen de aanvallen van Plenge, Ostwald en andere protonazisten. In het latere werk van Hayek komen wij dat niet meer tegen. Wij zien hem dan - net als andere conservatieven - steeds strenger oordelen over de Franse Verlichting die met het Cartesiaans rationalisme als uitgangspunt zo'n ingrijpende invloed had op de revolutie¹⁰. Die kritiek op wat Hayek het Frans constructivisme of rationalisme noemt, komt behalve in zijn laatste grote boek *Law, legislation and liberty* en in de essaybundels, ook duidelijk naar voren in *The Constitution of liberty* en dan met name in het vierde hoofdstuk dat blijkens de titel gewijd is aan vrijheid, rede en traditie.

Hayek maakt daar een onderscheid tussen "two different traditions in the theory of liberty":

"One empirical and unsystematic, the other speculative and rationalistic, the first based on an interpretation of traditions and institutions which had spontaneously grown up and were but imperfectly understood, the second aiming at the construction of an utopia, which has often been tried but never successfully"¹¹.

Dit onderscheid is een vaste constante in de gehele conservatieve cultuurkritiek sinds 1945¹². In *The road* is het nog niet te vinden, maar het vormt in *The constitution* een geleidelijk aanzwellend Leitmotiv. Wij vinden het on-

derscheid ook bij de door Tocqueville¹³ geïnspireerde Joodse historicus Jacob Leib Talmon in *The origins of totalitarian democracy* en, zeer briljant uitgewerkt, ook bij de, zoals hij zelf zegt, "true, self-confessed - perhaps only - neo-conservative" Irving Kristol. Net als Kristol is Hayek ervan overtuigd, dat de tragiek van de moderne tijd gelegen is in de toenemende vergetelheid waarin de eerste traditie is geraakt en de toenemende dominantie van het Franse radicalisme. "It has been the rationalist, plausible, and apparently logical argument of the French tradition, with its flattering assumptions about the unlimited powers of human reason, that has progressively gained influence, while the less articulate and less explicit tradition of English freedom has been on the decline"¹⁴ Als vertegenwoordigers van die twee tradities noemt hij dan van de Britse verlichters: de Schotten Hume, Smith and Ferguson, evenals hun Engelse tijdgenoten Tucker, Raley en Burke. Daar tegenover stond dan de traditie van de Franse Verlichting met haar cartesiaans rationalisme, de encyclopedisten. Rousseau, de fysiocraten en Condorcet waren daarvan de belangrijkste vertegenwoordigers¹⁵. Dat het onderscheid tussen de twee tradities niet geheel samenvalt met nationaliteit wordt bewezen door het feit dat Montesquieu, Benjamin Constant en Tocqueville - Fransen dus - geestelijk duidelijk verwant zijn aan de Britse traditie. En Godwin, Priestly, Price¹⁶ en Paine - hoewel Engelstalig - behoren in intellectueel opzicht tot de Franse traditie¹⁷.

4. Het conservatisme afgewezen

Dat er tussen de gedachten van Hayek en de conservatieven overeenkomsten te signaleren vallen, is natuurlijk ook aan Hayek zelf niet ontgaan. Toch heeft hij er bezwaren tegen dat zijn werk als conservatief wordt getypeerd. Aan het einde van *The constitution* is een opstel opgenomen, waarin hij speciaal op deze kwestie ingaat.

Daarin zegt Hayek dat, hoewel de positie die hij inneemt vaak als conservatief is getypeerd, hij toch denkt dat er belangrijke verschillen zijn tussen wat men de conservatieve traditie noemt en zijn eigen liberale standpunt. Wat hij vooral afwijst in het conservatisme is dat "by its very nature it cannot offer an alternative to the direction in which we are moving"¹⁸. Het conservatisme is namelijk een stroming die zich verzet tegen drastische veranderingen, maar die zelf niet voor een bepaalde richting kiest: het is in eerste instantie een verzetsbeweging, een rem op radicalisme, maar "it does not indicate another direction" en daarom is het ook het noodlot van het conservatisme "to be dragged along a path not if its own choosing". Omdat het conservatisme zich keert tegen de dominante stroming, wordt de positie van degenen waar het zich tegen verzet:

*"The position which can be rightly described as conservative at any time depends (...) on the direction of existing tendencies. Since the development during the last decades has been generally in a socialist direction, it may seem that both conservatives and liberals have been mainly intent on retarding that movement. But the main point about liberalism is that it wants to go elsewhere, not to stand still"*¹⁹.

Het is duidelijk dat Hayeks afwijzing van het conservatisme staat en valt met de mate waarin men zijn omschrijving van dat conservatisme toereikend acht. Het is

de oude visie²⁰ op het conservatisme, die luidt "conservatief = achtergebleven, zoals Jan Romein de gedachten van de historicus J.H. Robinson over het conservatisme parafraseert²¹. Maar is die visie houdbaar? Wordt het conservatisme hier niet teveel als een louter formele houding getypeerd: afwijzend ten opzichte van de veranderingen, wat deze veranderingen ook zijn mogen? Zou men het conservatisme anders typeren, bijvoorbeeld als de verdediging van een bepaalde methode van sociale verandering, namelijk veranderingen door trial and error, reformistisch in tegenstelling tot revolutionair, voorzichtig in plaats van radicaal, dan is het duidelijk dat Hayek tot de conservatieven gerekend kan worden²².

Ook in andere opzichten is Hayek een typische conservatief. Zo kan men bijvoorbeeld denken aan de overtuiging die wij bij alle conservatieven van Weaver tot Kristol aantreffen, dat een politiek systeem of een politiek instituut als de rechtsstaat alleen maar kan voortbestaan als deze gedragen wordt door wat je zou kunnen noemen, een innerlijk overtuiging. In het voorwoord van *The constitution of liberty* legt Hayek daar sterk de nadruk op, ja hij schrijft zelfs dat het verval van die overtuiging één van de redenen is geweest tot het schrijven van zijn boek. Wel, dit is een typisch conservatief thema. Zo schrijft John H. Hallowell in *The moral foundation of democracy*:

*"If democracy survives as a form of government, it will be not simply because it has become strong enough in a military and economic sense to resist the threat of aggression and annihilation but because it is essential to the political implementation of a philosophy of life which demands it"*²³.

Anders gezegd, "Our institutions require a philosophy of life to sustain them"²⁴. Vandaar ook dat wij conservatieven altijd een paar dingen zien doen: waarschuwen tegen de liberale tendenzen in het totalitaire socialisme, schetsen welke constitutionele buffers daartegen moeten worden opgeworpen en aandringen op de noodzaak van een gemeenschappelijke rechtsethische basis, een "public philosophy", zoals het door Walter Lippmann werd genoemd. Wij vinden dat ook weer bij Hayek, als hij het in het voorwoord van *The constitution* heeft over de Westerse waarden die in de vergetelheid zijn geraakt.

Natuurlijk, men moet toegeven dat iedereen gerechtigd is een begrip te omlijnen zoals het hem goedgebeurt. Zo kan men stellen dat de kenmerken die hier als typerend voor het conservatisme worden aangevoerd, dat niet zijn en conservatief noemen de houding of wereldbeschouwing waarbij het behoud, het conserveren, voorop staat. Men kan de conservatieven ook stipulatief typeren, zoals John Stuart Mill deed toen hij hen als de "stupid party" betitelde²⁵. Waar het echter om gaat is de vraag of er kan worden gesproken van een traditie, uitgaande van Burke en voortgezet door Weaver, Hallowell, Santayana, de Bounding Fathers, Kristol, Nock enz., die een familie vormen, een "mode of thought" gemeenschappelijk hebben, een "persuasion", zoals Kristol zegt - een familie die niet alleen gemeenschappelijk heeft dat zij zich blind verzet tegen verandering zonder meer, maar die ook inhoudelijke kenmerken gemeenschappelijk heeft²⁶. Dit lijkt nu zeker het geval. En het is eigenlijk niet zozeer van belang of Hayek zichzelf een conservatief wil noemen of niet - dat is immers sterk afhankelijk van het feit hoe hij het begrip conservatisme omlijnt -, maar wèl of hij kan worden ge-

plaatst in de traditie die hier geschetst wordt, de traditie van Burke: van de spontane groei boven de mechanische constructie, van de geleidelijke verandering binnen een traditie boven de pretentie van het scheppen uit het niets. En dat hij voor deze traditie waardering heeft is duidelijk. Zo zegt Hayek bijvoorbeeld: "To their loving and reverential study of the value of grown institutions we owe (at least outside the field of economics) some profound insights which are real contributions to our understanding of a free society"²⁷.

Een Hayek moet toegeven dat wij die houding bij belangrijke conservatieven als Coleridge, De Bonald, de Maistre, Justus Moser en anderen aantreffen. Een van de bezwaren die conservatieve auteurs tegen het liberalisme inbrengen is, dat het te weinig aandacht heeft voor juist deze elementen. Zo schrijft John Hallowell dat elke maatschappij zijn wortels heeft in de geschiedenis en hij vervolgt:

"It was one of the weaknesses of liberalism that it tended to ignore these roots and to exalt abstract reason to the neglect of custom and tradition. Thus it tended to foster the dangerous illusion that we can construct a civil society de novo and ex nihilo"²⁸.

Hayek zou het met deze kritiek volkomen eens zijn, maar alleen stellen dat wat Hallowell hier als het liberalisme zonder meer typeert, slechts een vervalsverschijning, een soort liberalisme, is, namelijk het Franse constructivistische liberalisme dat hij met het Angelsaksische contrasteert. Wanneer hij in het opstel *Liberalism*²⁹ een onderscheid maakt tussen een tweetal tradities binnen het liberalisme - enerzijds de radicale en constructivistische (die hij verwerpt) en anderzijds de evolutionaire - dan is dat laatste precies wat Hallowell onder conservatisme verstaat.

Hayek eigenlijk een conservatief? Misschien kan men ook dat niet zeggen. Wat men kan stellen is, dat hij op een aantal punten sterk overeenkomsten vertoont met wat in de conservatieve traditie à la Burke naar voren wordt gebracht. Resumerend zou men dat in een paar punten kunnen samenvatten:

1. Hayek heeft met de conservatieven gemeen zijn analyse van een tweetal begrippen van democratie of vrijheid (de libertaire en collectivistische);
2. hij is net als de conservatieven gewikkeld in een strijd tegen het moderne totalitarisme en in zijn aanwijzing van de oorzaken daarvan komt hij tot een vergelijkbare diagnose;
3. hij is net als de conservatieven op zoek naar een rechtsethische grondslag voor het recht;
4. hij is met hen van mening dat het voor het voortbestaan van de Westerse maatschappij van vitaal belang is dat wij zo'n gemeenschappelijke basis vinden;
5. hij heeft net als de conservatieven een grote voorliefde voor geleidelijke spontane groei en een afkeer van elke vorm van radicalisme en mathematisch geredeneerd in de politieke filosofie.

Noten

1. Vgl. voor een tweetal beknopte en heldere inleidingen tot respectievelijk het liberalisme en conservatisme: John Gray, *Liberalism*, Open University Press, 1986 en Robert Nisbet, *Conservatism*, Open University Press 1986. Een kritische bespreking van het liberalisme vinden wij ook in Anthony Arblaster, *The rise & decline of western liberalism*, Basil

Blackwell 1984, met name pp. 333 e.v. Een bundeling artikelen over Nieuw Rechts in *The ideology of the new right*, Ruth Levitas (ed.), Policy Press 1986. Vgl. ook K. Groenveld, "Nieuw Rechts in de V.S. en de VVD", in: *Liberaal Reveil*, juni 1986, pp. 55. e.v.

2. Als belangrijkste nieuwe Hayekiana wijzen wij op: John Gray, *Hayek on liberty*, second edition, Basil Blackwell 1986, niet in de laatste plaats interessant vanwege de uitvoerige bibliografie van en over Hayeks werken (pp. 148 e.v.). Een al wat oudere maar uitstekende, beknopte inleiding tot het denken van Hayek vindt men in: Eamonn Butler, *Hayek, His contribution to the political and economic thought of our time*, Temple Smith, London 1983. In 1985 kwam er ook een pocket-editie uit van Hayeks *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*.

3. Zoals bijvoorbeeld het werk van Edmund Burke, dat van de nog te noemen John H. Hallowell en anderen.

4. Het volgende overzicht van Hayeks werk is een uitwerking van wat de eerste auteur eerder schreef onder de titel "Orde zonder plan", in: *Intermediair*, 14 maart 1986, pp. 165 e.v. en in een boekbespreking naar aanleiding van de Nederlandse vertaling van "The road to serfdom", in: *Rekenschap*, december 1986, pp. 232 e.v.

5. F.A. Hayek, *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, The University of Chicago Press, Chicago 1978, paperback 1985, p. 12.

6. Vgl. F.A. Hayek, "The road to serfdom after twelve years", in: *Studies in philosophy, politics, and economics*, pp. 216 e.v.

7. F.A. Hayek, "De weg naar slavernij", Omega Boek, Amsterdam 1985, p. 11.

8. Vgl. *De weg naar slavernij*, p. 17 en *New studies*, p. 217.

9. Vgl. hierover *Law, legislation and liberty*, pp. 35 e.v. Het gaat hier overigens om een typisch Angelsaksische manier van denken. Vgl. daarover ook het citaat dat Couwenberg geeft in *De strijd tussen progressiviteit en conservatisme*, Den Haag 1959, p. 101 van Austen Chamberlain (1863-1937), die op 24 maart 1925 in het Lagerhuis opmerkte: "Ik voel een diepgeworteld wantrouwen ten aanzien van alle logica in de politiek en de gehele geschiedenis van Engeland rechtvaardigt mijn opinie in dit opzicht. Waarom hebben bij ons in tegenstelling met zoveel andere naties de gebeurtenissen zich in vrede en zonder geweld ontwikkeld? Waarom hebben wij de laatste drie eeuwen, hoe belangrijke wijzigingen zich ook in ons land hebben voltrokken, niet te kampen gehad met de revoluties en plotselinge reacties, die andere landen, met meer logisch begrip dan wij begaafd, hebben gerekend. De reden daarvan is, dat wij instinctief en uit ervaring weten, dat de menselijke natuur niet logisch is, dat wij er verkeerd aan doen politieke instellingen als instrumenten der logica te beschouwen en dat men integendeel de weg die leidt naar vreedzame ontwikkeling en werkelijke hervorming slechts kan vinden, wanneer men angstvallig vermijdt conclusies tot in hun uiterste consequenties door te voeren".

10. Vgl. hierover het opstel "The error of constructivism", in: *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, pp. 3 t/m 23, evenals in hetzelfde boek *Liberalism en The constitution of a liberal state*. Hij bouwt hierin voort op het al wat oudere "The results of human action but not of human design", afgedrukt in *Studies in philosophy, politics and economics*.

11. F.A. Hayek *The constitution of liberty*, p. 54.

12. Vgl. Walter Lippmann, *Essays in the public philosophy*, p. 66, die een liberaal democratisch denken contrasteert met een Jacobijnse democratie. Vgl. ook J.L. Talmon, *The origins of totalitarian democracy*, pp. 2 e.v., die een onderscheid maakt tussen het liberaal democratisch model en dat van de totalitaire democratie. Vgl. ook Irving Kristol, *Reflections of a neoconservative*, pp. 150 e.v. die onderscheid maakt tussen het Amerikaanse model van democratie en dat van de Franse revolutionairen. Men zou in dit verband ook nog kunnen wijzen op Karl Popper, die een onderscheid maakt tussen de volgens trial and error zichzelf voortdurend corrigerende maatschappij en de starre,

tribale samenlevingen die een herleving doormaken in het moderne totalitarisme.

13. Vgl. J.L. Talmon, *The origins of totalitarian democracy*, p. 257.

14. Hayek, *The constitution of liberty*, p. 55.

15. Vgl. voor een kort overzicht van de bijdrage van deze denkers aan het liberalisme: John Gray, *Liberalism*, Open University Press 1986, pp. 16 e.v.; Anthony Arblaster, *Western liberalism*, Basil Blackwell 1984, pp. 177 e.v. en het al wat oudere boek van Guido de Ruggiero, *Geschiede des Liberalismus*, München 1930, pp. 68 e.v.

16. De belangrijkste schietschijf voor Burke in zijn *Reflections on the revolution in France*.

17. Dat Paine een vreemde eend in de bijt was van de Amerikaanse revolutionairen, ook Irving Kristol niet ontgaan. Hij schrijft: "Tom Paine, an English radical who never really understood America (...)". (Vgl. Irving Kristol, "The american revolution as a succesful revolution", in: Irving Kristol, *Reflections of a neoconservative*, p. 87).

18. Hayek, *CL*, p. 55.

19. Hayek, *CL*, p. 399.

20. Vgl. Julius H. Schoeps, in: Schoeps/Knoll/Bärsch, *Konservatismus, Liberalismus, Sozialismus*, p. 11: "In weiten Kreisen gilt konservativ als gleichbedeutend mit reaktionär, restaurativ, vergangenheitsfixiert, vielfach wird es als Synonym für antidemokratisch, rechtsradikal oder fascistisch angesehen".

21. Jan Romein, "Het conservatisme als historische categorie", in: *Historische lijnen en patronen*, Een keuze uit de essays, Amsterdam 1976, p. 515.

22. Vgl. het uiterst verhelderend onderscheid tussen het statisch

en dynamisch conservatisme bij: S.W. Couwenberg, *De strijd tussen progressiviteit en conservatisme*, 's-Gravenhage 1957, p. 83.

23. John H. Hallowell, *The moral foundation of democracy*, p. 66.

24. John H. Hallowell, *The moral foundation of democracy*, p. 67.

25. Vgl. Russell Kirk, *The conservative mind*, Chicago 1963, p.3.

26. Irving Kristol, *Reflections of a neoconservative*, p. 75.

27. Hayek, *CL*, p. 400.

28. John H. Hallowell, *The moral foundation of democracy*, p. 86.

29. In: Hayek, *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, The University of Chicago Press, Chicago 1985, (eerste druk 1978).

* *Mr.Drs. P.B. Cliteur is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Inleiding tot de Rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Leiden.*

**Mr. I. Kotterman-Van de Vosse is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Inleiding tot de Rechtswetenschap van de Rijksuniversiteit Leiden; daarnaast is zij bestuurslid van de VVD-afdeling Oegstgeest en namens Vrouwen in de VVD plaatsvervangend bestuurslid van de Kamercentrale Leiden.*

De Commissie-Oort: Voorstellen voor een Liberaal Belastingstelsel?



Annette Nijs*

Inleiding

Op haar novembercongres in 1986 heeft de Jongeren Organisatie voor Vrijheid en Democratie, de JOVD, de resolutie "Durven kiezen voor een liberaal belastingstelsel" gepresenteerd. De daarin vastgestelde uitgangspunten voor een liberaal belastingstelsel dienen in dit artikel als randvoorwaarden om de aanvaardbaarheid van de voorstellen van de Commissie-Oort voor liberalen te toetsen.

Daarbij blijkt dat liberalen een volledige integratie van de belastingen met de volksverzekeringen voorstaan, met een proportioneel tarief en met een basisaftrek ter hoogte van de kosten voor het minimaal noodzakelijke niveau van levensonderhoud. Hierdoor vervallen enkele nadelen van de voorstellen van de Commissie-Oort met betrekking tot de zogenaamde bruteringsoperatie en de afschaffing van de huidige toeslagen.

De commissie tot vereenvouding van de loon- en inkomstenbelasting, ook wel de Commissie-Oort genoemd, heeft in mei 1986 haar eindrapport "Zicht op Eenvoud" aan het kabinet aangeboden. De hoofdlijnen van dit unanieme advies betreffen:

1. één uniforme grondslag voor de heffing van de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing voor de volksverzekeringen onder gelijktijdige verhoging van het loon met de opslagpremies (de zgn. bruteringsoperatie).
2. één gecombineerd tarief van 40 procent voor de loon- en inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen over één lange eerste tariefschijf, tot f45.000,-, waarbij de premies volksverzekeringen juridisch herkenbaar blijven: 30 procent premiepercentage en 10 procent belastingpercentage.
3. één basisaftrek van f 4.250,- voor de gecombineerde belasting- en premieheffing te samen, die in beginsel

voor iedereen geldt. De bestaande toeslagen worden opgeheven, maar wél blijft de mogelijkheid bestaan van overdracht van de basisaftrek voor meerpersoons-huishoudens, waarvan één van de partners minder dan f 4.250,- verdient.

4. beperking van aftrekposten en vrijstellingen en stroomlijning en vereenvoudiging van de bijzondere regelingen.

Direct na het verschijnen van dit rapport beoordeelde de politieke partijen van ons land het werk van de Commissie-Oort voor wat betreft de aangegeven hoofdlijnen als zeer positief. Het in juli 1985 door het CDA en de VVD afgesloten regeerakkoord vermeldt dan ook het voornemen de noodzakelijke belastinghervormingen langs de hoofdlijnen van het advies van de Commissie-Oort vóór 1 januari 1988 in te voeren. Eind december 1986 stuurde het kabinet haar standpunt over de door de Commissie-Oort gedane voorstellen naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarin bevestigt zij het wenselijk te vinden dat deze voorstellen op hoofdpunten wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt aan de Sociaal Economische Raad, de Stichting van de Arbeid en de Emancipatieraad gevraagd om vóór 1 juni 1987 te adviseren over de voorstellen van de Commissie-Oort. Op 23 maart j.l. heeft de Vaste Commissie van Financiën van de Tweede Kamer gedebatteerd over de voorstellen van de Commissie-Oort.

Kortom: de politiek is druk in de weer met het rapport van de Commissie-Oort. Derhalve is de tijd rijp om eens te bezien in hoeverre de voorstellen van deze commissie overeenstemmen met het liberale gedachtegoed.

In het instellingsbesluit van 20 september 1985, voorafgaande aan de benoeming van de Commissie-Oort, wordt in artikel 2 expliciet als taakopdracht geformuleerd voorstellen te doen ter vereenvoudiging van de loon- en de inkomstenbelasting. Vereenvoudiging houdt automatisch deregulering in. Liberalen hechten veel waarde aan deregulering. Allereerst omdat dit een gewenste terugdringing van overheidsbemoeienis met zich brengt. Daarnaast betekent deregulering veelal een mogelijke verbetering in het functioneren van datgene wat gereguleerd wordt. Vereenvoudiging van het belastingstelsel kan het functioneren daarvan verbeteren door een grotere doelmatigheid, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en doorzichtigheid. Deze voor liberalen relevante voorwaarden voor een goed functionerend belastingstelsel kunnen echter strijdig zijn met andere relevante liberale beginselen. Weliswaar eist vereenvoudiging een zekere tol, zoals de Commissie-Oort zelf aangeeft op pagina 24 van haar verkorte weergave van "Zicht op Eenvoud", maar nimmer mag vereenvoudiging doel op zich zijn. In het vervolg zullen de hoofdlijnen 1, 2 en 3 van de voorstellen van de Commissie-Oort getoetst worden aan de ideeën van liberalen op de terreinen van de rol van de overheid, herverdeling van inkomens, draagkracht en gelijkheid.

Onder belastingen worden hier verstaan: gedwongen geldelijke bijdragen van natuurlijke en rechtspersonen aan de overheid, die, anders dan als boete, krachtens een algemeen bindend voorschrift worden geheven en waar tegenover geen individuele tegenprestaties staan. Dit

betekent onder meer dat ook alle sociale verzekeringspremies, zowel voor de volksverzekeringen (AOW, AWW, AWBZ, AKW en AAW) als voor de werknemersverzekeringen (NWW, WAO, ZW, ZFW) als belastingen worden aangemerkt. (Daar de Commissie-Oort geen voorstellen heeft gedaan op het terrein van de werknemersverzekeringen, worden deze in dit artikel niet nader beschouwd. Deze definitie van belastingen raakt meteen de eerste hoofdlijn).

1. Eén uniforme grondslag voor de heffing van de loon- en inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen

Liberalen streven naar een optimale realisering en invulling van vrijheid voor individuen. De overheid dient deze vrijheid te waarborgen. Een voorbeeld van deze vrijheid is het recht van ieder individu om zich vrij te ontplooiën. Dit betekent onder meer dat iedereen over de minimaal noodzakelijke financiële middelen voor levensonderhoud moet kunnen beschikken. De primaire inkomensverdeling, zoals deze voortkomt uit de marktwerking, is in dit opzicht maatschappelijk ongewenst. Hervreiding geeft de overheid de mogelijkheid om via inkomensoverdrachten, de secundaire inkomensverdeling, tot een rechtvaardige verdeling van inkomens te komen. De stelsels van de volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting hebben de herverdeling van inkomens gemeen. De garantie van een sociaal minimum bestaat immers op dit moment in feite uit een uitkering uit hoofde van de volksverzekeringen, de IAOW en de Toeslagenwet voor diegenen die geen betaalde arbeid kunnen verrichten en waarvan de zorgplicht niet ten laste valt van iemand die wél betaalde arbeid verricht (ouder/verzorger of partner).

Zoals hierboven uitgelegd, dient de overheid deze sociale minimum-garantie te waarborgen. Betaling hiervoor uit de algemene belastingopbrengsten in plaats van de volksverzekeringen is dan ook op zijn plaats. Bovendien kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen. De premies die werknemers moeten betalen hebben namelijk geen relatie met het risico waarvoor werknemers premies betalen: het te allen tijde kunnen beschikken over minimaal benodigde financiële middelen voor levensonderhoud. Werkgevers die premies voor de volksverzekeringen betalen, doen dit überhaupt niet om later aanspraak te kunnen maken op een uitkering in het kader van de volksverzekeringen. Dit alles pleit er derhalve voor om belasting te heffen deels ter dekking van de minimum-inkomensgarantie en deels ter financiering van een deel van de overige overheidsuitgaven. Uit dien hoofde staan liberalen een volledige integratie van belastingen en volksverzekeringen voor. Een uniformering van de heffingsgrondslag via de invoering van het heffingsinkomen, zoals de Commissie-Oort voorstelt, maakt de weg vrij voor de integratie voor beide tarieven. Derhalve is deze hoofdlijn voor liberalen acceptabel, met de kanttekening dat volledige integratie van belastingen en volksverzekeringen nagestreefd dient te worden.

Een volledige integratie ondervangt tevens nog een probleem van de zgn. bruteringsoperatie. Hierbij worden de premielasten voor de volksverzekeringen van de werkgever overgeheveld naar de werknemer onder gelijktijdige verhoging van diens brutoloon met de opslagpremies, zodanig dat op korte termijn de werknemer er

niet in nettoloon op achteruit gaat. De premielast komt echter vanaf dat moment wel geheel op het loon van de werknemer te drukken. Dit betekent dat, indien er in een later stadium een premiestijging moet worden doorgevoerd, de werknemers relatief zwaarder dan nu belast worden, waarbij ook de werkgevers een deel van deze extra last dragen. Een andere mogelijkheid zou zijn, dat deze verzwaarde premielast onderdeel van discussie gaat worden in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze ongewenste consequenties van de bruteringsoperatie zou in de toekomst worden vermeden bij een stelsel van volledige integratie, zoals liberalen dat voorstaan.

2. Eén gecombineerd tarief over een lange tariefschijf: 30 procent premiepercentage en 40 procent belastingpercentage

In de door de Commissie-Oort voorgestelde gecombineerde heffing van de loon- en inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen blijft de premie voor de volksverzekeringen juridisch herkenbaar: 30 procent. Onder punt 1 is reeds vermeld dat liberalen een totale integratie van belastingen en volksverzekeringen voorstaan. Zij kiezen derhalve één belastingtarief boven een gecombineerd tarief. Een tweede relevant liberaal uitgangspunt hier is het draagkrachtbeginsel.

Liberalen vinden dat iedere burger een bijdrage moet leveren ter financiering van de door de overheid geleverde (quasi-)collectieve goederen. Dit gebeurt rechtvaardig indien iedereen naar draagkracht bijdraagt. Dat wil zeggen, dat de verdeling van de belastingdruk voor deze overheidsuitgaven de relatieve welvaartsverhoudingen niet verstoort. (De overheid kan immers door middel van herverdeling van inkomens daar verandering in aanbrengen indien noodzakelijk (zie punt 1)). Dit wordt bereikt indien iedereen hiervoor een evenredig nut van zijn of haar inkomen opoffert. Wat een evenredige nutsopoffering inhoudt, is een subjectieve keuze, wat zowel tot een degressief, proportioneel als progressief belastingtarief kan leiden.

In Nederland is door het stelsel van hoge marginale tarieven gecombineerd met vele aftrekposten, vrijstellingen en bijzondere regelingen, de werkelijke belastingdrukverdeling een geheel andere dan verwacht mag worden van een progressief belastingtarief. De belastingverlagende regelingen in ons belastingstelsel benaderen eerder het te verwachten resultaat bij een proportioneel belastingtarief met een hogere basisafrek en onder gelijktijdige sanering van de aftrekposten, vrijstellingen en bijzondere regelingen. Terwille van de enorme vereenvoudiging die hierdoor verkregen wordt en zonder onrechtvaardigheden te introduceren, kan volstaan worden met één proportioneel

belastingtarief voor de huidige belastingen en de volksverzekeringen te zamen. Dit heeft tevens te maken met de derde hoofdlijn:

3. Eén basisafrek, die in principe voor iedereen geldt

Onder punt 1 is reeds aangegeven waarom liberalen vinden dat de overheid een ieder de minimaal noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud moet garanderen. De draagkracht van een individu wordt gevormd door die financiële middelen, welke reesteren nadat de noodzakelijke levensbehoeften zijn vervuld. De basisafrek van f 4.250,-, welke de Commissie-Oort voorstelt, komt beduidend lager uit dan de relevante minimum-bijstandsnorm van f 1.085,-.

Eigenlijk behoort het draagkrachtbeginsel, het bedrag ter hoogte van deze minimumstandaard, niet tot de draagkracht van een individu en zou er dus over dat bedrag geen belasting verschuldigd zijn. Dit pleit dus voor een sterk verhoogde basisafrek. De invoering van een dergelijke verhoogde basisafrek laat de invoering van één proportioneel belastingtarief resulteren in een progressief uitwerkende belastingdruk. Dat de invoering van de verhoogde basisafrek tot f 13.000,- en een uniform belastingtarief van bijvoorbeeld 45 procent denivellerend werken ten opzichte van de huidige situatie, laat tabel 1 zien.

Deze denivellerende werking, zonder dat voor de laagste inkomensgroepen de vervulling van levensbehoefte in gevaar komt, is voor liberalen een bijkomende positieve uitwerking van het hier voorgestelde. Liberalen kiezen dus voor een basisafrek ter hoogte van het sociaal minimum.

Terug naar de door de Commissie-Oort voorgestelde basisafrek. De commissie stelt voor één basisafrek in te voeren die in principe voor iedereen geldt. Deze geïndividualiseerde basisafrek kan worden overgedragen aan de gehuwd of ongehuwd samenwonende partner ingeval één van beiden minder dan f 4250,- verdient. Als ongehuwd samenwonenden dienen de beide partners 18 jaar of ouder te zijn en minimaal één jaar op hetzelfde adres ingeschreven te staan.

Voor liberalen zijn individuen gelijkwaardig en voor de wet gelijk. Zij vinden derhalve dat individuen die zich in gelijke omstandigheden bevinden, op gelijke wijze moeten worden belast. De door de commissie voorgestelde gelijke behandeling van gehuwd samenwonenden en ongehuwd samenwonenden spreekt liberalen zeer aan. De definitie van ongehuwd samenwonenden spreekt liberalen meer aan dan die welke de overheid op dit moment bij de sociale zekerheid hanteert. Bloedverwanten van de eerste en tweede graad die samenwonen en gezamenlijk in de huisvestingskosten en elkaars verzorging voorzien, worden

Tabel 1 Denivellerende werking van de invoering van een verhoogde basisafrek f 13.000,- en uniform tarief (45 procent) (bedragen in duizenden gld.)

inkomen	huidige stelsel		verhoogde basisafrek/uniform tarief	
	te betalen belasting(1)	netto over (2)	te betalen belasting (3)-	netto over (4)
30000	7513	22487	7650	18000
50000	16162	33838	16650	33350
100000	39504	60496	39150	60850
120000	59078	60922	48150	71850

De kolommen 1 en 2 zijn uitgerekend met behulp van het huidige schijfentarief voor de inkomstenbelasting. Rekenvoorbeeld 3 en 4: inkomen 50000 basisafrek 13000, dus belasting te betalen over 50000 - 13000 = 37000. Te betalen 45 procent 37000 = 16650. Over nog: basisafrek + (37000 - 16650) = 13000 - 20350 = 33350.

daar niet tot de groep ongehuwd samenwonenden gerekend. Deze bevinden zich echter wèl in dezelfde omstandigheden als gehuwden en dienen dus een gelijke behandeling als gehuwden te krijgen. Liberalen dringen er dus op aan, dat de overheid dezelfde criteria als door de Commissie-Oort voorgesteld, hanteert bij de gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden.

Het voert te ver in dit korte bestek het verdwijnen van de alleenstaandetoeslag, de aanvullende- en de alleenstaande ouder-toeslag, de arbeidstoeslag en de aanvullende arbeidstoeslag te bespreken. Wèl dient opgemerkt te worden dat, indien de basisaftrek verhoogd wordt tot de hoogte van de uitgaven voor de minimaal noodzakelijke levensbehoeften, het systeem van toeslagen afgeschaft kan worden zonder dat dit onrechtvaardige inkomensgevolgen heeft: een ieder kan immers in zijn noodzakelijke uitgaven voorzien doordat deze onbelast blijven.

Kort zal hier nog aandacht worden besteed aan de opheffing van de aanvullende arbeidstoeslag voor tweeverdieners. Deze is destijds ingevoerd om in de noodzakelijke kosten voor kinderopvang voor tweeverdieners bij te dragen. Liberalen gaan uit van de vrije keuze van individuen, indien twee partners van een leefeenheid met kinderen beiden besluiten te gaan werken. De overheid ziet er immers op toe, dat dit niet noodzakelijk is vanwege een gebrek aan financiële middelen voor de minimaal noodzakelijke uitgaven van levensonderhoud. Het profijtbeginsel rechtvaardigt dat deze tweeverdieners in de kosten van kinderopvang bijdragen naarmate zij daar profijt van hebben. Mocht de overheid vinden dat zij een taak heeft betreffende de verzorging van kinderopvang, dan dient deze

niet in de belastingsfeer gevoerd te worden. Het profijtbeginsel is voor liberalen de rechtvaardigingsgrond om de aanvullende arbeidstoeslag voor tweeverdieners conform de voorstellen van de Commissie-Oort af te schaffen.

Conclusie

Duidelijk beseffend dat niet alle voorstellen van de Commissie-Oort de revue hebben kunnen passeren, kan toch het voorgaande als volgt worden samengevat. Op basis van de liberale uitgangspunten betreffende de rol van de overheid, gelijkheid, herverdeling van inkomsten en draagkracht, komen liberalen op de volgende theoretische invulling van een liberaal belastingstelsel:

1. een volledige integratie van de belastingen met de volksverzekeringen;
2. een proportioneel tarief over het gehele heffingsinkomen;
3. een basisaftrek ter hoogte van de minimaal noodzakelijke uitgaven voor levensonderhoud, en afschaffing van de huidige toeslagen.

Op basis van deze beschrijving van een liberaal belastingstelsel kan geconcludeerd worden, dat de voorstellen van de Commissie-Oort al een aardig eind in de goede richting zijn, maar voor liberalen zeker niet het eindstation.

** Annette D.S.M. Nijs is secretaris sociaal-economische zaken in het hoofdbestuur van de Jongeren Organisatie voor Vrijheid en Democratie en studeert algemene economie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.*

Het Liberalisme en de VVD



J.J. Korbee*

1. Inleiding

Na de verschijning van het themanummer van "Liberaal Reveil" over de VVD is het een goede gedachte om de discussie over het liberalisme en de VVD op gang te houden. Dit artikel gaat over de toepassing van het liberalisme door de VVD. Theoretische verhandelingen over het

liberalisme zijn belangwekkend, vereist zelfs, maar de waarde van het liberalisme en van de VVD blijken pas in de praktijk. In dit artikel wil ik dan ook de praktische toepassing van het liberalisme door de VVD aan een beschouwing onderwerpen. Uiteraard is deze beschouwing van subjectieve aard, maar ik hoop dat zij een aanzet kan zijn tot een dieper nadenken over de plaats van de VVD ten opzichte van het liberalisme.

Allereerst zal ik aangeven wat onder het liberalisme moet worden verstaan. Aan de hand van dit referentiekader zal ik in de volgende paragraaf trachten na te gaan op welke manier en met welke resultaten het liberalisme door de VVD is toegepast vanaf 1982 tot het aantreden van het kabinet-Lubbers-II in juli 1986. Ik doe dit aan de hand van concrete voorvallen en beleidsstandpunten. De laatste paragraaf zal gewijd zijn aan een toekomstvisie op het liberalisme, waarbij vragen aan de orde komen als: "Hoe moet het nu verder?" en "Hoe kan aan het liberalisme nieuwe inhoud worden gegeven?".

2. Wat is liberalisme?

Bij het beschrijven van de inhoud van het begrip liberalisme wordt men geconfronteerd met het gegeven dat hierover vele en uiteenlopende meningen bestaan. Onge-

twijfeld is dit mede een gevolg van het feit dat een wezenskenmerk van het liberalisme is: vrijheid. Liberale denkers en schrijvers houden er niet van om volgens vaste patronen of uitgaande van onweerlegbare stellingen te denken en te schrijven. Daarom is het zo moeilijk te spreken over "het liberalisme als ideologie". Het liberalisme wil de mensen geen vaste normen, waarden en regels aangeven, waarnaar zij hun bestaan moeten inrichten. De vrijheid van keuze wordt centraal gesteld. Iedere vorm van normering betekent een de facto beperking van de vrijheid. In een "welvaartsstaat" als de onze blijkt dit ook duidelijk het geval te zijn. Door het bestaan van de vele regelingen, ge- en verboden, gedragsregels, voorwaarden etc. verdient ons land zeker niet de predicaten "welzijnsstaat" en "vrijheidsstaat".

Uiteraard betekent dit niet dat het liberalisme pleit voor een volledig ongebonden vrijheid, maar voor vrijheid binnen zekere grenzen. Zij vindt haar grenzen daar waar de vrijheid van een ander begint. De taak van de overheid is hier een beperkte, maar wel wezenlijke: zij moet de voorwaarden scheppen voor een rechtvaardige samenleving, zij moet waarborgen dat van de vrijheid op een verantwoorde wijze gebruik gemaakt kan worden; de overheid moet derhalve maximale ontplooiingskansen scheppen. Naar de woorden van Thorbecke zal de overheid de zelfstandige kracht moeten bevorderen van individu, vereniging, provincie en gemeente. Daar waar de overheid meer doet, ontstaan ongelijkheden, scheve verhoudingen en onvrijheden. Terughoudendheid van de overheid ten aanzien van inmenging in het maatschappelijke leven is op haar plaats. Niet voor iedere kwaal moet de overheid direct met een middel klaarstaan. Zij mag niet gelijk worden aan de maatschappij.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden, dat het liberalisme de vrije markteconomie als essentieel beschouwt. De economische krachten moeten volledig tot ontplooiing kunnen komen. Een vrije economie kan immers worden beschouwd als een voorwaarde voor politieke en burgerlijke vrijheid. De overheid dient ervoor te waken dat het marktmechanisme wordt verstoord. Ook hier geldt echter weer: geen volledig ongebonden vrijheid. De overheid heeft tot taak erop toe te zien, dat er rechtvaardige verhoudingen zijn c.q. worden geschapen in industrie, handel en landbouw. Ook binnen het productieproces moeten er rechtvaardige verhoudingen bestaan. Voorts zal er zorg moeten zijn voor die mensen die, veelal door omstandigheden buiten hun wil, in een toestand zijn gekomen waarin zij afhankelijk zijn van anderen. Liberalisme betekent ook het - indien noodzakelijk - zorgen voor de hulpbehoevende medemens, hetgeen voor zowel overheid als burgers verplichtingen schept.

Onlosmakelijk, zo blijkt uit het vorenstaande reeds, is aan de vrijheid gekoppeld de verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid (1) van de staat ten opzichte van het individu en de maatschappij, (2) van het individu ten opzichte van andere individuen, de staat en de maatschappij; een wederkerige verantwoordelijkheid om de vrijheid te optimaliseren. Een verantwoordelijkheid ten aanzien van het voortbestaan van de maatschappij. Het liberalisme is een emancipatoire stroming en maatschappijkritisch: aan de maatschappij valt altijd iets te verbeteren of te veranderen

om de zelfontplooiing van de mensen te bevorderen. Door toepassing van de liberale beginselen moet de maatschappij verder worden ontwikkeld.

Dit impliceert niet dat er maar "met de botte bijl" gewerkt moet worden. Het liberalisme streeft naar een harmoniemodel in plaats van een conflictmodel. Dit streven blijkt ook uit hetgeen het liberalisme leert ten aanzien van het buitenlands- en defensiebeleid: het streven naar de vestiging van een internationale rechtsorde en naar respect voor de mensenrechten. Voorts speelt hier uiteraard een rol: de vrijheid die voor ieder mens op deze wereld moet gelden. De emancipatie van de mens is een streven dat goed past binnen het liberalisme.

De emancipatie mag echter niet leiden tot het ontstaan van ongelijkwaardigheid tussen mensen. Voor liberalen zijn immers alle mensen gelijkwaardig op alle terreinen. Niet alleen de overheid behoort het bestaan van gelijkwaardigheid te bevorderen, maar ook de burgers. Op hen rust de plicht om elkaar in nood te helpen en om verdraagzaam te zijn. Deze verdraagzaamheid heeft een passieve en een actieve kant. Passief: de diversiteit van levensbeschouwingen en overtuigingen moet worden gerespecteerd; actief: de wederzijdse verrijking die uit die diversiteit voortvloeit moet worden erkend. Dit betekent niet dat men ook ten aanzien van onverdraagzaamheid verdraagzaam moet zijn. Onverdraagzaamheid is iets waar krachtig stelling tegen moet worden genomen.

Tot zover in kort bestek hetgeen naar mijn mening onder liberalisme moet worden verstaan. De door de VVD gedurende de kabinetsperiode Lubbers-I ingenomen standpunten inzake de belangrijkste kwesties zal ik in de volgende paragraaf toetsen aan het bovenstaande referentiekader.

3. Beproeving van het liberalisme in de jaren 1982-1986

De verkiezingen die in 1982 werden gehouden leverden de VVD een zetelwinst van 10 op, waardoor de partij op 36 Kamerzetels kwam. Tot dat jaar had een liberale partij sinds 1918 niet over zoveel zetels beschikt. Ook op ander gebied herleven weer oude tijden: een liberale partij is in de kabinetten sinds 1977 weer een belangrijke regeringspartij. Als voornaamste oorzaken van deze opleving van de VVD zijn te noemen:

- de VVD is gelukkig geweest in de keuze van haar politieke voormannen; zowel Hans Wiegel als Ed Nijpels traden met charisma en persoonlijkheid naar buiten op;
- een gedeelte van de groep van "zwevende kiezers" zocht meer aansluiting bij de VVD;
- de liberale principes zijn weer in de belangstelling komen te staan, o.a. door de economische crisis en de problemen op immaterieel gebied.

Dit alles heeft ertoe geleid dat rond 1982 de "golfbeweging", die de liberale stroming door de eeuwen heen kenmerkt, weer een sterk opwaartse beweging maakte.

Betekent dit nu ook dat de VVD gedurende de vorige kabinetsperiode (kabinet-Lubbers-I; 1982-1986) het liberalisme op de juiste wijze in de praktijk heeft gebracht? Zoals gesteld, zal ik in deze paragraaf aan de hand van belangrijke voorvallen en beleidsstandpunten dit trachten na te gaan.

Bij het aantreden van het kabinet-Lubbers-I, bestaande uit acht CDA-ministers en 6 VVD-ministers, in het najaar van 1982, kon worden geconstateerd dat de regeringspartijen zich in een strak regeerakkoord hadden gevonden. Door het maken van duidelijke, maar vooral gedetailleerde beleidsafspraken wilde men de "ministersploeg" en de regeringsfracties op één lijn houden. Het gevolg hiervan was echter wèl, dat de manoeuvreerruimte van de fracties erg klein werd en er voor een, van de regering afwijkende standpuntbepaling weinig kans was. Het democratische tegenspel dat het parlement aan de de regering behoort te kunnen bieden, werd zodoende menigmaal ontkracht. Een laakbare ontwikkeling, die juist de VVD, als "schatbewaarder" van de democratie en van de vrijheid, tot een andere houding had moeten nopen.

Deze gebondenheid leidde ertoe dat bijstelling van maatregelen, die ten aanzien van de eind jaren zeventig begonnen economische crisis moest plaatsvinden, niet of nauwelijks kon plaatsvinden. Ministers of fracties beriepen zich op eerder gemaakte afspraken in het regeerakkoord. Positiever kan worden beoordeeld het door de regering en de VVD voorgestane "driesporenbeleid" (terugdringing werkloosheid, verkleinen financieringstekort en stimulering van het bedrijfsleven) ter beteugeling van de economische crisis. Om dit beleid te realiseren moesten (en moeten nog immer) maatregelen worden genomen, die in het algemeen economisch belang moesten werken, mogelijkwijs ten detrimente van specifieke groepsbelangen.

Vrijheid en verantwoordelijkheid brengen mede dat in ernstige economische crises het algemeen belang boven het specifieke belang moet worden gesteld, overigens zonder dat dit mag leiden tot het achterstellen van één bepaalde groep. De VVD heeft zich de afgelopen vier jaar goed van deze taak gekweten: daarvan getuigt de steun aan forse, maar verantwoorde bezuinigingen, zorgdragen dat (door middel van onder andere de eenmalige uitkeringen) de zwakkeren in de samenleving niet teveel in het nauw kwamen, overheidssteun aan het bedrijfsleven met een te verwachten goede toekomst, intrekken van overheidssteun aan bedrijven zonder toekomst.

Het kabinet kwam voorts met een actief overheidsbeleid ten aanzien van de werkgelegenheid onder immigranten en mindervaliden. Dit mede door de VVD tot stand gebrachte beleid past goed binnen de liberale beginselen. Op grond van sociale gerechtigheid was nu wèl actief overheids-optreden gewenst. Degenen die daadwerkelijk hulp behoeven en in een maatschappelijk ongelijke situatie verkeren, moeten van overheidswege steun ontvangen (in casu door middel van het creëren van werkgelegenheid).

Ten aanzien van zowel onderwijs als gezondheidszorg voerde het kabinet-Lubbers-I grote bezuinigingen door, die veelal op felle protesten stuitten. Terecht steunde de VVD de verantwoorde bezuinigingen op deze terreinen. De verhouding tussen de aan onderwijs en gezondheidszorg beschikbaar gestelde middelen en het hiermede samenhangende rendement was zoek. Het bestaan van een goede maatschappelijke en financiële ordening op deze terreinen strookt met het liberale verantwoordelijkheidsbesef.

Aan stimulering van de economie, vooral op het gebied van technologische ontwikkeling en innovatie, werd echter te weinig aandacht besteed. Door stimulering op dit terrein kunnen de zelfstandige kracht en de ontplooiing

van het individu worden bevorderd.

Ter verlichting van de lasten van de burgers drong de VVD aan op belasting- en/of premieverlaging. De financiële ruimte was echter dusdanig dat dit niet mogelijk bleek. Hervorming van het belastingstelsel bleef ook uit, terwijl dit door de grote ingewikkeldheid hoognodig was (en is). De "tweeverdienerswet", mede bedoeld om tegemoet te komen aan het liberale adagium "gelijkheid", voldoet geenszins aan de verwachtingen en heeft het systeem alleen maar ingewikkelder gemaakt. De gemiddelde belastingbetaler begrijpt er nauwelijks meer iets van en de fraude tiert welig.

Liberalen behoren met betrekking tot de belastinghervorming het niet alleen bij plannen te laten, maar de uitvoering hiervan sterk te stimuleren. De VVD dient niet het voorbeeld van de liberale Kamergenoten uit de vorige eeuw te volgen, door eveneens de belastinghervorming niet ter hand te nemen en het initiatief aan andere partijen over te laten.

Op het gebied van de sociale zekerheid kwam de gewenste hervorming wèl tot stand. Het buiten proporties gegroeide sociale zekerheidsstelsel voldeed al jaren niet meer aan de eisen van gelijkheid en redelijkheid. Vooral dankzij de inspanningen van de CDA-staatssecretaris De Graaf werden omvangrijke hervormingen tot stand gebracht. Zo werden de twee werkloosheidswetten samengevoegd tot één wet, waarin de uitkeringsperiode afhankelijk wordt gesteld van het arbeidsverleden en het mogelijk wordt gemaakt na beëindiging van de uitkering een vervolguitkering te ontvangen. Voorts ontvangen mensen die zowel gedeeltelijk arbeidsongeschikt als gedeeltelijk werkloos zijn voor het laatste een werkloosheidsuitkering. Een toeslagenwet voorkomt dat uitkeringsgerechtigden onder het zogenaamde sociaal minimum komen. Een laatste belangrijk punt is de gelijkstelling in het sociale zekerheidsstelsel van ongehuwd samenwonenden met gehuwden.

De VVD schaarde zich achter deze hervormingen. Het liberale verantwoordelijkheidsbesef ten aanzien van de betaalbaarheid van het stelsel speelde hierbij een belangrijke rol, maar ook het liberale gelijkheidsprincipe. Ondanks de ingewikkeldheid van de wijzigingen is de VVD erin geslaagd het stelsel zo te laten vormen, dat de hulpbehoevende medemens een goed financieel "onderdak" wordt geboden.

Hoe de vereenvoudiging en eenvormigheid gaan uitwerken, moet de komende jaren worden afgewacht, maar de steun aan de hervormingen is juist geweest. Wèl zal de VVD een verdere hervorming van het stelsel moeten stimuleren, omdat in het bijzonder ten aanzien van de bijstand en de AOW (toenemende vergrijzing) problemen aan de horizon opdoemen.

Thorbecke zei reeds dat de taak van de overheid slechts is, het scheppen van de algemene voorwaarden waaronder de ontwikkeling van zelfstandige kracht in individu en vereniging wordt bevorderd. Sinds de jaren zestig zijn het takenpakket en de omvang van de overheid verveelvoudigd en is Thorbeckes stelling volkomen ondergraven. De overheid beperkt zich niet meer tot haar voorwaarden-scheppende - liberale - rol, maar bemoeit zich met alle maatschappelijke ontwikkelingen en geleidingen. De gevolgen zijn schrikbarend en variëren van het geval van een ambtenaar die zijn "bijstand"-buurvrouw beloert

tot het zichzelf in stand houden van een afdeling van het ministerie via het constant schrijven van circulaires aan andere afdelingen.

Weliswaar is actieve overheidsbemoeienis onder zekere voorwaarden (zie vorige paragraaf) soms een liberale eis, maar wij zijn thans wel zeer ver afgedwaald van hetgeen liberalen onder "overheid" behoren te verstaan. Ook in de jaren 1982-1986 kwamen geen wezenlijke hervormingen ten aanzien van vermindering van taken en omvang van het overheidsapparaat tot stand. Integendeel, het aantal ambtenaren steeg verder en de overheidsbemoeienis op velerlei terrein bleef aanwezig. Het "Big Brother is watching you"-idee van George Orwell heeft nog steeds een zekere realiteitswaarde. Juist de VVD had - als bewaarder van Thorbeckes ideeën - krachtig naar afslanking van taken en omvang van de overheid moeten werken. Een kwalitatief goede en op alle niveaus efficiënte overheid is meer in de lijn der liberale gedachte dan de huidige reus op lemen voeten. Hervormingen in het democratisch staatsbestel kwamen in de in deze paragraaf besproken periode eveneens niet of nauwelijks tot stand. Weliswaar kwam in 1983 een Grondwetswijziging tot stand, maar de aanzet en uitwerking waren reeds vele jaren daarvoor geschied. Bovendien betrof de herziening meer een modernisering en systematisering dan een wezenlijke hervorming. Vermeldenswaard is wel dat de mogelijkheid werd gecreëerd dat in Nederland woonachtige buitenlanders, onder zekere voorwaarden, passief en actief kiesrecht ontvangen. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen is deze mogelijkheid geëffectueerd.

Voorts kwam een decentralisatie van taken naar lagere overheden tot stand. Decentralisatie is een goed liberaal streven, maar de VVD had erop attent moeten zijn dat decentralisatie ook een overdracht van de bijbehorende middelen behoort te zijn en dat laatste ontbrak vaak.

Weinig aandacht is door de VVD geschonken aan belangwekkende voorstellen, die door diverse commissies zijn gedaan ter verbetering van ons staatsbestel. De VVD leek bang "heilige huisjes" bespreekbaar te maken, terwijl vooral in de jaren 1981-1984 (protest tegen plaatsing kruisvluchtwapens, aanvechting van het gevoerde sociaal-economische beleid) het toch evident werd dat er in toenemende mate sprake was van een verwijdering tussen kiezers en gekozenen. De VVD heeft zich echter de laatste jaren te weinig ingespannen om oplossingen aan te dragen voor overbrugging van deze toenemende kloof en dus de burgers meer bij het landsbestuur te betrekken. Van hervormingsgezindheid bleek ook wat dit onderwerp betreft niet bij de VVD.

Eenzelfde terughoudendheid van VVD-zijde om consequenties te aanvaarden en conclusies te trekken, viel te constateren bij de beoordeling van de uitkomsten van de RSV-enquête. Het gedegen werk van de parlementaire enquêtecommissie onder leiding van de voorzitter Van Dijk werd politiek niet "vertaald". Verantwoordelijken voor het RSV-debacle bleven politiek onbestraft. Verantwoordelijkheid is één van de belangrijkste beginselen van het liberalisme. Liberalen mogen het dragen van verantwoordelijkheid niet uit de weg gaan en behoren de politieke consequenties voor het handelen of nalaten waar zij verantwoordelijk voor zijn, te aanvaarden. Het feit dat uit de resultaten van de RSV-enquête niet onverwijld politieke consequenties zijn getrokken, vormt een niet uit te

wissen smet op het liberale blaas.

Het buitenlands en defensiebeleid door de VVD in de jaren 1982-1986 voorgestaan, vertoonde meer liberale kenmerken. Vrijheid en verdraagzaamheid werden centraal gesteld. Rechtste én linkse dictaturen werden veroordeeld en de schending van de mensenrechten, waar ook ter wereld, aan de kaak gesteld, zoals in het geval van Zuid-Afrika en Chili aan de ene kant en in het geval van de Sovjetunie en Vietnam aan de andere kant. Het beleid van de VVD was hier genuanceerder, realistischer, maar bovenal evenwichtiger dan bij de andere politieke partijen.

Ten aanzien van het defensiebeleid koesterde de VVD het begrip "vrijheid", ook met betrekking tot de kernwapenproblematiek. De vrijheid, een zo schaars goed in deze wereld, is het meer dan waard goed verdedigd te worden en bovendien wensen liberalen de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor het voortbestaan van de huidige maatschappij. De gevolgtrekking hiervan was dat de VVD de plaatsing van de kruisvluchtwapens in Nederland ondersteunde en verdedigde, maar anderzijds de voorstander was van een actief ontwapeningsbeleid.

Ook het immateriële aspect van het defensiebeleid werd door de VVD niet vergeten. Zo werd, mede door toedoen van de VVD, de discriminatie in de krijgsmacht aangepakt en de integratie van de vrouw in de krijgsmacht bevorderd. Wat deze integratie betreft, had (en heeft) men moeite met het vinden van de juiste modus tussen integratie en operationele belangen.

Eenzelfde goede liberale houding treffen wij aan bij de aanpak van de milieuproblematiek. Vooral de VVD-minister Winsemius onderscheidde zich op dit terrein. Onder zijn bezielende leiding kwamen wetten en andere maatregelen tot stand die, eigenlijk voor de eerste maal op grote schaal, een actief overheidsbeleid inhielden in de strijd tegen de milieuvervuiling. De maatregelen varieerden van een gedwongen beperking door de industrie van de uitstoot van giftige gassen tot het op uitgebreide schaal ter hand nemen van de bodemsanering. Dit beleid van Winsemius, actief gesteund door de VVD, was (en is gelukkig nog steeds) een voorbeeld van overheidsbemoeienis die liberalen niet vreemd mag zijn. Liberalen erkennen immers hun verantwoordelijkheid om de huidige samenleving in goede staat achter te laten voor de volgende generaties.

Hierop aansluitend en overgaand op een ander onderwerp, kan gesteld worden dat deze verantwoordelijkheid ook zichtbaar was bij de problematiek rond de zogenoemde middenschool. Terecht pleitte de VVD voor het op een zijspoor plaatsen van dit schooltype. De definitieve invoering van de middenschool zou een schrijnende belemmering hebben betekend voor de ontplooiing van het individuele kind. Zowel de goede als minder goede leerlingen zouden hiervan de nadelen hebben ondervonden en geen goede aansluiting meer kunnen krijgen op het voortgezet onderwijs en op de arbeidsmarkt.

In de jaren gedurende welke het kabinet-Lubbers-I regeerde kwamen ook diverse kwesties op immaterieel gebied aan de orde. De belangrijkste was de kwestie van de toelaatbaarheid van euthanasie, welke kwestie op het moment dat deze woorden op papier gezet worden, nog steeds niet is opgelost. De VVD pleitte in deze voor een

"liberaler" standpunt en wenste de toelaatbaarheid van euthanasie ruim te interpreteren.

Is een regeling van de euthanasie echter wel wenselijk? Behoort de wetgever niet de nodige terughoudendheid te betrachten ten aanzien van de medische ethiek? De medici zijn immers in deze de deskundigen bij uitstek, waarbij hun handelen zich afspeelt volgens de normen van de medische ethiek, gekoppeld aan het medisch tuchtrecht. Indien zij deze normen grovelijk schenden, valt hun handelen, net als voor andere burgers in deze maatschappij, onder de strafwet. Een regeling voor euthanasie zou er moeten komen, indien er reeds geen regels voor waren. De euthanasie is echter onderworpen aan de ongeschreven regels van de medische ethiek en de geschreven regels van het medisch tuchtrecht en het Wetboek van Strafrecht. De VVD heeft mijns inziens onvoldoende ingezien dat het liberale principe van terughoudendheid van de overheid ten aanzien van de euthanasie behoort te gelden.

Aangezien het kabinet-Lubbers-I, ook na een door de VVD ingediende motie, niet kwam met een nieuw ontwerp Wet Gelijke Behandeling (de civielrechtelijke anti-discriminatiewet), besloot de VVD in 1985 zelf met een concept-initiatiefwetsontwerp te komen. Dit concept hield een brede aanpak (geënt op artikel 1 Grondwet) van de gelijke behandeling in. De belangrijke liberale beginselen komen in het concept tot uiting en ondanks de ingewikkelde materie is de VVD erin geslaagd een en ander duidelijk en helder te formuleren.

De VVD-minister Korthals Altes stelde als aanvulling op het Wetboek van Strafrecht strafrechtelijke anti-discriminatiebepalingen voor. Een uitbreiding werd gegeven in die zin dat discriminatie wordt verboden op grond van ras, seksuele geaardheid en geslacht. Het is evident dat de steun aan het voorstel door de VVD als liberaal kan worden gekwalificeerd.

Ook een zaak op immaterieel gebied was de negatieve beoordeling van de literaire capaciteiten van de schrijver Hugo Brandt Corstius. De VVD maakte in deze kwestie een zeer grote misslag. Het was niet aan de ministers om te oordelen, daarvoor was immers een jury ingesteld. De liberale steun voor het weigeren van de toekenning van de P.C. Hooftprijs aan Brandt Corstius raakte het liberale beginsel "vrijheid" zeer gevoelig. De woorden van Thorbecke: "de regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst" zijn door de VVD op grove wijze geschonden. Dat Brandt Corstius door enkele schandelijke uitspraken een zeker misbruik van de vrijheid van meningsuiting maakte, doet daaraan niet af.

Helaas moet tot slot geconstateerd worden dat gedurende de jaren 1982-1986 de rust binnen de VVD, die zo kenmerkend was voor de partij, soms ver te zoeken was. Het is inherent aan een liberale partij (die toch bestaat uit mensen met een zekere individualistische inslag) dat zich onderlinge meningsverschillen voordoen. De verantwoordelijkheid die liberalen bezitten brengt echter mede, dat die meningsverschillen in onderling overleg worden opgelost, zodat men vervolgens naar buiten toe eensgezind kan optreden. Zo behoort het in een liberale partij althans te gaan. De openlijke ruzie tussen commissaris van de Koningin Vonhoff en minister Smit-Kroes toonde echter het tegendeel.

Ook de plotselinge actie van een deel van de VVD om

Hans Wiegel als (tijdelijk) minister van Binnenlandse Zaken benoemd te krijgen, blonk niet uit door liberaal verantwoordelijkheidsbesef. Het meest schrijnend waren echter de interne machtsstrijd en het geruzie dat na de Tweede Kamerverkiezingen van afgelopen mei voorkwamen. Het is hier niet de plaats tegen deze of gene een beschuldigende vingen te heffen. Geconstateerd kan slechts worden dat een en ander de VVD in een zeer slecht daglicht stelde en dat het hele gebeuren alles inhield wat liberalen ver van zich behoren te werpen.

De periode 1982-1986 overziend, kan geconcludeerd worden dat de voor het liberalisme in 1982 opgaande lijn slechts gedeeltelijk werd doorgetrokken. Op sociaal-economisch gebied stond de VVD een goed liberaal beleid voor, hetgeen ook gezegd kan worden van het buitenlands en defensiebeleid. Positief kan voorts ook worden beoordeeld de aanpak van de milieuproblematiek. Al dit goeds wordt echter grotendeels overschaduwd door het nalaten van de VVD met de zeer wenselijke hervormingen te komen ten aanzien van het belastingstelsel, het staatsbestel en de omvang van het overheidsapparaat (en haar taken). Op immaterieel terrein gaf de VVD ook niet altijd blijk van een liberale houding (met uitzondering van de houding inzake de anti-discriminatie wetten), terwijl menige interne partijkwesitie een smet wierp op het liberale blazoen.

Helaas is de VVD er de afgelopen vier jaar dus niet in geslaagd uit de zo vruchtbare aarde voor het liberalisme voldoende te oogsten.

4. De toekomst van het liberalisme in Nederland

De komende jaren zal onze samenleving geconfronteerd worden met problemen die nu reeds zichtbaar zijn, en met problemen die volledig nieuw voor ons zullen zijn. Deze problemen zullen niet alleen ons Nederlanders bedreigen, maar kunnen ook wereldbedreigend zijn. Van de specifiek Nederlandse problemen zijn te noemen, de toenemende vergrijzing en de zogenoemde "ontgroening" van onze samenleving, de kloof tussen kiezers en gekozenen, het terugtreden van de overheid, de problemen van de tweede en derde generatie immigranten en het opraken van het aardgas. Van de tweede groep problemen zijn te vermelden: de aanwezigheid van grote hoeveelheden vernietigingswapens, het terrorisme, de milieuvervuiling, de Europese identiteitscrisis, de technologische evolutie en het voedselprobleem.

De VVD zal deze problemen met open ogen tegemoet moeten zien en oplossingen moeten aandragen. Om het beleid te kunnen formuleren, zal over een stevige ideologische "bodem" beschikt moeten worden. Geconstateerd moet worden dat het liberalisme in Nederland na 1948 slechts op marginale punten inhoudelijke vernieuwing heeft ondergaan. Zoals de geschiedenis leert en ook uit de vorige paragraaf blijkt, is het falen van een liberale partij mede te verklaren doordat een liberaal-ideologisch houvast ontbrak of verzuimd werd het liberalisme aan de veranderende tijden aan te passen.

Voorts kan heel voorzichtig geconstateerd worden, dat sommige liberale beginselen, zoals door de VVD gepropageerd, reeds goeddeels zijn gerealiseerd of niet meer passen bij de eisen des tijds. Is de sociale gerechtigheid niet reeds gerealiseerd in onze wetgeving? Is zij zelfs niet veelal verworden tot sociale ongerechtigheid, doordat

pogingen verschillende regelingen te ontwerpen voor verschillende groepen vooral ongelijkheid meebrengt? (Men kan denken aan het belastingstelsel en aan de subsidievoorwaarden). Zijn de mensen eigenlijk nog wel in staat tot zelfredzaamheid? Is voorts in Nederland ook de verdraagzaamheid niet reeds in belangrijke mate uitgangspunt van en voor mens en maatschappij?

Mensen veranderen, tijden veranderen, opvattingen veranderen etc. Het liberalisme zal mee moeten evolueren. Het socialisme is niet of nauwelijks meegeëvolueerd en heeft derhalve geen antwoord op de klemmende vragen van onze tijd. Het liberalisme staat eenzelfde lot te wachten, tenzij het zich aan "de polsslag des tijds" weet aan te passen. Wat dat betreft had men vroeger het voordeel nog niet over de media te beschikken die wij thans bezitten. Het geschreven woord was voor het liberalisme een kracht- en inspiratiebron. Liberalen bedreven polemieken en hierdoor werd de liberale ideologie aangescherpt. Heden ten dage hebben wij een "televisiedemocratie" en slaat een goede verschijning op radio of televisie beter aan bij partij en publiek dan een verhandeling over het liberalisme.

Om de veranderende tijden en problemen aan te kunnen, zal de VVD het liberalisme nieuwe inhoud moeten geven. Er kan worden gedacht aan het geven van nieuwe dimensies aan het liberalisme, zoals het tot liberaal beginsel verheffen van het begrip "humaniteit" ter eventuele vervanging van de beginselen sociale gerechtigheid en verdraagzaamheid. Humaniteit, zijnde de zorg voor de ander die onze hulp behoeft, zoals de zwakkeren in onze samenleving, de ouderen, de immigranten e.d.

Als een mogelijk ander nieuw liberaal beginsel kan worden genoemd "hervormingsgezindheid". Hervormings-

gezindheid, zijnde de neiging van liberalen om waar nodig de maatschappij te verbeteren en te veranderen. Juist deze neiging ontbreekt nogal eens bij de VVD, zoals hierboven voldoende is aangetoond. Geen conservatisme en starheid, maar centraal stellen van het streven naar veranderingen en het zoeken van oplossingen voor problemen die opdoemen. Wellicht dat met deze twee nieuwe beginselen een voorzichtig begin kan worden gemaakt met een vernieuwing van het liberalisme in Nederland.

5. Slot

Met het bovenstaande heb ik niet alleen mijn mening meegegeven over het liberalisme in Nederland, maar ook getracht een aanzet te geven (in het bijzonder in de derde paragraaf) tot een meer fundamentele discussie over het liberalisme als ideologie. Is de ideologie verstarde, dan is zij in de praktijk niet meer hanteerbaar. De ideologie dient te allen tijde aan nieuwe omstandigheden te worden aangepast. De burgers moet in hun politieke keuze een ideologisch houvast worden geboden, waardoor een vaste kern van aanhangers kan worden gecreëerd die ook in moeilijke tijden achter het liberalisme blijft staan en die inziet dat het liberalisme niet aan tijd of plaats gebonden is.

Het is de taak van de VVD als liberale partij om aan de door mij bedoelde discussie vorm te geven, opdat aanhangers van de VVD in de toekomst met recht zullen kunnen zeggen: wij zijn aanhangers van het liberalisme!

*

Mr. J.J. Korbee Jr. is werkzaam als juridisch medewerker bij het ministerie van Defensie; vanaf 1985 is hij lid van de VVD-afdeling Rotterdam.

Boekbespreking: Hoe Concurrerend is het Model van de Gereguleerde Concurrentie?*



J.A.M. Maarse*

Onvrede

De gezondheidszorg mag zich tegenwoordig in een grote belangstelling verheugen. Zelden is het openbaar debat

over de vraag hoe het met de gezondheidszorg verder moet, losgebrand als thans het geval is. Politieke partijen en andere organisaties verdringen zich voor de deur waarachter de Commissie-Dekker vergadert, teneinde hun visie op een toekomstige koers voor de gezondheidszorg aan te prijzen. Alleen de PvdA blijkt - helaas - wat in slaap gesukkeld, want deze partij heeft zich tot dusver nog niet met een eigen structuurrapport in de discussie gemengd.

Vanwaar al die belangstelling voor de gezondheidszorg? Twee oorzaken lijken mij er daarbij uit te springen. In de eerste plaats vat in steeds bredere kring de mening post, dat de organisatie van de gezondheidszorg vanuit de optiek van de kostenbeheersing veel te wensen overlaat. Zij bevat onvoldoende prikkels tot een effectieve kostenbeheersing. De ongebreidelde stijging van de uitgaven voor gezondheidszorg is daarom mede een organisatieprobleem. De bezuinigingen beginnen weliswaar vruchten af te werpen, maar zij laten bepaalde fundamentele zwakheden van de organisatie van de gezondheidszorg ongemoeid. Het bezuinigingsbeleid blijft daarmee steken in symptoombestrijding, die op langere termijn onvoldoende soelaas biedt.

In nauwe samenhang hiermee neemt, in de tweede plaats, de scepsis toe over de effectiviteit van het vigerende *beheersingsmodel* om de kostenontwikkeling doeltreffend te beteugelen.

Dit model, waarvan de basis in de Structuurnota Gezondheidszorg (1974) werd gelegd, voorziet in een centrale rol voor de overheid bij de besturing van de gezondheidszorg. De kritiek richt zich met name op de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG), waarvan gevreesd wordt dat zij zal uitmonden in een zeer gedetailleerde regulering van het aanbod van voorzieningen. Daarnaast leeft er ook veel onvrede over de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) en de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG). De WTG bijvoorbeeld voorziet in landelijk uniforme tarieven voor zorgverlening en belemmert daarmee de mogelijkheid van onderhandelingen tussen verzekeraars en instellingen.

In het door de Teldersstichting uitgebrachte rapport *Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg* wordt met het model van de *gereguleerde concurrentie* een alternatief voor het beheersingsmodel geïntroduceerd. Gereguleerd concurrentie wordt beschouwd als een middel om in de organisatie van de gezondheidszorg effectieve prikkels tot kostenbeheersing in te bouwen. Daarbij is een centrale rol voor het marktmechanisme weggelegd. De taak voor de overheid blijft beperkt tot het scheppen van een aantal voorwaarden, die ertoe strekken dat het marktmechanisme geen nadelige gevolgen voor de zorgverlening met zich brengt. Deze voorwaarden betreffen onder meer een verzekeringsplicht voor de consument, een acceptatieplicht voor de verzekeraars en de samenstelling van een basispakket waarop de verplichte verzekering van toepassing is.

Kritische kanttekeningen

In deze bijdrage wil ik enkele kritische kanttekeningen bij het rapport plaatsen. Mijn eerste kanttekening is van meer methodologische aard. In het rapport wordt breed uitgemeten over de vele gebreken in de bestaande organisatie van de gezondheidszorg. Deze gebreken van een in de praktijk functionerend systeem worden vervolgens gezet tegenover de voordelen van een alternatieve organisatie, die haar waarde in de praktijk van de gezondheidszorg nog moet bewijzen. De uitkomst van deze vergelijking laat zich dan wel bij voorbaat voorspellen. Dit probleem knelt des te meer, omdat naar mijn smaak in het rapport bij alle euforie over de voordelen van een gereguleerde concurrentie, te weinig aandacht wordt besteed aan mogelijke nadelen van dit model. Ik kom op een aantal van deze nadelen in mijn commentaar nog nader terug.

Mijn tweede opmerking betreft een onduidelijkheid in het rapport. Gepleit wordt voor een geleidelijke invoering van een gereguleerde concurrentie in de gezondheidszorg. Maar betekent dat nu ook, dat in de toekomstige organisatie van de gezondheidszorg een ruime plaats zal bestaan voor *commercialisering*? In het rapport zoekt men vergeefs naar een antwoord op deze vraag. De invoering van concurrentieverhoudingen behoeft niet automatisch te leiden tot commercialisering van de gezondheidszorg. Niettemin mag er geen misverstand over bestaan dat er met de invoering van concurrentie een belangrijke stap op weg naar de commercialisering van de gezondheidszorg wordt gezet. Daarom lijkt het mij raadzaam om bij de beoordeling van de voor- en nadelen van de gereguleerde

concurrentie zeker ook het perspectief van de commercialisering te betrekken.

Het rapport kent een belangrijke beperking. De gezondheidszorg wordt uitsluitend door een financieel-economische bril bekeken. De samenstellers winden daar ook geen doekjes om. Alles draait om de centrale vraag, welke organisatie van de gezondheidszorg de beste perspectieven voor een effectieve kostenbeheersing zou bieden. De keuze voor een financieel-economisch gezichtspunt geschiedt natuurlijk niet zomaar. Zij wordt gerechtvaardigd door de impliciete veronderstelling, dat de invoering van gereguleerde concurrentieverhoudingen geen negatieve repercussies voor de kwaliteit van de zorgverlening heeft. Het betoog over de veronderstelde verspillingen sluit hierop volledig aan: een eliminatie van verspillingen laat de kwaliteit van de zorgverlening immers onverlet.

In hoeverre de invoering van concurrentieverhoudingen inderdaad zonder nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de gezondheidszorg blijft, is evenwel onduidelijk. Recentelijk heeft de Engelse gezondheidseconoom Maynard¹ erop gewezen, dat het wetenschappelijk onderzoek waaruit het uitblijven van dergelijke nadelige gevolgen zou blijken en dat in het rapport ook wordt aangehaald, op vele onderdelen aanvechtbaar is en dus ook nog de nodige vragen openlaat.

Regulering

Zoals gezegd, ligt aan het rapport de fundamentele veronderstelling ten grondslag, dat invoering van een gereguleerde concurrentie de mogelijkheden tot een effectieve kostenbeheersing aanzienlijk zouden vergroten. Hoe ziet een dergelijke concurrentie er in concreto uit?

In het rapport wordt uiteengezet, dat er om een aantal redenen geen sprake kan zijn van vrije concurrentie. Een dergelijke concurrentie zou er bijvoorbeeld toe leiden, dat mensen met een groot gezondheidsrisico in de problemen zouden geraken bij hun ziektekostenverzekering. De concurrentie zal dus moeten worden gereguleerd. Die regulering zal, zo luidt de redenering, echter veel minder omvangrijk zijn dan in het beheersingsmodel.

Naar mijn mening moet men zich van de voorgestelde deregulering geen overtrokken voorstelling maken. Bij het doorlezen van het rapport blijkt namelijk nogal wat regulering nodig. Zo wordt een algemene verzekeringsplicht ingevoerd. Daarnaast komt er een acceptatieplicht voor de verzekeraars en een wettelijk vastgelegd basispakket voor de verplichte verzekering. Omdat de premiestelling niet afhankelijk mag zijn van de gezondheid en de leeftijd, voorziet het model tevens in een bepaalde verevening tussen de verzekeraars voor een ongelijke spreiding van de risico's. Daarvoor moet de kostenontwikkeling worden genormeerd. Verder kunnen vermoedelijke maximumtarieven voor geneeskundige hulp niet worden gemist. Een Wet Tarieven Gezondheidszorg nieuwe-stijl ligt dus al weer in het verschiet. Misschien kan er alleen in de sfeer van de planningswetgeving winst worden geboekt, maar ook daarvan ben ik nog niet zo zeker (zie verderop). Tenslotte zal ook het te verwachten verzet tegen de daadwerkelijke invoering van concurrentieverhoudingen vermoelijk nog heel wat regulering opleveren, teneinde allerlei belangen veilig te stellen.

Concurrentie

Wat houdt de voorgestelde concurrentie in concreto in? Nadat eerst alle kunstmatige grenzen tussen de ziekenfondsen en de particuliere sector zijn geslecht, moeten de verzekeraars binnen bepaalde voorwaarden (zie hierboven) onderling concurreren om de gunst van de consument. Daartoe dienen zij in hun relatie tot de hulpverleners en instellingen een grote vrijheid van handelen te hebben. Vandaar de noodzaak om de contracteerplicht af te schaffen en het pleidooi voor mogelijkheden om de zorgverlening in HMO-achtige constructies onder eigen beheer te brengen. De voor de WZV en WVG kenmerkende scheiding tussen planning en financiering wordt hiermee dus doorbroken. Alle macht komt bij de verzekeraars te liggen.

Het rapport stoelt op de gedachte, dat invoering van concurrentieverhoudingen een einde maakt aan het betrekkelijke "easy life-management" van met name de ziekenfondsen. Door middel van concurrerende premies en een aantrekkelijk pakket van voorzieningen moet de consument worden geworven en behouden. Deze krijgt immers de exit-optie en kan dus weglopen naar de concurrent. In het verlengde hiervan moeten ook de hulpverleners en instellingen meer aan kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering gaan doen. Met de opheffing van de contracteerplicht vervalt er zowel voor de hulpverleners als voor de instellingen een belangrijke zekerheid voor wat de inkomsten betreft.

In de gezondheidszorg is al heel wat af gediscussieerd over de effecten die van de werking van het marktmechanisme mogen worden verwacht. Binnen het bestek van deze bijdrage zou het te ver voeren alle argumenten nog eens de revue te laten passeren. Het totale beeld is evenwel niet onverdeeld gunstig, zeker als het de kant van de commercialisering op zou gaan. Uit allerlei recent Amerikaans onderzoek² blijkt bijvoorbeeld, dat commercialisering gepaard gaat met *stijging* van de kosten van zorgverlening, die niet wordt gecompenseerd door een betere kwaliteit.

Markt en aanbod

Ik wil mijn commentaar hier tot de gevolgen van de invoering van concurrentie voor de omvang en spreiding van het aanbod van gezondheidsvoorzieningen (planningswetgeving) beperken. Het gemak waarmee in het rapport over deze gevolgen wordt heengestapt, is frappant. Kennelijk wordt verondersteld, dat de markt wel zal zorgdragen voor een voldoende aanbod en spreiding van voorzieningen. In ieder geval bevat het rapport een pleidooi voor een vèrgaande versoepeling van de planningswetgeving. Deze wetgeving zou immers iedere concurrentie in de kiem smoren. Hoever deze versoepeling moet gaan, wordt evenwel in het midden gelaten. Op één plaats voorziet het rapport nog in een overheidstaak ten aanzien van de geografische spreiding van de voorzieningen. Deze taak blijft evenwel oningevuld op grond van de merkwaardige redenering, dat zij niet expliciet de concurrentie in de gezondheidszorg zou betreffen.

Naar mijn mening is het nog maar de vraag, of de consument inderdaad belang heeft bij een minimalistische aanbodregulering van overheidswege. Honorering van aanspraken op zorgverlening houdt niet alleen in dat bepaalde voorzieningen in het pakket zitten, maar ook dat zij in voldoende mate voorradig zijn. Het gevaar is niet denk-

beeldig, dat het aanbod van voorzieningen bij invoering van concurrentie op onderdelen onder druk komt te staan. De minst draagkrachtigen zullen daarvan het slachtoffer vormen (de commerciële gezondheidszorg vult het gat van de beter gesitueerden wel op). Overigens denk ik, dat ook de verzekeraars een duidelijk belang hebben bij een bepaalde aanbodregulering. Een dergelijke regulering biedt hun immers bepaalde zekerheden en legt de onderlinge concurrentie aan banden.

Met betrekking tot de planningswetgeving dient nog een mogelijk misverstand uit de weg te worden geruimd. Als ik het goed zie, wordt de in het rapport ten toon gespreide aversie tegen een dergelijke wetgeving met name ingegeven door de wijze waarop de huidige planningswetgeving, en dan in het bijzonder in het kader van de WVG, is opgetuigd. Het WVG-model is evenwel geen wet van Meden en Perzen. De regulering kan veel minder detaillistisch worden opgezet. Ook de institutionele vormgeving van de planning valt heel anders te construeren, met name door de beslissingsbevoegdheden van de gemeenten en misschien ook de provincies nog eens kritisch te overwegen. Men komt dan bijvoorbeeld uit op een model, waarin de rijksoverheid richtlijnen voor het aanbod van voorzieningen aangeeft, waaraan de verzekeraars zich zullen moeten houden (functionele in plaats van territoriale decentralisatie).

Uitvoeringskansen

Het lijdt naar mijn mening geen twijfel, dat een daadwerkelijke toepassing van het recept van de geregleerde concurrentie per saldo een radicale breuk impliceert met de bestaande organisaties van de gezondheidszorg en in het bijzonder met het overheidsbeleid in de richting van het beheersingsmodel. Die radicale breuk is natuurlijk ook de bedoeling. Maar daarbij ontkomt men niet aan de vraag naar de uitvoeringskansen van een geregleerde concurrentie. Op grond van de beleidsliteratuur en praktische ervaringen in de afgelopen tien jaar, is hier enige scepsis geboden.

In dit verband is het zinvol de buitengewoon trage voortgang met de invoering van de WVG in herinnering te brengen³. Die trage voortgang valt niet los te zien van het effectieve verzet van een aantal gevestigde belangen in de gezondheidszorg. De bureaucratisering heeft immers niet alleen te maken met de complexiteit van de gezondheidszorg, maar ook met het streven van alle partijen hun belangen zoveel mogelijk veilig te stellen, onzekerheden te reduceren, andere partijen "in verzekerde bewaring te stellen", etcetera (de belangenstrijd vormt zelfs een wezenlijk aspect van de complexiteit). Men denke hier alleen aan de verzekeraars, die in de constructie van de WVG slechts zouden moeten betalen en de planning aan anderen (rijk, provincies en gemeenten) zouden moeten overlaten.

Men hoeft geen vreemde in Jeruzalem te zijn om te voorspellen, dat de invoering van geregleerde concurrentie opnieuw veel verzet zal oproepen, in het bijzonder bij de instellingen, hulpverleners en patiëntenorganisaties. Wellicht horen ook de ziekenfondsen nog in dit rijtje thuis, getuige het over het algemeen (zeer) kritische onthaal dat de ziekenfondsen in petto hadden voor het voorstel in de zogeheten Brugnota van de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen. Doemt niet het gevaar op, dat

er weer tien jaar over de organisatie van de gezondheidszorg wordt getwist, zonder dat daarbij veel vooruitgang te noteren valt? Men zou hier kunnen tegenwerpen, dat het klimaat voor grote veranderingen in de gezondheidszorg rijp is. Dat zal dan nog moeten blijken. Ook in het begin van de jaren zeventig was men het er in brede kring over eens, dat er wat moest gebeuren. Maar zie waartoe dit allemaal geleid heeft.

Een ongeclausuleerde toepassing van het recept van de geregleerde concurrentie betekent tegen de achtergrond van de historie van de Nederlandse gezondheidszorg de introductie van een tamelijk lichaamsvreemd element in de gezondheidszorg, - om de vergelijking nog even vol te houden - dat een redelijke kans maakt te worden afgestoten. Met het oog op het welslagen van de operatie lijkt enige bescheidenheid geboden. In de moderne planningsliteratuur wordt benadrukt, dat planners er verstandig aan zouden doen om niet een geheel nieuwe trein op de rails te zetten (invoering van geregleerde concurrentie), maar om op een rijdende trein te springen en te trachten optimaal gebruik te maken van de beperkte mogelijkheden tot bijsturing van een dergelijke moloch⁴.

Hiertoe bevat het rapport van de Teldersstichting overigens een aantal bruikbare suggesties. Ik noem hier in het bijzonder de invoering van budgettering voor de ziekenfondsen (waarvoor niet eens een wetswijziging nodig is) in combinatie met een opheffing van de contracteerplicht en een verruiming van de mogelijkheden om diensten in HMO-achtige constructies aan te bieden. Bij een budgettering van de ziekenfondsen - in het rapport slechts als tussenstap op weg naar volledige concurrentie opgevoerd - vervalt dus de concurrentie tussen de ziekenfondsen; voor de aanbodzijde blijft zij gehandhaafd. De invoering van een dergelijke budgettering zou reeds een fundamentele wijziging in het management van ziekenfondsen vergen, waarvan maar nog moet worden afgewacht in hoeverre zij daartoe op korte termijn in staat zijn. In de huidige situatie hebben de fondsen immers weinig belang bij kostenbeheersing, omdat de eventuele besparingen wegvloeiën naar de Algemene Kas waaruit alle uitgaven voor ge-

neeskundige hulp kunnen worden gedeclareerd.

Andere wegen

Ter afsluiting van deze bespreking moet mij nog van het hart, dat ik het jammer vind dat in het rapport van de Teldersstichting alleen aandacht wordt besteed aan de weg van de geregleerde concurrentie om de kostenproblematiek in de gezondheidszorg te lijf te gaan. Wordt zo niet alles teveel op één kaart gezet? Er zijn nog tal van andere effectieve maatregelen denkbaar die niets met een geregleerde concurrentie van doen hebben. Sluiting van een aantal ziekenhuizen en sloop van schotten tussen financieringssystemen die een substitutie van duurdere door minder dure zorg belemmeren zijn hiervan voorbeelden.

Tenslotte: het streven naar kostenbeheersing in de gezondheidszorg is noodzakelijk. Maar men bedenke wel, dat de gezondheidszorg duur is en dat ook altijd zal blijven.

* Geschrift 61 van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting "Een Concurrerend Concept voor de Nederlandse Gezondheidszorg", 's-Gravenhage 1986.

Noten

1. A. Maynard, "The changing public-private mix in health care: en european overview", Bijdrage aan conferentie over Public-private mix in Health Care te Brussel op 12-13 februari 1987.
2. Zie hierover bijvoorbeeld F.F.H. Rutten, "Belemmeringen op de weg van koepel naar markt: een economische analyse", in: J.J. van Dijk en H.A. Tiddens, *Van koepel naar markt*, Lochem (verschijnt binnenkort); zie ook E.K.A. van Doorslaer en F.F.H. Rutten, "Winst in de gezondheidszorg: de Amerikaanse ervaring met for-profit ziekenhuizen" (verschijnt binnenkort in *Openbare Uitgaven*); zie tenslotte "The new England Journal of Medicine", vol. 316, no. 6, pp. 333-342.
3. Zie bijvoorbeeld I.M. Mur-Veeman et al. "Evaluatie integrale invoering Wet Voorzieningen Gezondheidszorg in Limburg", Maastricht 1985 en 1986 (drie deelrapporten).
4. W. Kickert, H. Aquina en A. Korsten, "Planning binnen de perken", Zeist, 1985.

* Prof.Dr. J.A.M. Maarse is sedert 1986 hoogleraar beleidswetenschap aan de Rijksuniversiteit Limburg.

Boekbespreking: Politieke Orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid*



K. Groenveld*

Lehning over Rawls

Nederlanders maken zich vaak nogal druk over de verdeling van onze nationale welvaart. Een Amerikaanse professor in de economie vertelde mij een aantal maanden geleden, dat "whereas almost everybody in the U.S. is focused on sex, everybody in The Netherlands seems primarily interested in the distribution of income". Hoe dit nu precies zit, weet ik niet, maar misschien heeft Dreesman gelijk, wanneer hij stelt dat een en ander in hoge mate wordt veroorzaakt door de cultureel-sociologische instelling van ons volk. Hij spreekt over een "platte" beschaving samenhangend met Calvinisme. "Iedereen moet zich conformeren aan het grijze en onopvallende, en dient vooral niet boven het maaiveld uit te steken. Kwaliteit, stijl en bovenmaat zijn dan ook suspect in onze egalitaire gemeenschap"¹. Verderop schrijft Dreesman over de 'dichte pakking' van ons land en dat geeft zijns inziens,

net als bij ratten, spoedig hoge irritatie-verschijnselen.

Naast de zeer grote belangstelling voor de welzijnsverschillen, is er heden ten dage veel aandacht voor samenlevingsconcepten en ontstaat er zo langzamerhand een omvangrijke bibliotheek met boeken over de rol van de overheid en over fenomenen als de verzorgingsstaat, de waarborgstaat en de zorgzame samenleving. Nu hebben discussies over de rol van de overheid weer van alles te maken met het getob over de rechtvaardige inkomensverdeling. En het is daarom verheugend dat in ons taalgebied recentelijk weer een boek is geschreven over deze samenhang.

Lehning promoveerde op zijn: *Politieke orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid*². Een lezenswaardig boek met veel informatie over allerlei "scholen" in de wetenschap der politieke filosofie. Het eerste deel handelt over pluralisme, neo-conservatisme, neo-liberalisme, neo-marxisme, neo-corporatisme en neo-pluralisme. Alhoewel de vertegenwoordigers van deze stromingen elkaar met argumenten en contra-argumenten om het hoofd slaan, zijn zij het over één ding eens: de verzorgingsstaat, zoals wij die nu kennen, deugt niet. Of, in de woorden van Lehning: "de verzorgingsstaat verkeert in een legitimiteitscrisis". Dat wil zeggen: er bestaat geen consensus over hoe de staat moet interveniëren bij de verdeling van de nationale koek. Lehning wil nu nagaan of en in hoeverre normatieve politieke theorieën nuttig kunnen zijn in het debat over de rol van de overheid en over de verdeelregels.

Wil een politieke theorie een zodanige bijdrage leveren, dan moet deze theorie volgens Lehning aan een drietal eisen voldoen:

- de theorie moet de methode expliciteren die aangeeft hoe normatieve principes rationeel kunnen worden gerechtvaardigd;
- de theorie moet deze normatieve principes formuleren;
- de theorie moet aangeven welke institutionele structuur realisatie van deze principes mogelijk maakt.

Lehning is van opvatting dat de theorie van Rawls beter dan andere theorieën aan deze voorwaarden voldoet.

In het tweede deel van zijn dissertatie geeft Lehning een uitgebreide exegese van het werk van Rawls en confronteert Rawls' principes met die van utilitaristen, libertaristen en socialisten. De vraag die Rawls tracht te beantwoorden is, tot welke inrichting van de samenleving zelfstandige, het eigen belang nastrevende individuen zullen besluiten. Naar de opvatting van Rawls zullen de individuen de maatschappelijke orde beoordelen, uitgaande van twee principes:

1. er moet sprake zijn van gelijke rechten van een ieder op het meest omvangrijke stelsel van (politieke) vrijheden;
2. een ongelijke verdeling van inkomen en vermogen is slechts gerechtvaardigd, indien de minst-draagkrachtigen daardoor in een betere positie komen.

Niet expliciet maar wel door de door Lehning gekozen toonzetting, suggereert de auteur dat Rawls overeind blijft in de stormen van kritiek. Het is hier niet de plaats om Lehnings exegese door te spitten en ook bijvoorbeeld de interessante confrontatie van Rawls *Theory of Justice* met Nozicks *Anarchy, State and Utopia* moet onbesproken blijven.

Twee vragen wil ik hier bespreken. De eerste betreft de

kwestie of normatieve politieke theorieën überhaupt kunnen bijdragen tot consensus over verdelende rechtvaardigheid en politieke orde. De tweede vraag gaat over de "politieke kleur" van Rawls' normen en principes (blauw of rood?).

Voor wat betreft de eerste vraag is het zo dat naar mijn opvatting de kennis van normatieve theorieën beperkt is tot een esotherische kring. De discussie over politieke filosofie krijgt in *politici* weinig aandacht. W. Arts schrijft in zijn bespreking van Lehnings proefschrift: "Hopelijk sijpelt de (in het proefschrift) neergelegde gedachtengang toch via de wetenschappelijke bureau's van de politieke partijen door in het politieke debat"³. Ik deel die hoop, maar ik ben wel sceptisch. In 1979 publiceerde de Teldersstichting een studie over inkomensverdeling op basis van de gedachtengang van Rawls. Deze studie heeft toen veel aandacht getrokken en aanleiding gegeven tot discussie, echter niet zozeer in het politieke bedrijf alswel in academische media.

Gebrek aan belangstelling bij politici voor politiek-filosofische vraagstukken is zorgwekkend, omdat daardoor de aandacht te veel en te vaak komt te liggen bij modieuze issues, waarbij de standpunten eerder worden bepaald door electorale overwegingen op korte termijn dan door visies (ideologie) op lange termijn. Alhoewel het natuurlijk erg aardig is publicaties van de wetenschappelijke bureau's terug te vinden op literatuurlijsten voor studenten in de politicologie, economie etc., zou het mij ook zeer verheugen een lid van de Staten-Generaal waar te nemen die studeert op een geschrift van één der stichtingen. Ik vrees derhalve dat Lehnings doorwrochte studie weinig aandacht krijgt in het politieke debat. Dat is jammer, omdat deze dissertatie veel stof tot nadenken biedt en mijns inziens ook voor niet-ingewijden, die enige moeite willen doen, leesbaar is. Overigens, zullen discussies op basis van de Rawlsiaanse gedachtengang over samenleving, overheid en sociale ongelijkheid waarschijnlijk niet leiden tot convergentie van opvattingen. Lehnings boek is naar mijn mening een mooie illustratie van het verschijnsel dat men over rechtvaardigheid nogal verschillend kan denken.

De tweede vraag luidt of Rawls nu liberaal of socialist is. Lehning wijdt een heel hoofdstuk aan de blijkbaar voor hem brandende kwestie: Is Rawls socialist? Uitgebreid komt de kritiek van socialisten op Rawls' theorie aan de orde. Zie ik het goed, dan leidt deze kritiek tot de conclusie dat de verhouding tussen Rawls en het (democratisch-) socialisme op zijn minst problematisch is. Felle kritiek op Rawls wordt bijvoorbeeld neergeschreven door Macpherson: "The central concern of *A Theory of Justice* remains the justification of unequal life prospects for members of different social classes". Lehning heeft het er moeilijk mee. Lehnings grote sympathie voor Rawls blijkt uit zijn verzuchting dat wanneer Rawls dan geen socialist is, de socialisten dan maar Rawlsiaans moeten gaan denken.

Is Rawls liberaal, zo kan men zich afvragen. Ik denk van wel. Zoals hierboven reeds vermeld, heeft de Teldersstichting een studie over de inkomens- en vermogensverdeling uitgebracht op basis van de Rawlsiaanse gedachtengang. Vanwege een drietal karakteristieken van Rawls' theorie, vormt deze theorie een aantrekkelijk uitgangspunt voor het ontwikkelen van een liberale visie.

In de eerste plaats is de theorie individualistisch van

aard. De afgeleide norm van gerechtvaardigde inkomensverschillen is niet een of ander gemiddelde, zoals in de utilitaristische theorie of ontleend aan van buiten de theorie komende dogma's, maar is de overeenkomst tussen onbevooroordeelde individuen. In de tweede plaats ligt impliciet in de benadering opgesloten, dat de rechtvaardige verdeling niet op zich staat, maar ten nauwste samenhangt met andere vragen omtrent inrichting van de economische en politieke orde. In de derde plaats handelt de theorie niet alleen over het proces waarin inkomen en vermogen worden gevormd, maar beschouwt zij ook het verkregen eindresultaat.

Het is mijn opvatting dat Rawls' theorie ons behulpzaam is bij het vinden van het juiste evenwicht tussen vrijheid en solidariteit. Daarmee geeft Rawls inderdaad een rechtvaardiging van een samenleving die de contouren van de verzorgingsstaat vertoont. Liberalen in Nederland hebben dan ook van harte meegewerkt aan de uitbouw van de verzorgingsstaat in ons land. Tegelijkertijd brengt Rawls ons ook tot het inzicht, dat die verzorgingsstaat kan uitgroeien tot een onevenwichtig geheel. Onevenwichtig in die zin, dat bij een te sterke nivellering van inkomensverschillen de minst-draagkrachtigen er op lange termijn sociaal en financieel op achteruitgaan. Dit Rawlsiaanse inzicht brengt liberalen er dan toe te pleiten voor "minder

overheid en meer markt". Het is mijns inziens merkwaardig dat, alhoewel Lehning wel aandacht schenkt aan de verhouding tussen Rawls en de libertaristen als Nozick, een expliciete verhandeling over de verhouding tot het meer gematigde liberalisme ontbreekt.

Uit mijn zeer summiere bespreking van Lehnings proefschrift moge, zo hoop ik, toch blijken dat het hier gaat om een zeer interessante, lezenswaardige verhandeling over kwesties die onze aandacht verdienen.

* P.B. Lehning, *Politieke Orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid*, Uitgeverij Eburon, 1986, 390 blz., diss.

Noten

1. Zie A.C.R. Dreesman, "Gelijkheid en doelmatigheid: aspecten van een afruil", *Economisch Statistische Berichten*, LXXII (1987), pp. 191-194.
2. P.B. Lehning, *Politieke orde en Rawlsiaanse rechtvaardigheid*, Uitgeverij Eburon, 1986, 390 blz.
3. W. Arts, in: *Economisch Statistische Berichten* van 21 januari 1987, pp. 87-88.

* Dr. K. Groenveld is directeur van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting en tevens lid van de redactie van *Liberaal Reveil*.

THEMADAG VOLKSGEZONDHEID

Op basis van Teldersgeschrift 61, "Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg" wordt een themadag georganiseerd:

- datum : zaterdag 23 mei 1987
- plaats : De Osdorper Schoolgemeenschap
Hoekenen 61
1068 MR Amsterdam
- tijdstip : aanvang 10.00 uur

Voor deelname is een bijdrage van f 10,- in de kosten verschuldigd. Tijdens de bijeenkomst zal hiervoor koffie en een eenvoudige broodmaaltijd worden verstrekt. Ongeveer een week vóór de bijeenkomst wordt de deelnemers een discussiestuk toegezonden.

Als U tegelijkertijd Teldersgeschrift 61, "Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg" aanvraagt, ontvangt U dit geschrift voor de gereduceerde prijs van f 15,- per exemplaar.

AANMELDINGSBON THEMADAG VOLKSGEZONDHEID

(Zenden aan Stikkerhuis, Nieuwezijds Voorburgwal 288, 1012 RT Amsterdam)

Naam :

Straat :

Postcode :

Plaats :

zal deelnemen aan de themadag Volksgezondheid op 23-05-1987 te Amsterdam.

Voor de verschuldigde bijdrage van f 10,-, dan wel f 25,- (inclusief Teldersgeschrift 61), is ingesloten:

- betaalcheque (uitgeschreven VVD-afdeling Amsterdam)
- girobetaalkaart

- Liberale veiligheidspolitiek
- Verschoningsrecht gemeenteraadsleden
- Opvang en begeleiding ex-topsporters
- EEG-landbouwbeleid
- De VVD en de problemen



liberaal REVEIL

*Liberaal Reveil is een uitgave van de
Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.*

Redactie

Drs. J.A. Weggemans
(voorzitter)
J.J. van Aartsen
Mr. R.M.J.M. Bos
(eindredacteur)
Dr. R. Braams
Drs. J.G. Bruggeman
Dr. K. Groenveld
Drs. B.R.A. Gijzel
Drs. J.A. de Hoog
R.A. Houwing
Prof.Dr. S.K. Kuipers
Mr. H.C.G.L. Polak
Prof.Dr. U. Rosenthal
Mevr.Mr. Y.H. Schaefer
Prof.Ir. J.J. Sterenberg

Redactieadres:
Koninginnegracht 55a
2514 AE 's-Gravenhage
telefoon: 070-63.19.48

Wenken voor het schrijven van
artikelen voor Liberaal Reveil zijn op
het redactie-adres verkrijgbaar.

Abonnementenadministratie:
Mevrouw M.P. Bijlsma-Moene
Abel Tasmanplantsoen 20
2253 KA Voorschoten
telefoon: 071-76.83.65
Giro: 240200 t.n.v. "Stichting Liberaal
Reveil" te Voorschoten.

De abonnementsprijs (4 nrs.) bedraagt
f 35,- per jaar. Voor jongeren onder de
27 jaar is de prijs f 25,-. Losse
nummers f 9,-

Advertentietarieven op aanvraag
beschikbaar.

Bestuur

Mr. W.J. Geertsema
(voorzitter)
Prof. Dr. J.A.A. van Doorn
Dr. L. Ginjaar
Mevr. S.M. Hoorn
Mevr. W.P. Hubert-Hage
Drs. P.J.H.M. Luyten
(secretaris)
Mr. J.J. Nouwen
Mr. J.A. Reus
(penningmeester)
Drs. J.W.A.M. Verlinden

INHOUDSOPGAVE

Column: Durven Kiezen voor Liberalisering J.A. de Hoog	33
"Happy Family" en het Verschoningsrecht voor Volksvertegenwoordigers R.W.G. Middendorf	34
Liberaal Veiligheidsbeleid en Gorbatsjov J.D. Blaauw	37
Kansen en Beginselen P.A. Delvaux	42
De VVD en de Problemen R. Haafkens	46
Heeft de Overheid een Taak in de Opvang en Begeleiding van Ex-topsporters? W.L. Mosterd	48
Basisvorming in Liberaal Perspectief A.J.E.G. Renique	51
De Weg naar een Liberaler Landbouw- beleid in de EG A.F. Bakhoven	55
Boekbespreking: "Liberalisme, Kunst, Politiek" R. Pots	61

Lay-out en technische vormgeving: Marry P. Bijlsma-Moene
Illustraties: Jan Milders

Durven Kiezen voor Liberalisering



J.A. de Hoog*

Op het moment dat U deze column leest, heb ik ruim vijf jaar in het "Haagse circuit" mogen doorbrengen. Een in alle opzichten boeiende tijd. Eerst twee jaar als medewerker van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, U allen bekend. Daarna drie jaar als beleidsmedewerker van de fractievoorzitter van de "kleinste regeringspartij". In die functie moet je fungeren als een "supergeneralist". Alle beleidsterreinen trekken aan je voorbij. Over vele onderwerpen mag je mee denken, schrijven en praten. Een stafmedewerker heeft uiteraard geen formele invloed op politieke beslissingen. De gekozen volksvertegenwoordigers en de leden van het kabinet nemen de politieke beslissingen en dragen daar ook de verantwoordelijkheid voor. Als stafmedewerker kijk je echter wél in de keuken en vorm je je op tal van terreinen een eigen mening, uiteraard.

In mijn vijfjarige periode in de Haagse politiek heb ik mij als liberaal (die pretentie heb ik, zoals U ziet) weleens over het gebrek aan politieke steun voor een meer fundamentele heroriëntatie verbaasd. Het CDA bijvoorbeeld, gesterkt door de laatste verkiezingsuitslag, roept dat het de leiding in de openbare discussie heeft genomen. Ik verbaas mij over die "claim". In welk opzicht leidt het CDA welke discussie? Hoe fundamenteel is het tegenwoordige politieke gedachtegoed van het CDA? Is het concept van de zorgzame samenleving niet of een liberaal concept, of een terugkeer naar de vroegere opvattingen over subsidiariteit en autonomie in eigen kring? Durft het CDA tot een werkelijke en noodzakelijke herstructurering van onze samenleving te komen?

Ik betwijfel het. Ik laat in deze column een willekeurig aantal beleidsvraagstukken de revue passeren, waarvan ik (op persoonlijke titel) in ieder geval vind dat het hoog tijd is voor een meer fundamentele keuze. Daarbij zal ik niet de maat nemen van de politieke partijen. Dat laat ik aan de lezer over.

1. Is het meer dan veertig jaar na Wereldoorlog I nog gewenst, dat er zo'n 14 miljard gulden op de begroting van Volkshuisvesting prijkt? Een licht stijgend, maar

alleszins klein en aanvaardbaar "woningtekort" lijkt nu weer te worden aangegrepen om het budget tot in lengte van dagen overeind te houden. Als er inderdaad sprake zou zijn van welks tekorten dan ook, wordt het dan na vier decennia geen tijd voor de conclusie dat overheidsinterventie in dit domein niet tot de gewenste resultaten leidt en dat die interventie verregaand dient te worden verminderd, ook budgettair?

2. Na vele jaren praten hebben de sociale partners nog geen kans gezien de pensioenbreuk volledig op te lossen. En dat terwijl iedereen de mond vol heeft over de noodzaak van flexibilisering.

3. De kwaliteit van ons milieu gaat nog steeds achteruit. Recente rapporten laten aan duidelijkheid niets te wensen over. Voor veel politici zullen de met het milieuvraagstuk samenhangende problemen (verkeer, industrie, energie, landbouw, internationale samenwerking) tot de moeilijkste van de komende jaren gaan behoren.

4. De kwaliteit van lager, middelbaar en hoger onderwijs laat nog steeds te wensen over. Aan een gebrek aan begrotingsmiddelen ligt het zeker niet. Neder land schiet al een tijd tekort waar het gaat om het rendabel investeren in "human capital", aangepast aan de eisen van een nieuwe tijd.

5. Al vele jaren bevindt de werkloosheid (hoeveel?) zich op hoog niveau en is deze volksvijand nummer 1. Maar tegelijkertijd handhaven wij één van de hoogste niveaus van het (volwassen)minimumloon ter wereld. Theoretisch gezien niet te rijmen. Praktisch ook niet.

6. Velen erkennen de noodzaak, gelet op de vergrijzing van de internationale "brains" concurrentie, van het achteraf betrekken van de vrouw bij het productieproces. Daartoe zouden vrouwen ook in hogere functies moeten worden geplaatst. Kent u in Uw vriendenkring vrouwen in een hogere managementpositie bij overheid of in het bedrijfsleven? Maken wij het vrouwen wel voldoende mogelijk (stimulering, kinderopvang) die belangrijke rol te gaan spelen?

7. Velen roepen om versterking van onze infrastructuur. Al jaren. Toch is er nog niet voldoende gebeurd. Bedrijfsleven en overheid zouden meer samen moeten gaan doen ("publicprivatepartnerships"). Gaarne mee eens, maar dan moeten deze partners daar wél voldoende geld voor vrijmaken door herschikking van middelen en het maken van voldoende concrete plannen.

8. In een groot aantal Westerse landen bestaat al jaren commerciële televisie. Zo niet in Nederland. Dat is blijkbaar voor velen nog te beangstigend. Wat hen niet duidelijk te maken valt is, dat hetzelfde resultaat (dezelfde soort programma's) ook via de weg van de commerciële media kan worden bereikt. Met de overheid als ondersteuner van

die programma's die van waarde zijn, maar die het niet blijken te redden in een commerciële structuur. Maar dat moet dan wel eerst blijken. Dat is dus een geheel andere benadering dan de gereuleerde toestand van nu, die ook de opkomst van nieuwe media remt en daarmee de opkomst van "Nederland als informatieland".

9. De mondigheid en zelfstandigheid van de burger zijn voor de meeste partijen vanzelfsprekend. Toch mag die burger niet in alle opzichten "over zichzelf beschikken" en over lang niet alles meepraten en meebeslissen. Lubbers sprak over de "overbelaste democratie". Lubbers zou de liberalen aan zijn zijde moeten weten om die democratie te ontlasten, door het aantal regeltjes drastisch terug te brengen, beslissingen te decentraliseren, te snoeien in onoverzichtelijke subdiestromen, als staat geen pretenties te hebben, anders dan het goed en degelijk uitvoeren van essentiële taken, enzovoorts. Lubbers gooit zijn niet gering politiek gewicht blijkbaar onvoldoende in de strijd voor dergelijke fundamentele oplossingen en dus zal de overbelasting voortduren.

10. De collectieve lastendruk (over "overbelasting" gesproken!) vindt ook bijna iedereen te hoog in Nederland. Maar slechts weinigen pleiten voor die maatregelen die een substantieel lager niveau zouden kunnen realiseren. Dat zou ons in "Amerikaanse toestanden" verzeild doen raken. Dat is overdreven. Voor het bereiken van het Westduitse niveau is al een heel fundamentele heroriëntatie van onze samenleving noodzakelijk.

11. Het nemen van een kleine draai in de financiering van onze gezondheidszorg leidt al jaren tot verhitte discussies over "commercie in de gezondheidszorg" en andere "sandalige uitwassen". Toch vindt bijna iedereen de kosten te snel gestegen en te hoog geworden.

Ik heb bewust gebruik gemaakt van termen als "velen", "iedereen", "de meesten vinden".... Als dat zo is, waarom malen onze politieke molens dan zo langzaam? Het antwoord is simpel: er is een groot verschil tussen het rijpen van denkbare enerzijds en de realisatie ervan door een duidelijke koerswijziging anderzijds. Wij zijn met de in veel opzichten noodzakelijke liberalisering van onze samenleving nog maar net op weg. Sinds het begin van de jaren tachtig wordt er over een breed front in meer liberale zin geschreven en gesproken. Maar dat is nog heel iets anders dan het in de politieke arena durven maken van fundamentele keuzen, die de realisatie van die liberalisering naderbij brengen. Ik daag het CDA hiertoe uit, maar uiteindelijk komen wij allemaal voor de noodzaak te staan fundamentele keuzen te moeten maken. Het zijn mijns inziens juist de liberalen in Nederland, die wat dit betreft al een tijd voorop lopen. Om die voorsprong te behouden, zitten er tussen de door mij genoemde voorbeelden ook voor hen nog genoeg harde noten om te kraken.

* Drs. J.A. de Hoog is persoonlijk beleidsmedewerker van de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer.

"Happy Family" en het Verschoningsrecht voor Volksvertegenwoordigers



R.W.G. Middendorf *

1. Inleiding

Een van de belangrijkste privileges die parlementariërs zich (enkele eeuwen geleden reeds) hebben verworven is de parlementaire onschendbaarheid of immuniteit. Volksverte-

genwoordigers (m/v) zijn niet gerechtelijk vervolgbaar; zij genieten immuniteit voor hetgeen zij aan de vergadering van het vertegenwoordigend lichaam mondeling mededelen of schriftelijk overleggen.

In de literatuur wordt in het algemeen aangenomen, dat de bepalingen omtrent immuniteit de volksvertegenwoordigers niet alleen tegen strafrechtelijke vervolging, maar ook tegen civielrechtelijke aansprakelijkheid beschermen. Tot voor kort was het echter de vraag, of de immuniteit ook tot gevolg heeft dat volksvertegenwoordigers kunnen weigeren getuigenis af te leggen indien zij in een civiele procedure als getuigen worden gedagvaard, en, indien de immuniteit niet zover strekt, of zij in een dergelijk geval niettemin een beroep kunnen doen op het verschoningsrecht, in artikel 194 lid 2 sub 3 van het Burgerlijk Wetboek ("BW") aldus geformuleerd: "Van het afleggen van getuigenissen kunnen zich verschonen: allen die uit hoofde van hun stand, beroep of wettige betrekking, tot geheimhouding verplicht zijn, doch alleen en bij uitsluiting nopens hetgeen waarvan de wetenschap aan hen als zodanig is toevertrouwd."

De vraag kan ook aldus worden geformuleerd: in hoe-

verre kunnen volksvertegenwoordigers hun "volksvertegenwoordigende functie" (onder meer bestaande uit het signaleren van misbruik en misstand) in volle vrijheid uitoefenen, zonder dat zij "gehinderd" worden door een getuigenisplicht.

Op 7 november 1986 heeft de Hoge Raad een beschikking gewezen in de zaak van de Stichting Happy Family en de vier aan haar geliëerde verenigingen ("Happy Family"), tegen de Amsterdamse VVD-gemeenteraadsleden Anne Lize van der Stoel en Paul Luijten. In deze beschikking geeft de Hoge Raad antwoord op genoemde vraag: de voor gemeenteraadsleden op de Gemeentewet ("GW") gebaseerde immuniteit moet eng worden uitgelegd en een beroep op verschoningsrecht kan door gemeenteraadsleden niet worden gedaan. Met deze uitspraak wordt mijns inziens de "klassieke taak" van gemeenteraadsleden, het signaleren van misbruik en misstand, in belangrijke mate belemmerd. Bij de uitspraak kunnen dan ook de nodige kanttekeningen worden gemaakt. Alvorens daartoe te komen, zal ik eerst een schets geven van de achtergronden van de door Happy Family ingestelde procedure.

2. Achtergronden

Happy Family exploiteert binnen de gemeente Amsterdam een aantal jongerencentra. Voor al deze centra ontving Happy Family van de gemeente jaarlijks een niet onaanzienlijke subsidie. Het was echter geen geheim dat binnen de jongerencentra van Happy Family werd - en wordt - gehandeld in soft drugs, zodat de vraag rees of Happy Family een zodanige omzet maakte door middel van de verkoop van soft drugs, dat er sprake was van een winstgevend bedrijf. In dat geval zou de subsidie beter aan andere zaken kunnen worden besteed.

In januari 1984 schreven diverse journalisten dat de gemeente een onderzoek ging instellen naar het financiële reilen en zeilen van Happy Family. Het CDA-Tweede Kamerlid Gualthérie Van Weezel kondigde aan over Happy Family in de Kamer vragen te zullen stellen, doch hij liet het bij die aankondiging. Eind 1984 besloot de Amsterdamse VVD-gemeenteraadsfractie over Happy Family vragen te gaan stellen, allereerst in de openbare commissievergadering jeugdzaken, daarna tijdens de openbare raadsvergadering. Beide keren echter gaf het College van B & W ontwijkende antwoorden.

De VVD-raadsleden Van der Stoel en Luijten ontvingen kort nadien zodanige informatie, dat besloten werd op 12 april 1985 schriftelijke vragen te stellen. Happy Family meende echter, dat de informatie op basis waarvan de beide VVD-raadsleden de vragen hadden gesteld van elke grond van waarheid ontbloeit was, zodat zij bij de Rechtbank te Amsterdam een verzoekschrift indiende tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor. Als getuige dienden de beide VVD-raadsleden te worden gehoord. Happy Family wilde op deze wijze de raadsleden dwingen de namen van de onbekende informant(en) bekend te maken. Vervolgens zou zij tegen deze informant(en) een procedure aanspannen op grond van onrechtmatig handelen jegens Happy Family.

3. De procedure; Rechter-Commissaris en Gerechtshof

Tijdens het voorlopig getuigenverhoor weigerden Van der Stoel en Luijten echter antwoord te geven op de vragen omtrent de (vaststelling van de) identiteit van de informan-

ten, primair met een beroep op het immuniteitsrecht, subsidiair op het verschoningsrecht. De Rechter-Commissaris wees dit echter af: het immuniteitsbeginsel moet eng worden geïnterpreteerd en de functie van gemeenteraadslid mist het voor verschoningsrecht noodzakelijke karakter van vertrouwelijke individuele hulpverlening.

Tegen deze uitspraak gingen Van der Stoel en Luijten in hoger beroep. Het Gerechtshof overwoog, dat het tot de taak van raadsleden behoort om hun ter ore komende misstanden te signaleren. Het ligt dan ook in de rede dat burgers die daarvan kennis dragen zich tot volksvertegenwoordigers wenden om hen daarop te wijzen, zulks met het vertrouwen dat hun identiteit geheim blijft. Deze overwegingen waren voor het Hof echter geen aanleiding om het beroep op immuniteit te erkennen, maar zij leidden volgens het Hof wél tot de conclusie dat terecht een beroep was gedaan op verschoningsrecht. Het behoort tot de zelfstandige verantwoordelijkheid van raadsleden om te beslissen of zij inlichtingen over misstanden zullen gebruiken voor het stellen van vragen. Het algemene belang dat de verlangde getuigenis wordt afgelegd, dient te wijken voor het algemene belang dat raadsleden hun taak onbelemmerd kunnen vervullen, aldus het Hof. Ten overvloede overwoog het Hof nog, dat daartoe ook behoort het geven van uitleg van politieke activiteiten in de media. Happy Family meende echter dat het Hof een "misstap" had gemaakt en ging in cassatie.

4. Hoge Raad: geen immuniteit, geen verschoningsrecht

Omtrent het beroep op artikel 53 Gw sloot de Hoge Raad zich geheel aan bij hetgeen de Rechter-Commissaris en het Hof hadden geoordeeld. Voor een extensieve interpretatie van het artikel in de zin van het zich ertegen verzetten dat gemeenteraadsleden als getuige worden gehoord is geen plaats. In dat geval zou ten onrechte de immuniteit ook ten voordele strekken van derden terzake van buiten de raad geplaagde handelingen.

Met betrekking tot het beroep op verschoningsrecht maakte de Hoge Raad allereerst een afweging tussen de verschillende functies die een gemeenteraadslid heeft. De Hoge Raad achtte het verlenen van bijstand en advies aan individuele burgers niet wezenlijk. Een gemeenteraadslid behoort daarom niet tot de groep vertrouwenspersonen die wel een beroep op verschoningsrecht kunnen doen. De Hoge Raad stelde nog wel, dat een gemeenteraadslid de voor een deel van zijn taak benodigde informatie gemakkelijker krijgt als de identiteit van de informant onbekend blijft, maar overwoog: "Tegen het aanvaarden van zulk een verschoningsrecht spreekt evenwel dat de wens van informanten om anoniem te blijven ook kan voortkomen uit minder oirbare motieven en dat het optreden van gemeenteraadsleden op grond van anoniem verstrekte en daardoor wellicht minder betrouwbare informatie voor degenen die door zulk een optreden worden geschaad een ernstige belemmering kan opleveren in de handhaving van hun rechten." Indien een beroep op verschoningsrecht zou kunnen worden gedaan, ontbreekt de mogelijkheid van verhaal en wordt de aan ieder toekomende rechtsbescherming aan de benadeelde onthouden, aldus de Hoge Raad. Dit nadeel woog voor de Hoge Raad zwaarder dan het nadeel van het ontbreken van verschoningsrecht in bepaalde gevallen voor de uitoefening van de functie van gemeenteraadslid.

5. Consequenties

Immunititeit

In de Happy Family-zaak is de vraag of gemeenteraadsleden een getuigenisplicht hebben, getoetst zowel aan het immunitetsbeginsel als aan het verschoonbaarheidsbeginsel. Met betrekking tot het immunitetsbeginsel heeft de Hoge Raad de eerdere jurisprudentie bevestigd. De immunititeit geeft slechts bescherming tegen vervolging voor hetgeen in de vergadering is gezegd of schriftelijk is overgelegd, maar niet voor hetgeen in een voorlopig getuigenverhoor is geweigerd te zeggen. Raadsleden lopen in geval van weigering om te verschijnen of te antwoorden, dan ook wel degelijk het risico te worden vervolgd. In civiele zaken kan zulks uitlopen op een kostenveroordeling en zelfs gijzeling.

6. Verschoningsrecht

Van meer importantie is het arrest met betrekking tot het (vergeefs ingeroepen) verschoningsrecht. Uit diverse uitspraken van de Hoge Raad valt af te leiden, dat het verschoningsrecht een inbreuk is op de regel van de getuigenisplicht. De Hoge Raad stelt dat een beroep op verschoningsrecht alleen bestaat, indien het (algemene) belang van een goede uitoefening van de functie van de betrokkene zwaarder weegt dan het (algemene) belang van een goede rechtsbedeling - tenderend naar de plicht om te getuigen. De erkende verschoningsgerechtigden (de geestelijke, de arts, de advocaat en de notaris) hebben een functie die zuiver hulpverlenend is en gebaseerd op vertrouwen.

Naast hulpverleningsbelangen wordt echter herhaaldelijk een beroep gedaan op andere zwaarwegende belangen. In de Happy Family-beschikking formuleerde de Hoge Raad dezelfde norm, die ook was gehanteerd in het arrest gewezen op 14 juni 1985 (NJ 1986, nr. 175) inzake de positie van de registeraccountant (geen verschoningsrecht): het oordeel is gebaseerd op een analyse van de functie van gemeenteraadsleden in de samenleving en een afweging van het maatschappelijk belang dat in verband met die functie is gediend met de toekenning van een verschoningsrecht, tegenover het maatschappelijke belang van waarheidsvinding.

7. Kanttekeningen

Voor de vraag of een beroep op verschoningsrecht slaagt, achtte de Hoge Raad een analyse van de taak van gemeenteraadsleden van wezenlijk belang. Volgens de Hoge Raad is het signaleren van misstanden niet een der meest wezenlijke taken van volksvertegenwoordigers. Ik meen echter dat de Hoge Raad hiermee een belangrijk aspect van de (gemeentelijke) democratie over het hoofd heeft gezien. Aan het gemeentelijk bestuur ligt een monistisch stelsel ten grondslag. Binnen de gemeente is de raad zowel hoogste bestuurlijk als controlerend orgaan; beide taken zijn van even groot belang. De controlerende taak omvat mede het signaleren van misstanden, zodat het signaleren van misstanden wel degelijk een wezenlijke taak is.

Voorts stelt de Hoge Raad dat gemeenteraadsleden niet behoren tot de groep hulpverleners en vertrouwenspersonen die wél een beroep op verschoningsrecht kan doen. Enige nuancering lijkt hier op zijn plaats. Gemeenteraadsleden zijn voor het signaleren van misstanden

veelal afhankelijk van hetgeen zij vernemen van burgers, die vaak zelf slachtoffer zijn geworden van deze misstanden en tevergeefs bij de traditionele hulpverleners hebben aangeklopt. Zij roepen, zonder in de openbaarheid te willen treden, de hulp in van volksvertegenwoordigers opdat die, via politieke kanalen, een einde aan de wantoestanden kunnen bewerkstelligen. In dit opzicht zijn gemeenteraadsleden dus wel degelijk hulpverleners en vertrouwenspersonen.

Het is van belang te onderkennen, dat het afwijzen van het beroep op verschoningsrecht belangrijke consequenties heeft voor een goede uitoefening van de controlerende taak niet alleen van gemeenteraadsleden, maar in feite ook van alle gekozen volksvertegenwoordigers. Informanten zullen niet meer in vertrouwen informatie ter beschikking kunnen stellen, zodat volksvertegenwoordigers, mogelijk daarom verstoken van informatie, in feite in de uitoefening van hun functie worden beperkt. Daarmee wordt mijns inziens een groot democratisch belang geschaad.

D.J. Elzinga noemt in zijn artikel "Een relatieve verschoningsgrond voor volksvertegenwoordigers" (NJCM 1986, pp. 534 e.v.) nog een consequentie. Hij acht het feit dat volksvertegenwoordigers informatie, die hen uit hoofde van hun beroep bekend is, in een gerechtelijke procedure moeten melden indien daarnaar wordt gevraagd, ook constitutioneel onaanvaardbaar. Het beginsel van het vrije mandaat brengt juist met zich mee, dat de rechter niet tot openbaarheid van bijvoorbeeld het fractieberaad kan dwingen. Daardoor komt de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger in het geding, aldus Elzinga.

Niettemin verdient het door de Hoge Raad geformuleerde tegenargument evenzeer aandacht. Informanten kunnen ook minder oirbare motieven hebben. Anders dan bij de klassieke hulpverleners zouden informanten zich in geval van laster en zware beschuldigingen kunnen verschuilen achter het verschoningsrecht van de volksvertegenwoordiger, hetgeen ten koste gaat van een goede rechtsbedeling. Spijtig genoeg heeft de Hoge Raad, in tegenstelling tot het Hof, hierbij geen enkele overweging gewijd aan de eigen verantwoordelijkheid van raadsleden, waarmee deze mijns inziens wordt miskend. Bovendien staat het de burgemeester vrij, niet toe te staan dat bepaalde vragen worden gesteld.

8. Gedifferentieerd verschoningsrecht

Een analyse van de functie van volksvertegenwoordigers en het maatschappelijk belang van de toekenning van een verschoningsrecht, afgezet tegen de mogelijk minder oirbare motieven van informanten, leidt tot de conclusie dat op zijn minst een gedifferentieerd verschoningsrecht wenselijk is. Volksvertegenwoordigers dienen zich op verschoningsrecht te kunnen beroepen voor kwesties die hun vrije mandaat betreffen: informatie die valt onder hun geheimhoudingsplicht, zowel als het besprokene in partijen fractieberaad. Daarnaast dient ook de informatie "van horen zeggen" te worden beschermd ten aanzien van misstanden. Slechts op die wijze krijgen gemeenteraadsleden de gelegenheid hun functie zo optimaal mogelijk uit te voeren.

Het beroep op verschoningsrecht dient echter te worden afgewezen, indien het belang van een goede rechtspleging (waarheidsvinding) groter is dan de bescherming die de

informant verdient, zoals in geval van laster. Ik meen dat hier voor de wetgever een taak is weggelegd om een gedifferentieerd verschoningsrecht voor volksvertegenwoordigers uit te werken. De rechter zal van geval tot geval moeten afwegen, welke belang het grootste is c.q. of er sprake is van laster. Blijkens artikel 262 Wetboek van Strafrecht is degene die het misdrijf van "smaad of smaadschrift" pleegt, wetende dat dit in strijd is met de waarheid, schuldig aan laster. Vooraleerst zal dan ook duidelijk moeten worden of de informatie inderdaad in strijd is met de waarheid, hetgeen pas blijkt nadat volksvertegenwoordigers een afdoend antwoord hebben gekregen op hun vragen. Indien vast komt te staan dat de informatie pertinent onwaar is, is er sprake van laster. Pas dan zouden volksvertegenwoordigers geen beroep meer kunnen doen op het verschoningsrecht.

In de Happy Family-zaak heeft noch de Rechter-Commissaris, noch het Gerechtshof, noch de Hoge Raad gekozen voor een gedifferentieerd verschoningsrecht. De voorkeur is telkens gegeven aan een vrij rigoreuze oplossing. Het lijkt mij in het belang van het optimaal functioneren van gemeenteraadsleden en in feite van alle gekozen volksvertegenwoordigers en daarmee in het belang van de democratie, dat de Hoge Raad bij een volgende gelegenheid wel nuances aangeeft.

9. Voortzetting van het voorlopig getuigenverhoor

Ingevolge de uitspraak van de Hoge Raad vond op 6 februari 1987 de voortzetting van het voorlopig getuigen-

verhoor plaats. Van der Stoel en Luijten deelden toen mede, dat de vraag omtrent de door Happy Family behaalde winst was gebaseerd op een berekening gemaakt aan de hand van een gemeentelijk accountantsrapport en in overleg met het toenmalig Amsterdams VVD-gemeenteraadslid en huidige Tweede Kamerlid F. de Grave en belastingdeskundige en lid van de Amsterdamse Stadsdeelraad Noord mevrouw Y.H. Schaefer.

De burgers die de nodige informatie hadden verstrekt, op basis waarvan de overige vragen waren gesteld, waren anoniem gebleven. Hieruit blijkt al wat een van de gevolgen zal kunnen zijn van de uitspraak van de Hoge Raad. Informanten zullen, bevreesd voor represailles, hooguit anoniem inlichtingen verschaffen. Dit leidt ertoe dat volksvertegenwoordigers uiterst zorgvuldig zullen moeten handelen en menigmaal zullen moeten besluiten af te zien van hun controlerende taak.

Onlangs heeft Happy Family doen weten dat de zaak wat haar betreft nog niet is afgerond. De heer De Grave en mevrouw Schaefer zullen als getuige worden opgeroepen. Afhankelijk van de aard der vragen zullen zij wellicht met succes een beroep op verschoningsrecht kunnen doen.

* Mr. R.W.G. Middendorp is advocaat te Amsterdam en verbonden aan advocatenkantoor Ekelmans Den Hollander

Liberaal Veiligheidsbeleid en Gorbatsjov



J.D. Blaauw*

Inleiding

Bij iedere machtswisseling in het Kremlin speculeert men op mogelijke veranderingen in het politieke klimaat van de Sovjetunie. Na korte tijd worden echter meestal wel weer de vele konstanten in het Russische beleid zichtbaar.

De nomenklature blijft alles in een ijzeren greep houden. Kan dit echter onder Gorbatsjov toch anders zijn? Nimmer eerder zijn op zoveel terreinen tekenen van verandering waar te nemen. Dit geldt ook voor de Russische voorstellen op het gebied van wapenbeheersing. Zij zaaien twijfel in West-Europa over de grondbeginselen van de veiligheidsbeleid, en vragen om gecoördineerde antwoorden van de Westeuropese lidstaten.

De verwarring in West-Europa over de wapenbeheersingsbesprekingen tussen de twee grootmachten is overigens niet alleen van vandaag. Evenmin is als nieuw te noemen het wantrouwen dat leeft over het voortbestaan van de roemruchte koppeling van het Amerikaanse veiligheidsbeleid met de Westeuropese bondgenoten. Mochten echter alle uitspraken van politieke leiders die wijzen op meer samenhang en afstemming in het Westeuropese veiligheidsdenken werkelijk resultaat hebben, dan zal men mogen vaststellen dat 1987 iets nieuws heeft gebracht.

Het recente verleden

Aan het eind van de jaren zeventig, na het bereiken van de SALT-akkoorden, brak in West-Europa het besef door dat de nauwe veiligheidsrelatie tussen de Verenigde Staten en

West-Europa zo niet op de tocht kwam te staan, dan toch in ieder geval in een ander licht moest worden gezien. Niet weg te redeneren was de feitelijkheid dat de Verenigde Staten en de Sovjetunie op strategisch-nucleair gebied gelijkwaardig waren geworden. Kon en mocht van de Verenigde Staten verwacht worden dat strategische systemen ingezet zouden worden bij een voor het Westen zich negatief ontwikkelend conflict in Europa? De nucleair-strategische pariteit was bovendien geen op zichzelf staand evenement:

- de Sovjetunie blijft onder alle omstandigheden haar conventionele strijdkrachten op peil houden of zelfs uitbreiden, zodat het overwicht op dit terrein in ieder geval gehandhaafd blijft;
- dit conventionele overwicht wordt ondersteund door voortgaande ontwikkelingen op het gebied van haar nucleaire bewapening voor de kortere afstand.

Naast deze ontwikkelingen op het gebied van bewapening was het ook overduidelijk, dat er een heroriëntatie plaatsvond bij de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten. Na de Tweede Wereldoorlog overheerste een Europese of Atlantische benadering. Door diverse oorzaken begon allengs een meer mondiale benadering naar voren te komen met een extra belangstelling voor de Pacific Basin. Geen strikt nieuw fenomeen overigens, aangezien deze extra belangstelling reeds vóór de Tweede Wereldoorlog bestond (de maritieme strategie van de Verenigde Staten was overwegend westwaarts gericht).

Het was aan Helmut Schmidt om in oktober 1977 in ieder geval voor een deel van de Westeuropese verontrusting aandacht te vragen. Des te meer, aangezien rond dit tijdstip bekendheid werd verkregen over de opstelling van een nieuwe Sovjet-raket voor de middelgrote afstand, de SS-20, een wapensysteem waarvoor (nog) geen evenknie aan Westerse zijde aanwezig was.

Veel enthousiasme van de kant van de Verenigde Staten om een antwoord te geven op de dreiging van de SS-20 kon niet worden geconstateerd. Meerdere Westeuropese lidstaten van het Atlantisch bondgenootschap brachten hun verontrusting naar voren, vooral zij die direct belang hadden bij de centrale sector in West-Duitsland. Het diplomatiek overleg, zowel voor als achter de schermen, resulteerde uiteindelijk in het fameuze dubbelbesluit van december 1979: aan Westerse zijde plaatsen, maar tegelijkertijd trachten te onderhandelen met de Sovjetunie, waardoor plaatsing misschien niet nodig zou zijn. Naast deze historisch gesproken unieke beslissing aan Westerse zijde, waren nog twee andere elementen van belang om te noemen. Enerzijds was dat de inhoud die werd gegeven aan de zogenaamde Special Consultive Group, waardoor de Europese bondgenoten veel nauwer betrokken werden bij de wapenbeheersingsbesprekingen voor wat betreft de stellingname van de Verenigde Staten, anderzijds was dit het besluit om de dreiging van de SS-20 niet met een 1 op 1-plaatsing te beantwoorden. Immers, de Russische raket kon drie nucleaire koppen vervoeren, en het Westerse antwoord zou per wapen slechts één kop vervoeren. Hoe men aan NAVO-zijde uiteindelijk tot het getal van 572 INF-wapens is gekomen, daar zijn vele theorieën over te berde gebracht, in ieder geval kan men spreken van een "essential equivalence".

Het dubbelbesluit van december 1979, dat voor Nederland inhoudt plaatsing van 48 kruisraketten, heeft zijn voren diep getrokken in de Nederlandse samenleving. In het spoor van verzet dat eerder was opgeroepen tegen de invoering van het neutronenwapen, werd door bepaalde groeperingen een breed verzet georganiseerd tegen de invoering van de kruisvluchtwapens. In het kader van dit artikel behoeft hier niet verder op te worden ingegaan, doch het is wél van belang om te releveren dat deze beweging erg veel energie heeft geëist van diegenen die voorstander zijn van plaatsing. Van groot belang was dat:

1. de Sovjet-dreiging zou worden beantwoord.
2. de koppeling Verenigde Staten en West-Europa zeer duidelijk werd herbevestigd.
3. de Nederlandse solidariteit in het bondgenootschap werd gehandhaafd.

De bekende voetnoot van Nederland bij het dubbelbesluit werd dan ook door hen in het geheel niet met vreugde ontvangen. Er was echter mee te leven, aangezien Nederland in de tijdfasering achteraan zou komen. Bovendien moest rekening gehouden worden met de dissidenten de grootste regeringspartij, het CDA, waardoor een meerderheid in het parlement dubieus kon worden. Voorstanders pur sang moesten hierdoor de sterke koppeling in het dubbelbesluit - plaatsing hand in hand met onderhandelen - accepteren, alhoewel grote twijfels bestonden over de juistheid van een dergelijke benadering. De sterke koppeling zou, en de tijd heeft het bewezen, een grote hypothek leggen op de interne, nationale discussie. In feite geldt dit ook voor de alom gehuldigde nul-optie. Door de aperte opportuniteit van de nul-optie, het binnenboord houden van het CDA en een weerwoord tegen de vredesbewegingen, is een zeer belangrijk deel van het pleidooi van Helmut Schmidt in 1977 onder het tapijt terechtgekomen. Wezenskenmerk van dat pleidooi was niet zozeer de plaatsing van de SS-20 aan Russische zijde, alswel de totale afwezigheid van een balans in het veiligheidsconcept van het vrije Westen tegenover een zich op alle terreinen verder ontwikkelende Sovjet-bewapening, mede gelet op de verminderde belangstelling van de Verenigde Staten voor West-Europa.

Aan VVD-zijde moest zodoende het dubbelbesluit met de nul-optie worden beleden. Dit was echter alleen acceptabel in een werkelijke nul-optie, dus ook voorbij de Oeral. Lukte de nul-optie niet, dan moest gestreefd worden naar de gelijkwaardige vermindering aan beide zijden, waarbij Nederland in de plaatsingsboot moest blijven. Bij deze benadering moest erg veel politiek vermogen worden gestoken in het overtuigen van twijfelaars, en het laveren tussen de vele klippen die opdoemden.

Toch is diverse keren door liberale woordvoerders daarnaast het belang van het bestaan van de nucleaire bewapening voor de kortere dracht aan Sovjet-zijde naar voren gebracht. Zeker toen evident werd dat modernisering van deze bewapening onverdroten voortging. Zelfs de benaming 'nieuw grijze zonewapens' is daarbij gebruikt. Enige geruststelling werd verkregen uit de toezegging vanuit NAVO-Brussel, dat de kortere-dracht-wapens meegenomen werden in de marge van de INF-onderhandelingen. Respons van andere politieke partijen werd echter niet verkregen, zodat de VVD een roepende in de woestijn was.

De komst van Gorbatsjov

Wij kunnen er niet omheen te constateren, dat het optreden van de Sovjetunie sedert het aantreden van Gorbatsjov een grote verandering heeft ondergaan. Uiteraard zijn er vanaf het begin twijfels over de achtergrond en de waarachtigheid van deze veranderingen. Nieuwe machthebbers in de Sovjetunie hebben al eerder de lentewind uit het Kremlin laten waaien, doch voegden hier al zeer spoedig weer de Siberische kou aan toe.

Of de geschiedenis zich herhaalt, kan alleen de toekomst leren. In ieder geval is geen situatie in het politieke krachtenspel identiek, ook niet in de Sovjetunie. Het is overduidelijk dat de tijd zijn stempel heeft gedrukt op de motiveringen achter een mogelijke "New Look" van Gorbatsjov. Op allerlei terreinen vinden persoonswisselingen plaats. Of dit een bepalen van de krachtpositie is van de nieuwe leider, of dat het een ook op het persoonlijk veld invullen van de nieuwe trend is, is nog niet te beoordelen. In ieder geval zijn wij geen toeschouwers van de verandering *van* het systeem in de Sovjetunie, mogelijk echter wel van veranderingen *in* het systeem. Het zou zeer onverstandig zijn om de ogen te sluiten voor blijvende negatieve elementen, maar het zou evengoed onverstandig zijn om niet in te spelen op de positieve veranderingen. Dat geldt zeker voor de wijze waarop het Westen de nieuwe voorstellen tegemoet moet treden, hoe groot de overeenkomsten zijn met oudere voorstellen. Onderhandelingen kenmerken zich nu eenmaal door een stap voor stap-benadering, het aftasten van de posities en het mogelijk beïnvloeden daarvan. Standpunten gaan niet radicaal om, maar willen vaak wel langzaam bijbuigen.

De ontmoeting Reagan-Gorbatsjov in Reykjavik deed velen de adem inhouden. Enerzijds omdat de sfeer in de relatie tussen Oost en West reeds verslechterd was en nog meer schade werd gevreesd, anderzijds omdat sommigen hoopten dat de grote doorbraak, waarop Genève eerder wat zicht had gegeven, nu werkelijk zou plaatsvinden. Binnen de kortste keren sloeg bij velen de stemming om, alomteelende positieve verwarring maar ook teleurstelling:

- was men zo dicht bij een overeenkomst op het gebied van SDI, waarom zo'n harde koppeling door Gorbatsjov van SDI en START aan INF?

- was niet eerder in Genève in principe besloten dat de diverse besprekingen niet aan elkaar gekoppeld zouden worden?

Met gemengde gevoelens ging men analyseren 'hoe het zo gekomen is'. Zeer snel realiseerde men zich vooral in West-Europa dat een werkelijke nul-optie op het gebied van INF wel eens zeer nadelig zou kunnen uitpakken voor de veiligheid van Europa. Plotseling werd de totale inhoud van de rede van Schmidt weer in herinnering gebracht en kreeg de waarschuwing van de VVD-woordvoerders in de Tweede Kamer de nodige erkenning, alhoewel dit natuurlijk niet publiekelijk werd uitgesproken. Bij sommigen ging er bijna een zucht van verlichting op, dat Reykjavik geen direct resultaat had opgeleverd.

De "New Look" van Gorbatsjov bleek echter geen strovuurtje dat zijn einde vond in Reykjavik. Maar het is natuurlijk ook zo, dat Gorbatsjov resultaten op het gebied van de buitenlandse politiek nodig heeft, om zijn binnenlandse aanpassing en hervormingen te ondersteunen. Zijn klacht dat de NAVO de onderhandelingen frustreert, moet

ook in dat licht gezien worden. Op eigen kracht kan de Sovjetunie niet moderniseren, het heeft de ondersteuning nodig van Westerse kredieten, minder beslag van defensie op de Sovjet-financiën, en een zo groot mogelijke toegang tot de Westerse technologie. Gorbatsjov is een vragende partij, ook waar het betreft een versterking van zijn politieke standing in de Sovjetunie. Wij moeten nu juist gebruikmaken van de mogelijkheden om de verhoudingen tussen Oost en West te verbeteren, maar tevens daar waar dan mogelijk is onze prijs vragen voor verbeteringen op de lange termijn in het kader van het Slotakkoord van Helsinki. Mogelijk dat verandering *in* het systeem dan toch kunnen leiden tot veranderingen *van* het systeem.

De aan de gang zijnde onderhandelingen in Genève zijn uiteindelijk dus toch gesplitste onderhandelingen geworden. Overigens moet niet uit het oog worden verloren dat ook in Wenen, zowel in het kader van MBFR* als CVSE**, onderhandelingen gaande zijn die wel eens meegetrokken kunnen worden in een te Genève optredend momentum.

De onderhandelingen in Genève

Het is duidelijk dat tot op heden de Amerikanen nauw contact houden met de bondgenoten voor wat betreft de in te nemen stellingen bij de drie onderhandelingsfora in Genève, in het bijzonder waar het betreft de INF-problematiek.

De besprekingen over strategisch-nucleaire wapens (START) hebben nog geen directe resultaten opgeleverd. Men moet echter niet vergeten dat recente uitspraken van zowel Reagan als Gorbatsjov een duidelijke vingerwijzing inhouden, dat een grote reductie tot de mogelijkheden behoort. De benadering van het probleem van de langeafstand bommenwerpers geeft wel duidelijk de sfeer aan waarin deze onderhandelingen worden gevoerd. Alhoewel er hoogdravende uitspraken zijn gedaan over het uitbannen van *alle* wapens, zal realisme hoogtij vieren. Het 50%-reductievoorstel van Reagan geeft dit ook aan. Een werkelijke strategische nul-optie zit er niet in zolang een andere nucleaire macht, China, voor beide onderhandelaars een onzekere factor is. Zeker voor de Sovjetunie, met haar historische conflictsituatie met de Volksrepubliek, zal een nul niet verteerbaar zijn.

Het is overigens de vraag of een strategische nul-optie voor de veiligheidssituatie van West-Europa wenselijk is. De strategisch-nucleaire wapens van de Verenigde Staten hebben immers hun functie in het handhaven van de vrede in Europa en het voorkómen van oorlog.

Besprekingen in het kader van SDI zijn zo mogelijk nog meer afgeschermd dan de andere twee. Van eminent belang is echter dat Gorbatsjov duidelijk heeft verklaard, dat er geen koppeling is gelegd met de onderhandelingen over INF en er ook los van START wordt geopereerd. Het is echter zeer waarschijnlijk dat positieve of negatieve ontwikkelingen bij START hun invloed hebben op de onderhandelingen over SDI.

Het meest indringend voor de Westeuropese bondgenoten is uiteraard de voortgang in de besprekingen over INF, dat wil zeggen aan NAVO-zijde de Pershing-2 en de

* Mutual Balanced Force Reduction Talks

** Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

grond-gelanceerde kruisvluchtwapens, en aan Sovjet-zijde de SS-20. De laatste voorstellen houden in, dat de totale nul-optie is losgelaten. Er ligt een ontwerp-verdrag op tafel dat voor Europa de nul-optie heeft, maar in Aziatisch-Rusland 100 SS-20-koppen laat zien en in Amerika 100 grond-gelanceerde kruisvluchtwapens. Er zijn overigens aanwijzingen dat de plaatsing van 100 kruisvluchtwapens in Alaska de Sovjetunie zwaar op de maag ligt. Voor West-Europa is van belang, de verklaring van Russische zijde dat de SS-20 zo ver weg zal worden opgesteld, dat West-Europa ook werkelijk buiten bereik ligt. Helemaal is men er nog niet uit, er zijn nog problemen voor wat betreft de controle op vernietiging, de verificatie en dergelijke. Het grootste obstakel wordt echter gevormd door de kortere-dracht nucleaire wapens, die overigens ook van een conventionele of chemische kop kunnen worden voorzien. Wanneer dit soort raketten, zoals de SS-21, SS-12 (mod.) en de SS-23, grotere nauwkeurigheid krijgt, kunnen zij op doelen in West-Europa ook met een niet-nucleaire lading worden ingezet. Deze wapens kunnen bij een offensieve actie ingezet worden tegen NAVO-luchtstrijdkrachten, commando-centra, vitale civiele infrastructuur, opslagplaatsen en zelfs nucleaire en luchtverdedigingseenheden.

Ondanks de problemen rond de nul-optie, zal het in brede kring niet geloofwaardig zijn wanneer een INF-akkoord geblokkeerd zou worden door eisen van de NAVO om de kortere-dracht wapens (SRINF) rechtstreeks bij de onderhandelingen te betrekken. Toch is juist dit punt het grootste probleem dat de onderhandelingen heeft vertraagd.

Van importantie op het punt van SRINF is, dat de Sovjetunie wel degelijk het belang ziet dat de West-Europeanen hechten aan de dreiging van dit type wapens. Er is van hun kant dan ook bereidheid uitgesproken om hierover apart te onderhandelen. Niet acceptabel is natuurlijk een toezegging dat wel later over dit onderwerp zal worden onderhandeld, terwijl de verwijdering van de INF praktisch voltooid is. Een koppeling van SRINF-onderhandelingen en een beoordeling van de vooruitgang daarin met een duidelijk in tijd gesegmenteerde uitvoering van een INF-akkoord lijkt een mogelijkheid, doch zou wel eens een blokkade voor een INF-akkoord kunnen betekenen.

Het naar voren gebrachte "right to match" voor wat betreft SRINF, met een gelijktijdige bevestiging aan Sovjet-zijde, zet de deur wijd open voor een tweede dubbelbesluit met alle ellende van dien. Bovendien beschikt de NAVO thans nauwelijks over wapens die in dezelfde orde vallen, met uitzondering van de verouderde Pershing-IA. Om nu de Pershing-2 om te willen bouwen tot een Pershing-IB is toch wel een wat doorzichtige operatie. Uiteraard zal een voortgaande uitbouw van de Sovjets op dit terrein zonder een antwoord aan de NAVO niet aanvaardbaar zijn. Echter, een Russische toezegging voor een freeze, met op korte termijn een aanvang van aparte onderhandelingen, kan een goede opening zijn.

Tegenover de huidige SRINF-dreiging van de Sovjetunie staat de NAVO nu ook niet volledig machteloos. Naast een zeker potentieel bij de diverse luchtmachten (F-111 en F-16), is er de gestadige opbouw bij de Amerikaanse marine van het potentieel aan kruisvluchtwapens op oppervlakteschepen en onderzeeboten. Deze kunnen worden ingezet bij de Westeuropese verdediging. Bij een uit-

blijven van een resultaat van onderhandelingen op het gebied van SRINF, moet overwogen worden om ook eenheden van Westeuropese marines met kruisvluchtwapens uit te rusten, zodat een juiste balans wordt gerealiseerd, zonder dat wederom meer nucleaire wapens op het land worden gestationeerd.

Het zal duidelijk zijn dat een positief resultaat bij de andere besprekingen in Genève, die bij de Conference on Disarmament, op het gebied van de chemische wapens ook de dreiging van de Russische raketten zal verminderen.

Consequenties voor Nederland

Mochten de huidige voorstellen leiden tot een INF-akkoord, dan zal dit ook voor Nederland belangrijke gevolgen hebben. De plaatsing van kruisraketten in Woensdrecht gaat niet door, en een zeer zwaar element in de Nederlandse politieke verhoudingen bestaat niet meer. Wrijvingen tussen politieke partijen kunnen op dit gebied tot het verleden behoren.

De VVD heeft voor het implementeren van het dubbelbesluit een concessie moeten doen die zeer zwaar op de maag lag: bij een plaatsing van kruisraketten in Nederland zal Nederland de nucleaire taak van de F-16 en de Orion beëindigen. Het is logisch dat bij niet-plaatsing deze besluitvorming weer wordt teruggedraaid, vooral omdat de concessie niet rationeel was onderbouwd, maar puur opportunistisch was. Er zijn echter ook zwaarwegende redenen om deze twee taken te vervolgen.

Allereerst heeft de nucleaire F-16 een functie in het vormen van een tegenwicht tegen de SRINF aan Russische zijde. Hierdoor heeft Nederland tevens een direct belang bij consultaties rond SRINF-onderhandelingen. Verder zal de nuclearisatie in de NAVO toch worden beschouwd als een eenzijdig onttrekken aan de nucleaire verantwoordelijkheid. Dat is een inbreuk op de solidaire "burden-sharing".

Het afzien van de nucleaire taak van de Orion was nog minder logisch. Zowel de inzet als de uitwerking van nucleaire wapens op en in zee is totaal verschillend met die op of boven land. Maar van veel groter belang is het feit dat nogal luchthartig is omgesprongen met de groeiende dreiging in dat gedeelte van de Noord-Atlantische Oceaan dat het werkterrein is van de Koninklijke Marine. De onderzeeboot-dreiging neemt ieder jaar toe, zowel in kwantiteit als in kwaliteit. Bovendien is de functie van de Noordflank van steeds groter gewicht geworden in het bondgenootschappelijk veiligheidsbeleid. De NAVO heeft een chronisch tekort aan middelen om het Warschau-Pakt de toegang en het gebruik van dat gebied in tijden van crises te ontzeggen. Die dreiging houdt ook in de mogelijkheid dat het vasteland, en dus ook de centrale sector en de Noordduitse laagvlakte, vanuit zee met raketten vanaf onderzeeboten wordt aangepakt. De voortschrijding van de techniek maakt juist de technologisch hoogwaardige Orion met nucleaire bewapening tot een formidabele tegenstander, en draagt zodoende bij tot de maritieme afschrikking die haar rol vervult in de totale activiteiten van oorlogsvoorkoming.

Uiteraard is het onvermijdelijk dat er een brede discussie ontstaat over het gehele scala aan nucleaire taken van de Nederlandse krijgsmacht. Om diverse redenen kunnen er vraagtekens gezet worden achter de wijze, waarop thans de taak van de nucleaire gevechtswapens wordt opgevat.

Het is evident dat dit type wapens door hun opstelling kort achter of zelfs in het front zeer kwetsbaar is. Vergroting van het bereik kan helpen, evenals het gebruikmaken van 'mission-teams', maar net zo goed kunnen afspraken tussen de twee blokken - in ieder geval voor wat betreft de opstelling van dit soort wapens in vreedstijd - spanningen wegnemen. Dat moet niet meteen als een concept van een kernwapenvrij Oost- en West-Duitsland worden gebrandmerkt.

Mocht geen akkoord bereikt worden op het gebied van SRINF, dan zal Nederland een overleg over deelname aan gezamenlijke stationering van kruisvluchtwapens op schepen niet uit de weg mogen gaan.

Uiteraard is er nog een andere manier om de dreiging van de SRINF te neutraliseren, zonder daar een eigen wapenopbouw tegenover te stellen. Dat is namelijk om hun uiteindelijke uitwerking bij inzet teniet te doen, door een doeltreffende verdediging op te bouwen. Deze gedachte is door mij in de Assemblee van de West Europese Unie al reeds naar voren gebracht in mei 1985. Ook van diverse andere kanten is dit punt onder de aandacht gebracht. Erg veel onderzoek wordt er nog niet gedaan naar een Anti Tactical Ballistic Missile System, doch in ieder geval wordt in IEPG-verband gesproken over de ontwikkeling van een afweerwapen.

De West Europese Unie

De West Europese Unie, de voorloper van de NAVO, en met medeweten van de lidstaten ook door deze overvleugeld, heeft op diverse momenten en gedurende bepaalde periodes een duidelijke functie in Europa gehad. Te noemen zijn:

- de inpassing van de Bondsrepubliek en Italië in de NAVO;
 - overlegplatform en brugfunctie voor en in de aanloop van de Engelse toetreding tot de Europese Gemeenschappen;
 - na het halve uittreden van Frankrijk uit de NAVO, dienen als contactforum tijdens als dieptepunt te kenmerken periodes in de relatie Frankrijk met NAVO-Brussel.
- Het unieke aan de WEU is natuurlijk het bestaan van de Assemblee, gevormd uit vertegenwoordigers vanuit de nationale parlementen van de lidstaten. Uniek ook in zoverre, dat in deze Assemblee volgens het verdrag juist gesproken moet worden over de veiligheids- en defensiebelangen van West-Europa in het algemeen en de lidstaten in het bijzonder.

Gedurende de laatste jaren is langs diverse wegen geprobeerd om de Westeuropese inbreng in de NAVO meer inhoud te geven. Enerzijds om een juist antwoord te geven op de steeds meer legitieme eis van de Verenigde Staten van een grotere inbreng, en anderzijds om te komen tot een meer efficiënte aanpak van de gezamenlijke defensie en ook een grotere industriële inbreng vanuit Europa. Hoe enthousiast ook periodiek leiding wordt gegeven aan de diverse samenwerkingsverbanden, tot op heden is het uiteindelijke resultaat niet meer dan pover te noemen.

De directe verkiezingen van het Europese Parlement gaf, samen met andere aanzetten in de Gemeenschappen tot een nieuw elan, een nieuwe impuls aan diegenen die het Verdrag van Rome, het EEG-verdrag, meer inhoud wilden geven, ook op het terrein van de gezamenlijke veiligheid. Het meest verregaande was natuurlijk wel het Genscher-

Colombo-plan. Dit plan werd verbaal met veel enthousiasme ontvangen, en daarna achter de schermen getorpedeerd. Door wie en waarom is een lang verhaal apart. De gedachten in het Genscher-Colombo-plan hebben gedeeltelijk hun weg gevonden in latere ontwikkelingen in de Gemeenschap, doch hebben evenzeer bijgedragen tot het ingaan van een nieuwe levensfase van de West Europese Unie.

Gelijktijdig met het ontstaan van het Genscher-Colombo-plan werd vooral van Franse zijde meer nadruk gelegd op de mogelijkheden van de WEU. Het vastlopen van het Genscher-Colombo-plan, voor zover het veiligheidszaken betrof, vergrootte de belangstelling aan Duitse zijde voor de WEU. Dit spoorde tevens heel comfortabel met een verdieping van de Frans-Duitse relaties, zoals tot stand gekomen in de Giscard-Schmidt-periode. Ook Italië reageerde positief, en het voegde zich in het groeiende koor dat vroeg om herwaardering en activering van de WEU. In de liberale fractie van de Assemblee, en daarin vooral van Benelux-zijde, werden deze ontwikkelingen nauwgezet gevolgd. Mocht er ergens goede samenwerking op defensiegebied tot stand komen, dan was de WEU op dit moment daarvoor het meest aangewezen lichaam in West-Europa, niet in het laatst wegens het bestaan van de Assemblee. Wel moest dan gestreefd worden naar een verdieping van de diverse organen, en diende de Assemblee een resolutere houding aan te nemen tegenover de Raad van Ministers.

De Assemblee is nagenoeg eenstemmig gaan staan achter het tot standkomen van de declaratie van Rome in oktober 1984. Deze declaratie markeert de reactivering van de WEU, en geeft ook zeer concreet aan hoe de verdere ontwikkelingen moeten zijn. Een hoogst noodzakelijke reorganisatie werd in gang gezet en er werd ook een andere inhoud gegeven aan de dialoog tussen de Raad en de Assemblee. Een zeer belangrijk informeel overleg, gelijkvormig aan het vroegere Gymnich-overleg, de voorloper van de Europese Politieke Samenwerking (EPS), werd ingesteld. De ministers van de lidstaten werden direct bij het reilen en zeilen betrokken.

Uiteraard wilde iedereen veel sneller gaan dan mogelijk was. Voorop hierin liep natuurlijk de pers. Jammer genoeg is de eerste wezenlijke samenspraak van de lidstaten, om een antwoord te geven op een externe uitdaging, niet goed uit de verf gekomen. De uitdaging van de Verenigde Staten aan Europa voor deelname aan het SDI kon niet eensluidend worden beantwoord. Dat heeft in de media geen goed onthaal gehad, in feite spraken zij al snel een requiem uit.

Misschien is het echter juist wel goed geweest, dat er geen successen op korte termijn zijn behaald. Nu is er de tijd geweest om de diverse onderdelen van de WEU op orde te brengen en inhoud te geven aan de verschillende taakstellingen. Het ministerieel overleg heeft standgehouden. Daarnaast zijn initiatieven in breder Europees verband, bijvoorbeeld door Commissievoorzitter Delors en Raadsvoorzitter Martens, op niets uitgelopen. Dit alles heeft de toekomstmogelijkheden van de WEU alleen maar in positieve zin beïnvloed.

De samenstelling van de WEU is in feite al een aanwijzing voor de mogelijkheden. De oorspronkelijk zes van de EEG met het Verenigd Koninkrijk vormen de industriële ruggegraat van Europa. Zij zijn tevens ook de meest-

belanghebbenden bij een Westeuropees veiligheidsbeleid. Vijf van de zeven zijn kruisvlucht-plaatsingslanden. Allen zijn lid van de NAVO, met Frankrijk in een speciale positie, welke echter ook weer beter wordt. De twee Europese nucleaire mogendheden zijn aanwezig. Daarnaast is de Bondsrepubliek volledig ingebonden in de gezamenlijke Europese gedachte. Voor Nederland is nog van extra belang dat in de WEU voortgegaan kan worden met de eeuwenoude traditie van het afwegen en uitspelen van belangen van de grotere landen in Europa.

De WEU heeft in haar organisatie onderdelen die van nut kunnen worden gemaakt bij de follow-up van de onderhandelingen in Genève. Het zou een goede zaak zijn om daar gebruik van te maken. Eveneens moet de WEU gebruikt worden voor noodzakelijk Europees overleg, voor wat betreft de ontwikkelingen in de onderhandelingen in Genève. Uiteraard is de Special Consultative Group in de NAVO een professioneel lichaam daartoe, doch vooral voor het komen tot politieke benaderingen en het formuleren van een consensus is de Ministerraad van de WEU, in dubbele bezetting, dus Buitenlandse Zaken en Defensie, een volledig geschikt gremium, dat ondersteuning verdient. Ruimte voor participatie vanuit de Assemblee is meer dan gewenst, desnoods achter gesloten deuren. Een openbare discussie kan dan nog altijd worden gehouden wanneer resultaten zijn bereikt.

Conclusie

De huidige dynamiek in de besprekingen in Genève dreigt een analyse van de stand van zaken sterk te dateren. Ook het trekken van conclusies wordt daar ernstig door

beïnvloed. Toch is het van belang om te stellen dat:

1. een strategische nul-optie voor West-Europa nauwelijks wenselijk is, nog daargelaten de haalbaarheid;
2. een INF-nul-optie voor Europa niet mag worden afgewezen, doch een mondiale nul-optie wenselijker is. Een blokkerende koppeling met voorwaarden voor andere wapens is onaanvaardbaar;
3. wanneer geen bevredigende resultaten op het vlak van de SRINF worden bereikt, voor de Westeuropese veiligheid onaanvaardbare krachtsverhoudingen kunnen ontstaan, die om een antwoord vragen;
4. ook op het gebied van de kortste-dracht/gevechtsveld nucleaire wapens aan weerszijden verminderingen gewenst zijn, zo mogelijk in samenhang met een vermindering van de conventionele strijdkrachten en bewapening, en een uitbanning van chemische wapens;
5. de Westeuropese lidstaten op korte termijn tot onderlinge overeenstemming moeten komen voor wat betreft hun standpunten over de diverse voorstellen. Deze overeenstemming kan nog het beste in WEU-verband worden bereikt, ondanks de teleurstellende resultaten tot op heden.

** J.D. Blaauw was vanaf januari 1978 tot juni 1986 lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en medio 1981 september 1986 lid Assemblees van de Raad van Europa en van de West-Europese Unie; is lid VVD-fractie Provinciale Staten Utrecht en voorts werkzaam bij het Ministerie van Defensie (Koninklijke Marine).*

Kansen en Beginselen



P.A. Delvaux*

Inleiding

Het recente themanummer van Liberaal Reveil over liberalisme en de VVD (Liberaal Reveil, 27/4. dec. 1986)

geeft mij aanleiding tot een reactie. Het artikel van De Vries, waarin ik veel van mijn eigen opvattingen vertolkt vind, maakt het mij mogelijk mij daarbij te beperken tot enkele, uiteraard nog steeds onvolledige, opmerkingen over fundamentele vragen met betrekking tot - om me bewust ouderwets uit te drukken - de geestelijke vrijheid (I) en de stoffelijke welvaart (II). (Eigennamen zijn, tenzij duidelijk anders blijkt, namen van auteurs van het themanummer; soms zal ik verwijzen naar bladzijde en kolom ervan.)

I. De geestelijke vrijheid

I.1. Constellatie en verschuiving

Ettelijke jaren geleden verwachtten velen onzer een gestage achteruitgang in macht en invloed van de confessionele partijen. Ikzelf ben daaraan gaan twijfelen, toen de contouren van het CDA zich aftekenden. In elk geval had te denken moeten geven, dat die verwachting gebaseerd was op vier verschillende, vaak verkeerd met elkaar verbonden veronderstellingen: a. de ontzuiling, b. de ont-

kerkelijking, c. de ontkerstening, d. het algehele afscheid van de religie. (De vaagheid van het begrip deconfessionalisering geeft aan met welke onnauwkeurigheid vaak hierover gedacht wordt, en het is dan ook bijvoorbeeld niet duidelijk wat Rosenthal, 131 rechts, ermee bedoelt). Deze ontwikkeling heeft niet alleen niet doorgezet, ze is ook tegengewerkt door velen die te duidelijk te kennen gaven er zijde bij te willen spinnen.

Het meeste gewicht is naar mijn indruk toegekend aan veronderstelling b. De ontkerkelijking van Nederland heeft ook wel in belangrijke mate plaatsgevonden en is nog niet tot stilstand gekomen, maar de betekenis ervan in relatie tot de andere veronderstellingen is overschat. Traditionele denkbeelden gaan lang niet altijd teloor als de binding aan een kerk verdwijnt.

De veronderstellingen c en d - deze laatste geeft trouwens een grillige problematiek aan - zijn tot nu toe in te beperkte mate juist gebleken, dan dat er binnen afdienbare tijd belangrijke politieke gevolgen van te verwachten zouden zijn. Des te belangrijker wordt de vraag, waarom veronderstelling a slechts in zo teleurstellende mate uitkomt. De in de ontzuiling besloten politieke emancipatie is bovendien in beginsel rechtstreeks aan de invloed van politiek handelen onderworpen en behelst mede daarom een oude doelstelling van onze partij. Zij heeft bovendien met mijn eigen opstelling te maken. Ziedaar enkele redenen om er hier even bij stil te staan.

Allereerst moet dan worden opgemerkt dat de intocht van christenen in de VVD niet wordt aangemoedigd, als ze daar worden opgewacht door mensen die hen vertellen ook al lang niets meer in het christendom te zien, en de nieuwkomer feliciteren met zijn besluit het geloof zijner vaders op te geven. Hij zal wantrouwig worden, als hij over "gesecculariseerde christen-democraten" als tegengesteld aan liberalen moet lezen, een onnauwkeurigheid trouwens die ik van Vonhoff niet verwacht had. (Er bestaan wel gesecculariseerde christelijke opvattingen, namelijk bij mensen die geen christenen (meer) zijn. Raken die opvattingen bij de VVD in onbruik?)

Bij het CDA echter legt men glunderend uit, welke beletselen voor steun en toetreding daar allemaal weggenomen zijn. De ontzuiling ofwel de politieke emancipatie van de gelovige kiezer heeft nog veel verder doorgezet dan de VVD heeft kunnen bevroeden en opmerken: de confessionele politici zijn zelf geëmancipeerd. Het gaat hun helemaal niet (meer) om te belijden geloofsverzuimen, maar om diezelfde zedelijke opvattingen die het liberalisme schragen en eertijds ook in de VVD golden. Dáár staat, aldus de uitleg, de C nog voor. Het CDA is in het maken van zijn keuzen verder dan De Vries meent te zien.

De VVD versmalt zich tot een sectarische, het CDA verbreedt zich tot een binnen ruime grenzen algemene partij. Ik denk dan ook, dat Jacobse en Geertsema de verkiezingsnederlaag van de VVD onvolledig analyseren door op de herwonnen sociaal-economische betrouwbaarheid van het CDA te nadruk te leggen, en dat de beschouwing van Vonhoff in hoofdzaak historisch van aard is. De tijdgeest is wellicht nog zo emancipatoir als hij die schetst, maar de constellatie van partijen is veranderd. Zijn fundamentele opmerking over ons natuurlijk milieu

als enige wezenlijke troon van onze welvaart is wel een goede basis om met D66 te blijven wedijveren.

I.2. De andere coalitie

Meermalen wordt gememoreerd (a) dat het CDA een anti-socialistische koers is gaan varen om met de VVD beter te kunnen concurreren bij de kiezers, en (b) dat een coalitie met de PvdA à la Kombrink best het overwegen waard zou zijn. Zeker met het door Groenvelt geschetste neoliberalisme à la Keynes zou dit, althans wanneer Lubbers zijn karwei heeft afgemaakt, tot de mogelijkheden moeten behoren. Misschien echter is het CDA wendbaar genoeg om een anti-liberale koers te gaan varen, teneinde ook dan met de VVD beter te kunnen concurreren bij de PvdA van Kok. Ik zou trouwens - als voorstander van een sociaal liberalisme - niets tegen een coalitie met de PvdA hebben, als die ondernomen werd niet om den volke te tonen dat het zich aan de heidenden overgeleverd heeft, maar om te toetsen in hoeverre de voorstellen van de commissie-Van Kemenade en de commissie-Polak een gemeenschappelijke basis voor een vooruitstrevens sociaal-economische leven overzichtelijker en in wezen rechtvaardiger kan worden, zeggenschap en verantwoordelijkheid duidelijker kunnen worden gestructureerd en op elkaar betrokken. Ik weet uiteraard niet wat in Des Indes de laatste jaren over tafel is gegaan, maar wat ik nu heb moeten lezen, stemt mij niet hoopvol. Dat een absolute meerderheid voor de aanhangers van het CDA tot de vrome wensen behoort, beweert Vonhoff stellig met reden, tenzij wij die hun annex klein rechts met een ijver een betere zaak waardig verschaffen. Bij de FDP - waarnaar Jacobse aan het slot van zijn beschouwing verwijst - kan men vooral leren, hoe een profielneurose het profiel vervaagt.

I.3. Aftocht uit de nostalgie

Onder aanvoering van de tegenwoordige Commissaris der Koningin in Friesland is onze partij enige tijd geleden aan een glorieuze zegetocht begonnen en heeft zij zich de gedachte eigen gemaakt een belangrijke politieke factor te zijn. Ik wil best beamen dat in die campagnes naar mijn smaak te veel gepropageerd en te weinig overwogen is, praktische vragen over- en beginselen onderbelicht zijn. Maar daar gaat het nu niet om. Waar het om gaat is, dat wij de vruchten daarvan geplukt hebben, zonder bezwaren te laten horen tegen de omissie dat de kiezers niet gewezen zijn op de onverzoenlijke tegenstellingen in het immateriële vlak en op de althans volgens Geertsema "onvermijdelijke gevolgen van het stemmen op een liberale partij". Indien dezen zich nu in groten getale moeten laten uitleggen dat ze, door materialisme verblind, geen liberalen mogen heten en niet thuishoren in de VVD (128 links, 140/141), dan zijn zij indertijd voor de gek gehouden. Als dit evenwel niet het geval is, dienen uitzettingen als de zoëven bedoelde achterwege te blijven. Is het toeval dat de auteur van "Een partijtje libre" niet tot de schrijvers van het themanummer behoort?

I.4. Een nieuw confessionalisme

Voor mij geldt dit niet. Ik ben zilveren VVD-lid. Ik heb ook wel eens iets voor partij en publieke zaak gedaan, zoals sommige lezers zullen weten. Ik denk erover na wat toch de wrevel in mij optast. Naast veel van wat Rosenthal, Storm en De Vries de revue laten passeren,

behoort daartoe zeker ook hetgeen ik zojuist heb genoemd: ik vind dat ook nieuwkomers behoorlijk bejegend moeten worden. Maar er is meer.

Eertijds konden gemakkelijk christen-democratische beginselen van christelijke beginselen worden onderscheiden: deze waren religieus, eerstgenoemde echter politiek. En zo kon de christen-liberaal deze belijden en gene bestrijden. Dat is allang veel moeilijker geworden. Ettelijke jaren geleden betoogde wijlen Muntendam jr. in een discussie over *abortus provocatus*, dat wij zulke moeilijke vragen als die naar het begin van het individuele leven maar terzijde moeten laten; Meijeraan wees er toen prompt op dat dit onmogelijk was, omdat de te nemen besluiten met het antwoord op deze vraag verband hielden. De partij heeft zich deze waarschuwing pas gevaarlijk laat aangetrokken en de wijdere strekking ervan nog steeds niet beseft. Was dit wèl gebeurd, dan had ze misschien met kans op succes kunnen pogen, onvermijdelijke besluiten op de grens van levensbeschouwelijke en politieke problemen zó voor te bereiden, dat een voortschrijdende onderlinge verwijdering van haar leden verhinderd werd.

Men moet trouwens de christen-democraten nageven dat zij toch beter hebben opgelet. Bij alle kritiek die op hen te leveren valt, hebben zij toch de vervaging van die grens scherper waargenomen dan degenen die bepaalde liberale beginselen zonder nadenken op levensbeschouwelijke problemen gaan toepassen, de uitgroei van de VVD tot een militant-humanistische en in zoverre confessionele partij vanzelfsprekend vinden en zodoende partij en achterban splijten. Daarmee zijn uiteraard slechts dominante stromingen aangegeven; het beeld zou immers in aanzienlijke mate genuanceerd moeten worden in zoverre als enerzijds jammerlijke verdeeldheid het belangrijkste kenmerk van de hedendaagse christelijke ethiek is en anderzijds humanistische ethiek haar eigen pluriformiteit pleegt te veronderstellen. Van specifiek christelijke of humanistische standpunten kan dus ook nauwelijks gesproken worden (wellicht ook moeilijk bijvoorbeeld van joodse en islamitische). Des te opmerkelijker is het dat kans gezien wordt politieke medestanders van vele jaren er toch toe te dwingen hun plaatsbepaling in heroverweging te nemen. Vonhoff's opmerking "dat mensen die zich in hun persoonlijk geestelijk leven laten leiden door een dogmatische opvatting, voor het liberalisme kunnen kiezen", is, hoewel eertijds geheel juist, thans dan ook te apodictisch. De aangewakkerde conflicten irriteren te meer, omdat de opstelling van liberale versus christen-democratische beginselen een veldslag suggereert, doch slechts een schermutseling weergeeft, zij het een felle.

I.5. Waar gaat het om? De immateriële issues

Alleen Jacobse gaat nog kort op de wetgeving ten aanzien van *abortus provocatus* in. Ook wie in dit verband niet de term "bevoogden" paraat houdt, zal zijn kritiek moeten onderschrijven. Hoe moeilijk dit probleem principiële lag, had kunnen worden afgeleid uit het hiervóór weergegeven discussiemoment. Misschien hadden wij ons en anderen toch ellende kunnen besparen en minder moeizaam tot in bredere kring aanvaarde oplossingen kunnen geraken, als dadelijk de pragmatische vraag was gesteld: Wat zou nu eigenlijk bij ons beste weten de meest doeltreffende

bescherming van ongeboren leven zijn? Toch een belangrijke vraag, hoe belangrijk ook andere eveneens mogen zijn. Dan hadden wij ons duidelijk en plausibel afgezet tegen het hoogtijvierende christen-democratische verbalisme en hadden wij tevens niet minder dan nu geschiedt, tegemoet hoeven te komen aan hen die de vrijmacht van de moeder onvoorwaardelijk vooropstellen.

Ten aanzien van het vraagstuk van de wetgeving met betrekking tot *euthanasie* deel ik het ongenoegen van Jacobse, Geerstema en Vonhoff, echter ook de mening van Voorhoeve dat een zowel voor CDA als VVD aanvaardbare oplossing nog niet onmogelijk is. Er moet evenwel nog iets bij worden aangetekend: het doel waarnaar wij streven, is er beslist niet mee gediend dat wij het als typisch liberaal voor ons in beslag nemen, en bij een discussie waarin begrippen als ontferming en barmhartigheid worden betrokken, het CDA niet op zijn eigen uitgangspunten vermogen aan te spreken.

Blijft de *gelijke behandeling*. Ik betreur het indertijd niet de tijd en rust te hebben kunnen vinden om in te gaan op Geertsema's betoog terzake in dit tijdschrift. Ik moet tot mijn spijt volstaan met slechts summier aan te geven, waarom ik zijn standpunt niet het juiste vind. Ik bepaal mij dan tot de zin waarin Geertsema, sprekende over het CDA, misprijzend meedeelt: "Zijns inziens mag de overheid nimmer aan instellingen, dus ook niet aan instellingen op het gebied van het bijzonder onderwijs, verbieden om gevolgen te verbinden aan de homoseksuele geaardheid van medewerkers, cliënten enz." Mijs inziens mag een liberaal inderdaad betwijfelen of de overheid de bijzondere instellingen mag voorschrijven wie ze, hun grondslag indachtig, als leerkrachten dienen te aanvaarden. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de vrijheid van (besturen van) bijzondere onderwijsinstellingen een afgeleide is van de vrijheid van ouders. Over deze leest en hoort men bij ons verbazend weinig. Ook wie toegeeft dat er treurige huiselijke omstandigheden bestaan en dat ouders laakbaar kunnen handelen, zal mogen vragen of de plicht tot opvoeding primair een gedoogplicht behoort te zijn.

I.6. Over verdraagzaamheid en rede

Als het hierbij zou blijven, zouden wij moeten spreken van een ernstig verschil van inzicht in liberale kring en ik zou er dan hier, mede vanwege de in de tweede zin van de vorige alinea genoemde redenen, wellicht over gezwegen hebben. Maar het blijft er *niet* bij: Geertsema vindt dit helemaal geen verschil in liberale kring, maar één tussen liberalen en anderen, en slingert de banvloek (128 links).

Ik wil nog wel toegeven dat ook bij grotere wederzijdse tolerantie de noodzaak van beleidsbepaling een organisatie kan dwingen tot pijnlijke, niet in harmonie te regelen en niet door iedereen goedschiks te aanvaarden keuzen. Het moge duidelijk zijn, dat ik het echter overtrokken zou vinden wegens dit punt te tergen, kiezers te vervreemden en met het CDA te breken. Een zinvolle proportionaliteit tussen wat te bereiken valt en wat teloor gaat, is dan in mijn ogen zoek.

II. De stoffelijke welvaart

II.1. Een bedenkelijk voorbeeld

De zorgwekkende drassigheid van de grond waarop wij

thans staan, wordt op indringende wijze aangegeven door een suggestie van Westers (145). Hij beschrijft een advertentiecampagne van de Belgische PVV, waarin deze pal blijft staan voor de vrijheid van bierkeuze tegenover de staat, en wil die weliswaar niet klakkeloos overnemen, "maar de gedachte lijkt (hem) aanbevelenswaardig". Zo de vrijheid van bierkeuze al bedreigd mocht zijn, dan toch niet zozeer door de staat als veeleer door kartels en/of oligopolies. De PVV ziet geen reden de vrijheid van bierkeuze dáártegen te verdedigen. Ik mag Guy Verhofstadt graag en ben bereid van hem en zijn landgenoten te leren, maar als de actualiteit van het liberalisme op dit vlak en dan ook nog met zo weinig oprechtheid aannemelijk gemaakt moet worden, rijst de bange vraag in hoeverre Westers faute de mieux heeft geredeneerd. Misschien worden straks fragmenten van een antwoord zichtbaar.

II.2. Een onnauwkeurige probleemstelling

"Bestaat er één land in de wereld waar geen economische vrijheid bestaat en er toch een politieke vrijheid is?" Ik denk dat Voorhoeve - met wie ik het in vele opzichten graag eens ben - zich hier aan een retorische vraag bezondigt. Bestaat resp. bestond er geen politieke vrijheid onder Mitterrand/Fabius, Schmidt, Palme, Kreisky, Gonzalez, Papandreou? Akkoord, men kan bedenkingen uiten - ik zal ze vermoedelijk onderschrijven - maar géén politieke vrijheid? Mij zal dadelijk tegengeworpen worden, dat het daar natuurlijk helemaal niet om gaat, en worden gevraagd of ik wel eens achter het IJzeren Gordijn gekeken heb. Zeker! Maar als het daarom gaat, wat is dan de actualiteit van die vraag in een discussie onder Westerse democraten? (Het probleem greep zelfs de zetduivel aan: "terreur van de staat" in plaats van "terreur van de straat", 118.links.)

II.3. In de beperking toont zich de meester - niet in de halfslachtigheid

De sociale component van het neo-liberalisme heb ik steeds in het idee van het sociale vangnet menen te moeten zien, maar dit komt in het themanummer niet ter sprake. Wat de economische component betreft, ben ik al vrij vroeg vertrouwd geraakt met de uitgangspunten van het ordo-liberalisme (Röpke e.a.) en heb ik daardoor altijd moeite gehouden in het compromis van een gemengd stelsel iets van neo-liberalisme te herkennen. Ik reken het mij dan ook niet als manco aan, in tegenstelling tot Groenvelde geen "neo-liberale argumenten voor staatsinterventie in de economische machinerie" te kennen, tenzij bedenkingen tegen het klassieke liberalisme bedoeld mochten zijn. Belangrijker dan de vraag of "de neo-liberale economist Keynes (...) moet worden gezien als een socialistische Sinterklaas", lijkt mij het feit dat men bij de neo-liberale, althans ordo-liberale, exile] Röpke sinds jaar en dag heeft kunnen lezen, waarom de door Keynes gewezen weg naar bittere teleurstelling zou leiden. Sociale is niet halve markteconomie.

In de neo-liberale opvatting, aldus Groenvelde, "kan de overheid wel de voorwaarden scheppen voor de 'rechtvaardige' samenleving. In deze optiek is dan ook veel meer ruimte voor (...) het scheppen van condities voor de ontplooiing van het individu." Dat is zeker waar; meer in het bijzonder echter gaat het er ook om, de voorwaarden te scheppen voor een efficiënte economie. Daarmee is

evenwel iets anders beschreven dan "staatsinterventie in de economische machinerie". De staat is dan denkkelijk ook meer dan "een beschermende scheidsrechter" (Voorhoeve).

Misschien zou derhalve iets preciezer moeten worden nagegaan, wat nu eigenlijk in het laatste tiental jaren als "het interventionistische neo-liberalisme steeds meer in discredit" is geraakt, en uit welken hoofde de toenmalige VVD, al dan niet geleid door Keynes, zich op "the road to serfdom" zou hebben bevonden, zoals Hayek deze indertijd geschetst heeft. Benieuwen zou mij dan ook, in hoeverre de door Groenvelde in onze partij gesignaleerde afkeer van overheidsinterventie aan de terugkeer naar het klassieke liberalisme moet worden toegeschreven, of aan de doorbraak van ordo-liberale opvattingen. Ik heb de door hem gememoreerde discussies tot mijn spijt niet kunnen volgen en kan slechts hopen dat de partij zich niet in een positie manoeuvreert waarin zij, althans in economisch opzicht, als volgelingen van Milton Friedman (123 rechts) tijdelijk (124 links) moet ontkennen neo-liberaal te zijn.

In elk geval wil ik aanmerken dat, voor zover ik kan zien, het algehele liberalisme nog steeds hulpeloos staat tegenover de eigengeaarde problematiek van natuurlijke hulpbronnen en van agrarische markten, en voorts in ergerlijke mate verzuimd heeft het niet uit te bannen verschijnsel van marktbeheersende mono- en oligopolies, zeg maar multinationals, onder ogen te blijven zien en daardoor het antwoord schuldig is gebleven op de vraag welke zeggenschap overheden dienen te hebben in economische organisaties die met een beroep op vrijheid ten opzichte van de staat hun eigen dictatuur dreigen uit te oefenen, uitermaard met goede bedoelingen. Dit probleem wordt ook door Voorhoeve over het hoofd gezien. De zeggenschap van de factor arbeid blijft, vrees ik, oud zeer in onze partij.

Er schort dus nog wel iets aan ons modern liberalisme.

II.4. Wijsgerige bespiegeling

Ik wil mij echter door Groenvelde op de filosofische achtergronden van een en ander laten wijzen. Dat het hierbij om meer gaat dan alleen het economische leven, blijkt ook uit de titel van het boek van John Rawls, waar Groenvelde naar verwijst: "Theory of Justice".

Groenvelde neemt van Hayek de met Griekse woorden tot uitdrukking gebrachte tegenstelling tussen taxis en kosmos in de samenleving over; bouw tegenover wasdom. Deze tegenstelling is echter, dunkt mij, schijn: de maatschappelijke kosmos is norm voor de taxis. De kosmos groeit niet spontaan, evenmin als een mooie tuin; de taxis gebeurt niet autonoom. Wie op de automatische ontwikkeling van de kosmos vertrouwt, verzuimt een opdracht tot creatief handelen; wie de taxis - hoe feilloos er ook bij geconstrueerd moge worden - nergens aan oriënteert, miskent het axiomatische karakter van het menselijk bestaan en stelt zichzelf een zinloze opgave; het is niet billijk, het neo-liberalisme zonder meer met zulk illusionisme te vereenzelvigen. De kosmos behelst de taak hem te benaderen in een poging hem te verwezenlijken. Het besef van onze feilbaarheid mag ons daar niet van weerhouden, maar moet ons bewaren voor het utopisme en de onverdraagzaamheid waar Voorhoeve tegen waarschuwt. Niet zozeer het rationalisme als veeleer de Verlichting is dan ook de bakermat van een vitaal liberalisme.

III. Tenslotte

Alvorens een nieuwe koers uit te zetten, behoeven wij ernstige bezinning. Van de uitkomsten hiervan hangt voor de partij haar invloed af; voor mij mijn lidmaatschap.

* *Drs. P.A. Delvaux is werkzaam bij het Instituut voor Duitse taal- en letterkunde van de Rijksuniversiteit Utrecht. Van 1971 tot 1978 was hij lid van Provinciale Staten van Utrecht.*

De VVD en de Problemen



R. Haafkens*

Een probleem en een liberale oplossing

De spanningen binnen de VVD beginnen, naar het schijnt, chronisch te worden. Was het een tijdje lekker rustig, vele beroeps- en amateurpolitici kunnen zich de laatste tijd weer verheugen in de aandacht van de pers. Maar helaas niet die aandacht waar in ledenvergaderingen dikwijls om wordt gevraagd.

Waarom is de VVD niet bij machte interne problemen adequaat op te lossen? Als voorbeeld het oplossen van een simpel probleem. Eén dat voor socialistische en christen-democratische bestuurders geen enkele moeite zal vormen, maar dat voor liberalen een delicate aangelegenheid kan worden: het al of niet roken in de vergaderzaal.

De socialistische bestuurder zal eenvoudig kunnen beweren dat het partijbestuur ervan overtuigd is, dat door het roken de gezondheid van een ieder wordt geschaad, inclusief de minst draagkrachtigen, en dat er daarom niet wordt gerookt.

De christen-democratische bestuurder zal met een beroep op het rentmeesterschap, de zorg voor een gezond leven van mens, plant en dier, waarschijnlijk geen probleem hebben om de verslaafde aanwezigen de tantaluskwelling van de rookonthouding te doen ondergaan.

De liberale bestuurder evenwel zal met dezelfde principes door zowel de roker als de niet-roker om de oren worden geslagen. De ene groep wil de vrijheid van roken als hij of zij dat wil, gevrijwaard van betutteling door overgevoeligen. De andere groep wil de vrijheid van politiek bedrijven zonder de kans een vreselijke ziekte op te lopen en zonder de noodzaak de stomerij te bezoeken na iedere partijbijeenkomst. De liberale beginselen staan dus geen

eenduidige beslissing toe. Wat moet er dan gedaan worden? Gevraagd wordt door de voorzitter, elkaar zo min mogelijk te hinderen en een beroep wordt gedaan op de liberale verdraagzaamheid. Vanuit de vergadering wordt dan eigenlijk zelden een beroep gedaan op de democratische regels; de meerderheid is voor/tegen roken en dus dan ook wel/ niet roken.

Dit voorbeeld leert dat dikwijls de vrijheid van de één ten koste gaat van de vrijheid van de andere, maar ook dat er geen problemen ontstaan als mensen (dus ook liberalen) een beetje begrip hebben voor elkaar. Afhankelijk van het onbegrip van de één, wordt de verdraagzaamheid van de ander op de proef gesteld.

Het probleem

De benadering door de VVD van de kritiek op het beleid en het handelen van de leiders werd sinds het begin van de jaren tachtig op een soortgelijke wijze als bovenbeschreven aangepakt. Een beroep op de verdraagzaamheid en begrip voor elkaars standpunten, in het bijzonder die van de partijleiding. Het kader en de leden werd steeds gevraagd de foutief uitgepakte beslissingen te verdragen en te accepteren, en er vertrouwen in te hebben dat het spoedig beter zou gaan.

Tijdens de bijeenkomsten van de partijraad en de algemene ledenvergaderingen bleek telkens weer dat, zoals Rosenthal opmerkt¹, de leden behoefte hebben aan een nette partij. Dus klaptten zij beleefd en gingen weer huiswaarts. Deze aanpak blijft goed gaan, zolang er vertrouwen is in de leiding.

De gevolgen bleven echter niet uit: zo'n 10 procent van de leden haakte af en bij verkiezingen wist de VVD het land niet meer oranje te kleuren met de verkiezingsbiljetten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen, dat ook bij de andere partijen de inzet minder groot was als voorheen. Maar toch, de fut is er bij de VVD uit. Ook de jongste verkiezingen toonden een verdere achteruitgang in belangstelling voor de VVD van de zijde van de kiezers. Vele redenen en oorzaken worden aangevoerd, die wellicht op dit proces van invloed zijn geweest. Veel vroegere confessionele kiezers zijn naar het CDA-kamp teruggekeerd, toen het CDA het VVD-programma ging uitvoeren. Maar waarom kon de VVD die kiezers, die eerst toch die grote stap gemaakt hadden door de partij van hun vaders te verlaten, niet behouden? Ook zouden de kiezers de VVD plotseling te rechts of te links vinden. De kern van het probleem ligt veel meer in het gebrek aan vertrouwen dat is ontstaan bij zowel de kiezers als de leden. Dat vertrouwen moet weer opgebouwd worden.

In oktober/november 1986 werden te waarderen initiatieven genomen om het vertrouwen te herstellen, door tijdens regionale bijeenkomsten aan het kader toelichtingen te geven ten aanzien van verleden en toekomst. Maar de uitspraak "van gemaakte fouten moeten we leren" werd niet ingevuld. Zelfs niet met een globale aanduiding werd getracht duidelijk te maken, wat die fouten dan wel waren. Ook werd niet verklaard wat er dan wel geleerd was. Dus schoot het kader er weinig mee op. Het probleem bleef, zoals het de afgelopen jaren steeds was geweest: een therapie werd begonnen voor het stellen van de diagnose.

Een diagnose

In het begin van de jaren zeventig signaleerde de VVD de staatsbureaucratie en de daaruit afgeleide "opeet"-politiek. De VVD stelde daar minder leuke zaken tegenover. De politieke voornemens van de VVD werden helder en duidelijk aan de kiezers overgebracht. Daarbij wist de VVD tevens het vertrouwen te wekken: wij VVD, wij sjoemelen niet, bij ons zijn de problemen waar het land voor staat in vertrouwde handen. Dat het CDA, maar ook de PvdA, vandaag de dag lang niet zo afwijzend staat tegenover zaken die al vele jaren eerder door de VVD werden gepropageerd, toont aan dat de inzet voor dat programma uit die jaren niet voor niets is geweest. Het kabinet Lubbers/Van Aardenne voerde een groot deel van het VVD-programma uit. De VVD is er onvoldoende in geslaagd aannemelijk te maken, dat haar inbreng op zowel programmatisch als personeel gebied, ook in de toekomst noodzakelijk is.

Wellicht is het vertrouwen in de VVD verminderd door personen die minder aanspreken. Maar eerder zal de veelheid van foutjes, verkeerde inschattingen e.d. gedurende vele jaren een rol hebben gespeeld en nog spelen. Ook het "management by tricks" in plaats van leiding met duidelijk vertrouwenwekkende doelstellingen, zal niet hebben bijgedragen aan het enthousiasmeren van de leden.

De personen die de partij in het begin van de jaren tachtig naar voren brachten waren jong, moesten jong zijn. De "formule-Wiegel" had goed gewerkt. Die formule moest doorgezet worden, dat zou gegarandeerd resultaat geven. Dit gebeurde aanvankelijk ook.

Tijdens de buitengewone algemene ledenvergadering op 3 juli 1982, welke werd gehouden in verband met de kandidaatstelling voor de tussentijdse Tweede Kamerverkiezing, werd het "jong zijn"-argument duchtig bij de aanbeveling van de kandidaten toegepast. Wie durfde nog met een wat oudere kandidaat aan te komen? Het verschil tussen VVD-leden en chauvinistische supporters van een voetbalclub was niet zo groot: als de club maar wint, het hindert niet hoe. De partij had een jaar eerder reeds een tamelijk jonge voorzitter gekozen. Achteraf kan men zich afvragen of het geven van zowel de bestuurlijke als de politieke leiding in jonge, onervaren handen gelukkig is geweest.

Het heeft zeker niet aan de inzet gelegen van hen die door de partij gekozen waren om leiding te geven. Onvoorstelbare inspanningen hebben zij zich getroost. Maar als de politiek iets wil leren van het bedrijfsleven, dan blijkt dat het bij de goede bedrijven en instellingen anders gaat. Niet dat veelbelovende, intelligente, jonge medewerkers daar géén verantwoordelijkheden krijgen,

maar de sterke en zwakke punten van medewerkers in die leeftijdsfase worden beter onderkend. Vanuit de psychologie van de verschillende levensfasen², weet men dat in die expansie-fase waarin dertigers verkeren, de "ik"-gerichtheid groot is en zij daardoor ook bij problemen veelal van mening zijn de enige juiste oplossing in huis te hebben. De wat oudere mens gaat wat meer uit van het "wij", vanuit een grotere objectiviteit en ervaring, en zal de eigen voorkeur minder laten prevaleren. Geen bedrijf zal bij besluiten, waar grote belangen op het spel staan, de beslissing uitsluitend in handen leggen van potentieel capabele, doch nog op vele gebieden onervaren mensen. De VVD heeft dat wel gedaan, dat moet de partij zich dus aantrekken!

Het bovenstaande betekent niet dat de VVD haar besturen en afvaardigingen naar de vertegenwoordigende organen uitsluitend zou moeten samenstellen uit de categorie veertigers tot zestigers. Zeker niet. Er zou echter meer evenwicht moeten zijn tussen de aanstormende generaties en de reeds ervaren politici. In een democratische partij wordt door de leden aan de gekozenen om de partij te besturen of te vertegenwoordigen, mandaat, invloed en macht gegeven. Als de resultaten echter onvoldoende of slecht blijken, zou het vreemd zijn als diezelfde leden niets zouden mogen veranderen.

Probleemstimulerende factoren

Op de partijcongressen wordt, terecht, steeds aan de congresgangers voorgehouden hoe nuttig en goed het is, dat er wordt meegedacht en meegeleefd in de partij. Maar als een gevolg van dat meelevens is dat er voor de partijleiding onwelgevallige besluiten worden genomen, moeten die leden niet verdacht gemaakt of beticht worden van het ondermijnen van de partij. Een politieke partij is een smeltkroes met zeer ambitieuze mensen. Zonder ambitie zouden velen waarschijnlijk niet die inzet kunnen opbrengen, die zij nu tentoonspreiden. Natuurlijk mag daarvoor begrip verwacht worden van de leden. Die tonen dat dan ook dikwijls, door personen juist vanwege die inzet te kiezen. Maar de gekozenen vergeten weleens, vooral na langere tijd, dat een mooie positie mede te danken is aan de partij en de vaak grote inzet van het kader. De overdreven gevoeligheid en gekrentheid waarmee beroeps politici soms reageren als de partij iets anders wil, toont aan dat de juiste partijverhoudingen en -verbanden uit het oog zijn verloren. Als wederzijds begrip gaat ontbreken, zal de organisatie c.q. de partij stroef gaan lopen. Het is zoals met het aan het begin van dit artikel aangehaalde voorbeeld: wanneer één van de groepen in die geschetste situatie op scherp gaat spelen, gaat zo'n vergadering stroef verlopen.

Hoe nu verder?

Dat de VVD in deze situatie van achterdocht en wantrouwen kon geraken, moet een gevolg zijn van het onvoldoende doordenken van de mogelijke consequenties van de handelingen die hebben plaatsgevonden. Wil de VVD in de toekomst bijvoorbeeld een evenwichtige samenstelling, ten aanzien van kennis en ervaring, van besturen en afgevaardigden naar vertegenwoordigende lichamen, dan moeten deze wensen goed gemotiveerd aan het kader en de leden kenbaar worden gemaakt. Hierbij zouden begrippen als bijvoorbeeld "regionaliteit" en het "wanneer" en het

"hoever" ervan scherper moeten worden gedefinieerd.

De commissie die zich buigt over de procedures ten aanzien van de kandidaatstelling voor vertegenwoordigende organen, zou een goede aanzet kunnen geven door met suggesties te komen waardoor de selectie en "opleiding" van toekomstige leiding beter door de partij kan worden gepland.

Maar belangrijker is het als het belang van de VVD bij alle betrokkenen weer op de eerste plaats gaat komen. Daartoe zouden de ambities iets moeten worden ingetoomd, zou gepoogd moeten worden meer begrip te hebben voor de argumenten van anderen, zouden op goede argumenten gebaseerde besluiten in openheid aan de leden verklaard moeten kunnen worden en zou de VVD kans moeten zien ideeën en plannen te ontwikkelen voor de

problemen van ons land, die nu blijven liggen óf onvoldoende aandacht krijgen.

Als dat allemaal lukt, zal de toekomst er best rooskleurig uitzien!

Noten

1. Rosenthal, U, "Sturing van een Liberale Partij: een Gekwadrateerde Tegenstelling?". in: *Liberaal Reveil*, no.27 (1986), pp. 129-132.
2. Lievegoed, B.C.J., "Organisatie in ontwikkeling: Zicht op de toekomst", Lemniscaat Rotterdam 1969.

* De heer R. Haafkens is voorzitter van de VVD-kamercentrale in Leiden.

Heeft de Overheid een Taak in de Opvang en Begeleiding van Ex-topsporters?



W.L. Mosterd*

De recent aan de Tweede Kamer toegezonden nota "Sportmedische begeleiding en sportgezondheidszorg"¹ begint met de constatering: "Over de waarde van regelmatige sportbeoefening voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid bestaat nauwelijks meer misverstand". In de inleiding van dezelfde nota staat verder: "In de Notitie Accenten Sportbeleid² zijn aan het geconstateerde positieve verband tussen (verantwoorde) sportbeoefening en volksgezondheid consequenties voor het landelijk sportbeleid verbonden". Deze twee citaten bevestigen duidelijk de in principe positieve opstelling van de overheid ten opzichte van sportbeoefening.

Aan sportbeoefening is echter het opvoeren van het prestatievermogen inherent; sportbeoefening heeft mede topsportbeoefening tot gevolg. Wie derhalve sport stimuleert, stimuleert ook topsport. Dit laatste is een vol-

strekt normale ontwikkeling en in vele andere cultuurverschijnselen (muziek, dans en beeldende kunst) ziet men eenzelfde patroon³.

De Nederlandse overheid heeft altijd veel moeite gehad met het trekken van deze logische conclusie en het aanvaarden van de daaraan verbonden consequenties ten aanzien van begeleiding en nazorg voor topsporters. Daarbij speelde ongetwijfeld mee, dat tot vrij recent de sportwereld meende zelf wel de aan de topsport verbonden problemen te kunnen oplossen en daarin ook haar eigen specifieke verantwoordelijkheden te hebben. De sterke commercialisering van bepaalde takken van sport (voetbal, atletiek, wielrennen, schaatsen en tennis) maakte het óók mogelijk, de verantwoordelijkheid neer te leggen bij de topsporters zelf ("hij of zij wordt er toch voor betaald"), dan wel bij de sponsors, die in een aantal gevallen een soort arbeidsverhouding met de topsporter hebben. In de praktijk blijken daarbij echter veel topsporters tussen wal en schip terecht te komen. Om die reden is het juist, in dit tijdschrift in te gaan op de vraag of "de" overheid een taak heeft in de begeleiding en opvang van ex-topsporters en zo ja, aan welke maatregelen wij dan denken.

Alvorens deze vraagstelling te beantwoorden moet een enkele opmerking gemaakt worden over de huidige topsportbeoefening en de begeleiding van de topsporter tijdens zijn sportcarrière. Topsportbeoefening vergt jarenlang een enorme persoonlijke inzet, die een verstrekkende invloed heeft op het leven van de topsporter. Het is niet langer mogelijk topsportbeoefening "er even bij te doen"; dikwijls nemen de trainingen en de verdere voorbereiding een zeer centrale plaats in in het dagelijks leven. Dat is ook niet verwonderlijk, als men zich realiseert dat soms vier tot zes uur training per dag noodzakelijk is om de top te bereiken. Een dergelijke trainingsbelasting vereist een

zeer zorgvuldige begeleiding en een goede accommodatie. Bestuurlijke, organisatorische en trainingstechnische voorwaarden werden daartoe bij de sportbonden, met behulp van derden, gerealiseerd. Met de opbouw van een goede sportmedische begeleiding werd op een later tijdstip gestart en momenteel bieden daartoe onder andere de landelijke sportmedische afdelingen van de NSF en de KNVB goede uitgangspunten. De trainingsbelasting en de wedstrijdrequentie zijn de laatste jaren zeer sterk toegenomen en het kon niet uitblijven dat daardoor bij vele topsporters de normale maatschappelijke ontwikkeling gevaar ging lopen. Men heeft dit op een relatief laat tijdstip ontdekt en eerst een tiental jaren geleden kreeg de maatschappelijke begeleiding van topsporters gestalte.

Een en ander wordt gerealiseerd in een samenwerkingsverband tussen de afdeling Maatschappelijke Begeleiding van de NSF en de sportbonden. De exacte uitwerking van deze begeleiding wordt goed weergegeven in de NSF brochure "De keerzijde van de medaille"⁴. Financieel wordt deze vorm van begeleiding mogelijk gemaakt door een uitkering van de Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS), terwijl ook incidenteel de Stichting Sportsupport (SSS) financiële bijdragen levert. Door de dalende inleg bij de SNS is het bedrag voor de maatschappelijke begeleiding, dat aanvankelijk ca. 1 miljoen gulden bedroeg, aanmerkelijk teruggelopen. Daardoor worden de mogelijkheden tot maatschappelijke begeleiding beperkt.

In maart 1987 werd een symposium gewijd aan de problematiek van de topsport en vooral aan de maatschappelijke positie van de topsporter. Tijdens dit symposium "Topsport... wat doen we ermee?" hebben de meest betrokkenen, zoals topsporters, het bedrijfsleven, de media, de sportbonden, politici en vertegenwoordigers van de overheid hun mening gegeven. De voorlopige reacties zijn verdeeld. In de grote landelijke dagbladen stonden commentaren die varieerden van: "Het maximaal haalbare werd bereikt" tot: "Alles blijft bij het oude en voor de topsporter verandert er niets".

Duidelijk werd tijdens dit symposium, dat de topsporter bij te veel instanties te rade moet gaan en, ondanks coördinatie door de NSF, dikwijls door de bomen het bos niet meer ziet. De betrokken overheids-, dan wel semi-overheidsinstanties, zoals scholen, universiteiten en de krijgsmacht, maar ook bedrijven, willen dikwijls onvoldoende meewerken.

Het is nog steeds zo, dat incidenteel de belangstelling voor topsportprestaties in Nederland zeer groot kan zijn; met name bij het behalen van wereldkampioenschappen of Olympische medailles. Op de betreffende dag en kort daarna lijkt de topsporter alles gedaan te kunnen krijgen. De praktijk leert echter, dat het enkele maanden later al moeilijk is om bijvoorbeeld een tentamen te verschuiven. Duidelijk werd dat er twee soorten topsporters gaan ontstaan, en wel: commercieel zeer interessante en commercieel niet interessante. Uit het bedrijfsleven kwamen tijdens het symposium niet te veronachtzamen signalen, dat men in de laatste groep niet of nauwelijks geïnteresseerd is. Dit betekent in de praktijk dat mondige, goed begeleide topsporters uit een commercieel interessante sport de zaken voor nu en de toekomst waarschijnlijk goed kunnen regelen. De overige topsporters hebben een

somber perspectief, tenzij de overheid ernst maakt met haar tijdens het symposium gedane suggestie om met name voor deze groep topsporters een voorwaardenschepend beleid te gaan voeren, vooral in de zin van coördinatie.

Onderzoek nazorg topsport

Men zal het effect van de nieuwe ontwikkelingen, en met name de mogelijk gunstige resultaten van de coördinatie door de overheid, moeten afwachten. Intussen is het wel zo, dat een aantal ex-topsporters in de problemen is gekomen. Teneinde te inventariseren hoe groot dergelijke problemen zijn, werd daartoe in 1984, mede met steun van de toenmalige staatssecretaris Van der Reijden, door de NSF een onderzoek gestart naar de gevolgen die een topsportcarrière en het beëindigen daarvan hebben voor topsporters. Er werd een interview afgenomen aan 88 amateurs 29 beroepssporters, die tussen 1972 en 1982 hun sportloopbaan hadden beëindigd.

Bijna 45% van de amateurs en ruim 62% van de professionals bleken geen, of lichte problemen c.q. klachten gehad te hebben na het staken van hun actieve sportloopbaan. De rest van de amateurs en beroepssporters gaven aan, blijvend of langdurig schade, dan wel problemen te hebben ondervonden. 37% van de amateurs en 24% van de professionals vonden deze problemen ernstig. Het verdere leven wordt of werd er duidelijk door beïnvloed. De aard van de ernstige problemen valt in twee groepen uiteen, en wel:

I. Problemen die hun oorsprong vinden in de sportcarrière zelf en die daarna hun doorwerking hebben. Problemen ontstaan door bijvoorbeeld:

- een schoolkeuze op een te laag niveau;
- blessures die chronisch zijn geworden;
- een carrière-achterstand in de werkkring, opgelopen door jarenlange intensieve topsportbeoefening.

II. Problemen die te maken hebben met het stoppen zelf, door bijvoorbeeld:

- een rolverandering binnen een relatie;
- slecht, of in het geheel niet afrainen;
- een sociaal isolement.

Bij amateurs en professionals komen vergelijkbare percentages voor bij de problemen die liggen op het gebied van de lichamelijke en geestelijke gezondheid en het sociaal functioneren. De amateursporters hebben meer problemen met ouders, werk, financiën, school en relatie. De projectgroep "Nazorg" stelt, dat voor deze verschillen een aantal factoren mogelijk een rol kunnen spelen, zoals: - de lagere leeftijdsgroep van de amateurs;- het zakelijke argument, dat bij de amateurs minder belangrijk is;
- de prioriteit die de sport heeft in het leven van de amateur en de professional.

Aanbevelingen voor nazorg

De eerder genoemde projectgroep "Nazorg" komt in haar rapport tot een tweetal goede aanbevelingen.⁵ Ten eerste dient er tijdens de sportcarrière meer aandacht voor de begeleiding van de topsporter te komen. Daarbij dient te worden uitgegaan van een geïntegreerde aanpak, waarbij alle

begeleidingsvormen voldoende zijn gewaarborgd; bedoeld wordt de maatschappelijke, medische en mentale begeleiding. Ten tweede moeten door goede voorlichting en professionele begeleiding tijdens de sportloopbaan problemen, die na het stoppen kunnen ontstaan, zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarnaast zal er, in overleg met de sportbonden, een goede opvang van de ex-topsporter moeten worden gerealiseerd.



STICHTING
Ex-Topsporter aan tafel
 GIRO. 73365761 Bank: z.k. van der Grinten.

Het gaat te ver om in het kader van dit artikel op de praktische uitwerking van deze aanbevelingen in te gaan. In dit verband kan, o.a. wat de begeleiding tijdens de topsportperiode betreft, verwezen worden naar suggesties en conclusies, geuit op het eerder genoemde symposium "Topsport... wat doen we ermee?". Een goede zaak is, dat de overheid een coördinatieve functie niet lijkt te schuwen, waardoor de mogelijkheden van de bonden, de afdeling Maatschappelijke Begeleiding van de NSF, de overheid zelf en wellicht de sponsors, onderzocht en in zekere zin gebundeld kunnen worden. Daardoor wordt voor de topsporter de begeleiding meer geïntegreerd en herkenbaar.

De nazorg dient in de toekomst logisch voort te vloeien uit een goede begeleiding tijdens de topsportperiode. Uiteindelijk zal er sprake moeten zijn van een integrale aanpak van het gehele probleem van de begeleiding tijdens de topsportperiode en de nazorg voor de ex-topsporter.

Bij de inventarisatie van de nazorg-problematiek zou het duidelijk geworden zijn, dat voor de opvang na de sportcarrière de voorkeur van de topsporters uitgaat naar een onafhankelijke centrale organisatie. Wellicht zou een zekere verzelfstandiging, en daardoor onafhankelijker worden van de afdeling Maatschappelijke Begeleiding van de NSF daartoe een eerste aanzet kunnen zijn. Hoe moeilijk wellicht op zich ook, de begeleiding omvat tijdens de nazorg een minder groot gebied dan die tijdens de actieve sportperiode. De problemen concentreren zich vooral op maatschappelijke aspecten en relationele problemen. Medische begeleiding speelt incidenteel een belangrijke rol en organisatorische, alsmede trainingstechnische bege-

leiding kunnen geen grote obstakels meer vormen. Het is ongetwijfeld een goede zaak geweest dat, mede door steun van WVC, de nazorgproblematiek duidelijker is geworden.

Financiën

Op dit moment zijn de financiële middelen, zowel voor de maatschappelijke begeleiding tijdens de topsportperiode, als die voor de dikwijls noodzakelijke nazorg, onvoldoende en de laatste jaren zelfs aanmerkelijk gedaald. Ruwweg geschat heeft men 1,5 à 2 miljoen gulden per jaar nodig en staat er ca. 1 miljoen ter beschikking. Toch behoeft er bij een goede onderkenning van de verantwoordelijkheden en mogelijkheden voor deze financiering slechts een beperkt beroep op de rijksfinanciën te worden gedaan. De gelden zouden uit drie bronnen moeten komen. Voor de beoefenaren van typisch commercieel interessante sporten zou de financiering direct vanuit het bedrijfsleven zelf, dan wel indirect via de SSS moeten geschieden. Hiertoe zouden in de sponsorcontracten, die opgesteld worden tussen een bepaald bedrijf en de sportbond, c.q. de sportbeoefenaar, bepaalde clausules moeten worden opgenomen. Voor de "amateur" topsporters (dus afkomstig uit commercieel niet interessante sporten) dient de SNS het voornaamste financiële kanaal te blijven. Dit laatste is ook zeer goed mogelijk, als deze Stichting via politieke besluitvorming toestemming krijgt de mogelijkheden tot fondsenwerving uit te breiden. Onderhandelingen daartoe lopen, helaas zonder duidelijk succes, al enkele jaren. De gedachten gaan daarbij uit naar zgn. instantloterijen. De derde, beperkte, geldstroom moet dan geleverd worden door de overheid. De overheid zou daarbij vooral voorwaardenscheppend te werk moeten gaan door, zoals reeds eerder opgemerkt, vooral in het begin een aantal activiteiten te coördineren. Als er eenmaal een bepaald beleid is ontstaan, kan de overheid zich geleidelijk terugtrekken en met de dan vrijkomende gelden wellicht nieuwe initiatieven op het terrein van de begeleiding en nazorg stimuleren en tijdelijk ondersteunen.

Voor zover nu te beoordelen valt, dient de directe uitwerking van de begeleiding en nazorg in handen te blijven van de NSF en de sportbonden, al dan niet wat de nazorg betreft in de vorm van een verzelfstandiging van de afdeling Maatschappelijke Begeleiding van de NSF.

Deze organisaties zijn zeer wel in staat in gezamenlijk overleg de topsporter de juiste wegen te wijzen. Zij hebben daartoe in bepaalde opzichten zelf de mogelijkheden, dan wel goede contacten met specifieke deskundigen of instellingen.

Er is nog meer te doen

Als de hiervoor geschetste situatie door een gemeenschappelijke inspanning van belanghebbenden kan worden gerealiseerd, blijft het waarschijnlijk voor de "amateur" topsporter mogelijk tot goede prestaties te komen en tegelijkertijd te werken aan optimale maatschappelijke mogelijkheden. Na beëindiging van de sportcarrière kan men dan zonder al te veel problemen aan het arbeidsproces gaan deelnemen. Voor de echte topsporter is het probleem op deze manier wellicht opgelost, voor een andere, waarschijnlijk veel grotere groep van zogenaamde subtopsporters echter niet. Dat zijn de sportbeoefenaars die de top net niet, of duidelijk niet

hebben gehaald. Toch hebben ook zij dikwijls veel energie en tijd in hun sportcarrière gestoken en vaak in even grote mate als hun meer succesvolle collega's. Naar mogelijke problemen bij deze groep van sportbeoefenaars werd, voorzover bekend, geen onderzoek verricht. Toch is de kans groot dat juist onder hen grote problemen leven. Men moet daarbij niet alleen aan sociale en financiële problemen denken, maar evenzeer aan mentale en medische. Een niet goed behandelde of te behandelen sportblessure kan desastreuze gevolgen hebben voor de sportieve loopbaan en eventueel de verdere toekomst zeer duidelijk beïnvloeden. Het zou een goede zaak zijn als de eerder genoemde groeperingen, die zich in maart in de topsport verdiepten, in de toekomst ook tijd voor discussie over deze vergeten groep sportbeoefenaars vinden.

Het realiseren van onderzoek naar de positieve en negatieve effecten van sportbeoefening op de verdere ontwikkeling van de hiervoor omschreven groep van sub-topsporters zou een eerste praktische beleidsconsequentie kunnen zijn. Dit is voor deze groep sporters zelf van belang en bovendien moet niet vergeten worden, dat zij mede voorwaardenscheppend zijn geweest voor het creëren van omstandigheden waardoor topsporters tot hun resultaten konden komen.

Consequenties voor de politiek

Op welke wijze zouden politici, en zeker die van de VVD, kunnen bijdragen aan een goed topsportklimaat als men

aanneemt dat het streven naar prestatieverbetering op sportgebied als gunstig wordt beoordeeld?

Men zou de coördinerende en in sommige opzichten initiërende rol van de overheid bij de begeleiding van topsporters en de nazorg van ex-topsporters moeten bevorderen, maar er tegelijkertijd voor moeten waken dat het particulier initiatief daardoor niet wordt lamgelegd. De overheid moet in principe geen uitvoerende rol gaan spelen. De mogelijkheden tot fondsenwerving door de SNS moeten worden vergroot. Tenslotte moet onderzoek naar de gevolgen van topsportbeoefening voor dié groep van sporters, die de top net niet hebben gehaald, worden gestimuleerd.

Noten

1. Sportmedische begeleiding en sportgezondheidszorg", Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19851, nrs. 1-2.
 2. "Notitie Accenten Sportbeleid", Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1983/84, 18039, nrs. 2-3.
 3. Mosterd, W.L., "Medische begeleiding in de sport", Amsterdam, Querido 1968.
 4. "De keerzijde van de medaille", NSF-brochure 1984.
 5. "Nazorg Topsport: een inventarisatie", Rapport Projektgroep, Querido 1968.
- Nazorg NSF, 1986.

* Dr. W.L. Mosterd is als cardioloog werkzaam in ziekenhuis "De Lichtenberg" en het St. Elisabeth Gasten Ziekenhuis te Amersfoort.

Basisvorming in Liberaal Perspectief



A.J.E.G. Renique*

1. Inleiding

In december 1986 heeft minister Deetman een concept-wetsvoorstel ingediend voor invoering van een Wet op de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Hiermee geeft de minister uitvoering aan een belangrijk punt uit het regeerakkoord, namelijk dat de voorstellen die de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) ter

zake in 1986 heeft uitgebracht, in wetgeving zouden worden vertaald. Een discussie van tientallen jaren over de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs zou daarmee tot een afronding kunnen komen. Om die reden is de komende behandeling van het concept-wetsontwerp zonder overdrijving van historisch belang te noemen en is het zeer de moeite waard om aan de "vooravond" van de parlementaire behandeling ervan het ingediende ontwerp te toetsen aan liberale uitgangspunten.

Daarbij zullen wij op enkele punten, waarbij de toets vanuit liberale uitgangspunten negatief uitvalt, eveneens nagaan of het concept-wetsontwerp spoort met de aanbevelingen van de WRR en met het daarbij ingenomen kabinetsstandpunt (mei 1986). Weliswaar betreft het laatste een standpuntbepaling van het vorige kabinet, maar aangezien de coalitie dezelfde is gebleven en wij ook in de toelichting op de begroting van O&W voor 1987 lezen dat "de kernpunten van het regeringsstandpunt naar aanleiding van het WRR-advies zullen worden verwerkt", rekenen wij dit standpunt eveneens bij de actuele politieke context.

2. Het concept-wetsontwerp basisvorming

Om te beginnen geven wij een korte opsomming van de belangrijkste punten uit het concept-wetsontwerp.

a) alle scholen voor voortgezet onderwijs zullen, onverlet de bestaande scholenstructuur, binnen 10 jaar verplicht worden om in hun leerplannen een pakket basisvorming op te nemen. Het ontwerp heeft dan ook de vorm gekregen van een aanpassing van de Wet op het voortgezet onderwijs (de Mammoetwet van 1968);

b) dit pakket bestaat uit 14 vakken die elk (behalve gymnastiek) op 2 niveaus moeten worden aangeboden. Het gaat om de vakken: Nederlands, Engels, een tweede vreemde taal (Duits of Frans), wiskunde, biologie, natuurkunde, informatiekunde, geschiedenis, aardrijkskunde, economie, techniek, beeldende vorming, muziek, lichamelijke oefening;

c) voor het pakket van 14 vakken geldt een adviestabel voor te besteden uren, later om te zetten in een verplichte tabel. De tabel is gericht op uitvoering van de basisvorming in 3 cursusjaren. In de tabel is voorzien in een door de school vrij te besteden ruimte van 20 procent;

d) als indicatie voor de twee niveaus wordt gegeven een "verrijkt LBO-B-niveau" en het "MAVO-D-niveau";

e) de basisvorming mag op zijn vroegst aan het eind van het tweede leerjaar worden afgesloten; ook is het mogelijk er langer dan de nominale 3 jaar over te doen. Als maximum geldt 5 jaar;

f) er komt een afwijkingsartikel dat scholen in staat stelt een individuele leerweg te plannen, die afwijkt van de 3-jarige basisvorming van 14 vakken. Hieronder valt ook de zogeheten combinatievariant uit het WRR-rapport, waarbij afronding van de basisvorming gecombineerd wordt met een start in beroepsvoorbereidende vakken. Het is de bedoeling dat slechts een beperkt aantal leerlingen van het afwijkingsartikel gebruik zal maken. Om dit te bevorderen, zullen er indicatiecriteria worden ontwikkeld;

g) voor alle vakken worden eindtermen opgesteld en van rijkswege aan de scholen eindtoetsen verstrekt. Scholen zijn verplicht om tenminste deze toetsen (naast eventuele eigen schooltoetsen) te gebruiken. De school verstrekt een getuigschrift bij afsluiting van de basisvorming.

3. Liberale uitgangspunten

Natuurlijk is een aanhef "liberale uitgangspunten" enigszins gewaagd, omdat er, toegespitst op de eerste fase van het voortgezet onderwijs, niet een gedetailleerd uitgewerkt liberaal verlanglijstje voorhanden is. Het is juist altijd de opvatting van liberalen geweest, dat er een veelsoortig aanbod moet zijn, vanwege de grote verschillen in mogelijkheden en belangstelling van leerlingen. Waarschijnlijk is er door juist dit uitgangspunt, dat overigens nog altijd geldt, aan liberale zijde nooit veel animo geweest om in termen van criteria, en zeker niet in de vorm van blauwdrukken, het debat te voeren over het voortgezet onderwijs. Niettemin zijn er zowel vanuit het beginselprogramma van de VVD als vanuit de politieke praktijk een aantal liberale criteria te noemen, waaraan de plannen van de minister getoetst kunnen worden. Het onderwijsartikel uit het beginselprogramma van de VVD luidt als volgt (artikel 6): "Alle mensen behoren gelijkwaardige mogelijkheden tot ontplooiing te krijgen. Gelijke rechten op onderwijs van hoge kwaliteit in elke levensfase zijn daartoe onmisbaar. Er dient voor ieder mens onderwijs te zijn, dat inspireert tot het verwerven van bij zijn eigen aard en aanleg passende kennis en vaardigheden. Het onderwijs dient daarom gericht te zijn op ontplooiing van de

persoonlijkheid en de ontwikkeling van burgerzin; het moet de voorwaarden scheppen om als volwaardig burger in de gemeenschap te kunnen functioneren. De overheid waarborgt de vrijheid van onderwijs en de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. De instandhouding en verdere ontwikkeling van inrichtingen van openbaar onderwijs en daarmee gelijk te stellen algemeen bijzonder onderwijs, waarin de veelvormigheid van de Nederlandse samenleving het beste weerspiegeld wordt, heeft grote betekenis."

Hieruit zijn de volgende criteria afleidbaar, als het gaat om de rol van de overheid:

(1) *gelijkwaardige mogelijkheden* tot ontplooiing naar aard en aanleg;

(2) de overheid dient een hoge *kwaliteit* van het onderwijs na te streven;

(3) onderwijs dient te *kwalificeren* voor maatschappelijke participatie in brede zin;

(4) de *vrijheid van onderwijs* (artikel 23 Grondwet) dient in acht te worden genomen.

Ieder van deze criteria laat zich nader uitsplitsen, mede op basis van uitwerkingen zoals die voorkomen in het Liberaal Manifest (1981), verkiezingsprogramma's e.d. Bestudering van dergelijke documenten, met name waar deze handelen over voortgezet onderwijs, brengt mij tot de volgende detaillering:

Gelijkwaardige mogelijkheden

(1a) een voldoende gedifferentieerd aanbod;

(1b) een zoveel mogelijk voorkomen van educatieve achterstanden en oneigenlijke drempels;

(1c) een gelijke waardering voor meer op intellectuele vaardigheden gericht onderwijs en meer op praktische vaardigheden gericht onderwijs.

Kwaliteit

(2a) de overheid moet komen tot een duidelijke normstelling (eindtermen) voor onderwijs (kwaliteitsbepaling);

(2b) de overheid dient ook te voorzien in middelen om na te gaan of de leerlingen de eindtermen hebben bereikt (kwaliteitsbewaking);

(2c) de overheid dient te zorgen voor goede randvoorwaarden (kwaliteitsbevordering).

Kwalificatie

(3a) onderwijs moet een zodanige basisvorming garanderen, dat een ieder actief kan deelnemen aan het cultureel-maatschappelijk leven (algemene kwalificatie);

(3b) het voortgezet onderwijs dient in voldoende mate een basis te leggen voor vervolgstudies in aansluitend dagonderwijs en via wederkerend leren (doorstroomkwalificatie);

(3c) het voortgezet onderwijs dient ieder in staat te stellen om zich een beroepskwalificatie (op tenminste primair niveau) te verwerven.

Vrijheid

(4a) vrijheid van inrichting;

(4b) gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs;

(4c) zoveel mogelijk bieden aan ouders en leerlingen van vrije schoolkeuze.

Het is in verband met het thema basisvorming in het voortgezet onderwijs van belang om een tweetal vaststellingen te doen. In de eerste plaats is uit deze uitgangspunten zelf niet eenduidig te concluderen, hoe sterk de *gemeenschappelijkheid* in het onderwijsaanbod op prijs wordt gesteld. Een aantal uitgangspunten lijkt een sterk gedifferentieerd aanbod te veronderstellen. Bijvoorbeeld de grote nadruk op gelijkwaardige leerwegen en vrije schoolkeuzen zijn zo te interpreteren.

Anderzijds zijn er ook uitgangspunten die eerder in de richting wijzen van een waarde hechten aan brede gemeenschappelijke vorming. Bijvoorbeeld het willen voorkomen van educatieve achterstanden en het leggen van een basis voor iedereen voor maatschappelijke participatie in brede zin, kunnen zo worden begrepen. Of, en tot welke leeftijd, een gemeenschappelijke basisvorming moet worden nagestreefd, ligt dus allerminst vast als consequentie van de uitgangspunten.

Raadpleging van de verkiezingsprogramma's van de VVD leert overigens, dat de VVD de afgelopen jaren voor het basisonderwijs sterk het aspect van gemeenschappelijkheid heeft benadrukt en voor het voortgezet onderwijs juist altijd heeft gepleit voor rijke schakering. Daarbij valt ook op dat pleidooien voor gedifferentieerdheid in het voortgezet onderwijs sterk een reactie zijn op voorstellen van linkerzijde om voor alle 12 - 16 jarigen één schooltype, de middenschool, met één programma in te voeren. Het meest recente verkiezingsprogramma zegt nog eens nadrukkelijk, dat de VVD "één schoolsoort na de basisschool met één programma" afwijst.

In de tweede plaats hebben de vier uitgangspunten ook iets tegenstrijdigs in zich. Het voorgaande is daar een goed voorbeeld van. Sommige uitgangspunten verdragen zich zeer goed met een gemeenschappelijk onderwijsaanbod voor iedereen, andere weer niet. Ander voorbeeld: de wens naar kwaliteitszorg door de overheid beperkt de vrijheid van onderwijs in die zin, dat een aantal na te streven eindtermen is vastgelegd. Derde voorbeeld, het scala aan mogelijkheden tot ontplooiing kan worden ingeperkt door de maatschappelijke prioriteiten voor kwalificaties, die met name het (voortgezet) onderwijs dient te verzorgen. Dat laatste is overigens niet slechts een kwestie van budgettaire beperkingen, maar gaat ook om pragmatische keuzen en principiële keuzen. Voorbeeld van een pragmatische keuze: koken leren kun je ook thuis, maar wiskunde niet. Voorbeeld van een principiële keuze: de taken van de ouders als het gaat om levensbeschouwelijke opvoeding, kunnen niet aan de school worden gedelegeerd. Wel kan de school via het onderwijsaanbod een ondersteunende functie hebben.

Deze onderlinge spanning tussen de uitgangspunten betekent, dat het in veel gevallen gaat om een afweging en om accenten die, in samenhang met de maatschappelijke ontwikkelingen, ook in de loop van de tijd kunnen verschuiven.

4. De beoordeling van het concept-wetsontwerp basisvorming

Om te beginnen moet beoordeeld worden, of ook uit liberaal oogpunt het uitbreiden van het gemeenschappelijk pakket aan basisvorming voor iedereen tot in de eerste

jaren van het voortgezet onderwijs wenselijk is. Ik wil die vraag volmondig met *ja* beantwoorden. De maatschappelijke participatie maakt een verdergaande basisvorming dan de basisschool biedt, noodzakelijk.

Hiervóór heb ik al geconstateerd dat een grotere nadruk op gemeenschappelijkheid in het onderwijsaanbod met sommige liberale uitgangspunten op gespannen voet staan en andere juist uitermate dient. Het zwaarder laten wegen van argumenten vóór een gemeenschappelijk onderwijsaanbod dat tot in het voortgezet onderwijs reikt, verplicht evenwel tegelijkertijd om bij de uitwerking ervan erop toe te zien dat met name het uitgangspunt dat voorzien moet worden in gelijkwaardige mogelijkheden die tegemoet komen aan individuele verschillen, voldoende wordt gehonoreerd. Anders gezegd: keuze voor een brede basiskwalificatie voor iedereen als een in de leerweg in te bouwen basis-toerusting is bepaald niet hetzelfde als unificatie van het stelsel van voortgezet onderwijs. Beoordelen wij dan het wetsontwerp naar het criterium van *verscheidenheid aan gelijkwaardige mogelijkheden*, dan is in elk geval positief dat een vrije ruimte van 20 procent wordt gelaten, die de scholen zelf kunnen invullen. Deze ruimte kan desgewenst geconcentreerd worden in het tweede en derde leerjaar. Ook positief is de mogelijkheid van tempo-differentiatie: begaafde leerlingen kunnen desgewenst al aan het einde van het tweede leerjaar de basisvorming afronden. Daarnaast is er een ruime (wellicht té ruime) mogelijkheid om langer dan de beoogde drie jaar over te basisvorming te doen.

Het wetsontwerp schiet echter op twee belangrijke punten tekort, als het gaat om verscheidenheid aan gelijkwaardige mogelijkheden. In de eerste plaats is het een tekortkoming dat niet tenminste voor een aantal vakken een niveau wordt gedefinieerd dat overeenkomt met het huidige *VWO-3-niveau*. Weliswaar biedt het ontwerp de mogelijkheid van tempoversnelling voor begaafde leerlingen, maar lang niet altijd uiten begaafdheidsverschillen zich hoofdzakelijk in tempoverschillen.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld, dat het ontwerp de combinatievariant als een individuele afwijking van de normale leerweg beschouwt, toe te staan aan een beperkt aantal leerlingen. Dit druist in tegen het principe dat de vier-jarige combinatievariant, waarbij in de laatste twee leerjaren de afronding van de basisvorming wordt gecombineerd met een beroepsvoorbereidend programma, als gelijkwaardig moet worden beschouwd aan de drie-jarige algemene variant. Dit is ook een ernstige afwijking van het advies van de WRR, die de combinatievariant wel als een gelijkwaardige en breed toegankelijke leerweg heeft gepresenteerd. Er dient dan ook een *wettelijke basis* te worden gegeven aan een *vierjarige combinatievariant*, die overigens ook het volledige pakket basisvorming dient te omvatten. Wanneer dat niet gebeurt, zal dit onherroepelijk een sterk negatief effect hebben op de waardering voor beroepsonderwijs, omdat impliciet de wetgever de voorkeur blijkt te geven aan de leerweg van drie jaar algemeen onderwijs.

Een tweede criterium is, of het voortgezet onderwijs bijdraagt aan de *kwaliteit* van het voortgezet onderwijs. In principe draagt het concept van brede basisvorming daartoe de mogelijkheden in zich. Dit stelt dan wel een aantal voorwaarden aan de nadere uitwerking van de voorstellen:

- a) de eindtermen moeten voldoende concreet zijn en zoveel mogelijk worden uitgedrukt in door de leerling te verwerven kennis en vaardigheden;
- b) er zal toezicht moeten komen op de wijze waarop de scholen de toetsing organiseren, de overheid moet het aanleveren van toetsen van gelijkwaardige moeilijkheidsgraad kunnen garanderen, en de resultaten op de van overheidswege aangereikte toetsen zullen apart dienen te worden vermeld;
- c) de overheid zal, behalve in leerplanontwikkeling, ook moeten voorzien in aanpassing van lerarenopleiding, in nascholing en in controle van de kwaliteit van opleiding en nascholing;
- d) niet alleen uit oogpunt van bieden van gelijkwaardige mogelijkheden, maar ook uit oogpunt van het tenminste handhaven van kwaliteit, is het bepalen van een derde niveau overeenkomend met het VWO-3-niveau, voor een aantal vakken gewenst.

Kijken wij vervolgens naar de mate waarin de voorstellen voor basisvorming bijdragen aan *kwalificatie* van de leerling, dan is duidelijk dat vooral gezocht is naar versterking van *algemene kwalificatie*. De *doorstroomkwalificatie* wordt, vanwege de breedte van het pakket, tevens sterker in vergelijking met het huidige LBO en MAVO, althans wanneer het huidige MAVO-D-niveau inderdaad voor veel vakken zal worden gehaald. Door het ontbreken van een referentiepunt voor VWO-3 is het echter te vrezen, dat onvoldoende stimulans is ingebouwd om ook in de nieuwe situatie dat niveau na te streven, als voorbereiding op de bovenbouw van het VWO. Ook is uit het wetsontwerp niet duidelijk of vakken die in de vrije ruimte extra naast de basisvorming zijn gedaan, betekenis mogen hebben voor de doorstroomkwalificatie. Met name voor de gymnasia is dat een actuele vraag.

Tenslotte moet worden geconstateerd dat het wetsontwerp een aantal door de WRR aangereikte mogelijkheden als aanloop naar de beroepskwalificatie, heeft laten liggen. Zo is ten onrechte de combinatievariant niet als een gelijkwaardige leerweg opgenomen. Ook ontbreekt een verplichting voor de scholen om tijdens de basisvorming de leerlingen zich te laten oriënteren op mogelijkheden voor studie en beroep.

Tenslotte toetsen wij het wetsontwerp aan het vierde criterium: dat van de *vrijheid van onderwijs en vrijheid van schoolkeuze*.

In de eerste plaats is zeer te waarderen, dat de lijn die de WRR heeft ingezet ook door de minister wordt aangehouden, namelijk dat de overheid zich beperkt tot deugdelijkheidseisen die met name op de inhoud betrekking hebben, en de schoolorganisatorische en pedagogische vormgeving volledig aan de school wordt overgelaten. De enige ingreep op dit punt, maar wel een belangrijke, is de *strikte verplichting* voor iedere school om *alle niveaus* voor alle vakken van de basisvorming aan te bieden. Het kabinetsstandpunt destijds was veel genuanceerder. Het kabinet stelde toen "dat bijvoorbeeld in een zelfstandig gymnasium de leerlingen geen of vrijwel geen gebruik zullen maken van het laagste niveau in het pakket basisvorming. Het omgekeerde zal wellicht gelden voor bijvoorbeeld een zelfstandige LBO-school".

Het nu door minister Deetman ingenomen standpunt kan

op twee manieren worden beoordeeld, namelijk op zijn praktische gevolgen en op het principiële punt of het wenselijk is om tot een onderwijsaanbod te komen dat gemeenschappelijke brede basisvorming combineert met een variatie in het niveau. Ik zie enerzijds zoveel praktische problemen, dat een strikte verplichting absoluut niet haalbaar is. Anderzijds wil ik er wel voor pleiten, dat de *vrijheid van schoolkeuze* steeds meer geïnterpreteerd zal worden als *vrijheid van programmakeuze binnen een scholengemeenschap* en dat de vorming van scholengemeenschappen met veel keuzemogelijkheden wordt bevorderd.

Eerst een toelichting waarom ik een strikte verplichting om alle vakken op twee niveaus te geven, praktisch onuitvoerbaar vind. Door deze verplichting zullen veel scholen hun aannamebeleid en organisatie drastisch moeten wijzigen. Omdat met hetzelfde docentenbestand gewerkt moet worden, levert dit grote problemen op. Behalve individuele scholen komen ook hele schoolsoorten in de knel. Wanneer namelijk alle HAVO-VWO-scholen alle niveaus aanbieden en dienovereenkomstig alle leerlingen toelaten, ontstaan er grote verschuivingen in leerlingenstromen en zullen het LBO en de MAVO in een uiterst moeilijke positie terechtkomen. Tenslotte schept deze verplichting problemen voor scholen die hun onderwijs categoriaal willen inrichten (bijv. alleen gymnasium; alleen MAVO). Vanwege deze effecten lijkt mij de wettelijke verplichting om alle vakken op alle niveaus te geven bij de huidige scholenstructuur niet juist. Daarentegen is heel wel denkbaar, en uit liberaal oogpunt ook wenselijk, dat de introductie van een gemeenschappelijk pakket basisvorming gepaard gaat met een streven naar een gevarieerd programma-aanbod binnen één school. De leerling kan dan de niveaukeuze, het tempo, de invulling van de vrije ruimte en een eventuele combinatievariant aanpassen aan eigen aanleg en belangstelling.

De structuurvraag staat echter niet op de politieke agenda. Wel kan de overheid binnen de bestaande structuur ontwikkelingen stimuleren, die het feitelijke scholenbestand meer doen aansluiten bij het concept van gemeenschappelijke basisvorming ingebed in een waaijer van studiemogelijkheden. De daarvoor geëigende weg is om de jammerlijk geëindigde discussie over de *herschikking van onderwijsvoorzieningen* die aansluiten op het basis-onderwijs, te heropenen.

5. De inhoud van de basisvorming

De inhoud van de basisvorming zal uiteraard voortdurend afhankelijk zijn van maatschappelijke ontwikkelingen. Het aan het WRR-rapport ontleende voorstel is uiteraard voor discussie vatbaar, maar lijkt een redelijk eerste bod. Belangrijkste punt van twijfel evenwel is, of bij de uitwerking ervan zal blijken dat op een evenwichtige manier op zowel cognitieve als praktische vaardigheden een beroep zal worden gedaan. Immers, het principe van een verscheidenheid aan gelijkwaardige leerwegen vereist binnen de basisvorming, een beroep doen op verschillende soorten begaafdheden. De leerplanontwikkeling zou daarbij een dienst kunnen bewijzen, door dezelfde eindtermen uit te werken via verschillende didactische presentaties.

Een tweede opmerking is, dat liberalen de staatszorg en dus ook de door de overheid te garanderen basisvorming voor iedereen, graag beperkt zien tot wat het individu zelf of zijn primaire leefomgeving niet kan realiseren. Vanuit dit principe onderschrijf ik de keuze van zowel de WRR als de minister, om vakken als gezondheidskunde, huis-houdkunde en verzorging niet als aparte vakken op te voeren, maar die aspecten ervan die het beste via onderwijs op school kunnen worden geleerd, onder te brengen bij vakken als biologie, economie en wellicht ook techniek.

Een derde, en laatste, opmerking betreft het vak *maatschappijleer*. Uit liberale kring (zie bijv. Liberaal Manifest) is er herhaaldelijk voor gepleit om dit als een apart vak op te voeren. Op het eerste gezicht zou dus een kritisch geluid over het ontbreken ervan logisch zijn. Er moet evenwel overwogen worden wat de *argumenten* waren in de afgelopen jaren om het vak maatschappijleer als apart vak op te voeren.

In de eerste plaats was dat de zorg om jongeren te interesseren voor het functioneren van het staatsbestel en allerlei organisaties op sociaal, sociaal-cultureel en politiek gebied ("burgerschapkunde"). In de tweede plaats ging het om een objectivering van de inhoud van het vak: het was liberalen een doorn in het oog dat in de schemer van de ontwikkelingsfase van het vak de lading ervan, en zeker de presentatie ervan, door veel docenten alles-behalve politiek veelzijdig te noemen was. Het Liberaal Manifest verzucht bijvoorbeeld: "Het is ontoelaatbaar dat door een eenzijdige voorlichting politieke doeleinden via dit vak worden nagestreefd". Nu de leerplan-

nen van de overige vakken steeds meer ook de maatschappelijke werkelijkheid als uitgangspunt of illustratie nemen, heeft in elk geval de WRR gemeend dat de eindtermen van een eventueel vak maatschappijleer ook heel goed ondergebracht kunnen worden bij andere vakken zoals geschiedenis, aardrijkskunde en economie.

Gelet op de eerdergenoemde achtergronden van de belangstelling van liberale zijde voor het vak maatschappijleer, is dit als een goede keus te bestempelen. Wel dient dan de overheid richtlijnen te geven aan de leerplanontwikkeling, zodat zowel de vermaatschappelijking van alle vakken als opname van specifieke inhouden (zoals staatsinrichting) gegarandeerd worden.

6. Slotconclusie

Wettelijke invoering van een verplicht pakket basisvorming voor iedereen in het voortgezet onderwijs strookt met het liberale streven om iedere burger zoveel mogelijk maatschappelijk te laten participeren. De uitwerking ervan in het voorliggende concept-wetsontwerp heeft echter een nodeloos unificerend karakter. Ik pleit ervoor om uit te gaan van het concept van gemeenschappelijke basisvorming, ingebed in een waaier van studiemogelijkheden en bij voorkeur binnen één school aan te bieden.

** Drs. A.K.E.G. Renique is werkzaam als secretaris onderwijszaken bij het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO). Hij heeft dit artikel echter op persoonlijke titel geschreven.*

De Weg naar een Liberaler Landbouwbeleid in de EG



A.F. Bakhoven*

1. Inleiding

De landbouweconomie in de Europese Gemeenschap kan voor een belangrijk aantal producten, zoals zuivel, suiker,

rundvlees en graan, worden gekarakteriseerd met de term 'geleide economie'. Een (door de overheid) geleide economie, waarin prijzen worden vastgesteld los van de vraag-aanbodverhoudingen, leidt - zo heeft de ervaring geleerd - tot tekorten of overschotten van producten en extra kosten voor de burgers. Het Europese landbouwbeleid heeft geleid tot overschotten (boter- en vleesbergen), hogere prijzen en bovendien tot hogere belastingen om de overschotten op te kopen en te dumpen op markten buiten de EG.

De last van de overschotproductie ligt niet alleen bij de burgers van de Europese Gemeenschap en die van andere Westerse landen, zoals de Verenigde Staten, die eenzelfde beleid voeren. De overproductie gaat gepaard met afremming van de productie in de Derde Wereld. Sinds 1978 moesten de Derde Wereldlanden dan ook meer voedsel invoeren dan zij uitvoerden.

Onder interne en externe druk heeft de Europese Gemeenschap in december 1986 besloten om de landbouwproductie - in hoofdzaak van zuivel - terug te brengen. Interne druk ontstond door gebrek aan geld waarmee in toenemende mate de landbouwproductie moet worden op-

gekocht, omdat deze productie onverkoopbaar is tegen de aan de boeren gegarandeerde verkoopprijs¹. Het gebrek aan geld zou kunnen worden opgeheven door de bijdragen van de lidstaten te verhogen. Voor zo'n verhoging is in de EG-ministerraad geen meerderheid te krijgen. Enerzijds voelen landen als het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland - landen die van hun bijdragen relatief weinig terugkrijgen in de vorm van subsidies aan hun boeren - er niets voor. Anderzijds willen de zuidelijke EG-landen minder geld stoppen in de productie van zuivel en graan, een productie die is geconcentreerd in het Noorden van de EG². Externe druk wordt uitgeoefend door exporteurs buiten de EG, zoals de Verenigde Staten. Dit land kan de lopende rekening van zijn betalingsbalans niet in evenwicht krijgen, ondanks zeer forse aanpassingen van de koers van de dollar. De bijdrage van de sector landbouw aan dit herstel wordt mede bemoeilijkt doordat de EG eenvoudigweg de subsidies voor landbouwprodukten heeft verhoogd na de dollar-depreciatie, om zo weinig mogelijk terrein te verliezen op de wereldmarkt.

Van de in december 1986 genomen maatregelen lijken die voor de zuivel het krachtigst. Daar wordt de per boer toegestane productie de komende twee jaar met bijna 10 procent teruggebracht. Overschrijding van de toegestane productie wordt bestraft met een heffing ter hoogte van de interventieprijs. Deze heffing wordt opgelegd, ook al zou de boer zijn produkt in het buitenland kwijt kunnen zonder subsidiehelp van de EG. Om de ongunstige inkomenseffecten voor de boeren (gedeeltelijk) op te vangen, zijn nieuwe steunmaatregelen in de maak. De zuivelmaatregelen leiden niet tot een liberalisering van het landbouwbeleid. Zoals nog nader zal worden uitgelegd, is daarvoor een terugkeer nodig naar de discipline die de markt oplegt. Die terugkeer hoeft niet volledig te zijn: enige stabilisering kan gewenst zijn. Daarnaast zullen maatregelen moeten worden getroffen door de overheid, om sociale- en milieu-problemen op te lossen.

Voordat de mogelijkheden voor een terugkeer naar een vrijere markt voor landbouwprodukten zal worden besproken, zal eerst een schets worden gegeven van de huidige situatie in de landbouw (zie paragraaf 2) en de perspectieven die bureaucratische oplossingen bieden (zie hiervoor het eerste deel van paragraaf 3).

2. Schets van de huidige situatie in de landbouw

In deze schets zullen achtereenvolgens aan de orde komen: de vraag naar landbouwprodukten, het aanbod en de prijs.

De vraag naar landbouwprodukten is - gegeven de preferenties van consumenten - in principe afhankelijk van:

- bevolkingsomvang,
- inkomen per hoofd van de bevolking, en
- de reële prijs van landbouwprodukten (dat wil zeggen: de prijs ten opzichte van de gemiddelde prijs van andere consumptiegoederen).

In de EG kan geen groei van belang worden verwacht van de vraag op grond van bevolkings- en inkomensgroei. Wat de inkomensgroei betreft, wordt dat mede veroorzaakt door de geringe inkomensgevoeligheid van de vraag, een verschijnsel dat in zijn algemeenheid optreedt bij goederen die behoren tot de eerste levensbehoeften. De prijs in de EG is voor een aantal goederen kunstmatig hoog. Daar varen de boeren in ieder geval op korte termijn wel bij, omdat de prijsgevoeligheid van de vraag te -

laag is om bij prijsverlaging de omzet te vergroten³. Met andere woorden: het aantal verkochte eenheden produkt neemt minder toe dan de prijs afneemt. Uiteraard zouden consumenten wel baat hebben bij een lagere prijs. Zij krijgen dan meer produkt voor minder geld.

Buiten de EG, in het bijzonder in Derde Wereldlanden, neemt niet alleen de bevolking sterker toe, maar is ook de inkomensgevoeligheid van de vraag groter. Dit laatste hangt samen met het feit dat in de eerste levensbehoeften nog onvoldoende is voorzien. Helaas zijn de inkomensperspectieven in die landen niet erg gunstig. De prijs van landbouwprodukten is over het algemeen lager dan in de EG.

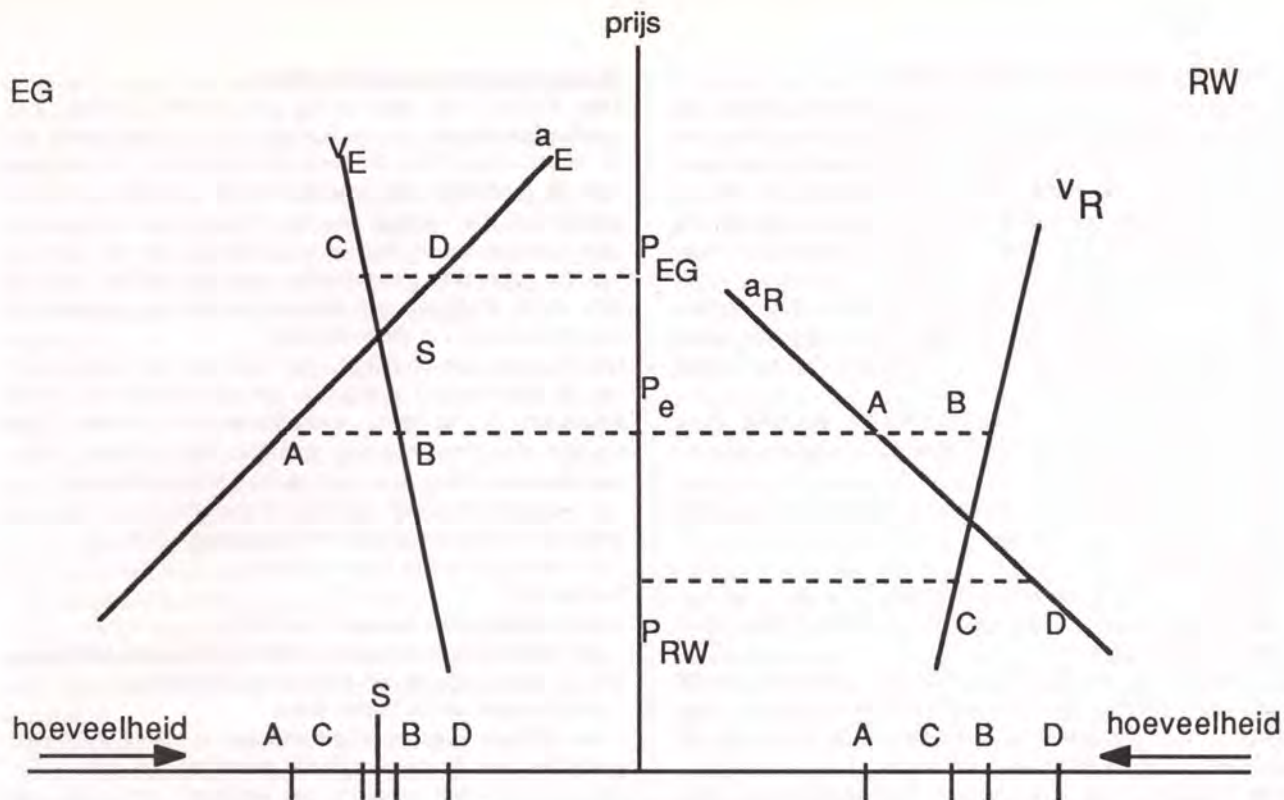
Resumerend kan worden gesteld, dat noch in de EG, noch buiten de EG een forse vraagstijging mag worden verwacht⁴. Het meeste perspectief op een stijging - zij het een beperkte - biedt een lagere prijs in de EG.

Bij het aanbod van landbouwprodukten moet onderscheid worden gemaakt tussen het aanbod op korte en dat op lange termijn. Op korte termijn is de omvang van de productie maar in een beperkte mate variabel: de aanwending van land, machines en een deel van de arbeid kan niet gemakkelijk worden veranderd. Op lange termijn kan de productie wel gemakkelijker van omvang veranderen. In de eerste plaats zal deze productie, al dan niet in samenhang met investeringen, per hectare en per man, door technische vooruitgang kunnen worden opgevoerd, een verschijnsel dat in de afgelopen jaren sterk is opgetreden. In de tweede plaats speelt de prijs van het produkt een belangrijke rol⁵. Op lange termijn kan de prijs de boeren ertoe bewegen meer (bij een hogere prijs) of minder (bij een lagere prijs) te produceren. Hoe groot de invloed van de prijs exact is, is moeilijk aan te geven. Het hangt bovendien af van de aard van het produkt. Voor landbouwprodukten zoals zuivel, vlees en graan kan op grond van internationale studies worden gesteld, dat 1 procent prijsstijging 0.5 à 1 procent meer productie oplevert⁶.

In de Europese Gemeenschap (en in vele andere OECD-gebieden) wordt de prijs van veel belangrijke landbouwprodukten door de overheid gereguleerd. Zij laat zich daarbij in overgrote mate leiden door het belang van de boeren (een hoog inkomen, althans hoger dan zonder regulering). De door de overheid vastgestelde prijs ligt in de EG boven de evenwichtsprijs. De overheid draagt daarmee bij tot de vergroting van de productie boven het niveau van de vraag bij die vastgestelde prijs. Om beide niveaus weer wat meer bij elkaar te brengen, heeft de overheid de productie per boer van met name zuivel aan grenzen gebonden (de zogenoemde quota-regeling die sinds 1984 wordt toegepast).

In Derde Wereldlanden kan in zijn algemeenheid niet worden gesproken van het kunstmatig hoog houden van de prijs die boeren ontvangen. Deze prijs ligt vaak onder het evenwichtsniveau, onder invloed van dumpingspraktijken van in hoofdzaak de EG en de Verenigde Staten. De lage prijs remt de productie in die landen af.

Geconcludeerd kan worden dat de productie - behalve door dirigistische maatregelen - kan worden afgeremd door prijsverlaging. Deze verlaging zal in belangrijke mate moeten zijn geconcentreerd in de EG, de Verenigde Staten en ook in Japan, omdat daar het prijsniveau relatief hoog is.



In bovenstaande tekening is de *prijsvorming* in beeld gebracht voor de EG en het gebied buiten de EG, Rest Wereld (RW) genoemd. De lijnen v en a geven het verband weer tussen de gevraagde respectievelijk aangeboden hoeveelheid enerzijds en de prijs anderzijds. Zonder overheidsingrijpen en een vrije internationale handel komt één prijs tot stand, de evenwichtsprijs P_e , waarbij de som van de vraag in EG en RW gelijk is aan het aanbod. In de tekening is er vanuit gegaan (maar dat is voor het betoog niet essentieel) dat in dat geval de EG een vraagoverschot heeft dat gedekt wordt door een aanbodoverschot in RW (de lijnstukken AB in de linker en rechter helft van de tekening zijn gelijk). Er is dan sprake van een comparatief voordeel van RW in de sector landbouw. Indien de EG haar producenten een prijs garandeert van P_{EG} die hoger ligt dan P_e , dan neemt het aanbod in de EG toe van A naar D, terwijl de vraag afneemt van B naar C. Indien permanente voorraadvorming en voorraadvernietiging buiten beschouwing blijven, moet tegenover het ontstane overschot CD in de Europese Gemeenschap eenzelfde tekort staan in RW.

Zoals de tekening laat zien, zal hierdoor de prijs in RW dalen onder de evenwichtsprijs. Om de overproductie van de EG in de RW te kunnen slijten, moeten uitvoersubsidies worden betaald ter hoogte van P_{EG} minus P_{RW} . De consument in de EG betaalt, behalve belasting om de subsidie te bekostigen, uiteraard ook een hogere prijs voor landbouwproducten. De grote winnaar in de EG is de boer die grond bezit; hij kan gemiddeld genomen meer afzetten tegen een hogere prijs (afgezien van superheffingen, die in de volgende paragraaf ter sprake komen)⁷. In de Rest Wereld is de situatie omgekeerd: de consumenten genieten in eerste instantie een voordeel en de producenten een nadeel. Hierop zal verder niet worden ingegaan.

3. Oplossingen voor de gerezen problemen

Voordat de oplossingen worden besproken, worden de problemen waarvoor een oplossing wordt gezocht in drie punten samengevat:

- bij handhaving van het kunstmatig hoge niveau van de landbouwrijzen zal - zonder productiebeperking - het aanbodoverschot in de EG hoog blijven of zelfs toenemen;
- het zal dan steeds moeilijker worden om dat overschot in het buitenland te verkopen, niet alleen omdat toenemende verkopen in het buitenland de prijs daar drukken zodat de marginale opbrengst negatief wordt, maar ook omdat dumping in het buitenland repercussies oproept in de internationale handelsbetrekkingen;
- de consument betaalt niet alleen een hoge prijs voor de goederen die hij afneemt, maar betaalt ook - via de belastingen - mee aan de subsidiëring van de afzet in het buitenland.

Vier oplossingen zullen de revue passeren:

- een af te dwingen vermindering van het landbouwareaal,
- een mede-verantwoordelijkheidsheffing,
- een quotering van de productie, en
- verlaging van het niveau van de garantielijzen.

Met niet teveel overdrijving zijn de eerste drie maatregelen bureaucratisch van karakter. De laatste is marktgericht. Alle oplossingen richten zich geheel of hoofdzakelijk op een vermindering van de productie in de EG. Vergroting van de vraag, anders dan via verlaging van het prijsniveau, blijft buiten beschouwing, omdat de bijdrage die hiervan mag worden verwacht - gegeven de problemen - relatief van weinig belang is⁸. Bij de bespreking van de mogelijke oplossingen is dankbaar gebruik gemaakt van door Stolwijk op het Centraal Planbureau verricht onderzoek⁹.

Vermindering van het landbouwareaal

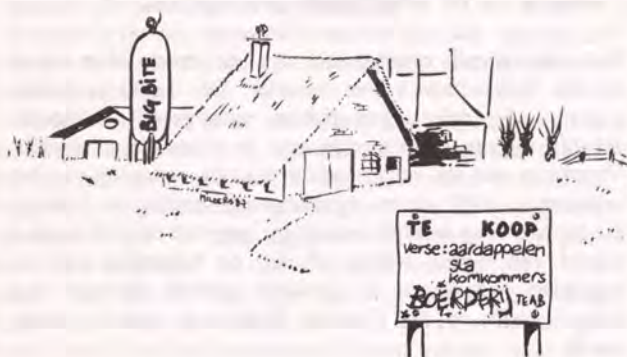
Mansholt stelde in zijn in voetnoot 8 vermelde artikel een (niet overdraagbare) verplichting voor tot beperking van het landbouwareaal te beginnen met 10 procent, later uitgebreid tot zeker 20 procent. Deze vermindering zou volgens Mansholt ongedifferentieerd moeten worden toegepast op het totale areaal bouwland en blijvend grasland. Uitzonderd zouden alleen moeten worden: de tuinbouw en de zogenoemde blijvende teelten zoals die van fruit, druiven en olijven. Tegenover de areaalbeperking zou een inkomenscompensatie moeten staan. Uitvoering van het plan-Mansholt heeft voordelen:

- aanbodoverschotten worden voorkomen, in ieder geval voor zover de productie sterk afhankelijk is van de omvang van de grond,
- handelsrelaties met het buitenland worden niet zo sterk meer verstoord¹⁰.

Nadelen bestaan uit:

- onvrijheid van gebruik van eigen grond,
- problemen bij de afbakening van de grond die niet meer mag worden bebouwd,
- problemen bij de controle op het niet gebruiken, vooral bij kleine boeren waar de stukjes grond die niet meer mogen worden bebouwd te klein kunnen zijn om een bestemming te geven buiten de landbouw,
- de hoge prijs die de consument blijft betalen voor landbouwproducten en de belasting, die in toenemende mate moet worden opgebracht om boeren te compenseren voor inkomensverlies (in toenemende mate, omdat de productie per hectare sneller zal groeien dan de vraag, zodat de areaalbeperking voortdurend moet worden uitgebreid)¹¹.

In de in paragraaf 2 getekende figuur betekent areaalbeperking, dat in de linker helft de lijn a_E verschuift totdat deze v_E snijdt in het punt C¹². In de EG is het aanbodoverschot verdwenen, zodat in de Rest Wereld geen vraagoverschot nodig is. De prijs in RW zal dan stijgen tot het niveau waarop a_R en v_R elkaar kruisen.



Mede-verantwoordelijkheidsheffing

Deze heffing, een vast bedrag per eenheid produkt, kan worden beschouwd als een bijdrage van de producenten aan de financiering van de aanbodoverschotten. Zij betekent voor de producent een verlaging van de prijs (niet voor de consument). De omvang van de heffing voor de gezamenlijke producenten is weliswaar gekoppeld aan de omvang van de gekweekte overschotten, maar de heffing voor de individuele producent per eenheid produkt is onafhankelijk van de productie van die producent.

Ook al daalt zijn productie, dan moet hij toch meebetalen aan de subsidies die nodig zijn om de overschotten in het buitenland te dumpen, overschotten die kunnen zijn ontstaan door een stijgende productie van collega's. Uiteraard heeft de heffing voor- en nadelen. De voordelen zijn:

- de aanbodoverschotten worden verminderd: door de lagere prijs voor de boer zal minder worden geproduceerd, en
- de overheidssubsidies kunnen dalen.

Nadelen zijn:

- de hoge prijs voor de consument blijft,
- de resterende aanbodoverschotten blijven een bedreiging voor de handelsrelaties met het buitenland vormen,
- de inkomens van de boeren dalen,
- de heffingen kunnen alleen worden opgelegd indien de productie voor de desbetreffende produkten per boer volledig in kaart wordt gebracht, een welhaast onmogelijke opgave.

Genoemde voor- en nadelen gelden voor het produkt, waarop de heffing betrekking heeft. De boer die zijn productie van dat produkt terugbrengt, zal waarschijnlijk die voor andere produkten uitbreiden. Als dat produkten zijn die gesubsidieerd zijn, lopen bij die produkten de subsidies weer op. Voorzover die produkten niet gesubsidieerd zijn, ontstaat een prijsdruk die weer nieuwe steunmaatregelen voor boeren kan uitlokken. Een dergelijke verschuiving van problemen bij de mede-verantwoordelijkheidsheffing - en nog sterker bij de quotering van de productie (beperkt tot enkele produkten) - wordt voorkomen bij de hiervoor behandelde oplossing: de areaalbeperking.

Ook bij de mede-verantwoordelijkheidsheffing zal in de figuur de lijn a_E naar links verschuiven, maar niet zover dat de lijn a_E de lijn v_E in punt C snijdt, althans voor zover de heffing een maximale omvang heeft ter grootte van de uitvoersubsidies¹³. Voorstanders van een mede-verantwoordelijkheidsheffing zijn de auteurs van "De Europese integratie onderweg"¹⁴.

Quotering van de produktie

Een quotering houdt in de praktijk een maatregel in, waarbij de productie per boer over twee componenten wordt verdeeld, met als scheidslijn het door de overheid vastgestelde quotum. Beneden het quotum ontvangt de boer, zoals in het verleden, een gegarandeerde prijs die zal liggen boven de evenwichtsprijs. Boven het quotum ontvangt de boer een lagere prijs. In december 1986 is besloten deze laatste prijs voor melk op nul te stellen. Het verschil tussen beide prijzen heet de superheffing.

In de figuur, waarin op de y-as de prijs zonder aftrek van heffing is afgezet, zal de lijn a_E door de in december 1986 genomen maatregelen boven een punt tussen S en D steiler gaan verlopen. Vanaf dat punt zal voor melk het aanbod zelfs niet meer toenemen. Het aanbodoverschot neemt

af, zodat de druk op de prijzen in de Rest Wereld geringer zal zijn.

De voordelen van quotering kunnen als volgt worden samengevat:

- door van tevoren quota vast te stellen, komt de door de overheid te subsidiëren productie onder controle; echter nog niet het bedrag dat met de subsidie is gemoeid. Dit bedrag is mede afhankelijk van de prijs op de wereldmarkt,
- de overproductie kan effectief worden verlaagd.

Nadelen zijn:

- verstoring van de markt voor andere produkten door omschakeling van boeren op produkten zonder quota-regeling¹⁵,
- een quota-regeling vergt een infrastructuur, die het opleggen van quota technisch mogelijk maakt. Deze is aanwezig voor melk en suiker. Voor veel andere produkten ontbreekt een dergelijke structuur, zodat de heffingen moeilijk kunnen worden opgelegd¹⁶,
- de consument blijft een hoge prijs betalen,
- gegeven de beperkte omvang van de maatregelen blijven aanbodoverschotten in de EG bestaan en daarmee de noodzaak voor de EG om produkten op buitenlandse markten te dumpen,
- de inkomens van de boeren komen onder druk te staan,
- een verstarring van de productie, zodat deze inefficiënter zal worden.

De Wereld Bank schreef over de problemen die in de landbouw zijn opgetreden ten gevolge van de politiek van de geïndustrialiseerde landen, dat deze problemen steeds weer maatregelen uitlokken die de landbouw in toenemende mate onderwerpen aan de politieke in plaats van aan de economische krachten, zodat de binnen-landse markten geïsoleerd zijn geraakt van de wereldmarkt¹⁷. Gezien de negatieve gevolgen, stelde de Wereld Bank dat:

"... the whole world would be better off if industrial countries were to stop protecting their farmers and liberalize agricultural trade"¹⁸. Met dit citaat belanden wij bij de vierde te bespreken oplossing.

Verlaging van het niveau van de garantieprijsen

Via een verlaging van de garantieprijsen - die, zoals nog zal worden aangegeven, alleen geleidelijk tot stand kan worden gebracht - kan de Europese landbouw weer worden bevrijd uit zijn internationale isolement. In paragraaf 2 is aan de hand van de getekende figuur al aangegeven wat de gevolgen zijn voor vraag, aanbod en prijs van landbouwprodukten van een volledige liberalisatie van de internationale handel. Uiteraard zal de prijs in de EG dalen, doch niet tot het huidige lage niveau op de wereldmarkt. Door minder productie in de EG zal de dumping van voorraden door de EG op de markten van de Rest Wereld niet meer nodig zijn. Waarschijnlijk wordt de Rest Wereld weer netto-exporteur. Onder invloed van de herziene vraag- en aanbodverhoudingen zal de prijs in de Rest Wereld toenemen tot bij volledige liberalisatie het niveau pe is bereikt. Of de EG zover wil gaan, hangt af van de mate waarin de EG via eigen productie haar voorzieningen veilig wil stellen (4e doelstelling van het EG-landbouwbeleid)¹⁹. Bij een dergelijke liberalisatie dalen, zo is gesteld, de prijzen in de EG. Dat strookt met de doelstelling van redelijke prijzen (5e doelstelling). Bovendien bevorderen de lagere prijzen een selectie van efficiënte boeren (de 1e doelstelling heeft

betrekking op het doen toenemen van de produktiviteit in de landbouw). Liberalisatie sluit niet uit dat via interventie op de markt stabiliserend wordt opgetreden (stabilisatie vormt de 3e doelstelling). Hoewel stabilisatie kan ontvallen in permanente prijsopdrijving, kan voorkoming van grote prijsschommelingen de marktwerking versterken, indien een stabiele prijs als richtlijn voor toekomstige productie een beter houvast biedt.

Tenslotte, de 2e doelstelling, daar is de ellende in de Europese landbouw mee begonnen: het verzekeren van een redelijke levensstandaard aan de landbouwbevolking. De doelstelling is uiteraard niet verkeerd, maar wèl het ingeroeste idee dat deze doelstelling moet worden bereikt via de vaststelling van de producentenprijs. Dit is een subsidiesysteem, waarbij per boer de ontvangen subsidie recht evenredig toeneemt met de productie. Zoals reeds vermeld, leidt de ingeslagen weg van inkomenssteun tot een toenemende overheidsbemoeienis met de landbouwconomie, waar de consument extra voor moet betalen via een hogere productprijs en/of via belastingen. Inkomensherverdeling via garantieprijsen is weinig efficiënt, omdat de grote boeren wier inkomen geen steun behoeft, het meest profiteren^{20,21}. Over het algemeen wordt inkomenssteun dan ook gekoppeld aan het individuele inkomen van de ontvanger. In Nederland is het algemene instrument voor inkomensherverdeling de Bijstandswet, een regeling waar boeren ook onder vallen. Er is weinig reden om via andere regelingen de boeren te bevoordelen. Helaas zijn de bijstandsregelingen in de andere EG-landen slechter. Maar dat geldt dan ook voor de niet-boeren in die landen. Er is dan ook alles voor te zeggen om boeren, die niet voldoende inkomsten kunnen verwerven als boer, onder de regeling te laten vallen die in hun land van toepassing is. Uiteraard kunnen de afzonderlijke landen de individuele steun aan boeren hoger maken dan die van andere burgers, indien bijvoorbeeld het behoud van de plattelandsstructuur als een algemeen belang wordt erkend en dit behoud alleen via steun kan worden gerealiseerd.

Het EG-verdrag schrijft voor om "dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen". De vraag is hoe dat kan. Mijns inziens het beste door jaarlijks de garantieprijs te verlagen met bijvoorbeeld 15 procent van het verschil tussen de garantieprijs en de wereldmarktprijs. Ook quotaverlagingen zijn in theorie mogelijk. Alleen om naar een vrije markt toe te kunnen groeien, zouden dan de geproduceerde hoeveelheden boven de quota verkocht moeten kunnen worden tegen de wereldmarktprijs. Zoals reeds opgemerkt, vergt zo'n laatste regeling een infrastructuur die niet voor alle produkten aanwezig is.

Tenslotte dient volledigheidshalve nog vermeld te worden, dat niet alle landbouwprodukten worden gesubsidieerd. Gelukkig is gebleken dat de sectoren, zoals bijvoorbeeld de tuinbouw, zich voorspoedig hebben ontwikkeld, ondanks veel minder overheidssteun en de daarmee gepaard gaande bemoeienis van de overheid.

Conclusie

In de EG is door hoge, door de overheid gegarandeerde prijzen een aanbodoverschot van verschillende landbouwprodukten ontstaan²². Een overschot dat gedumpt moet worden buiten de EG. Behalve door dirigistische maatregelen kan het overschot worden teruggebracht door ver-

laging van de prijs. Een verlaging die naast positieve consequenties, onder andere voor de consument, ook negatieve consequenties heeft voor de boeren. Op zich is dat een verschijnsel - zij het een onaangenaam - dat niet typisch agrarisch is. Ook buiten de sector landbouw vinden structuraanpassingen plaats, ten gevolge waarvan verlies aan inkomsten optreedt. Voor de opvang zijn over het algemeen sociale voorzieningen, zij het dat de opvang nooit volledig kan zijn. In Nederland is die voorziening - de Bijstandswet - relatief goed. In andere EG-landen is die over het algemeen slechter. Dit versterkt de landbouwlobby in zijn streven om voor boeren betere voorzieningen af te dwingen dan voor niet-boeren. Behoud van de plattelandsstructuur kan daarbij een valabel argument zijn. Niettemin is aan prijsdalingen niet te ontkomen, indien een sterk geleide landbouweconomie in de vorm van areaalbeheersing of productiebeperking wordt afgewezen.

Noten

1. De kosten van het Europese landbouwbeleid namen in 1986 drastisch toe, omdat de verkoopprijs niet voldoende werd aangepast aan de fors dalende prijs op de wereldmarkt, gemeten in ECU's. De interventieprijzen liggen voor graan, boter, melk en rundvlees op een niveau dat 2 à 3 maal zo hoog is als de wereldmarktprijs.
2. De opstelling van Nederland is wat ambivalenter. Enerzijds wordt het belang erkend om de begrotingsuitgaven te begrenzen. Anderzijds levert het subsidiesysteem de efficiënt producerende boer relatief veel voordeel op, althans op de korte termijn. Per saldo is dit voordeel voor de boer - in geld uitgedrukt - groter dan het nadeel voor de belastingbetaler.
3. Op langere termijn is dat voordeel twijfelachtig, omdat de hogere productieprijzen bijvoorbeeld de grondprijzen kunnen opdrijven en daarmee de kostprijs.
4. De constatering dat de perspectieven voor een vraagstijging buiten de EG laag zijn, staat nog los van de vraag of de EG er in zou moeten voorzien. Uit een oogpunt van internationale arbeidsverdeling ligt het meer voor de hand dat Derde Wereldlanden (weer) zelf in hun behoefte aan voedsel gaan voorzien.
5. Buiten beschouwing blijven in dit artikel situaties die zijn geconstateerd in ontwikkelingslanden, waarin prijsstijgingen - via reële inkomenseffecten - het aanbod op de markt doen afnemen, omdat een groter deel van de productie wordt gereserveerd voor eigen consumptie.
6. Zie bijvoorbeeld Hossein Askari & John Cummings, "Agricultural Supply Response: A Survey of the Econometric Evidence", Praeger Publishers, New York 1976.
7. Volledigheidshalve zij vermeld dat, voor zover de boer geen eigenaar van de grond is, het voordeel kan worden afgeroomd door de grondeigenaar.
8. Eenzelfde opvatting is terug te vinden bij S. Mansholt, "Min-

der is moeilijk in de Europese landbouw. Prijsverlaging contingeren en areaalbeperking gewogen als middel tot produktievermindering", Spil, december 1986.

9. Zie: Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1986 en 1987* en H.J.J. Stolwijk, "A simple model of the EC Dairy Market", *Centraal Planbureau, Occasional Paper No. 37, september 1986*.

10. Dat er nog van verstoring kan worden gesproken, hangt mede samen met de mate van areaalbeperking, die geringer is dan bij een vrije marktwerking (zie noot 12). Uiteraard impliceert een kunstmatig hoog prijsniveau voor land- bouwprodukten in de EG ook een verstoring in het handelsverkeer.

11. Naar schatting van Mansholt zullen de kosten van de compensatie lager liggen dan die verbonden aan het dumpen van aanbodoverschotten.

12. In dit geval is C het autarkiepunt. Mansholt mikt met zijn plan op deze situatie. Uiteraard kan de areaalbeperking verder worden voortgezet, zodat een vraagoverschot in de EG ontstaat zoals bij een vrije-marktsценario (zie de laatste oplossing).

13. Dit valt gemakkelijk te zien. Indien immers het aanbodoverschot met een mede-verantwoordelijkheidsheffing volledig zou kunnen worden weggewerkt, zou de heffing 0 zijn, maar bij een heffing van 0 zijn wij weer teruggekeerd in de uitgangssituatie met een aanbodoverschot.

14. S.L. Louwes, G.M. de Vries, F.A. Wijsenbeek en J.A. de Hoog, Geschrift 50 van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, "De Europese integratie onderweg, Enkele liberale bouwstenen", Den Haag 1984, p. 31. Hun stellingname is op zich merkwaardig, omdat een oplossing waarbij solidariteit wordt gevraagd van producenten, die niet zorgen voor vergroting van de productie, om de stijging van anderen mee te financieren, in liberale kring niet gebruikelijk is. Daar doet de slogan: "de vervuiler betaalt" toch meer opgeld.

15. Krijger gaf daarvan een voorbeeld in ESB van 3-12-1986. Hij gaf aan dat in samenhang met de quota-regeling het aantal melkgeiten in één jaar verdubbelde.

16. Zie geschrift 50 van de Teldersstichting, p. 35.

17. Zie hoofdstuk 6 van het World Development Report 1986.

18. Zie pp. 127/128 van in noot 13 genoemd rapport.

19. De doelstellingen zijn genoemd in artikel 39, 1e lid van het EG-verdrag.

20. Terzijde zij vermeld dat door een dergelijke verdeling van de steun de grootschalige landbouwproductie wordt bevorderd. Dit lijkt strijdig met de door de EG bepleite steun aan juist de kleinschalige landbouw.

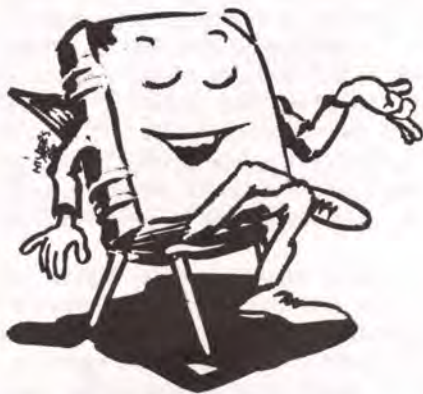
21. De steun is bovendien weinig efficiënt, omdat produktgebonden steun relatief hogere kosten met zich meebrengt.

22. De produktgebonden steun is geen gevolg van de oprichting van de EG. Het systeem bestond al in vele landen vóór 1957.

* Drs. A.F. Bakhoven is werkzaam bij het Centraal Planbureau in Den Haag.

Boekbespreking: "Liberalisme, Kunst, Politiek"

R. Pots *



De bundel "Liberalisme, Kunst, Politiek; beschouwingen over een liberaal kunstbeleid" is uitgebracht door de Boekmanstichting en de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting. Zeventien auteurs, in meerderheid lid van de VVD, geven hun opvattingen over liberalisme en kunstbeleid en - vooral - de opvattingen over kunstbeleid binnen de VVD. De redactie was in handen van Drs. H. van Dulken (Boekmanstichting) en Dr. K. Groenveld (Teldersstichting).

De bundel past in de reeks publicaties die de Boekmanstichting uitgeeft over de relatie tussen het kunstbeleid en de grootste politieke stromingen in Nederland. Eerder verschenen "Sociaal-democratie en cultuurpolitiek" (1982, uitverkocht) en "Christen-democratie, kunst en politiek" (1984).

Aan "Liberalisme, Kunst, Politiek" ging een symposium vooraf. Op 16 november 1985 werd in Theater Odeon te Amsterdam gediscussieerd over het onderwerp liberalisme en kunstbeleid. Leidraad was het themanummer "Kunstbeleid" van het blad "Liberaal Reveil" (juni, 1985), waarin zeven auteurs (Drs. Chr.L. Baljé, Drs. H. van Dulken, Mw Drs. I. Günther, Drs. P.J. Lighthart, Mw Drs. J. Meulemans-Seelen, Mw Drs. I. Seelemann en Prof.Ir. J.J. Sterenberg) hun visie op onderdelen van het thema gaven¹. Deze artikelen zijn in nagenoeg ongewijzigde vorm terug te vinden in "Liberalisme, Kunst, Politiek".

Nieuw zijn de bijdragen van Mr.Drs. F. Bolkestein, Prof.Dr. J.A.A. van Doorn, H. van Dulken en O. Valkman, Mw S. van Heemskerck Pillis-Duvekot, J. Kassies, Mw J. Meulemans-Seelen, J. Meurs, Drs. E.H.T.M. Nijpels, Mr. I.W. Opstelten en H.J.L. Vonhoff.

Een deel van de auteurs is werkzaam in de wetenschap, een ongeveer even groot deel komt uit de praktische politiek. De bundel beslaat 148 pagina's.

Kunstbeleid en de VVD

De aandacht voor kunstbeleid vertoont binnen de VVD een op- en neergaande lijn. De artikelen van mevrouw Seelemann en mevrouw Meulemans-Seelen geven hiervan een goed beeld.

In de jaren vijftig en de eerste helft van de jaren zestig werden binnen de VVD meerdere congressen over cultuurpolitiek gehouden, en in "Vrijheid en Democratie" werd regelmatig over het onderwerp geschreven. Toen echter, aan het eind van de jaren zestig, de politieke polarisatie zich in alle heftigheid begon af te tekenen en pogingen werden ondernomen om het kunstbeleid onderdeel te maken van een welzijnsbeleid dat zich vooral richtte op de emancipatie van achtergestelden, in het licht waarvan de kunst "maatschappelijk relevant" diende te zijn, haakte de VVD af. Het enige wapenfeit in de jaren zeventig betrof het boekje "Kunst-Zinnig subsidiëren", in 1974 door de Teldersstichting uitgegeven, dat zowel binnen als buiten de VVD geen, of slechts afkeurende weerklank ondervond.

De VVD richtte zich in deze periode (eind jaren zestig begin jaren tachtig) op bijna populistische toon tot een groeiende en in toenemende mate behoudende achterban. De nadruk op materiële zaken was groot; voor immateriële issues bestond weinig belangstelling. Illustratief is in dit kader, dat een in 1970 gepland "cultuurcongres" wegens gebrek aan deelnemers niet doorging. Hierin kwam een kentering in 1983, toen de Culturele Commissie van de VVD de "Uitgangspunten en nadere formuleringen voor een liberale kunstnota" presenteerde. In hetzelfde jaar verscheen ook het rapport "Uitgangspunten voor een gemeentelijk en provinciaal liberaal kunstbeleid" van de Studiegroep Kunstbeleid van de VVD afdeling Den Haag. Voeg hierbij het themanummer "Kunstbeleid" van Liberaal Reveil in 1985 en het drukbezochte symposium, en men kan concluderen dat het kunstbeleid binnen de VVD terug is op het toneel.

Het kan bijna geen toeval zijn dat deze aandacht samenvalt met een bredere discussie binnen deze partij over de liberale uitgangspunten². De populistisch-materiële koers van de sinds het eind van de jaren zestig "verrechtende" VVD, heeft binnen de partij zo lijkt het behoefte doen ontstaan aan discussie over de plaats van met name immateriële aspecten van het liberale denken binnen het concrete politieke handelen.

Uit het artikel van mevrouw Meulemans-Seelen wordt duidelijk, dat de hernieuwde aandacht voor kunstbeleid niet overal in de partij met enthousiasme wordt onthaald. Vanuit het bestuur van de VVD krijgt de Culturele Commissie tot op heden nauwelijks of geen steun voor het formuleren van een liberale kunstnota. Volgens de auteur lijkt het Dagelijks Bestuur (D.B.) het belang van een liberaal kunstbeleid niet in te zien (p. 66). Senator Y.P.W. van der Werff, lid van de Culturele Commissie, verklaart het standpunt van de D.B. door te wijzen op het feit dat de VVD nooit een getuigenispartij heeft willen zijn. Men wil meebesturen. "De consequentie van zo'n gedragslijn is dat men soms minder outspoken zal zijn" (p. 43).

Ook van andere zijde wordt het de Culturele Commissie niet erg gemakkelijk gemaakt. Meerdere auteurs in de bun-

del stellen dat "een liberaal kunstbeleid niet bestaat" (Vonhoff, Sterenberg) en - essentieel - in feite ook niet bestaan kan, omdat "een liberaal beleid inzake de cultuur alleen te begrijpen is als een verzameling eigen meningen" (Vonhoff, p. 88).

Anderen verklaren in dezelfde lijn, dat "eenduidige standpunten over het kunstbeleid bij de VVD een zeldzaamheid zijn" (Seelemann, p. 29) en dat "op diverse congressen met betrekking tot het kunstbeleid regelmatig standpunten worden geformuleerd die niet in elkaars verlengde liggen" (Van Dulken, p.41). Van Doorn maakt het er ook niet eenvoudiger op, door op te merken dat omtrent de vraag "wat kunst is" tegenwoordig geen enkele consensus bestaat, waardoor "het moderne cultuurbeleid eenvoudig een vaste grondslag mist" (p. 77).

Verschillen en overeenkomsten

Bij het lezen van de bundel vallen in het bijzonder twee dingen op. Het ene is vervat in de vraag, "wat verstaan de verschillende auteurs onder kunstbeleid"; het andere is de constatering dat - in tegenstelling tot bovengenoemde citaten - opvallend vaak dezelfde standpunten inzake een liberaal kunstbeleid worden genoemd. Hoewel de ondertiteling aangeeft dat de bundel handelt over kunstbeleid, blijkt uit de artikelen dat dit begrip door de afzonderlijke auteurs zeer verschillend wordt benaderd. In het kader van het kunstbeleid wordt gesproken over kunstpolitiek, kunstbeleid (logisch), cultuurpolitiek, cultuurbeleid, kunst- en cultuurbeleid, maatschappelijk werk en sociaal-cultureel werk, zonder dat daarbij wordt aangegeven wat daaronder wordt verstaan. Duidelijk is dat bij lang niet alle auteurs deze begrippen dezelfde lading dekken.

Mede omdat het vrijwel ondefinieerbare begrip "cultuur" in het geding is, en de inhoud van bepaalde begrippen en werksoorten in de loop van de tijd is verschoven, zou het voor de duidelijkheid goed zijn geweest wanneer in een redactioneel begeleidend artikel uiteen zou zijn gezet wat thans in beleidssferen onder de verschillende begrippen wordt verstaan.

Ofschoon meerdere malen wordt opgemerkt dat bij de VVD eenduidige partijstandpunten over het kunstbeleid zelden voorkomen, kan uit de teksten worden opgemaakt dat de verschillende auteurs het in elk geval eens zijn over algemene grondbeginselen, zoals het feit dat de overheid een taak heeft op het gebied van de kunst en dat zij zich - geheel in de lijn van Thorbecke - binnen haar beleid moet onthouden van artistiek-kwalitatieve oordelen omtrent kunst.

Voorts lijken de auteurs zich te kunnen vinden in de in 1976 in de rijksnota "Kunst en kunstbeleid" geformuleerde algemene doelstellingen van het kunstbeleid (te weten, de conserverings-, ontwikkelings-, spreidings- en participatie-doelstelling). Dit hoeft geen verbazing te wekken, omdat deze doelstellingen ook wel erg algemeen zijn en omdat zich over de hoofdlijnen van het kunstbeleid in Nederland na 1945 weinig politieke meningsverschillen hebben voorgedaan. Het beleid is steeds door een brede consensus gedragen³.

Er zijn echter meer overeenkomsten tussen de artikelen. Op vele plaatsen worden dezelfde facetten van een liberaal kunstbeleid genoemd (die overigens voor een deel niet afwijken van opvattingen binnen de andere politieke stromingen; het is vaak meer een kwestie van accenten).

Naast vermelde overeenkomsten op hoofdlijnen kunnen worden genoemd: de centrale rol van het particulier initiatief en het voorwaardenscheppend beleid; de waarde van kunstzinnige vorming (binnen en buiten het onderwijs) en amateuristische kunstbeoefening, en de bijzondere aandacht voor cultuurconservering. Voorts dient de artistieke kwaliteit het enige richtinggevende criterium bij het beoordelen van subsidieverzoeken te zijn en zou het marktmechanisme in de kunsten moeten worden gestimuleerd door, bijvoorbeeld, belastingfaciliteiten en sponsoring. Meer dan eens wordt in het verlengde hiervan gewezen op de in het rapport "Meer dan een miljard" "bewezen" economische betekenis van de kunst⁴. Bij het verstrekken van subsidies zou meer rekening moeten worden gehouden met de vraagzijde; in dit kader is men tegen de "aanbodgedachte" (p. 115) als primair richtinggevend beginsel.

Ook wordt veel waarde gehecht aan de vrijheid van kunst, in welk licht men zich zeer gereserveerd opstelt ten aanzien van subsidiëring van "maatschappelijk relevante kunst", waaronder dat deel van het kunstaanbod wordt verstaan dat ideologische stellingname laat prevaleren boven artistieke kwaliteit.

Hiermee samenhangend moet ook de stellingname worden gezien, dat kunst een zelfstandige waarde betreft die niet als "een" welzijnsvoorziening mag worden beschouwd. (Een bewezen valkuil overigens, dit begrip "maatschappelijke relevantie", dat nog gecompliceerder wordt wanneer wordt opgemerkt dat verhoogde aandacht voor de vraagzijde ook een element van maatschappelijke relevantie in zich draagt.) Als laatste gemeenschappelijk kenmerk kan worden genoemd het accent op spreiding, in de zin van verhoging van toegankelijkheid van het aanbod.

Uit deze overeenkomsten mag worden geconcludeerd dat het zeker mogelijk moet zijn om binnen de VVD in de vorm van een nota algemene lijnen van een kunstbeleid te formuleren. In "Uitgangspunten..." van de Culturele Commissie is hier al een aanzet toe gegeven. Of het inderdaad zover komt, zal voor een aanzienlijk deel afhangen van ontwikkelingen binnen de VVD zelf. Het gaat in dit verband om twee opvattingen.

Aan de ene kant is dat de opvatting van hen die vanuit een pragmatische bestuursdrang en/of een klassiek-liberale optiek "weinig vertrouwen in algemene formuleringen of in de conceptie van een alles en allen omvattend beleid" hebben (p. 87). Aan de andere kant staat de opvatting van hen die vinden dat binnen de VVD meer aandacht geschonken zou moeten worden aan immateriële zaken, waarvan het kunstbeleid er één is.

Afgaand op de genoemde bredere discussie over de liberale uitgangspunten en de verhoogde aandacht voor kunstbeleid, waarvan deze bundel een bewijs is, lijkt het alsof in toenemende mate de noodzaak van het aangeven van een algemeen kader voor het kunstbeleid wordt gevoeld. In de bundel worden hiertoe vele argumenten aangedragen, zoals bijvoorbeeld: de behoefte vanuit de politieke praktijk, "vooral bestuurders op lokaal niveau missen ondersteuning voor een beleid" (p. 62), en de behoefte om de lijn met het verleden - aandacht voor de cultuur - voort te zetten (p. 65).

Een interessante boodschap

In liberale kringen - ook in de bundel - wordt nog weleens geklaagd dat het kunstbeleid teveel het domein van links is. Ook wordt opgemerkt dat er vanuit de wetenschap erg weinig aandacht wordt besteed aan opvattingen over kunstbeleid binnen de VVD (p. 29). Hoe zou dat komen?

Het antwoord op deze vraag zou weleens kunnen liggen in het gegeven, dat de VVD zich gedurende de laatste decennia bij politieke discussies over het kunstbeleid tamelijk afzijdig heeft opgesteld. Het "laissez-faire, laissez-passer" voerde de boventoon; de belangstelling lag elders. Ook hebben uitspraken van VVD-voormannen als "de toekomst van ons land hangt af van straaljagers en niet van orkesten" (Van Riel) - hoe relativerend bedoeld ook - natuurlijk niet bijgedragen tot een goed imago op het terrein van het kunstbeleid.



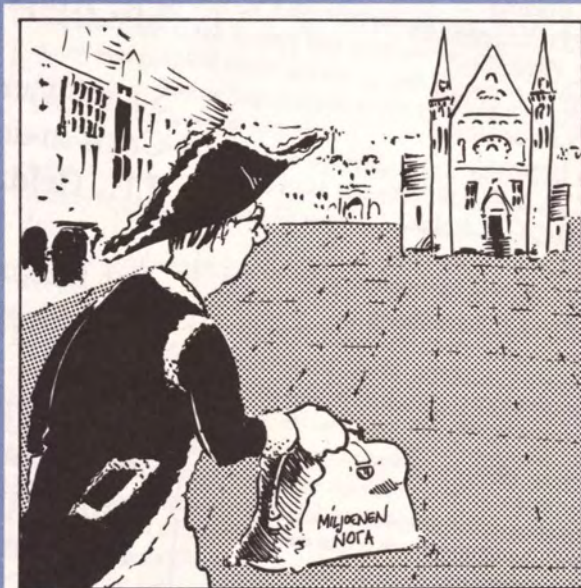
Hiermee is de VVD wel erg ver af komen te staan van Thorbecke, die zich als liberaal wel degelijk geroepen voelde om algemene uitgangspunten voor een kunstbeleid te formuleren. Uit "Liberalisme, Kunst, Politiek" wordt duidelijk, dat binnen de VVD steeds meer stemmen opgaan die aansluiting bij dit verleden proberen te (her)vinden. Dat is de interessantste boodschap die de bundel ons geeft.

Noten

1. Voor een bespreking zie: *Aanwinstenlijst Boekmanstichting*, no. 44, Amsterdam, december 1985.
2. Zie bijvoorbeeld: *Liberaal Reveil*, no. 4, december 1986.
3. Zie bijvoorbeeld: J. Kassies, *Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid*, 's-Gravenhage 1983, p. 11.
4. Behartenswaardige opmerkingen over de hardheid van de bewijsvoering inzake deze stelling levert C.A. de Kam, in: *Economisch Statistische Berichten*, no. 3540, 22 januari 1986, p. 79.

* Drs. R. Pots is beleidsmedewerker culturele zaken bij het Provinciaal Bestuur van Noord-Holland. Hij publiceert regelmatig op persoonlijke titel over onderwerpen aangaande het kunst- en cultuurbeleid.

- Miljoenennota
- Decoratiestelsel
- Zelfstandige bestuursorganen
- Schaalvergroting detailhandel
- Trias politica
- Eerste Kamer



liberaal REVEILL

*Liberaal Reveil is een uitgave van de
Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.*

Redactie

Drs. J.A. Weggemans
(voorzitter)
J.J. van Aartsen
Mr. R.M.J.M. Bos
(eindredacteur)
Dr. R. Braams
Drs. J.G. Bruggeman
Dr. K. Groenveld
Drs. B.R.A. Gijzel
Drs. J.A. de Hoog
R.A. Houwing
Prof.Dr. S.K. Kuipers
Mr. H.C.G.L. Polak
Prof.Dr. U. Rosenthal
Mevr. Mr. Y.H. Schaefer
Prof.Ir. J.J. Sterenberg

Redactieadres:

Koninginnegracht 55a
2514 AE 's-Gravenhage
telefoon: 070-63.19.48

Wenken voor het schrijven van artikelen
voor *Liberaal Reveil* zijn op het redactie-
adres verkrijgbaar.

Abonnementenadministratie:

Mevrouw M.P. Bijlsma-Moene
Abel Tasmanplantsoen 20
2253 KA Voorschoten
telefoon: 071-76.83.65
Giro: 240200 t.n.v. "Stichting Liberaal
Reveil" te Voorschoten.

De abonnementsprijs (4 nrs.) bedraagt
f 35,- per jaar. Voor jongeren onder de
27 jaar is de prijs f 25,-. Losse nummers
f 9,-

Advertentietarieven op aanvraag
beschikbaar.

Bestuur

Mr. W.J. Geertsema
(voorzitter)
Prof. Dr. J.A.A. van Doorn
Dr. L. Ginjaar
Mevr. S.M. Hoorn
Drs. L.M.L.H.A. Hermans
Mevr. W.P. Hubert-Hage
Drs. P.J.H.M. Luyten
(secretaris)
Mr. J.J. Nouwen
Mr. J.A. Reus
(penningmeester)
Drs. J.W.A.M. Verlinden

INHOUDSOPGAVE

Column:

Bouwsubsidies
J.A. Weggemans 65

Enkele Kanttekeningen bij de Miljoenen-
nota 1988
S.K. Kuipers 66

Succes van het Liberalisme betekent
Crisis in de VVD
J.H. Heldring 69

Het Decoratiestelsel
W.J. Geertsema 70

Privatisering en Zelfstandige
Bestuursorganen
M.D. van Wolferen
F.D. van Heijningen 73

Schaalvergroting Detailhandel
gevolgen voor zelfstandige ondernemers
P.M. van Nieuwenhuyzen 78

De Auto van Montesquieu
R. Hansma 82

De Eerste Kamer als Zorgkind
P.W.M. Smit 85

De VVD en het DNPP
W.J.A. van den Berg 90

Boekbespreking:
Hoe wordt de Samenleving het best
ingericht
U. Rosenthal 93

Lay-out en technische vormgeving: Marry P. Bijlsma-Moene
Illustraties: Jan Milders

Bouwsubsidies



J.A. Weggemans*

De publicitaire aandacht rond de parlementaire enquête over de woningbouwsubsidies neemt sterk toe naarmate de enquête vordert. De vraag is of de kern van de achterliggende problematiek in gelijke mate uit de schaduw komt. Dat is naar mijn mening niet het geval. De kernvragen bij subsidiëring lijken mij de vraag waarom subsidie wordt verstrekt en de vraag wat de gevolgen van subsidiëring in het algemeen zijn op het gedrag van derden. Als we de kwestie van de woningbouwsubsidies in grote lijnen willen bekijken, kunnen we eerst het algemene nut van subsidies nog eens nagaan. Subsidies beogen de vraag- en aanbodverhoudingen van de markt te beïnvloeden. Bij de volkshuisvesting is er sprake van schaarste. Zeker in de afgelopen decennia. Het goedkopere deel van de bestaande woningbouwvoorraad wordt bewoond door mensen die in het algemeen draagkrachtiger zijn dan de gemiddelde woningzoekende. Doordat er in het algemeen sprake is en was van objectsubsidies leidt een welvaartsvergroting van de bewoners niet of nauwelijks tot daling van rijkssubsidies. De jaarlijkse huurstijgingen zijn daarnaast gemiddeld genomen te laag geweest om aansluiting op nieuwbouwhuren te verkrijgen. De bestaande bouw is dan altijd relatief wat goedkoper. De prikkel tot doorstroming naar een duurdere en betere woning is voor velen afwezig vanwege het te hoge verschil in huren of in lasten voor de koper, het te geringe kwaliteitsverschil en de hoge lasten van een verhuizing.

Door deze gebrekkige doorstroming komen goede en goedkopere woningen onvoldoende beschikbaar voor woningzoekenden die wellicht meer voor die woning in aanmerking zouden komen. Daardoor moet het marginale aanbod (de relatief dure nieuwbouw) vooral worden gekoppeld aan de marginale vraag (relatief jonge of oudere mensen, relatief minder draagkrachtigen). Het effect hiervan op de omvang van de subsidies is duidelijk. Het terugdringen van objectsubsidies leidt in die context tot een stijging van de (vervangende) subjectsubsidies (substitutie). Het beslag op de huursubsidies is een goed voorbeeld. Gezien de traditionele overheidsinvloed in de bouw moet de overheid zich wel bezighouden met de koppeling van de marginale vraag aan het marginale aanbod. Als de overheid geen

beleid kan of wil voeren gericht op de totale woningvoorraad, maar alleen de jaarlijkse toevoeging aan die voorraad stuurt via subsidies, moet er wel een economisch gezien irrationeel beleid ontstaan. De jaarlijkse toevoeging via nieuwbouw is amper 2% van die voorraad. Het politieke spel wordt dan gespeeld op het bijveld in plaats van op het hoofdveld.

De problemen van de subsidieproblematiek, zoals die bij de enquête naar voren komen, zijn ongeveer de volgende:

- a. om een subsidie toe te spitsen op een bepaalde sociale categorie zijn er investeringsgrenzen gesteld, waarboven er geen of minder subsidie wordt toegekend;*
- b. voor lagere subsidiabele stichtingskosten geldt een hogere subsidie, zodat goedkopere (en slechtere?) woningen door een relatief hoger objectsubsidie voor meer mensen betaalbaar worden;*
- c. deze regelgrenzen zijn zowel in de huur- als in de koopsector aan de orde.*

In de koopsector kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat aanvankelijk een "modaal" keukenblok wordt ingebouwd en dat na controle van rijkswege op de sobere en doelmatige uitvoering het keukenblok wordt gesloopt en vervangen door een "luke keuken". De Vereniging "Eigen huis" zal meer van dergelijke voorbeelden kennen. Enige tijd terug zijn door VROM enige willekeurige woningeigenaren bestraft voor dit illegale meerwerk en is een sanctie in de subsidiesfeer getroffen door VROM. Talloze andere eigenaren gingen vrijuit. Het heeft de betreffende staatssecretaris niet kunnen redden.

De bouwprogramma's van het ministerie VROM werden in het verleden vooral gerealiseerd in de sociale huursector. Uit budgettaire overwegingen diende ook bij een meer ontspannen conjunctuur een minimale portie woningen in de duurdere huursector te worden gebouwd. Veelal ging het daarbij om beleggers die een open oog hebben voor de toekomstwaarde van hun bezit (verhuurbaarheid op termijn, onderhoudsarm bouwen), omdat daarvan het rendement op middellange termijn vooral afhangt. Bij verkoop op termijn aan bewoners kan een belegger ook nog een aardige boekwinst realiseren. Maar ook diverse woningcorporaties hebben duurdere huurwoningen gebouwd (groeiensyndroom, dekking apparaatskosten van de corporatie). De enquête spiist zich nu toe op die huursector en met name op de beleggers.

Te beperkte enquête?

Gesteld dat in zekere mate beleggers te lage investeringskosten hebben opgegeven om voor (meer) subsidie in aanmerking te komen, dan is nog de vraag of de gemeenschap te veel subsidie heeft betaald. Als de huur was en is afgestemd op de lagere stichtingskosten heeft het rijk minder Individuele Huursubsidie behoeven te betalen. Als de belegger fiscale compensatie heeft gekregen voor het eventuele "genomen verlies" dan heeft ook de minister van Financiën meebetaald. Als de beleggers uit de woningmarkt zouden zijn gebleven, zou de daardoor extra opgetreden werkloosheid onder bouwvakkers dan tot relatief hogere werkloosheidsuitkeringen hebben geleid? Zou de onderbenutting van de capaciteit van de bouwwereld dan tot lagere winsten in het bouwbedrijf en dus tot lagere belastingafdrachten hebben geleid?

Maar er zijn nog meer vragen te stellen. Gesteld dat de over-

heid de allerhoogste rechtvaardigheid zou hebben willen nastreven, hoeveel extra ambtenaren zouden dan bij het rijk en bij de gemeenten moeten zijn aangetrokken voor een perfecte controle op de genietters van de verstrekte subsidies? En wat kost zo'n perfecte waterdichte controle? Is die suboptimalisatie ook een onderwerp wat onze parlementariërs voor ons uitzoeken?

Tenslotte nog één serie vragen. Wat zou er gebeurd zijn indien de beleggers uit de woningmarkt zouden zijn weggebleven in verband met een te gering geacht rendement of te hoog geachte risico's? Wat zou het parlement hebben gezegd, indien dan het bouwprogramma niet zou zijn gehaald? Had de minister van Financiën dan onder druk van de politici moeten zorgen voor meer rijksfinanciering?

Met al die vragen wil ik betogen dat het naar mijn mening onjuist is om slechts één enkel aspect van een kwestie onder de loep te nemen zonder daarbij de samenhang met andere aspecten te betrekken. Het gaat om de bredere doelstelling van het overheidsbeleid in de volkshuisvesting en om de wijze waarop daaraan zo goed mogelijk vorm kan worden gegeven.

Subsidie is als een sluipend gif. Het maakt de mensen afhankelijk van de staat. Het leidt haast automatisch tot de roep om meer subsidie. De consument die er van profiteert is tegelijk de belastingbetaler die er mede voor opdraait. Veel mensen ontkennen dat - tegen beter weten in? - voor zichzelf. De gedupeerde is diegene die er wel voor betaalt, maar er niet van profiteert. De achterliggende solidariteitsgedachte van de volkshuisvesting

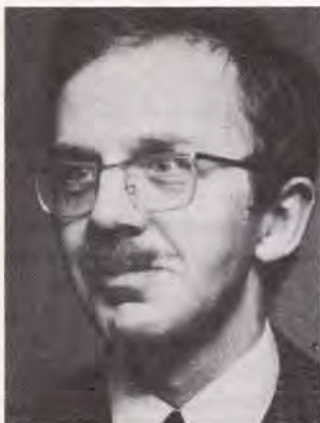
heeft in elk geval de werkgelegenheid onder ambtenaren bevorderd. Maar hoe was het verlopen als de subsidies geleidelijk - maar wel consequent - zouden zijn geconcentreerd op subject-subsidies? Dan denk ik ook aan de koopsfeer, waar door de fiscale renteaftrek de "subsidie" zelfs hoger is naarmate het inkomen hoger is.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de parlementaire enquête over de bouwsubsidies zich bezighoudt met de kruimels van het huur- en subsidiebeleid die van de volkshuisvestingstafel zijn gevallen. Met de ontdekking van wat iedereen in de bouwwereld allang "wist". Politici ondervragen mensen die hebben geopereerd binnen een volkshuisvestingsbeleid dat de voorgangers van die politici hebben gewild en getolereerd.

Om wille van een "fair proces" zijn de leden van de enquêtecommissie gerecruteerd buiten de kring van de fractiespecialisten voor volkshuisvesting. Ze hebben gelijk, die fractiespecialisten! De herkansing van het parlement als geheel (de fractiecommissies "algemeen belang") ligt op het hoofdveld van de volkshuisvesting: Welke overheidsinvloed is zinvol en hoe moet die worden geëffectueerd in het volkshuisvestingsbeleid. De rest is nakaarten.

* J.A. Weggemans is voorzitter van de redactie van *Liberaal Reveil* en oud-medewerker van het Ministerie van VROM (1973-1985).

Enkele Kanttekeningen bij de Miljoenennota 1988



S.K. Kuipers*

De Miljoenennota 1988 is gezien vanuit de politieke invalshoek een knap stuk werk:

1. Ondanks het feit, dat het conjuncturele tij tegenzit kan worden voorkomen dat het reële nationale inkomen in 1988 naar beneden gaat;
2. het inkomensplaatje versterkt het sociale gezicht van het

kabinet. Exclusief incidenteel mag namelijk worden verwacht dat alle inkomensgroepen een beperkte en niet te zeer uiteenlopende stijging van het reële beschikbare inkomen mogen verwachten!;

3. door de uitgavenoverschrijdingen van de departementen voor een groot deel door extra bezuinigingen te compenseren wordt in elk geval de indruk gewekt, dat het kabinet menens is de begrotingsdiscipline te herstellen;

4. hoewel iets minder sterk dan in het regeerakkoord is overeengekomen, wordt het financieringstekort van het Rijk teruggebracht, daarmee het signaal van financiële soliditeit afgevend;

5. door de verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting met structureel 1,7 miljard gulden kan worden voorkomen, dat de belasting- en premiedruk van 1987 op 1988 stijgt, waarmee wordt aangegeven dat het kabinet de wigproblematiek serieus neemt;

6. via het arbeidsmarktbeleid kan worden bereikt dat, ondanks het tegenzittende conjuncturele tij, de werkgelegenheid nog enigszins blijft toenemen en de werkloosheid nog niet onbelangrijk kan dalen.

Het kabinet weet zich ook goed te presenteren: langs de groei-vertraging van 1987 en 1988 wordt vrijwel volledig heengegaan, als zijnde een niet erg interessant tijdelijk fenomeen. In plaats daarvan wordt benadrukt dat de bedrijfsinvesteringen sedert 1983 met bijna 50% zijn gestegen - iets dat in het licht van de stagnatie van de investeringsgroei in 1987/88 trouwens niet op het conto van dit kabinet maar veeleer op dat van het vorige

kabinet moet worden geschreven -, dat de collectieve-uitgavenquote sedert 1983 met 3/4%-punt per jaar is gedaald - hoewel ze juist in het eerste jaar van dit kabinet met bijna 1%-punt is gestegen - en dat de werkgelegenheid sinds 1983 met 390.000 personen is toegenomen - een toename die voor 2/3 in de jaren 1984-1986 is gerealiseerd.

Verlaat men de politieke invalshoek en kijkt men door de presentatie van het beleid heen, dan stoot men echter op enkele basiskennmerken van de economische ontwikkeling die een kabinet, dat zich ten doel stelt een goed voorwaardenscheppend beleid te voeren, toch enigszins moeten verontrusten. Bezieet men eerst het begrotingsbeleid zelve:

1. met behulp van het *Centraal economisch plan 1986* en het *Regerakkoord 1986* valt te becijferen, dat de collectieve-uitgavenquote over de kabinetsperiode 1986-1990 moet dalen met ongeveer 5,5%-punt van het nationale inkomen. In 1987 en 1988 zal deze daling 1%-punt bedragen. Dit impliceert een daling in de laatste twee jaren van de kabinetsperiode met 4,5%-punt, dit is met 2 à 2,5%-punt per jaar. In het licht van de ervaringen sedert 1983, waarin de daling gemiddeld 3/4%-punt per jaar bedroeg, is een dergelijke daling erg omvangrijk. Het kabinet zal zich in 1989 en 1990 een grote inspanning moeten getroosten en de conjunctuur zal in deze jaren erg mee moeten zitten wil ze inderdaad worden gerealiseerd. Is dit laatste niet het geval dan is de consequentie evident: of de tekortdoelstelling of de doelstelling met betrekking tot de collectieve-lastendruk, of beide doelstellingen zal, respectievelijk zullen niet worden gerealiseerd;

2. hoewel onder invloed van de verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting de collectieve-lastendruk in 1988 ten opzichte van 1987 zal dalen, is ten opzichte van 1986 nog steeds sprake van een stijging. Wat betreft de belasting- en premiedruk is deze laatste stijging zelfs zeer omvangrijk, namelijk 1,7%-punt van het nationale inkomen. In het regeerakkoord wordt een stijging van de belasting- en premiedruk met 1%-punt van het nationale inkomen geaccepteerd. Daar de wigproblematiek in het bijzonder haar oorzaak vindt in de hoogte van de belasting- en premiedruk en veel minder in die van de collectieve-lastendruk als geheel, dit is de belasting- en premiedruk plus de druk van de niet-belastingontvangsten met een collectieve lastenkarakter (inz. de aardgasontvangsten uit het binnenland) mag derhalve zelfs bij realisatie van het regeerakkoord in de onderhavige kabinetsperiode geen bijdrage aan de vermindering van deze problematiek worden verwacht;

3. de ontwikkeling van het financieringstekort van het Rijk ligt redelijk op schema. Dit geldt echter veel minder met betrekking tot het tekort van het Rijk en de overige publiekrechtelijke lichamen te zamen en het tekort van de gehele collectieve sector, waaronder dat van de sociale fondsen. In het licht van de ervaringen in 1986 en 1987, waarin het tekort van de overige publiekrechtelijke lichamen aanzienlijk uitgaat boven 0,5%-punt van het nationale inkomen, namelijk meer dan 1%-punt, en waarin ook de sociale fondsen een tekort te zien geven, moet worden verwacht, dat het tekort van de gehele publieke sector, bij realisatie van de doelstelling met betrekking tot het financieringstekort van het Rijk, in 1990 niet onbelangrijk zal uitgaan boven het niveau dat velen - bijvoorbeeld de Sociaal-Economische Raad in zijn *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn: 1986-1990* - in 1986 als het maximaal toelaatbare beschouwden. Het doet in dit verband merkwaardig aan, dat in de *Miljoenennota 1988* nog steeds wordt uitgegaan van een tekort van 0,5%-punt voor de overige publiekrechtelijke lichamen.

Echter niet alleen met betrekking tot het begrotingsbeleid kan men niet helemaal gerust zijn. Dit geldt ook met betrekking tot een ander belangrijk beleidsterrein, te weten dat van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Nadat de arbeidsinkomenquote in 1987 reeds een geringe stijging zal ondergaan, verwacht het Centraal Planbureau voor 1988 zelfs een stijging van meer dan één procent-punt. De belangrijkste oorzaak is de ruilvoetverslechtering. Daarenboven speelt volgens het Planbureau mee, dat de loonkosten per eenheid produkt stijgen terwijl de binnenlandse afzetprijs constant blijft. Hiermede dreigt zich een ontwikkeling in gang te zetten, die ook kenmerkend was voor de jaren zeventig en die zulke desastreuze consequenties voor de economische groei en de werkgelegenheid heeft gehad. In tegenstelling tot in de jaren zeventig vindt deze ontwikkeling in 1987/1988 niet haar oorzaak in de sterke nominale contractloonsstijgingen in een mede hierdoor sterk inflatoir klimaat, maar in het bestaan van loonstarheid in neerwaartse richting tegen een licht deflatoire ondergrond. De in 1987 ingezette stijging van de arbeidsinkomensquote is vooral daarom ernstig daar in 1986 nog bij lange na niet gesproken kan worden van voldoende winstherstel. Niet alleen was de winstgevendheid in 1986 duidelijk geringer dan die in de Bondsrepubliek, ze bevond zich in dat jaar bovendien nog niet op het niveau van de eindjaren zestig, dit is het tijdperk waarin het verlies aan arbeidsplaatsen zich begon te openbaren.

Niet alleen de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote wijst op een te sterke stijging van de arbeidskosten. Ook de verslechtering van de ruilvoet in termen van loonkosten per eenheid produkt wijst in deze richting: in 1986 en 1987 is volgens deze indicator de concurrentiekracht van onze economie met maar liefst 11% verslechterd, daarmee de tussen 1977 en 1985 optredende verbetering van de concurrentiepositie voor bijna de helft weer te niet doend.

Waar het constateert dat de gematigde relatieve loonkostenontwikkeling ertoe heeft geleid, dat de reële effectieve wisselkoers van de gulden minder sterk is gestegen dan die van de meeste andere EMS-munten geeft het kabinet er blijk van niet erg onder de indruk te zijn van de ongunstige kostenontwikkeling in de jaren 1986/88. Dat geldt ook waar het meent te moeten vermelden dat de loonkosten zich sedert 1980 ten opzichte van de concurrenten niet ongunstig hebben ontwikkeld en dat ook de ontwikkeling van de winstmarge over een wat langere periode niet ongunstig is geweest. In het licht van hetgeen hiervoor is gesteld, is het twijfelachtig of het kabinet zich een dergelijk lichtvaardig oordeel over de sedert 1985 onder invloed van de dollardepreciatie optredende verslechtering van de concurrentiepositie en de vermindering van de winstgevendheid kan permitteren. In het bijzonder indien het monetaire beleid erop blijft gericht binnenlandse prijsstabiliteit te handhaven of indien onder invloed van een verdergaande depreciatie van de dollar ook in de komende jaren een deflatoire tendentie blijft bestaan, valt bij de geringe stijging van de arbeidsproductiviteit van de laatste jaren niet in te zien, hoe bij het blijven bestaan van de starheid van de contractlonen in neerwaartse richting de voor een voortzetting van het herstel van de investerings- en uitvoergroei noodzakelijke verdere daling van de arbeidsinkomensquote kan worden bereikt.

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de economische ontwikkeling in de jaren 1986-1988 kenmerken vertoont die twijfel doen rijzen over de in de Miljoenennota 1988 aangetroffen optimistische toonzetting. Met betrekking tot de begrotingspolitiek is gewezen op het gevaar van een te geringe

daling van de collectieve-uitgavenquote, waardoor de doeleinden met betrekking tot het financieringstekort van de collectieve sector en de collectieve lastendruk niet worden gerealiseerd, met alle gevolgen voor de interestvoet en daarmee voor de investerings-, productie- en werkgelegenheids groei. Deze conclusie is alleen al daarom niet helemaal van ernst ontbloeit, daar de impliciete beleidsdoeleinden met betrekking tot het tekort van de gehele publieke sector en de belasting- en premiedruk, respectievelijk ongeveer 7% van het nationale inkomen in 1990 en een stijging met 1%-punt van het nationale inkomen over de periode 1986-1990, reeds als uiterst minimaal moeten worden beschouwd. Ook het feit, dat niet kan worden ingezien hoe bij handhaving van de nominale loonstarheid in neerwaartse richting een herstel van concurrentievermogen en winstgevendheid kan worden bereikt, houdt niet onbelangrijke risico's in voor een voortgaand herstel van de investerings-, productie- en werkgelegenheids groei. Een kabinet dat zich ten doel stelt het karwei af te maken en dat daarbij bij voortdoring belijdt dat dit in het bijzonder moet gebeuren door de marktwerking te herstellen, kan onder de huidige omstandigheden niet voorbijgaan aan de nominale

loonstarheid in neerwaartse richting, zijnde de factor, die als een van de marktwerking het sterkst aantastende factoren moet worden beschouwd, tenzij het van mening is, dat de inflatoire weg kan worden bewandeld. De jaren zestig en zeventig hebben echter laten zien welke risico's men loopt, indien men deze weg opgaat.

Noten

1. Dit betekent niet, dat alle individuen een dergelijke beperkte stijging tegemoet kunnen zien. Door een samenloop van omstandigheden, bijvoorbeeld het niet aanwezig zijn van kinderen en daardoor het missen van het gunstige effect van de verhoging van de kinderbijslag en een verlaging van de individuele huursubsidie, is een verlaging van de koopkracht van sommige individuen of groepen individuen niet uitgesloten.

** Prof.Dr. S.K. Kuipers is hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Groningen en voorts kroonlid van de SER en lid van de redactie van Liberaal Reveil.*

ZOJUIST VERSCHENEN:

Geschrift nr. 62 van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting

DE NOODZAAK VAN NORMEN

Een beschouwing over begrotingsbeleid

auteurs: Drs. J. de Haan en Drs. C.G.M. Sterks

Behandeld worden onder andere de noodzaak van de terugkeer naar een structureel begrotingsbeleid en de vraag op welk niveau het structureel begrotingstekort in de nabije toekomst zal dienen te liggen.



Geschrift nr. 63 van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting

INFORMATISERING EN SAMENLEVING

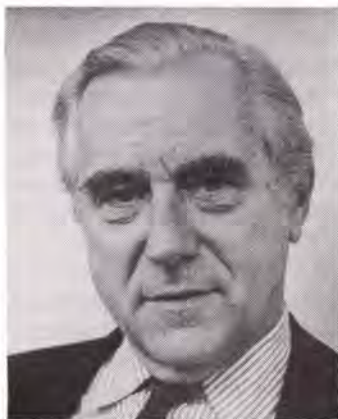
Beschouwingen over technische vooruitgang en overheidsbeleid

auteurs: Mr. R.M.J.M. Bos en Dr. K. Groenveld

met daarin opgenomen een liberale visie op onder andere technologiebeleid, privacy, mediabeleid, onderwijs en computercriminaliteit in het licht van de (mogelijke?) informatisering van de maatschappij.

Geschriften zijn verkrijgbaar door overmaking van het verschuldigde bedrag op postrekening 3349769 t.n.v. de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, Koninginnegracht 55a, 2514 AE 's-Gravenhage, onder vermelding van het nummer van het (de) gewenste geschrift(en)

Succes van het Liberalisme betekent Crisis in de VVD



J.L. Heldring*

Aan de vooravond van de verkiezingen voor de Provinciale Staten heeft Joris Voorhoeve opzien gebaard door, in een rede in het Brabantse Haaren, te verklaren dat de VVD moest opschuiven naar het "politieke midden" en zich niet "door grote broer CDA naar rechts moest laten drukken". Wat had de voorzitter van de Tweede Kamer VVD-fractie daarmee voor? Probeerde hij door een "links" gezicht op het allerlaatste ogenblik nog kiezers te winnen? Wilde hij, door zijn opmerking, de te lang verwaarloosde intellectuele discussie in de VVD stimuleren? Deed hij een gooi naar het politieke leiderschap van de partij, nu nog officieel gedeeld met De Korte? Of had hij er niets mee bedoeld (zelf zei hij immers later dat hij "geen wending, geen trendbreuk" had willen aankondigen)?

Maar vruchtbaarder dan een bespreking van Voorhoeves eventuele motieven, is de vraag naar de werkelijkheidswaarde van zijn woorden. De VVD moet dus zorgen dat het niet rechts van het CDA komt te staan. Dat zou dan inderdaad betekenen dat haar plaats, zo niet links van het CDA, dan toch in het midden van het politieke spectrum behoort te zijn.

Is die wens realistisch? Laten wij in de eerste plaats vaststellen dat de VVD haar kiezers voornamelijk bij het meer behoudende deel van de bevolking vindt; mensen met een meer dan gemiddeld inkomen, mensen die materieel iets te verliezen hebben. Dat is altijd zo geweest. Ook vóór de oorlog vertegenwoordigde de Liberale Staatspartij voornamelijk dat soort mensen. Of zij wil of niet, de VVD staat aan de rechterkant van het politieke spectrum. Dat klinkt misschien afschrikwekkend, maar is het in feite niet: aangezien de hele politiek in Nederland zich door gematigdheid kenmerkt, is ook rechts gematigd. Wij kennen geen Le Pen, wiens partij een even groot percentage van de kiezers weet te winnen als de VVD nog in 1971.

Hoe dit ook zij, de VVD kan haar traditionele kiezers niet strafeloos van zich vervreemden. Maar er is ook een andere opmerking die van pas is (en trouwens al vaker gemaakt is): aangezien

gematigdheid het kenmerk van de Nederlandse politiek is, ver-tonen alle partijen een middenpuntzoekende tendentie. "Hier trekt alles naar het midden", schrijft de Groninger filosoof Lolle Nauta in een essay in het *Nieuw Wereldtijdschrift*, waarin hij de positie van de intellectueel in Nederland analyseert. Die middenpuntzoekende tendentie is dus niet een uitsluitend politiek, maar algemeen cultureel kenmerk. In de cultuur frustreert zij, volgens Nauta, iedere eigenlijke intellectuele discussie, waarin plaats is noch voor rechtse noch voor linkse intellectuele tradities (zoals dat bijv. in Frankrijk en Engeland wèl het geval is).

In de politiek, die een weerspiegeling is van de cultuur (in de allerruimste zin des woords), ontbreekt bij ons in elk geval de rechtse intellectuele traditie. Als Voorhoeve met zijn opmerking in Haaren de bedoeling zou hebben gehad de intellectuele discussie te stimuleren, zal hij waarschijnlijk een averechts effect boeken: door meer naar links op te schuiven, zou de ruimte voor discussie nog kleiner worden. Er zijn immers al zo veel middenstandpunten. Nu kan intellectuele discussie niet het eerste, zelfs niet het voornaamste, doel van de politicus zijn. Maar ook wanneer het hem - zoals het hoort - erom te doen is de machtspositie van zijn partij te versterken, zal het resultaat van een VVD die de rechterzijde mijdt, hetzelfde zijn. Niet alleen zou zij verlies van haar traditionele aanhang riskeren, maar bovendien het midden is al zo vol! Hoe zou zij zich daar kunnen profileren? Ja, zij zou misschien de opvatting versterken, die toch al bij velen leeft, dat het in de politiek toch maar één pot nat is.

Maar vertegenwoordigt de VVD niet, behalve een nogal conservatief kiezerscorps, ook geestelijke waarden? Vertegenwoordigt zij niet het vrijzinnige, "linkse" gedachtegoed van het liberalisme? Jazeker, maar dat gedachtegoed wordt sinds lange tijd ook door het socialisme verdedigd. Sterker nog: ook het CDA heeft dit gedachtegoed grotendeels geabsorbeerd. Zowel rooms-katholieken als gereformeerden zijn liberaler geworden, en de C in het CDA wordt steeds minder belangrijk. "De grondslag is maar een soort aanloopje tot het praktische program", schrijft B.J. Udink, voormalig lijststaanvoerder van de Christelijk-Historische Unie, in *NRC Handelsblad* van 22 augustus j.l., en hij spreekt van de "finale deconfessionalisering" van het CDA, sinds men in die partij elkaar "wel op de politieke overtuiging (kan) aanspreken, maar niet op de grondslag". Welnu, als dat zo is, dan kan gezegd worden dat het liberalisme, met de deconfessionalisering van het CDA, zijn doel vrijwel bereikt heeft, maar het betekent tegelijkertijd dat de VVD, door haar "linkse" traditie te onderstrepen, zich niet sterk zou kunnen profileren. Die "linkse" traditie is immers grotendeels door anderen overgenomen.

Trouwens, bestaan er echt liberale standpunten op de nog overgebleven geschilpunten, zoals abortus en euthanasie? Overstijgen deze vragen, die vragen van leven en dood zijn, niet de gebruikelijke politieke scheidslijnen? Is het volstrekt ondenkbaar dat een vrijzinnig liberaal (of socialist - maar wij hebben het hier over liberalen) principieel tegen abortus of euthanasie is? Het zijn dan andere, diepere beginselen dan zijn of haar politieke beginselen die hem of haar daartoe brengen. Of misschien zijn het niet

eens beginselen, maar oergevoelens, en die liggen nog dieper.

Kortom, het lijkt niet gemakkelijk van deze en dergelijke *issues* strijdpunten te maken, waarachter niet alleen de partij maar ook anderen zich verenigen - nog afgezien van de (in electoraal opzicht niet geheel onbelangrijke) vraag, hoeveel mensen werkelijk door zulke *issues* hun stem laten bepalen. Het komt neer op een kwestie van identiteit. Op het punt van immateriële zaken valt er voor de VVD niet veel eer meer te halen, nu hier de verschillen met andere partijen steeds kleiner worden. Op het punt van de meer materiële zaken, zoals inkomensverdeling en overheidsbemoeiing, zou de VVD, als zij dat wilde, zich sterker kunnen profileren door bijvoorbeeld een beleid à la Thatcher of Reagan te bepleiten, maar dat heeft zij, om waarschijnlijk goede redenen die te maken hebben met de Nederlandse afkeer van extremisme, niet gewild.

Het zal haar daardoor steeds moeilijker vallen zich te profileren, dat wil zeggen haar identiteit te bewaren, tegenover "grote broer" CDA, dat een soortgelijk beleid bepleit en trouwens zijn aanhang vindt bij bevolkingsgroepen die zich min of meer in dezelfde materiële positie bevinden als de traditionele aanhang van de VVD. Dat betekent dat de verschillen tussen VVD en CDA steeds minder een kwestie van beginselen en beleid worden, maar steeds meer een kwestie van sociaal-culturele herkomst of subcultuur. Nog steeds kun je een liberaal als het ware aan zijn uiterlijke kenmerken onderscheiden van een CDA-er. Maar als wij zien hoe snel de zeer wezenlijke, cultuur-sociologische en dus cultuurpsychologische verschillen die er tussen de grote christelijke partijen bestonden, irrelevant zijn geworden in het licht van de noodzaak één CDA te vormen en thans nauwelijks meer een rol spelen, dan moeten wij ons afvragen of zo'n proces zich op den duur ook niet tussen VVD en CDA zal gaan voltrekken.

Ik weet wel, wie zijn identiteit wil handhaven, zal zich juist moeten afzetten tegen wat het meest op hem lijkt, want dat bedreigt hem het meest in zijn identiteit. Zo zullen CDA en VVD, juist omdat zij steeds meer op elkaar gaan lijken, hun - al dan niet denkbeeldige - verschillen en eigenaardigheden tot de laatste

snik willen onderstrepen. Ik voorzie dan ook in afzienbare tijd geen opgaan van de één in de ander (in de praktijk: van de VVD, omdat zij de kleinste van de twee is, in het CDA), maar de reële bezwaren ertegen worden steeds kleiner.

Maar geldt niet hetzelfde voor de verhouding tussen VVD en PvdA? Ja, omdat deze twee partijen over immateriële zaken vrijwel gelijk denken en de PvdA tot het besef is teruggekeerd dat ook haar heil in het midden ligt, zou zo'n samengaan theoretisch nog gemakkelijker moeten zijn. Maar hier verzet zich een wezenlijk sociaal feit tegen. Om het simpel uit te drukken: de VVD vertegenwoordigt de *haves* in de samenleving, de PvdA zo niet de *have-nots*, dan toch de *have-less*. Dat verschil hoeft tijdelijke coalities niet uit te sluiten, maar wij hebben het hier niet over coalities, maar over het toekomstig bestaan van partijen. Dat verschil - tussen het opkomen voor de belangen van de *haves* en het opkomen voor die van de *have-less* - bestaat niet tussen VVD en CDA.

Men begrijpe mij goed: ik bepleit de ontwikkeling waarvan ik de mogelijkheid, zelfs het realisme geschetst heb, niet. Ik acht haar alleen niet uitgesloten. In elk geval stel ik vast dat het steeds moeilijker voor de VVD zal worden haar identiteit op andere dan sociale gronden te handhaven (en zelfs die verliezen aan draagkracht). Wellicht moet de VVD daaraan haar *ups and downs* van de laatste twintig jaar en haar interne crises van de allerlaatste tijd toeschrijven. In laatste aanleg zijn deze ook het paradoxale gevolg van het succes dat het liberalisme - historisch gezien - geweest is. Naarmate een beweging dichter bij haar doeleinden komt - en dat is met het liberalisme het geval, welks filosofische en staatkundige beginselen grotendeels door socialisme en christen-democratie zijn overgenomen - wordt zij overbodiger. Maar deze gedachte zal de VVD wel een schrale troost zijn.

** Mr. J.L. Heldring is oud-hoofdredacteur van NRC Handelsblad en schrijft nog steeds een column in die krant. De auteur schrijft bovenstaand artikel op verzoek van de redactie van Liberaal Reveil.*

Het Decoratiestelsel



W.J. Geertsema *

"Vorst, ach schenk toch geene gaven, Eeretitels, lint en goud, 't heft 't menschedom niet tot hooger, 't maakt slechts laage kruipers stout" dichte Willem Bilderdijk in 1809.

U ziet dus dat reeds toen datgene wat wij nu "het decoratiestelsel" noemen aan kritiek onderhevig was, alhoewel de eerste ridderorde nog moest worden ingesteld. Dat gebeurde, afgezien van de "Orde van de Unie", ingevoerd door Koning Lodewijk Napoleon, pas in 1815 (de Militaire Willemsorde en de Orde van de Nederlandse Leeuw).

Sinds Bilderdijk zijn de discussies over dit onderwerp onophoudelijk doorgedaan, zowel in het Kabinet en in het Parlement, alsook daarbuiten. Bij mijn weten is de laatste vraag, die tot dusverre vanuit de Staten-Generaal over het decoratiestelsel tot een minister is gericht, mijn vraag geweest uit mei 1987, als lid van de Eerste Kamer, aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Tussen 1809 en 1987 is er op dit terrein veel gevraagd, veel

geadviseerd, maar heel weinig tot stand gebracht. Ook op mijn bovengenoemde vraag, namelijk hoe de stand van zaken was met betrekking tot de herziening van het stelsel, moest de inmiddels gelukkig weer van zijn zware ziekte herstelde minister Van Dijk mij op 4 juni j.l. antwoorden, dat "mede" in verband met de vele ministerswisselingen (ten gevolge van het overlijden van minister Rietkerk en zijn eigen ziekte) de besluitvorming over deze aangelegenheid nog niet kon worden afgerond. Dat "mede" sloeg - aldus de minister - behalve op de ministerswisselingen ook op het feit dat de voorbereiding van de besluitvorming op zichzelf enige tijd vergt. Of - om het in voor iedereen begrijpelijk Nederlands te zeggen - er heerst over deze hernieuwing in het Kabinet nog geen eensgezindheid!

Deze en soortgelijke onenigheden zijn de laatste jaren aan de orde van de dag. Ik wil de lezers niet met te veel geschiedenis vermoeien, maar een paar punten verdienen toch wel vermelding. Het Kabinet-De Quay (minister van Binnenlandse Zaken: Mr. E.H. Toxopeus) stelde in 1959 een studietoelichting inzake het decoratiestelsel in, de Commissie-Houben, die in 1965 haar rapport indiende bij het Kabinet-Cals (minister van Binnenlandse Zaken: J. Smallegenbroek). Het rapport is helaas nooit gepubliceerd. Dat Kabinet vervaardigde een wetsontwerp tot herziening van het decoratiestelsel, dat echter nooit het daglicht zag, omdat het kabinet in de "Nacht van Schmelzer" (van 13 op 14 oktober 1966) het leven liet. Wèl was het wetsontwerp inmiddels naar de Raad van State om advies gezonden.

In 1969 deelde minister-president De Jong de Tweede Kamer mede, dat zijn Kabinet dit wetsvoorstel niet voor zijn verantwoording wilde nemen. Wèl beloofde hij de Kamer op korte termijn een voorstel voor een nieuw stelsel. Ook dat bleek een loze toezegging, omdat de minister van Binnenlandse Zaken, Mr. H.K.J. Beernink, er dermate radicale gedachten op dit terrein op na bleek te houden, dat daarover in de ministerraad geen overeenstemming viel te bereiken. Beernink wilde, behoudens zeer bijzondere uitzonderingen (als bijvoorbeeld werden genoemd Drees Sr. en Luns), maar één orde voor verdienstelijke Nederlanders, namelijk de Orde van het Koninkrijk der Nederlanden. Die zou bovendien maar één rang kennen. Het Kabinet-De Jong wilde daar - zoals gezegd - niet aan!

Dit was de situatie die ik aantrof, toen ik in juli 1971 minister van Binnenlandse Zaken werd. Reeds na korte tijd had ik het gevoel - maar dat zullen velen van mijn voorgangers ook gehad hebben - dat ik nu eindelijk degene zou zijn die de herziening van het decoratiestelsel tot een goed einde zou brengen. Het was voor mij dan ook een enorme teleurstelling dat ik door de zeer snelle val van het Kabinet-Biesheuvel geen kans heb gezien mijn reeds gereed zijnde wetsontwerp aan de Staten-Generaal voor te leggen. Wèl moet ik toegeven dat ook ik er nog niet in was geslaagd de instemming van de gehele ministerraad voor mijn ideeën te verkrijgen en bovendien stelde het Kabinet terecht, dat het indienen van een toch wel ingrijpend herzieningsontwerp - zij het aanzienlijk minder ingrijpend dan de plannen van minister Beernink - een demissionair Kabinet niet paste.

Helaas voelde het Kabinet-Den Uyl, dat het Kabinet-Biesheuvel opvolgde, niets voor mijn wetsontwerp en dus heeft mijn ambtsopvolger, Mr. W.F. de Gaay Fortman, daarover zelfs geen advies ingewonnen tot de Raad van State. Daarna raakte de zaak in de verschuiving van de 1982 de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Drs. E. van Thijn, besloot een nieuwe "Advies Commissie herziening decoratiestelsel" in te stellen, eerst onder voorzitterschap van Mr. H.E. Koning en na diens toetreden tot het Eerste kabinet-Lubbers, onder voorzitterschap van Mr. F. Por-

theine, oud-lid van de Tweede Kamer. Op 7 juni 1984 voltooide deze Commissie haar arbeid, waarover straks meer.

Minister Rietkerk heeft vervolgens - aldus het antwoord op mijn vragen aan minister Van Dijk - in november 1985 een wetsontwerp tot wijziging van de wet tot instelling van de Orde van Oranje-Nassau en van de wet tot instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw aan de Raad van State voor advies aangeboden. Dat advies bracht de Raad in maart 1986 uit. Aangezien minister Van Dijk na zijn optreden in het Tweede Kabinet-Lubbers nog ongeveer een half jaar de tijd heeft gehad dit advies te bestuderen alvorens hij ziek werd, mogen wij aannemen dat, hetzij het Tweede Kabinet-Lubbers niet achter het door het Eerste Kabinet-Lubbers bij de Raad voor advies ingediende wetsontwerp stond (en dat is gezien de betrekkelijk geringe persoonswisselingen niet erg waarschijnlijk), hetzij het advies van de Raad zelf de oorzaak is van de vertraging. Dat laatste zou betekenen dat het advies vernietigend is voor het wetsontwerp, dan wel dat de Raad wijzigingsadviezen heeft gegeven die verdeeldheid hebben gezaaid binnen het Kabinet. Maar hoe dit alles ook zij, nog steeds hebben wij geen enkel uitzicht op een herziening van het decoratiestelsel.

Tot zover de geschiedenis. Maar waar gaat het nu in feite om? Het stemt mij tot voldoening dat de Commissie-Portheine en ik zelf, gezien het door mij voorbereide wetsontwerp, het voor een belangrijk gedeelte met elkaar eens zijn. Dat betekent dat voor het geval de Tweede Kamerfractie van de VVD ongeduldig wordt en de indiening van een initiatief-ontwerp zou overwegen, er twee suggesties gereed liggen. Eén staat er in het rapport van de Commissie-Portheine en één ligt er in mijn archief! En ik hoop dat ze ongeduldig worden, want het is hoog tijd dat er een herziening komt.

"Waarom eigenlijk?" zal menig lezer zich afvragen. Zou het niet veel verstandiger en veel goedkoper zijn om het gehele decoratiestelsel af te schaffen? Dat is toch niet meer van deze tijd? Dit laatste nu bestrijden zowel de Commissie-Portheine in haar advies, als ik in "mijn" Memorie van Toelichting. Naar onze stellige overtuiging is het verlenen van Koninklijke onderscheidingen geenszins een verouderd instituut. Door het stelsel van Koninklijke onderscheidingen bestaat de mogelijkheid om uiting te geven aan gevoelens van erkentelijkheid voor hetgeen bepaalde personen ten behoeve van de gemeenschap hebben verricht. In mijn diverse functies in het Binnenlands Bestuur, maar vooral tijdens mijn burgemeesterschap is mij overduidelijk gebleken dat niet alleen de onderscheidenen dit blijk van erkentelijkheid ten zeerste waarderen, maar dat ook de meerderheid van het Nederlandse volk de Koninklijke onderscheidingen niet graag zou zien afgeschaft. Wèl bestaan er in brede kring bezwaren tegen een aantal regels die met betrekking tot de toekenning gelden. Vandaar dan ook dat ik geen voorstander ben van afschaffing van het stelsel, maar wèl een sterk voorstander van herziening daarvan.

Wat zijn mijn voornaamste bezwaren tegen de huidige praktijk? Voor mijn eerste bezwaar heb ik slechts vijf woorden nodig: het stelsel is niet democratisch. De vraag welke Koninklijke onderscheiding iemand krijgt, is voor een belangrijk gedeelte niet afhankelijk van zijn of haar verdiensten jegens de gemeenschap, maar is gebaseerd op zijn of haar maatschappelijke positie. Ik citeer U een stukje uit art. 8 van de "Richtlijnen voor het verlenen van Koninklijke onderscheidingen", zoals die golden ten tijde van mijn ministerschap en vermoedelijk ook nu nog van kracht zijn:

"Voor ambtenaren dient ten aanzien van de graad der toe te kennen onderscheiding onderstaand rangenschema van het rijks- personeel als richtsnoer te worden aangehouden.

Secretaris-Generaal: Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw

.....

.....

Hoofdschrijver : Eremedaalje in brons

.....

Afwijking van dit schema op grond van zeer bijzondere verdiensten is mogelijk."

Dit is nu wat ik "ondemocratisch" noem. Behoudens dan die éne gelukkige uitzondering aan het slot van het artikel, zijn het niet de aard van de verdiensten, maar is het de ambtelijke rang die de hoogte van de onderscheiding bepaalt. De wijze waarop aan dit bezwaar tegemoet gekomen kan worden, hoop ik U straks uitvoerig te schetsen.

Mijn tweede, niet minder ernstige bezwaar is dat nog steeds het (zeer) langdurig vervullen van één en dezelfde functie, of in ieder geval het (zeer) langdurig werken voor één en dezelfde werkgever (overheid, bedrijfsleven of particulier initiatief) als een bijzondere verdienste geldt, die op dezelfde wijze wordt gewaardeerd als andersoortige bijzondere verdiensten. In mijn opvatting daarentegen geeft het in het algemeen blijk van weinig creativiteit en weinig ondernemingsgeest, indien men niet ééns in de zoveel tijd van werkgever verandert. Het kan de geleverde prestaties ook alleen maar ten goede komen, als men zijn carrière niet uitsluitend in één richting zoekt. Ik wil nu - aangezien ik nooit meer voor een soortgelijke opdracht zal komen te staan - wel bekennen dat ik in het verleden altijd de grootste moeite had om passende woorden te vinden ter gelegenheid van de decoratie van hen die hun ambt gedurende 25, 40 of 50 jaar hadden vervuld. Nu zult U mij overigens niet horen zeggen dat er ook niet in de tegenwoordige tijd een belang kan zijn gelegen in het "geruime tijd op uitnemende wijze vervullen van een maatschappelijke functie."

Ik citeer nu uit de tekst van de door mij voorgestelde "Orde van het Koninkrijk der Nederlanden". Ik was namelijk van mening dat men de bovengenoemde plichtsbetrachting niet meer moest belonen met "een Oranje-Nassau of een Nederlandse Leeuw", maar met een lidmaatschap van een geheel nieuwe orde, waarvan uitsluitend zij die aan de zojuist genoemde qualificatie voldeden, lid konden worden. Ook de Commissie-Portheine huldigt deze gedachte, zij het dat zij deze orde de "Koningin-Juliana-orde" noemt. Ik heb een wat neutrale naam gekozen (overigens "geleend" van mijn voorganger Beermink, die er echter een geheel andere bedoeling mee had) om elk misverstand te voorkomen, dat deze nieuwe orde min of meer op één lijn zou staan met de Orde van Oranje-Nassau en de Orde van de Nederlandse Leeuw.

Overigens deelde minister Rietkerk op 28 mei 1985 de Tweede Kamer in een brief mee, dat het Kabinet bezwaren had tegen het instellen van de Koningin Juliana-orde (en dus impliciet ook tegen mijn Orde van het Koninkrijk). In plaats daarvan ging de voorkeur van het Kabinet uit naar het scheppen van mogelijkheden om binnen de bestaande orden een plaats te geven aan het honoreren van langdurige, karaktervolle en voorbeeldige vervulling van plichten. Daarvoor wenste het Kabinet een nieuwe graad in te stellen, namelijk het lidmaatschap in de Orde van Oranje-Nassau. Deze nieuwe graad zou een plaats moeten krijgen onder het niveau van Ridder in de Orde van Oranje-Nassau. Tegen dit voornemen - dat dus nooit in een wetsontwerp is neergelegd - heb ik grote bezwaren. Aangezien minister Rietkerk

tegelijktijd in zijn brief meedeelde, dat het Kabinet de ermedailles wilde afschaffen, is het vrijwel zeker - en minister-president Lubbers deelde dat ook na het besluit van de minister-raad mede - dat zij, die tot dusverre op grond van hun maatschappelijke positie ook bij bijzondere verdiensten een ermedaille kregen, nu in de toekomst, samen met diegenen die op een langdurige plichtsvervulling kunnen bogen, het lidmaatschap in de Orde van Oranje-Nassau deelachtig zullen worden. Tegen die vermenging blijf ik ernstige bezwaren houden.

Ik kom dan nu tot de door mij gewenste democratisering van het huidige stelsel. Deze houdt in, dat Nederlanders die zich jegens het Koninkrijk of de maatschappij bijzondere verdiensten hebben verworven, voor de eerste maal - ongeacht hun maatschappelijke positie - benoemd worden tot Ridder in de Orde van Oranje Nassau. Aan deze regeling is inherent mijn vaste overtuiging dat voor iemand met een geringe opleiding en een betrekkelijk lage intelligentie iets een unieke prestatie mag worden genoemd, terwijl diezelfde daad of diezelfde gedraging bij iemand met een betere opleiding en een hogere intelligentie als volstrekt normaal wordt beschouwd en dus niet als bijzondere verdienste. Hij of zij zullen iets anders moeten presteren om de qualificatie "bijzondere verdienste" deelachtig te worden. Toch moeten beide prestaties op dezelfde wijze worden gewaardeerd. Dat houdt dus in - en voor sommigen is dat moeilijk te aanvaarden - dat de directeur van een groot bedrijf, die op zijn niveau iets uitzonderlijks heeft gepresteerd, precies dezelfde onderscheiding krijgt, namelijk Ridder in de Orde van Oranje-Nassau, als zijn chauffeur die op diens niveau zich een bijzondere verdienste heeft verworven.

Het spreekt vanzelf dat in dit systeem - en ook daar waren de Commissie-Portheine en ik het volledig over eens - alle ermedailles komen te vervallen, dat wil zeggen voor Nederlanders. Op grond van het wederkerigheidsbeginsel zal voor buitenlanders een geheel ander systeem gelden, maar om dit artikel niet te lang te maken, zal ik U daar niet mee vervelen.

Als er bij diegenen aan wie het Ridderschap in de Orde van Oranje-Nassau is toegekend, sprake is van een nieuwe "zeer bijzondere verdienste", dan komen zij in aanmerking voor een benoeming tot achtereenvolgens Ridder, Commandeur of Ridder-Grootkruis in de Orde van de Nederlandse Leeuw. Dit "achtereenvolgens" moet men in mijn systeem letterlijk nemen. Men kan geen trap overslaan.

Natuurlijk erken ik gaarne dat er - om nu maar bij genoemd voorbeeld te blijven - voor de directeur meer mogelijkheden zijn om zich zeer bijzondere verdiensten te verwerven dan voor de chauffeur. Maar men moet ook deze laatste niet onderschatten, als ik bijvoorbeeld denk aan bejaardenzorg en andere vormen van maatschappelijke dienstverlening.

Bij de beantwoording van de vraag wie "bijzondere" of "zeer bijzondere" verdiensten heeft, zou ik een belangrijker rol dan tot dusverre willen toekennen aan de burgemeesters. Het zal mede hun taak zijn om ervoor te zorgen dat ook groepen die tot dusverre bij het toekennen van Koninklijke Onderscheidingen sterk onderbedeeld zijn, beter aan hun trekken komen. De Commissie-Portheine citerend, noem ik er enkele:

- a. werknemers in de particuliere sectoren. Het in overheidsdienst zijn wordt eerder en gemakkelijker met een decoratie beloond dan het werken bij particuliere ondernemingen;
- b. zelfstandige ondernemers. Het werken in dienstverband is eerder decorabel dan het ontplooiën van activiteiten als ondernemer;
- c. niet-betaald werkenden. Het huidige stelsel is absoluut niet toe-

gespitst op het honoreren van verdiensten die vrouwen en anderen geheel of gedeeltelijk buiten een beroepsverband aan de samenleving bewijzen;

d. kleinschalig werkenden. Kleine zelfstandigen en huisvrouwen komen bij het huidige stelsel niet of nauwelijks aan bod;

e. mensen die zich inzetten voor maatschappij-vernieuwing en voorvechters voor minderheden. Deze personen komen onder het huidige decoratiestelsel in te beperkte mate voor een decoratie in aanmerking.

Ik realiseer mij ten volle dat ik vele - deels belangrijke - onderdelen van het decoratiestelsel onbesproken heb gelaten, zoals onder andere het rantsoenstelsel dat regelt dat elk departement maar een beperkt aantal onderscheidingen mag toekennen, als-

mede de problematiek van het onderscheiden van volksvertegenwoordigers. Wie moet antwoord geven op de vraag of zij bijzondere of zeer bijzondere verdiensten hebben, dan wel wanneer zij in aanmerking komen voor een lidmaatschap in de Orde van het Koninkrijk. De kiezer, zult U zeggen. En terecht. Maar dat vergt wel een nadere regelgeving.

Zo zou ik nog vele punten kunnen opsommen die U in dit artikel niet aantreft. Maar er moet ook nog wat overblijven voor een volgend artikel!

** Mr. W.J. Geertsema is oud-lid van de Eerste Kamer VVD-fractie.*

Privatisering en Zelfstandige Bestuursorganen



M.D. van Wolferen*

In zijn toespraak ter opening van de studiedag, op 12 november 1985 georganiseerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het ministerie van Binnenlandse Zaken, constateerde wijlen minister Rietkerk een zekere windstilte rond de zelfstandige bestuursorganen, nadat professor Scheltema in 1974 in zijn oratie de bestudering van dit verschijnsel een belangrijke impuls had gegeven.

Dezelfde stilte kan ook nu weer worden opgemerkt. Redenen voor een poging tot voortzetting van de discussie, en wel aan de hand van een tweetal artikelen, het eerste door Mr. M.D. van Wolferen, het tweede van de hand van Mr. J.M. Polak. Aan beide artikelen werkte mee Mr. F.D. van Heijningen. In het eerste artikel wordt de problematiek in haar algemeenheid geschetst, in het tweede worden enkele voorstellen uitgewerkt.

Algemeen

Onder de slagzin "Meer macht, minder overheid" eiste het Verkiezingsprogramma 1986-1990 van de VVD een centrale plaats in het beleid voor de privatisering en afstoting van collectieve



F.D. van Heijningen*

taken bij de overheid, in de sociale zekerheid, in de volksgezondheid en in het gesubsidieerde welzijnswerk. Het Regeerakkoord van begin 1986 bevatte op het punt van de privatisering de volgende passage:

"De privatisering van overheidsdiensten zal krachtadig worden aangepakt. Richtsnoer hierbij zal zijn dat alle diensten, welke niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd, in beginsel voor privatisering in aanmerking komen. Tevens worden hieronder begrepen dié operaties, die ten doel hebben, mede met het oog op een duidelijke scheiding van beleid en uitvoering, een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering bij dienstverlening te waarborgen."

Het "Overzicht van beleidsvoornemens van het Kabinet voor het begrotingsjaar 1987" noemde onder meer een nieuwe ronde van privatiseringsprojecten, een jaarbericht aan het parlement met een evaluatie van de privatisering, alsmede een onderzoek naar de mogelijkheden van opheffing van de BTW-belemmeringen voor de privatisering.

De door het Eerste Kabinet-Lubbers als zogenoemde grote

operatie gestarte privatisering heeft in die periode weinig opgeleverd. Nog steeds verloopt de operatie traag. Het tot op heden niet opgeloste probleem van de overdracht van pensioenen speelt daarbij een rol, doch vooral het feit dat een tot particuliere bedrijfsvorm geprivatiseerde overheidsactiviteit BTW-plichtig wordt, zodat het werk ineens zonder meer 20 procent duurder wordt.

Voor de gestelde problemen moeten nu eindelijk oplossingen worden gevonden, omdat privatisering een belangrijke centrale doelstelling vormt, waardoor de bureaucratie kan worden verminderd en doelmatigheid en effectiviteit van de activiteiten kunnen worden bevorderd. Overigens noemen tegenstanders van privatisering juist dit laatste een ten onrechte gekoesterde heilsverwachting. Zij weigeren te aanvaarden dat het bedrijfsleven per definitie doelmatiger en effectiever werkt dan de overheid.

Inmiddels is de privatisering in de brief van 25 mei 1983 aan de Tweede Kamer tot een continu proces bestempeld. In het kader van dit artikel is het goed om op deze plaats nog even in te gaan op het wezen van het gebezigde begrip privatisering.

Onder "privatisering" moet hier niet worden verstaan de privatisering van de vraag (toepassing van het profijtbeginsel), maar de privatisering van het aanbod en wel bij de rijksoverheid. De privatisering bij lagere overheden blijft hier buiten beschouwing.

Een heldere uiteenzetting over de begripsbepaling en de verschijningsvormen van privatisering en publikisering, alsmede de argumenten voor en tegen worden gegeven in "Privatisering: een publieke keuze" (VNG-studies nr. 4, 1983). Drs. Edwards geeft daarin de volgende werkdefinitie van "privatisering":

"Privatisering omvat alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van de activiteit zonder meer".

Met betrekking tot een voorziening kunnen de planning/regulering, de financiering, de productie en de distributie via verschillende tussenvormen verschuiven van geheel in handen van de rijksoverheid naar alle in handen van de vrije markt. Anderen zeggen daarom, denkend aan de drie hoofdvormen: privatisering kan plaatsvinden óf door uitbesteding aan de private sector, óf door verzelfstandiging binnen de overheidssector langs de weg van bijvoorbeeld instelling van zelfstandige bestuursorganen, óf door afstoting. Bij alle bovenbedoelde tussenvormen, dus ook bij uitbesteding en verzelfstandiging, blijft de rijksoverheid echter verantwoordelijk voor het eindprodukt. Hij zal die verantwoordelijkheid waar willen maken via een uitgebreide regelgeving met als argument: de noodzaak van voldoende aanbod en kwaliteitsbewaking.

Wanneer de overheid kiest voor verzelfstandiging, dus voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, is de gedachte daarachter, dat de overheid een activiteit door een zelfstandig opererend orgaan wil laten verrichten, zonder daar zelf veel aandacht aan te moeten besteden. Verschillende redenen kunnen voor deze keuze worden aangevoerd: depolitisering, doelmatigheid, spreiding van macht, inspraak c.q. medezeggenschap. Een probleem is hoe de verhouding moet zijn tussen de betrokken overheid en het zelfstandige bestuursorgaan. Tussen de grip van de overheid op het zelfstandige bestuursorgaan en de zelfstandigheid daarvan bestaat een spanningsveld. Bij een te grote grip kan de verzelfstandiging in de praktijk niet meer tot het begrip privatisering worden gerekend. Het desbetreffende orgaan is dan niet anders te noemen dan een gedeconcentreerd dienstonderdeel.

Welke vormen van zelfstandige bestuursorganen kan men nu

in Nederland waarnemen? In 1983 publiceerde de WRR een door de Vakgroep Staats- en Administratiefrecht van de Rijksuniversiteit Utrecht en de Raad gezamenlijk uitgevoerde inventarisatie van zelfstandige bestuursorganen en overheidsrechtspersonen. De inventarisatie omschreef de zelfstandige bestuursorganen aan de hand van drie kenmerken: hun formele zelfstandigheid, het publiekrechtelijk karakter van die zelfstandigheid en de wijze van samenstelling.

Er bleken ruim 600 zelfstandige bestuursorganen in Nederland te bestaan, die een grote verscheidenheid vertoonden, onder andere naar departementale achtergrond, taken, uiterlijke vormgeving en verhouding tot de ministers en ministeries. Wanneer overigens categorieën als Kamers van Koophandel en Fabrieken, Huurcommissies, Bedrijfsverenigingen e.d. als telkens één worden geteld, bedraagt het aantal zelfstandige bestuursorganen 110.

De zelfstandige bestuursorganen komen vooral voor op de beleidsterreinen van de ministeries van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, van Landbouw en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs en Wetenschappen.

"Ongeveer 85 procent van de categorieën zelfstandige bestuursorganen heeft een onmiddellijk aanwijsbare wettelijke instellingsgrondslag. In de overige gevallen kunnen bevoegdheden berusten op een van de wet afgeleide algemene maatregel van bestuur of ministerieel besluit, of op een artikel uit de Rijksbegroting".

De taken en bevoegdheden van de zelfstandige bestuursorganen tonen een grote verscheidenheid. Het houden van toezicht komt veel voor, ook het verstrekken van subsidies en garanties e.d. Voorts examineren en keuren, het beheer van de fondsen en instellingen die inkomensoverdrachten verzorgen. Vaak treft men als hoofd- of als neventaak een adviserende taak.

Vele zelfstandige bestuursorganen hebben in hun samenstelling vertegenwoordigers van belangen of van organisaties. Naast vertegenwoordigers van de verschillende organisaties op de onderscheiden beleidsgebieden treft men ook vaak vertegenwoordigers van de meest betrokken minister(s) en van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Hier komt het gevaar van corporatisme om de hoek kijken, waardoor liberalen gemakkelijk worden afgeschrikt.

Over de financiering van de activiteiten van de zelfstandige bestuursorganen noemt de WRR "financiering uit algemene middelen (via de rijksbegroting), financiering door de betrokkenen (in de vorm van premies voor verzekeringen, van kostenvergoedingen per activiteit en van periodieke heffingen) en financiering door middel van inkomen uit vermogen en uit ondernemen. In de praktijk vindt men veelal mengvormen".

Uit de inventarisatie blijkt, dat de verzelfstandiging in drie hoofdvormen kan voorkomen:

- de *privaatrechtelijke* rechtsvorm, zoals vooral stichting en naamloze vennootschap (binnenkort Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf);
- een *openbaar lichaam* voor bedrijf (p.b.o.) of beroep, als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Voor beroep kennen wij die vorm voor de advocaten en registeraccountants (en bij de verschijning van dit artikel wellicht ook voor de loodsen);
- een *onderdeel van de Rijksdienst*, min of meer verzelfstandigd. Hoewel de onder a en b genoemde vormen een grotere mate van zelfstandigheid lijken te waarborgen, moet bedacht worden dat telkens beslissend is welke bijzondere regels voor het desbetreffende orgaan zijn vastgesteld en met name, welke be-

voegdheden aan de minister zijn toegekend.

Haast alle zelfstandige bestuursorganen zijn onderhevig aan een of andere vorm van politiek of bestuurlijk toezicht. "Waar een expliciete mogelijkheid van controle ontbreekt, is er een impliciete, doordat ambtenaren deel uitmaken van het bestuur van de organisatie of als secretariaat aan het bestuursorgaan toegevoegd zijn. Dit komt bijvoorbeeld bij overheidsstichtingen voor. Zeer omvangrijk blijkt het positieve en preventieve toezicht te zijn (aanwijzingen, richtlijnen, goedkeuring van de begroting, goedkeuring van de besluiten); vooral de goedkeuring van besluiten door de minister of door een ander zelfstandig bestuursorgaan is een belangrijk toezichtinstrument. Dit komt bij meer dan de helft van de categorieën bestuursorganen voor. Vaak is het de minister die het toezicht uitoefent"⁴.

Uit het bovenstaande blijkt, dat de ministeries moeite hebben om (de uitvoering van) activiteiten geheel over te laten aan een zelfstandig bestuursorgaan. Op vele manieren behouden zij zich bevoegdheden voor. De bemoeienis met en de zeggenschap over het zelfstandige bestuursorgaan kan zodoende (te) groot zijn, waardoor geen recht wordt gedaan aan de argumenten, die worden aangevoerd voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Veelal hoort men als weerwoord tegen de kritiek op dit vasthouden van bevoegdheden, dat de minister en zijn ambtenaren er toch nauwelijks gebruik van zullen maken. Dit moge dan zo zijn, het gevaar bestaat dat het gebruik van deze bevoegdheden geruisloos in zal sluipen. Overigens mag ook niet vergeten worden, dat in de praktijk een bepaalde werking zal uitgaan van het feit dat de betrokkenen zich bewust zijn van het bestaan van deze "centrale" bevoegdheden.

Bovenstaand weerwoord is eigenlijk veel meer een argument om zelfstandige bestuursorganen *niet* te onderwerpen aan een dergelijke bevoogding van ministeriële zijde. Een onderzoek naar de noodzakelijke omvang van het ministeriële toezicht op zelfstandige bestuursorganen is dus wenselijk. De discussie is zeer actueel: ABP, Technologie Instituut, enz.

Al met al: een grote verscheidenheid, waarbij volgens de WRR bij nadere bestudering niettemin enige structuur kan worden waargenomen. Deze verscheidenheid maakt het nodig dat men zich bezint op de vraag, of enige standaardisering in organisatie en regelgeving van en voor zelfstandige bestuursorganen niet wezenlijk en mogelijk is. In het tweede artikel zal hierop nader worden ingegaan.

Een blik over de grenzen

Omdat het werpen van een blik over de grenzen, om welk onderwerp het ook gaat, altijd nuttig is, is het bestaan van zelfstandige bestuursorganen in enkele landen onderzocht. De keuze van de landen is vooral ingegeven door de heersende staatsvorm van het land en de relatie tot Nederland. Met het onderstaande is niet betoogd om een representatief beeld te schetsen van de situatie in het buitenland.

Zweden

Zweden is een land dat in veel opzichten op Nederland lijkt. Het is een monarchie zonder veel macht van het vorstenhuis, het is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en het kan als een moderne verzorgingsstaat worden gekarakteriseerd⁵. De overheid eis in samenleving een gewichtige rol voor zich op; de publieke sector is dan ook zeer omvangrijk, groter nog dan in Nederland. Vele ontwikkelingen in Nederland hebben hun oorsprong dan wel

voedingsbodem in Zweden. Het instituut van de ombudsman is er een voorbeeld van, terwijl de organisatie van de arbeidsvoorziening misschien een voorbeeld zal worden, gelet op de aandacht die vertegenwoordigers van de regering en van werkgemers- en werknemersorganisaties aan dit onderwerp besteedden bij het bezoek van de Nederlandse koningin en haar echtgenoot aan Zweden in mei van dit jaar.

De overheidsorganisatie in Zweden kent vier bestuurslagen: één op rijks-, twee op min of meer provinciaal en één op gemeentelijk niveau. Op rijksniveau ligt de wetgevende macht in handen van parlement en regering; de regering is in haar handelen verantwoording verschuldigd aan het parlement. Kortom, een ons niet onbekend systeem. De ministers worden bijgestaan door een in omvang beperkt apparaat met een aantal van 100 à 150 ambtenaren; het totale regeringsapparaat omvat zo'n 2000 mensen. De ministeries, geleid door de minister en drie topambtenaren, hebben voornamelijk als taken: ontwikkeling en planning van beleid, voorbereiding van regeringsvoorstellen (met name rijksbegrotingen), begeleiding van andere ambtelijke diensten (waarover hierna meer) en coördinatie van werkzaamheden.

Deze ministeries kunnen in vergelijking met ons land zo klein zijn, doordat vele werkzaamheden worden uitgevoerd door de centrale diensten, "åmbetsverk" genaamd. Deze in beginsel onafhankelijk van de ministeries opererende diensten hebben een lange geschiedenis. Zij zijn voortgekomen uit de administratieve colleges (staatscolleges), die in de 17e eeuw ontstonden en in die tijd zowel administratieve als rechterlijke functies vervulden. De centrale diensten hebben tot taak om het beleid en de besluiten van de regering uit te voeren. Daarbij bezitten zij in die zin onafhankelijkheid, dat de ministeries de besluitvorming en de activiteiten niet direct kunnen bepalen. Hun aantal en omvang zijn in de loop der tijd - parallel aan de opkomst van de verzorgingsstaat - aanmerkelijk gegroeid. Momenteel zijn er ongeveer 150, die 400.000 werknemers in dienst hebben. Enkele willekeurige voorbeelden: centrale diensten voor het arbeidsmarktbeleid, voor onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden van het personeel van de rijksoverheid, voor planologie en bouwvoor-schriften en voor milieubescherming.

De uitbreiding van het gehele overheidslichaam heeft ertoe geleid dat de diensten meer "speelruimte" kregen: naast meer vrijheid bij de uitvoering ontstond er ook een rol op het gebied van de beleidsbepaling. Voordelen van deze diensten: de regering kan zich vooral richten op het beleid en heeft weinig te maken met routinezaken. Nadelen: spanningen, fricties tussen ministeries en diensten (overlappenden, coördinatieproblemen), controleproblemen voor regering en parlement. Naast deze diensten zijn er overigens ook staatsbedrijven en ondernemingen waarin de staat aandelen heeft. De centrale diensten kunnen echter niet ongehinderd hun gang gaan, zoals men na lezing van het voorgaande zou kunnen denken. De regering heeft wel invloed op de diensten: zij stelt het budget vast, kan richtlijnen geven en de omvang bepalen.

Verder kent Zweden parlementaire onderzoekscommissies, commissies bestaande uit parlementariërs, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke geledingen, die een onderzoek verrichten op een bepaald beleidsveld, op grond van welk onderzoek vervolgens een beleid wordt ontwikkeld. Het aantal van deze commissies is ook toegenomen, mede als tegenwicht voor de centrale diensten. Bovendien zitten er in het bestuur van de diensten politici, ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroeperingen. Voorts kan gewezen worden op de Zweedse traditie van overleg in de verstrengeling van structuren, waardoor

een machtsverdeling is gewaarborgd. Tenslotte zijn er nog parlementaire accountants en ombudsmannen die controle uitoefenen.

De situatie in Zweden lijkt al met al op het eerste gezicht aantrekkelijk: kleine ministeries met beleidstaken en centrale diensten (zelfstandige bestuursorganen) met uitvoerende taken. Maar bij nadere beschouwing ontstaat er een ander, genuanceerder beeld: de centrale diensten zijn tot een omvangrijk bureaucratisch apparaat uitgegroeid, dat meer doet dan alleen het uitvoeren van beleid en waarop het uitoefenen van controle moeilijk is. In verband daarmee ziet men bij het parlement en de regering een streven om meer grip op de centrale diensten te krijgen, met als gevolg dat er een toenadering tussen ministeries en diensten ontstaat. In de situatie in Zweden kunnen wij in ieder geval geen kant en klare oplossing vinden voor onze problematiek. Op deze plaats moge in herinnering worden geroepen het artikel "De ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording" van de hand van C.H.F. Polak in *Bestuurswetenschappen* (jan./febr. 1979, nr. 1), waarin hij de Britse Prime Minister aanhaalt, die in een vraaggesprek het Zweedse stelsel had afgewezen als slecht voor het parlement, slecht voor de ministers, slecht voor de departementen en erg slecht voor de democratie.

De Verenigde Staten

Een land met een geheel andere staatsinrichting is de VS, een republiek, bestaande uit 52 (zelfstandige) staten met een federale regering. De federale overheid⁶ wordt gevormd door drie machten: congres, president en rechterlijke macht. De constitutie gaat uit van de gedachte van een strikte machtenscheiding ("separation of powers"). Daarbij geldt het systeem van "checks and balances", dat wil zeggen dat uitoefening van bevoegdheden door de ene macht steeds gepaard moet gaan met een vorm van controle door de andere machten.

Het bestuursapparaat, met een aanzienlijke omvang als in veel "moderne" staten, staat niet onder absolute leiding van de president als uitvoerende macht. De constitutie dwingt congres en president tot samenwerking, hetgeen het ontstaan van (zelfstandige) bestuursorganen met bestuurlijke, regelgevende en semi-rechterlijke bevoegdheden heeft bewerkstelligd. Sinds in 1887 de Interstate Commerce Commission (ICC), een orgaan ter regulering van het spoorwegvervoer, werd opgericht, zijn dergelijke organen het gezicht van het Amerikaanse overheidsbestuur gaan bepalen. Een groot deel van het bestuur op sociaal en economisch gebied is in handen van deze bestuursorganen, waarover dus gedeelde - en in de praktijk conflicterende - zeggenschap bestaat. In grote lijnen zijn er drie soorten bestuursorganen te onderscheiden:

1. *Independent regulatory commissions*

Zij zijn het meest zelfstandig. Zij onderscheiden zich door een meerhoofdige leiding, benoemd voor een vaste periode (die niet synchroon loopt met de ambtstermijn van de president), waarin de beide politieke partijen zijn vertegenwoordigd. Zij maken geen onderdeel uit van een groter geheel en zij zijn niet vatbaar voor presidentiële aanwijzingen. De ratio van deze constructie is de bevordering van deskundigheid en onafhankelijkheid. Voorbeelden zijn de Federal Trade Commission, de Securities and Exchange Commission en de ICC.

2. *Agencies within government departments*

Zij verschillen van de eerdergenoemde organen, doordat zij als onderdeel van de uitvoerende macht ondergeschikt zijn aan de president. Hun eenhoofdige leiding is rechtstreeks ondergeschikt aan de president.

3. *Independent agencies*

Zij zijn een tussenvorm, doordat zij buiten de departementale organisaties staan, hoewel zij wel onderworpen zijn aan presidentiële aanwijzingen. Een voorbeeld is de Environmental Protection Agency.

In tegenstelling tot de eerste categorie worden de twee laatste samengevat onder het begrip "executive branch agencies". Controle vindt op verschillende manieren plaats. Het congres kan de overdracht van bevoegdheden aan bestuursorganen inperken door intrekking, wijziging of beperking daarvan. Het kan ook met andere middelen controleren, bijvoorbeeld door de begrotingsvaststelling, instelling van onderzoeken of de uitoefening van invloed op benoemingen.

De president heeft ook enige mogelijkheden, afhankelijk van het type bestuursorgaan, onder andere een vetorecht met betrekking tot de wetgeving over zelfstandige bestuursorganen, aanwijzingen, benoemingen en ontslagen, budgetbepaling. In de praktijk kan de president grote invloed uitoefenen. De laatste jaren heeft hij op ruime schaal van zijn bevoegdheden gebruik gemaakt - daarbij het primaat van de economie stellend in zijn benadering van het recht - om macht naar zich toe te trekken teneinde zijn beleid uit te voeren. De independent regulatory commissions heeft hij met name via benoemingen van medestanders beïnvloed.

Tenslotte oefent de rechterlijke macht controle uit. Zij toetst de grondslag van de bevoegdheden van bestuursorganen, waakt over de grondrechten en beoordeelt het proces van regelgeving ("due process"). De totstandkoming van bestuurlijke regelgeving is omgeven met processuele waarborgen voor belanghebbenden, vastgelegd in de Administrative Procedure Act van 1946, welke via de rechter kunnen worden afgedwongen⁷.

Het ontstaan van zelfstandige bestuursorganen in de VS heeft zijn grond in de Amerikaanse Constitutie. Dit aspect moet men in het oog houden, wanneer men conclusies wil trekken voor de Nederlandse situatie. Eén ding valt duidelijk op: de manier waarop de president zijn greep op de zelfstandige bestuursorganen heeft weten te vergroten. Dat geeft aan dat een zelfstandig bestuursorgaan bescherming moet hebben tegen bemoeienis van de kant van de ministeries, wil het echt zelfstandig kunnen optreden.

De situatie in Nederland

In Nederland verkeert men met betrekking tot de positie van de zelfstandige bestuursorganen steeds in een soort tweestrijd. Er is een duidelijk verschil merkbaar tussen twee opvattingen. De eerste gaat ervan uit dat alle overheidshandelen en -besluitvorming altijd dienen plaats te vinden onder de vleugels van een directe politieke controle. Volgens de andere opvatting is het doelmatig en ook mogelijk, dat bedoeld overheidshandelen en -besluitvorming onder nader te bepalen (rand-)voorwaarden worden losgemaakt van die politieke "centraalpost".

De aanhangers van de eerste opvatting wijzen - blijkens de literatuur terzake - graag op de volgende nadelen van zelfstandige bestuursorganen:

- de ministeriële verantwoordelijkheid wordt doorbroken; de uitvoering van de aan het zelfstandige bestuursorgaan gegeven taken wordt onttrokken aan verantwoordelijkheidsaflegging aan een rechtstreeks gekozen orgaan;
- er ontstaat een onoverzichtelijk geheel van niet meer politiek controleerbare organen, waardoor de samenhang van het bestuur als geheel uit het oog wordt verloren;

- c. het bestuur wordt ondoorzichtig door een te groot aantal organen, waartussen de coördinatie niet te beheersen is;
- d. de ministers beheersen het bestuursapparaat niet meer;
- e. voorbij wordt gegaan aan de mogelijkheden van territoriale decentralisatie;
- f. de zelfstandige bestuursorganen vormen een te rationeel bepaalde constructie, die te weinig rekening houdt met de politiek-emotionele overwegingen.

Hier tegenover noemen de aanhangers van de tweede opvatting - volgens dezelfde bronnen - als voordelen:

- a. door de instelling van zelfstandige bestuursorganen krijgt de ministeriële taakuitoefening een meer reële omvang;
- b. spreiding van bevoegdheden (macht), doordat niet langer alle bevoegdheden zich concentreren in het ambt van minister;
- c. de politieke en ambtelijke toppen van de ministeries worden ontlast;
- d. de thans overbelaste volksvertegenwoordiging zal beter kunnen functioneren, doordat het parlement niet meer de ministers over incidentele zaken ter verantwoording kan roepen, doch alleen over het algemene beleid;
- e. meer openheid en een betere toegankelijkheid van het openbaar bestuur ontstaan doordat duidelijk wordt, welke ambtenaren zich met bepaalde taken bezighouden;
- f. de functionering van de ministeries wordt hierdoor overzichtelijker, doch ook doorzichtiger omdat gemakkelijk te achterhalen is waar een beslissing wordt genomen. Dit in tegenstelling tot de mandaatsfiguur, die versluierend werkt;
- g. burgers kunnen meer direct bij het openbaar bestuur worden betrokken door hen in een collegiaal orgaan aan het hoofd van een zelfstandig bestuursorgaan te benoemen. Op deze wijze wordt gestalte gegeven aan inspraak en democratisering;
- h. een zelfstandig bestuursorgaan kan soepeler inspelen op veranderingen in de omringende maatschappij. Het kan zich sterker richten op de vraag naar zijn producten en diensten;
- i. de spreiding van de Rijksdienst kan erdoor worden bevorderd;
- j. het betekent zelfbeheer in de meest vergaande vorm;
- k. zelfstandige bestuursorganen zijn denkbaar binnen alle drie bestuurslagen.

Wanneer men de tegenwerkende factoren ontleeft, dan ziet men dat klaarblijkelijk het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid in het publiekrechtelijk denken nog steeds een grote rol speelt. Dit leerstuk heeft zich - naar sommigen menen - kennelijk nog te weinig aangepast aan de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Zelfstandige bestuursorganen worden dientengevolge gezien als weinig aantrekkelijke uitzonderingen op het gebied van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voorts blijken overheidsinstanties dan weinig geneigd, taken over te dragen aan zelfstandige bestuursorganen. Tenslotte kan men constateren, dat maatschappelijke organisaties met een sterke positie in de belangenbehartiging op centraal niveau vrezden, dat met nieuwe bestuursvormen hun machtspositie zal worden uitgehouden.

Al deze bezwaren wegen niet op tegen de voordelen, die zelfstandige bestuursorganen aan het openbaar bestuur in Nederland kunnen bieden. Het meestal als eerste genoemde bezwaar, te weten dat het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt doorbroken, is achterhaald door de praktijk van alledag. Een minister kan niet daadwerkelijk toezicht houden op alle activiteiten, die zich op en rond zijn ministerie afspelen. Het hem daarvoor botweg verantwoordelijk stellen, doet geen recht aan de betekenis van het begrip "verantwoordelijkheid". Hier-

mee wil overigens niet gezegd zijn, dat men een minister alleen verantwoordelijk kan houden voor hetgeen hij weet; er zijn zaken waarvan een minister, als hoofd van het ministerie, op de hoogte moet zijn.

Voor een aantal andere bezwaren lijkt een goede oplossing te kunnen worden gevonden. Sommige andere bezwaren roepen de gedachte op, dat er een zekere koudwatervrees ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen bestaat. Vooralnog bestaan echter goede vooruitzichten voor het zelfstandige bestuursorgaan in de Nederlandse samenleving, welk standpunt in het tweede artikel nader zal worden toegelicht.

Met het onderwerp zelfstandige bestuursorganen hangt samen de vraag, welke rol men aan de overheid toekent. De filosofie die men heeft ten aanzien van de plaats van een overheid in de samenleving bepaalt de gedachten over de rol van zelfstandige bestuursorganen. Immers, is men van mening dat de overheid op een bepaald gebied geen taak heeft, dan zal men geen zelfstandige bestuursorganen in het leven willen roepen c.q. houden.

Particulieren zullen op het desbetreffende gebied activiteiten kunnen ontplooiën, zonder dat de overheid de organisatievorm voor de particulieren behoeft te bepalen. Dit betekent overigens niet, dat het algemeen belang geen regelgeving van de overheid met betrekking tot de uitvoering van de activiteiten kan eisen. Maar daarbij past een geheel andere benadering dan in de situatie dat de overheid meent zich de uitvoering van een bepaalde activiteit te moeten toemeten.

Verder kan men van mening zijn dat de overheid op een bepaald gebied wèl een taak heeft, doch dat zij niet zelf de activiteiten behoeft te verrichten maar deze kan overlaten aan particulieren en zelf kan volstaan met het houden van toezicht op de kwaliteit van de uitvoering.

In het vervolg op dit artikel zal getracht worden om vanuit een



liberale visie enige uitgangspunten te formuleren, die men kan hanteren bij het zoeken naar een antwoord op de in het bovenstaande opgeroepen vragen. In dat stuk zullen met name ook de volgende aspecten worden besproken:

- de bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen tegenover die van de ministers;
- de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze organen;
- de noodzaak van regelgeving met betrekking tot de positie van deze organen.

Met deze artikelen hopen de auteurs dan te hebben aangetoond, dat zelfstandige bestuursorganen onder bepaalde voorwaarden een wezenlijke bijdrage (zullen) kunnen leveren aan een doelmatige en effectieve inrichting van het openbaar bestuur.

Noten

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19701 nrs. 1-2.

2. "Zelfstandige bestuursorganen", Verslag van de studiedag op 12 november 1985, WRR, V54, 1986, p. 66.

3. *Ibidem*, p. 68.

4. *Ibidem*, p. 68.

5. J.N. Breunese, "Zweden: een bestuurlijk voorbeeld", *Bestuur* nr. 2, februari 1986; J. Wouters, "De Zweedse bureaucratie", *Bestuur* nr. 9, oktober 1983; P. Dekker, "Planning in Zweden", S.C.P. cahier no. 21, *Sociaal en Cultureel Planbureau*, Rijswijk 1981.

6. Deze beschouwing beperkt zich tot de federale overheid.

7. Zie de artikelen van H.J. de Ru, "Regulatory Reform in de Verenigde Staten", *Regelmaat*, nrs. 2 en 3, april en juli 1986.

* Mr. C.W. van Heijningen is als jurist werkzaam bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State en voor de VVD lid van de gemeenteraad van Spijkenisse.

* Mr. M.D. van Wolferen is lid van de Raad van State.

Schaalvergroting Detailhandel gevolgen voor zelfstandige ondernemers



P.M. van Nieuwenhuyzen*

1. Inleiding

De zelfstandige ondernemers in de detailhandel hebben zich sinds halverwege de jaren vijftig geplaatst gezien tegenover velerlei ontwikkelingen in hun bedrijfstak. Deze ontwikkelingen vertoonden verschillen, al naar gelang de onderscheiden branches. Een belangrijk resultaat van deze ontwikkelingen is de groei naar grote en zeer grote winkels, terwijl deze schaalvergroting mede tot gevolg heeft gehad een toenemende groei van het *aandeel* in de totale omzet van de branche van de categorie grote ondernemingen.

Beide processen schaalvergroting en ondernemingsconcentratie hebben zich in sterke mate voorgedaan in de detailhandel in levensmiddelen met een algemeen assortiment; ook thans nog wel aangeduid als kruideniersbranche, soms ook als geparalleliseerde levensmiddelenhandel. Het systeem van zelfbediening

heeft in deze branche een grote vlucht genomen. Veel kleine bedieningswinkels zijn, aanvankelijk geleidelijk, later in hoog tempo, vervangen of opgevolgd door grotere zelfbedieningswinkels, terwijl in een wat later stadium grote en zeer grote supermarkten zijn ontstaan. De *zelfstandige winkeliers* kwamen (en komen nog) door beide processen voor een wezenlijke problematiek te staan, waarbij onder andere de volgende aspecten kunnen worden onderscheiden:

- de exploitatie van grote winkels stelt hogere eisen aan het niveau van bedrijfsbeheer. Dit laatste temeer wanneer het bedrijf zodanig uitgroeit, dat één of meer filialen worden geëxploiteerd;
- afhankelijk van de mate van schaalvergroting worden hogere investeringen vereist;
- schaalvergroting biedt grote ondernemingen een voorsprong ten aanzien van beide genoemde aspecten. Het marktaandeel van de grote ondernemingen is dan ook de laatste decennia aanzienlijk gestegen.

De problematiek van schaalvergroting is niet beperkt gebleven tot de zelfstandige winkeliers, ook in de groothandel in levensmiddelen heeft in sterke mate schaalvergroting van de groothandelsmagazijnen en uitgroei van de ondernemingen plaatsgehad. Fabrikanten en consumenten hebben eveneens de invloed van beide processen ondervonden.

Om nader toe te lichten redenen is dit artikel beperkt tot een beschouwing over genoemde branche. Aan het einde zullen, ter vergelijking, enkele gegevens worden vermeld over andere sectoren van de detailhandel.

2. Oorzaken van schaalvergroting en ondernemingsconcentratie in de detailhandel in levensmiddelen

In het kader van dit artikel moet worden volstaan met een korte aanduiding van de vele factoren die oorzaak zijn (gewees) van

het exploiteren van grote en zeer grote winkels. In noten wordt verwezen naar enkele relevante publicaties.

2.1. Schaalvergroting

Enkele factoren gelegen *buiten* het bedrijf¹ hebben de voorwaarden geschapen voor het op gang komen van dit proces. De stijging van de welvaart maakte veranderingen in het koopgedrag mogelijk, waardoor het systeem van zelfbediening, dat al geruime tijd in de Verenigde Staten bestond, ook hier kon worden toegepast. De consumenten konden allengs een groter pakket tegelijk - in één winkel - kopen. Het bezit van een koelkast en van een auto bevorderden de mogelijkheden daartoe. De *ruimtelijke* concentratie van winkels in nieuwe winkelcentra bevordert het bezoek aan (vrij) ver afgelegen grote levensmiddelenwinkels, omdat tevens ook nog in andere winkels aldaar gekocht kan worden.

In de kruideniersbranche heeft vanouds een scherpe prijsconcurrentie bestaan, omdat een groot deel van het assortiment (en dat geldt ook voor het veel breder assortiment van de supermarkt) behoort tot de, qua aankoop, probleemloze artikelen, grotendeels voor dagelijkse levensbehoeften. Deze artikelen vertonen een grote prijsgevoeligheid. In grote zelfbedieningswinkels kan de omzetsnelheid van de artikelen hoog zijn, de loonkosten relatief laag en zijn, vooral bij grote ondernemingen, de te bedingen inkooprijzen laag. De verkoopprijzen kunnen derhalve veel lager zijn dan die in kleine winkels. Deze hebben dan ook in grote getale het veld moeten ruimen. Vroeger konden de kleine winkels-op-de-hoek vaak nog wel blijven bestaan bij relatief hoge prijzen (en bij een minimaal inkomen), wegens de nabije ligging en de extra service, onder andere in de vorm van het bezorgen aan huis en het sociale praatje in de winkel. Thans zijn vele consumenten - enigszins paradoxaal - juist door de hoge welvaart vooral geneigd om in winkels met lage prijzen (en geringe service) te kopen, teneinde beter te kunnen voorzien in de vele andere mogelijkheden van besteding die thans verwezenlijkt kunnen worden.

Van factoren gelegen *binnen* het bedrijf omtrent het meten van efficiency bij de exploitatie van winkels van verschillende grootte, heeft Nootboom in zijn proefschrift² een theoretisch knap onderbouwde, gedetailleerde econometrische studie gemaakt. Baanbrekend werk. Het onder noot 1 vermelde rapport van het EIM is geheel gebaseerd op de uitkomsten van dit proefschrift voor wat de levensmiddelenbranche betreft. Het wezen van de analyses bestaat uit het aangetoonde wiskundig-statistisch verband tussen de hoogte van de omzet enerzijds en de hoogte van de onderscheiden kostenfactoren en van de bruto procentuele marge anderzijds. Er is aangetoond dat bij hogere omzet in de grote en de grootste winkels het inkomen van de ondernemer vrijwel evenredig stijgt met de hoogte van de omzet (beide gezien als gemiddelde).

Voor de verklaring van de snelle opmars van schaalvergroting is dit een uitermate belangrijk gegeven. Immers, wanneer het ondernemersinkomen (veel) minder dan evenredig zou stijgen, zou het economische motief tot schaalvergroting in minder sterke mate aanwezig zijn. Dit laatste vooral tegen de achtergrond van hoge investeringen en grotere risico's.

2.2. Ondernemingsconcentratie

Schaalvergroting heeft om verschillende redenen een positieve invloed op ondernemingsconcentratie, in het bijzonder op de groei van het marktaandeel van het kleine aantal der grootste ondernemingen. De zojuist genoemde factoren die voor (poten-

tiel) zelfstandige winkeliers een belemmering vormen voor het exploiteren van grote winkels, gelden voor grote ondernemingen niet of nauwelijks.

Een ander probleem is gelegen in het omvangrijke inkoop-potentieel van de grote vestigingen. De totale omzet van de ondernemingen die een groot aantal van deze grote winkels exploiteren doet een zodanig groot inkooppotentieel ontstaan, dat ten gevolge van deze concentratie van de vraag, een sterke positie wordt verkregen tegenover fabrikanten en andere leveranciers. Het verkrijgen van (zeer) lage inkooprijzen betekent op zichzelf weer een belangrijke stimulans voor de groei van de onderneming en daardoor weer een nog groter voordeel bij de inkoop.

Een indicatie van de sterke groei van de omzet (in constante prijzen) van de vier grootste filiaalondernemingen blijkt uit de volgende gegevens. Het indexcijfer van de volume-omzet was in 1977 430 (afgerond) ten opzichte van december 1963. Dit indexcijfer bedroeg slechts 220 van de totale omzet in de detailhandel in levensmiddelen met een algemeen assortiment³.

3. Verschijnselen van schaalvergroting en ondernemingsconcentratie

3.1. Afnemend marktaandeel zelfstandige winkeliers

Op 1 januari 1980 bedroeg het aantal winkels in de detailhandel 80 procent van het aantal op 1 januari 1950. Sindsdien is het aantal nog verder verminderd. In genoemde periode daalde het aantal in de sector voedings- en genotmiddelen tot 49 procent en in de kruideniersbranche tot 45 procent. De totale omzet (in constante prijzen) steeg in deze periode aanzienlijk, zodat in 1978 de volume-omzet per winkel in de sector voedings- en genotmiddelen³ vijf maal zo hoog lag als in 1950 en in de kruideniersbranche 7,5 maal⁴.

Het verloop van de daling van het marktaandeel van het midden en kleinbedrijf in de kruideniersbranche is voor het eerst berekend en gepubliceerd voor de periode 1963-1968; een daling met 7 procentpunten van 71 à 72 procent in 1963 tot 62 à 63 procent in 1968. In deze publicatie (1970) werd voor 1980 een daling tot 55 procent geraamd⁵. De verdere daling na 1980 kan worden ontleend aan gegevens die periodiek door het Bureau A.C. Nielsen worden gepubliceerd. Volgens deze bron zou het aandeel van de zelfstandige winkeliers in deze branche in 1986 zijn gedaald tot ruim 35 procent. Een ware *verschuiving* van marktaandelen sinds 1963.

3.2. Ontwikkelingen in de samenwerking in commerciële organisaties

Een wezenlijk kenmerk van de levensmiddelenbranche is de economische samenwerking van zelfstandige grossiers met zelfstandige winkeliers in een vrijwillig filiaalbedrijf (vfb). Het doel van deze samenwerking is dat, door orderconcentratie van de deelnemende winkeliers bij de grossier van hun organisatie, beide partners rationeler en derhalve meer winstgevend kunnen werken. Voorbeelden zijn de organisaties Spar en Centra. De grossier van Well uit Zevenhuizen komt de eer toe in 1932 het eerste vrijwillig filiaalbedrijf in Nederland, en daarmee in Europa, te hebben gesticht, onder de naam: Spar. Hij voelde de bittere noodzaak daartoe, omdat de vele kleine orders van een groot aantal winkeliers (die dan ook nog bij andere grossiers inkochten) een rendabele exploitatie van de groothandelsonderneming onmogelijk maakten.

De schaalvergroting heeft ook in de groothandel in sterke mate plaatsgehad. Was het aantal grossiers samenwerkend in een

systeem van vrijwillig filiaalbedrijf in de periode 1964-1968 al verminderd van (afgerond) 120 tot 90^e, thans zijn er nog slechts ongeveer 10 van deze groothandelondernemingen. De volumeomzet lag in 1967 6,5 maal zo hoog als in 1950; van 1970-1980 werd een stijging met 40 procent berekend^f.

Binnen elk van deze organisaties is het aantal grossiers door fusies of overnemingen zodanig gedaald, dat in enkele organisaties nog slechts één grote grossier werkzaam is. Van de destijds 8 bestaande organisaties zijn er thans nog twee over die de oorspronkelijke naam dragen, Spar en Centra. Voorts zijn er nog twee andere die door fusies van de zes andere organisaties zijn ontstaan. Beide soort fusies hebben geleid tot een situatie, waarbij enkele van de grootste ondernemingen gingen leveren aan winkeliers uit aanvankelijk verschillende organisaties. Dat heeft tot bepaalde spanningen geleid. Als tegenwicht van de zijde van de winkeliers zijn binnen de organisatie detaillisten-verenigingen opgericht (of opnieuw gestructureerd), met het doel meer informatie van de groothandel te ontvangen en een grotere inspraak in het beleid van de samenwerking.

Ook in commerciële organisaties in de vorm van inkoopcombinaties (de grossierderij is dan coöperatieve eigendom van de leden-winkeliers) heeft schaalvergroting en concentratie plaatsgehad. Deze vorm van samenwerking is echter in ons land - althans in de levensmiddelenbranche - van veel geringere betekenis dan die van de vfb's.

4. Recente ontwikkelingen

In de detailhandel is al vele jaren economische samenwerking in de vorm van franchising in opmars. Een bijzondere variant daarvan doet zich voor, wanneer de franchise-gever een grote detailhandelonderneming is, met een groot aantal filialen, die een franchise-contract gaat afsluiten met zelfstandige winkeliers. In de levensmiddelenbranche is Albert Heyn enkele jaren geleden daarmee begonnen. Bijzonderheden van een dergelijke samenwerking zijn dat de zelfstandige winkeliers afnemer zijn van de groothandelsafdeling van één van hun grootste concurrenten. Daar staat dan tegenover - en dat is de kern van de samenwerking - dat de zelfstandige winkeliers gebruik maken van het concept (samenstelling assortiment, prijsniveau, grootte en inrichting van de winkel e.d.) van deze grote onderneming en, zij het meer indirect, van de know-how die achter dit concept staat. 's Lands grootste kruidenier let ook op deze manier op de kleintjes!

Uit een oogpunt van schaalvergroting kan worden gesteld, dat een dergelijk contract de mogelijkheid om een grote zaak te exploiteren bevordert, met dien verstande dat voor het houvast dat het contract biedt uiteraard een jaarlijkse kostenvergoeding moet worden betaald. Voor de ondernemingsconcentratie betekent de franchising, dat de concentratie van de vraag van de grote onderneming wordt vergroot en daarmee de positie ten opzichte van fabrikanten en andere leveranciers wordt versterkt. Dit laatste heeft derhalve een positieve invloed op de verdere groei van het marktaandeel van het geheel van de eigen filialen.

Het betalen aan de kassa met een elektronische betaalkaart is een ontwikkeling in experimenteel stadium. Dat geldt ook voor het bestellen via elektronische apparatuur vanuit de huiskamer; wellicht met mogelijkheden de bestelde artikelen onder bepaalde voorwaarden aan huis te laten bezorgen. Of dit laatste een pluspunt voor zelfstandige winkeliers kan gaan betekenen, valt thans nog niet te overzien.

5. Gevolgen voor consumenten en fabrikanten

De rationalisatie van het detailhandelsapparaat, voorvloeiend uit de geschetste ontwikkelingen, heeft voor de consumenten naast een aantal gunstige, ook minder gunstige gevolgen. Het verdwijnen van dichtbij gelegen, kleine winkels en vermindering van zekere soorten dienstverlening in de grote winkels kan voor bepaalde categorieën consumenten bezwaren opleveren. Vooral ouderen en minder mobiele koopsters/kopers zijn gebaat bij een meer fijnmazig net van, ten dele dichtbij gelegen, winkels.

Was vroeger het verschil in prijspeil tussen winkels met veel en weinig service relatief gering door het lage loonpeil, thans moet dit verschil, door de hoge lonen, groot zijn. Zoals eerder is opgemerkt, is het grote kostenverschil, te samen met de relatief hoge inkooprijzen, de belangrijkste oorzaak dat verkoop op kleine schaal, althans in de meeste branches, niet voldoende inkomen kan opleveren.

Vroeger hadden de grote merkartikel-fabrikanten een dominerende invloed op hun afnemers. Thans bezitten de zeer grote detailhandelondernemingen een zodanig sterke positie op de inkoopmarkt, dat zij - zeker onder bepaalde, minder gunstige omstandigheden bij de *fabrikant* - selectief lage inkooprijzen en andere gunstige leveringsvoorwaarden kunnen bedingen. Differentiatie in te bedingen inkooprijzen bij de fabrikant is een normale gang van zaken, voor zover de toe te kennen verschillen in inkooprijzen overeenkomen met verschillen in kosten van het produceren en afleveren van orders van verschillende grootte. Wanneer echter vanuit de machtspositie op de inkoopmarkt *selectief* grotere kortingen aan (zeer) grote afnemers worden toegekend dan met bedoelde kostenverschillen overeenkomt, dan bestaat er een situatie die als prijsdiscriminatie ten opzichte van kleinere afnemers kan worden beschouwd. Onder die omstandigheden kan worden gesteld, dat een deel van de zelfstandige winkeliers hun bedrijf hebben moeten beëindigen, *niet* wegens onvoldoende rationeel bedrijfsbeheer, maar ten gevolge van een discriminerende factor in de economische mededinging. Dat betekent maatschappelijk kapitaalverlies. Bovendien, wanneer langs deze weg van scherpe prijsconcurrentie in de winkels op een bepaalde deelmarkt enkele zelfstandige winkeliers zijn afgefallen, dan kan de mogelijkheid ontstaan om daarna de verkooprijzen weer te verhogen.

Over het vraagstuk van vermeende prijsdiscriminatie is de laatste tijd nogal wat te doen geweest. Voldoende inzicht in het bestaan daarvan ontbreekt. Er bestaan daarover uiteenlopende opvattingen. In het kader van maatregelen met betrekking tot de economische mededinging zou de overheid omtrent dit omstreden vraagstuk meer inzicht moeten verkrijgen. Wanneer het bestaan en de omvang daarvan zouden kunnen worden aangetoond, zou het rechtvaardig zijn ten opzichte van de zelfstandige winkeliers om corrigerende maatregelen te treffen.

Eerdergenoemde recente ontwikkelingen tussen en binnen de commerciële organisaties hebben geleid tot een (veel) sterkere bundeling van gezamenlijke inkopen. Het resultaat daarvan kan mede worden gezien als een poging om tegenwicht te vormen tegen de machtspositie van de grootste detailhandelondernemingen op de inkoopmarkt.

6. In andere branches relatief meer kleine winkels

De betekenis van enkele factoren die oorzaak zijn van schaalvergroting en ondernemingsconcentratie in de onderhavige branche is in andere branches in de detailhandel geringer. Zo is in de levensmiddelenwinkels met een gespecialiseerd assortiment (groenten en fruit; kaas, noten, delicatessen, dranken e.d.) de

behoefte aan deskundige voorlichting bij de aankoop groter en de prijsconcurrentie geringer. De zelfstandige winkeliers hebben hier nog voordelen ten opzichte van de meer massale verkoop van deze produkten in grote winkels. Deze situatie doet zich ook voor in bepaalde branches in de sector duurzame gebruiksgoederen; met name is dat het geval bij modische en/of hoogwaardige artikelen zoals in juwelierswinkels.

Het marktaandeel van de zelfstandige winkeliers in de totale omzet in de branches van voedings- en genotmiddelen ligt dan ook hoger dan in de kruideniersbranche. Dat aandeel werd voor 1986 berekend op 43 procent⁸; voor de kruideniersbranche werd eerder ruim 35 procent genoemd. Voor de detailhandel als geheel bedroeg het marktaandeel in 1985 65 procent. Ook daar echter een aanmerkelijke daling; met 7 procentpunten sinds 1980.

In de niet-levensmiddelensector bestaat al lange tijd het warenhuis als grootschalige vestiging. Het marktaandeel van de warenhuisconcerns is gegroeid. Zo vertoont het V en D-concern een sterke expansie, mede omdat daar de laatste jaren in belangrijke mate diversificatie plaats heeft. Kortheidshalve moet worden volstaan met de opmerking dat bij zelfstandige winkeliers in deze sector schaalvergroting niet zozeer heeft plaatsgehad door exploitatie van grote winkels, maar - als vanouds - door het stichten van filialen.

Tot besluit

Heel veel winkeliers hebben hun bedrijf moeten sluiten wegens onvoldoende winstgevendheid en omdat zij niet in staat waren om zich een hoger inkomen te verschaffen door exploitatie op grote schaal. Onder degenen die de concurrentie hebben kunnen overleven door zelf hun bedrijf te laten groeien, zijn er een niet gering aantal geweest die - door het stichten van filialen - zijn uitgegroeid tot een middelgrote onderneming. Enkelen daarvan zelfs tot een regionaal grootwinkelbedrijf, soms binnen één generatie.

Kenmerkend voor bovengenoemde ontwikkelingen is dat deze gestaag zijn verlopen. Zodanig, dat de buitenwereld niet is geconfronteerd met scheefgroei, zoals in sommige bedrijfstakken het geval is geweest; met ongunstige gevolgen voor kapitaalverschaffers en soms ook voor de belastingbetalers. De sociale gevolgen voor de velen die hun winkel hebben moeten sluiten is niettemin een zware tol geweest voor het totstandkomen van de, op zichzelf, gezonde economische ontwikkelingen in de desbetreffende branches.

In ons land verleent de overheid in het kader van de sociaal-economische politiek voor het Midden- en Kleinbedrijf subsidies voor opleiding, voorlichting en economisch onderzoek. Het doel

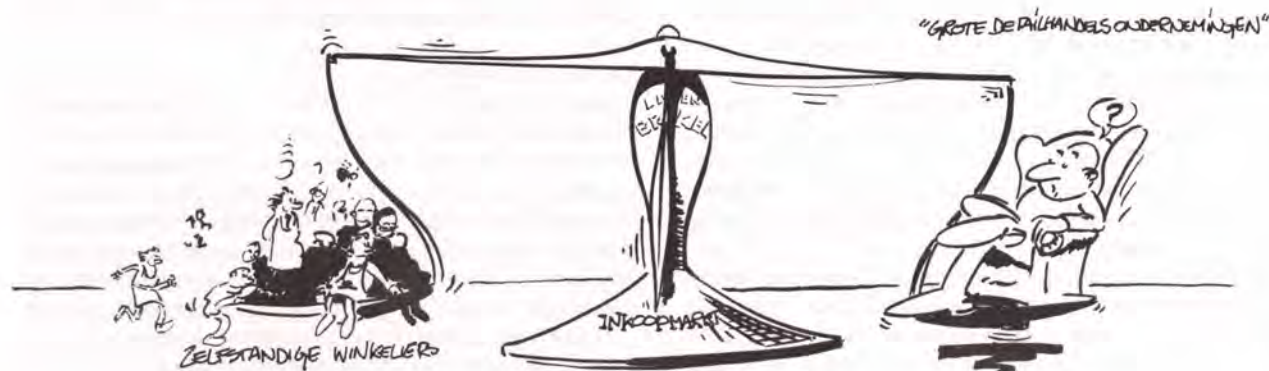
daarvan is om een gezonde economische basis voor de bedrijfsuitoefening door zelfstandige ondernemers te bevorderen en ertoe bij te dragen dat dezen zich - zij het met wisselend resultaat - kunnen handhaven in het geheel van de geschetste ontwikkelingen. Het verlenen van deze subsidies vergt hoge uitgaven van de overheid. Omtrent de gewenste hoogte daarvan kan men, vanuit de politiek, nog al van mening verschillen. Het komt mij voor dat een te karig beleid op dit punt afbreuk zou doen aan de grote betekenis die kan worden toegekend aan de huidige omvang van de categorie zelfstandige ondernemers in de structuur van de detailhandel. Het marktaandeel van de zelfstandigen is in de geschetste periode al zodanig gedaald, dat een verdere afbrokkeling daarvan een slechte zaak zou zijn.

In dit artikel is aangegeven dat schaalvergroting en ondernemingsconcentratie in belangrijke mate heeft geleid tot rationalisatie, zowel in de detailhandel als in de groothandel. In het bijzonder is de structuur van de detailhandel - vooral in de sector levensmiddelen - zodanig gewijzigd, dat het sterk afgenomen marktaandeel van, vooral de kleine, zelfstandige winkeliers een nadeel betekent voor bepaalde categorieën van consumenten. Door de sterke opmars van exploitatie van grote winkels is een net van winkels ontstaan dat, qua ligging en differentiatie in winkeltypen, niet of nog slechts in geringe mate voldoet aan wensen en voorkeuren van een, naar mijn oordeel, vrij groot deel van de consumenten.

Noten

1. Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM), "Schaalvergroting en ondernemingsconcentratie in detailhandel en levensmiddelen", 1980, par. 3.1.
2. B. Nootboom, "Retailing: Applied Analysis in the Theory of the Firm", 1980.
3. EIM: tabel 4.1.2.; 4.1.3.
4. EIM: tabel 2.1.1.; 2.2.2.
5. P.M. van Nieuwenhuyzen, "Concentratie in de detailhandel in levensmiddelen", 1970, p. 107.
6. Idem, tabel 7.3.1.
7. EIM, p. 21.
8. EIM, "Het Midden- en Kleinbedrijf in 1985 en 1986 en vooruitzichten voor 1986-1990", pp. 169, 167.

* Dr. P.M. van Nieuwenhuyzen was directeur van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) van 1953-1977. Van 1941-1953 werkzaam bij het Landbouw-Economisch Instituut (LEI), de laatste jaren als adjunct-directeur. Gepromoveerd aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam: *Concentratie in de detailhandel in levensmiddelen* (1970).



De Auto van Montesquieu*



R. Hansma **

De aloude staatsrechtelijke doctrine van de trias politica zit slecht in de lak. Na geconstateerde roestafzetting op de buitenkant van zijn auto is het echter gewoon, dat de eigenaar tevens nieuwsgierig wordt naar de staat (van onderhoud) van het chassis. Angst dat zijn trias-leer, welke uitgaat van een staatsbestel, waarin op grond van een functionele spreiding van overheidsbevoegdheden drie van elkaar onafhankelijke staatsmachten bestaan - wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht - na een periodieke keuring (definitief) van de weg moet, zal daaraan niet vreemd zijn.

Toch hoeft de corrosie van de door Montesquieu in zijn "De l'esprit des lois" ontvouwde leer van de machtenscheiding op zich geen verbazing te wekken. Sinds het bouwjaar - 1748 - is er tenslotte het een en ander gebeurd; met name de komst van de verzorgingsmaatschappij heeft de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten behoorlijk veranderd.

Wetgevende macht

Zo is de positie van de wetgever steeds meer in de verdrukking gekomen. Dit heeft allereerst te maken met het karakter van de verzorgingsmaatschappij zelf. Die maatschappijvorm kenmerkt zich namelijk niet alleen door het feit dat de overheid haar burgers een redelijk bestaan garandeert; ook een actief streven van die overheid naar sociaal welzijn voor de burgers moet daaronder begrepen worden. Vooral door dat laatste is het accent van wetgeving bijna automatisch naar bestuur verschoven.

Daarnaast heeft de wetgever op het gebied van de regelgeving aan de uitvoerende macht terrein verloren, door veelvuldig gebruik te maken van de mogelijkheid regelgevende bevoegdheden te delegeren. Als voorbeeld gelden talloze wetten, waarin even zovele bepalingen het aan "Onze" minister overlaten door middel van het geven van algemene voorschriften bepaalde problemen het hoofd te bieden.

Ook ten opzichte van de rechterlijke macht is voor wat betreft de regelgeving voor de wetgever gebied verloren gegaan. Zo moet de rechter zich thans bij de beoordeling van een geschil nogal eens bedienen van wetsbepalingen, waarvan door de ruime

formulering door de wetgever het gevolg niet meteen vaststaat. Teneinde tot een beslissing te komen, behoort de rechter voor zichzelf bijvoorbeeld eerst uit te maken wat in het concrete geval "eisen van redelijkheid en billijkheid" zijn, of wat precies onder de zinsnede "in het verkeer gelden opvattingen" moet worden verstaan. Hantering van deze wetgevingstechniek, welke in het (eindelijk eens) in te voeren Nieuw Burgerlijk Wetboek met de regelmaat van de klok is terug te vinden, en door het recente streven naar vereenvoudigde regelingen nog versterkt wordt, heeft als direct gevolg dat de rechter een aanzienlijke beslissingsmacht krijgt toegeschoven. Deze macht zal tevens en in belangrijke mate kunnen toenemen, indien de rechter bij geschillenbeslechting ook nog eens te maken krijgt met een wetsbepaling, die door veranderde maatschappelijke verhoudingen en opvattingen discutabel is geworden, terwijl de wetgever er om de een of andere reden (maar) niet in slaagt die bepaling "bij de tijd" te brengen. De kwestie van euthanasie toont dat de rechter er in zo'n geval ook niet voor schroomt, die macht daadwerkelijk aan te wenden en aldus op te treden als wetgever-plaatsvervanger.

Een andersoortige ontwikkeling die de positie van de wetgever eveneens nadelig heeft beïnvloed, komt voor rekening van het internationale recht. Niet alleen de veelal vaag geformuleerde internationale regelgeving, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Europees Sociaal Handvest en het EEG-Verdrag met de daarop gebaseerde richtlijnen, waarvan de reikwijdte bij goedkeuring door de wetgever wellicht niet altijd goed wordt ingeschat - maar ook de internationale rechter, bijvoorbeeld het Europees Hof voor de rechten van de mens, laat steeds indringender zijn sporen na op de (nationale) wetgeving. Zo moet op grond van een vrij recente uitspraak van dat gerechtshof een deel van het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid - het bekende Kroonberoep - nadrukkelijk aan internationale rechtsnormen aangepast worden.

Als laatste omstandigheid die de macht van de wetgever aantast, geldt het actuele streven naar minder regeldichtheid: deregulering. Want hoewel het pogen met minder wetten toe te kunnen op zichzelf genomen positief is - een teveel aan regels kent tenslotte het gevaar van maatschappelijke verstarring - betekent het wel weer korten op de macht van de wetgever. Het is maar de vraag of de wetgevende macht bij het voorstellen wettelijke regelingen (gedeeltelijk) af te schaffen, dan wel de werking van nieuwe regelingen in de tijd te beperken - zogenaemde sun rise-wetgeving - zich dat allemaal realiseert.

Uitvoerende macht

Anders dan het geval is bij de wetgever, is het bestuur erin geslaagd haar macht in belangrijke mate uit te breiden. Hierboven werd al gewezen op de relatie met de maatschappijvorm, waarin wij thans leven. In de verzorgingsmaatschappij ligt immers het zwaartepunt bijna als vanzelf bij de overheid. Van die overheid wordt door de burgers - het kiezersvolk, en dat is van levensbelang voor de gekozen bestuurders - in de eerste plaats bestrijding van sociale misstanden verlangd. Een en ander heeft geleid tot een enorme overdracht van goederen en diensten; naast het uitgebreide stelsel van sociale zekerheid kan gewezen worden op

bijvoorbeeld huursubsidie-regelingen en voorzieningen op het gebied van de volksgezondheid en het onderwijs. Die overheid wordt echter door haar burgers eveneens aangesproken minder dringende maatschappelijke wensen te vervullen. Ingeval de overheid tegen deze, veelal, overvraging van beleid geen voldoende tegenspel weet te bieden - en kan dat met name de gekozen bestuurders kwalijk genomen worden? - zijn onder meer een uitgebreide bureaucratie - de door het bestuur te hulp geroepen "vierde macht" - en een in de samenleving alom en door haar ingrijpen nadrukkelijke aanwezige overheid het uiteindelijke resultaat.

De uitvoerende macht zal er bij dat ingrijpen onder meer voor hebben te waken, dat de bestuurshandelingen voor de burger niet meer voorzienbaar zijn; eveneens moet voorkomen worden dat naar willekeur, danwel anderszins in strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur wordt opgetreden. Om dat te bereiken heeft de overheid door middel van besluiten met een algemene strekking - pseudo-wetgeving - zichzelf een bepaalde gedragslijn voorgeschreven. Zo kent het Openbaar Ministerie voor talloze strafbare feiten richtlijnen die vrij nauwkeurig een indicatie geven, welke en hoeveel straf tijdens de terechtzitting door haar zal worden gevorderd.

Ook op het gebied van de regelgeving heeft de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgever grote terreinwinst geboekt. Als hiervoor reeds gesteld, heeft de overheid door delegatie vele regelgevende bevoegdheden verkregen. De wet fungeert in die gevallen nog slechts als een soort kader-wet; het overige wordt door het bestuur geregeld. Door deze terugtrek van de wetgever is het mogelijk snel en eenvoudig in te spelen op allerlei veranderingen in de samenleving. Nadeel is echter wel, dat door de wirwar van al dan niet gepubliceerde circulaire, afkomstig van verschillende (afdelingen van) ministeries - waardoor die voorschriften vaak niet goed op elkaar zijn afgestemd - burgers lang niet altijd in staat zijn hun rechten, maar ook hun plichten, te kunnen kennen. Dan ook wordt controle op het bestuur problematisch.

Voor wat betreft de regelgeving kan de overheid tevens te maken krijgen met de rechterlijke macht. Dit geldt in het bijzonder waar het bestaan van een onder een wetsbepaling gelegen rechtsnorm, gelet op de veranderingen in de maatschappij, door de burgers niet meer als vanzelfsprekend wordt ervaren; waar het leven sterker blijkt dan de leer. Zeker in zo'n geval is het voor de rechter mogelijk invloed op het gedrag van de overheid uit te oefenen. Een en ander kan geïllustreerd worden aan de hand van het door het bestuur - in dit geval het Openbaar Ministerie - gevoerde vervolgingsbeleid inzake euthanasie. Dat beleid leunt namelijk sterk op de door de rechter geformuleerde zorgvuldigheidsvereisten voor een straffeloos blijven van levensbeëindigend (medisch) handelen. Ja zelfs zo sterk, dat de vreemde situatie ontstaat, dat het in feite de (straf)rechter zelf is die bepaalt welke vermeende gevallen van euthanasie - weliswaar door het Openbaar Ministerie - aan zijn rechterlijke toetsing worden onderworpen.

Rechterlijke macht

Bij een rechterlijke toetsing van de uitkomst van wetgevende activiteiten blijven de wetten in formele zin - het resultaat van het samenspel van regering en volksvertegenwoordiging - eigenlijk buiten schot. Anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten van Amerika of de Bondsrepubliek Duitsland, is het de Nederlandse rechter immers verboden zulke wetten te beoordelen op eventuele strijdigheid met de Grondwet. De vordering van de Stichting

Verbiedt de Kruisraketten, gedaan in het verleden jaar gevoerde "monsterproces" tegen de staat, teneinde plaatsing van kruisvluchtwapens onmogelijk te maken, moest reeds om louter die reden falen.

Het verbod formele wetten te keuren geldt evenwel niet in geval zo'n wet strijdig is met een bepaling van internationaal recht, waarop de burger zich kan beroepen zonder dat daartoe aanpassingen in het Nederlandse rechtssysteem noodzakelijk zijn. Dan gaat die direct werkende, veelal vaag geformuleerde en de rechter beslissingsruimte verschaffende, verdragsbepaling voor en moet de eigen wet buiten beschouwing worden gelaten. Zo heeft de rechter recentelijk de band tussen huwelijk en ouderlijke macht losgekoppeld, door te bepalen dat ook ouders die niet of niet meer met elkaar getrouwd zijn de ouderlijke macht over hun kind kunnen uitoefenen. De rechter zocht - en vond - voor zijn oordeel steun bij de in het Europese mensenrechtenverdrag vervatte bepalingen, die tot eerbiediging van het gezinsleven verplichten en discriminatie verbieden; en (juist) niet in het werk van de nationale, formele wetgeving.

Bovengenoemd verbod ziet ook niet op wetten in materiële zin, algemeen verbindende voorschriften afkomstig van de lagere wetgever, zoals provincie, gemeente en waterschap. Bij strijdigheid tussen een bepaling van zo'n soort voorschrift en de Grondwet moet aan die bepaling iedere werking ontzegd worden; ook bij strijdigheid met een formele wet zal die bepaling het loodje leggen. Nieuw is dat de rechter bij toetsing van de rechtmatigheid van zo'n algemeen verbindend voorschrift sinds kort tevens de voorbereiding ervan in beschouwing mag nemen. Aldus kan de rechter dat voorschrift onverbindend en in verband daarmee de vaststelling en uitvoering daarvan onrechtmatig oordelen op grond dat het betreffende overheidsorgaan in redelijkheid niet tot dat voorschrift is kunnen komen.

Laatst bedoelde ontwikkeling lijkt duidelijk te zijn ingegeven door een leerstuk dat in het bijzonder in het administratieve recht school heeft gemaakt, namelijk rechterlijke toetsing van een vermeend onjuiste bestuursbehandeling niet alleen aan vormvoorschriften, maar tevens aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Op die grond is het de uitvoerende macht bijvoorbeeld verboden gebruik te maken van een bevoegdheid, die kennelijk voor een ander doel wordt aangewend dan de doeleinden waarvoor die bevoegdheid is gegeven. Een ministeriële beschikking, waarin voor goederen of diensten maximumprijzen worden vastgesteld, maar die er eigenlijk voor bedoeld is een bepaalde inkomenspolitiek - voor met name de vrije beroepen - te kunnen doorzetten, is om die reden onverbindend. Daarnaast mag van het bestuur verlangd worden dat niet naar willekeur wordt gehandeld, dat de beslissingen voldoende gemotiveerd zijn en dat zij zorgvuldig voorbereid, genomen en uitgevoerd worden.

Het beoordelen van bestuursdaden is echter geen monopolie van de administratieve rechter; ook andere rechters zoals de burgerlijke en ambtenarenrechter zijn met deze materie vertrouwd geraakt. Hetzelfde kan gezegd worden van de strafrechter, al noemt die het toetsing van gedragingen van het Openbaar Ministerie aan algemene beginselen van een goede procesorde. Alsdan kunnen tijdens een strafzitting onder meer zaken aan de orde komen als de gebondenheid van het Openbaar Ministerie aan een toezegging de verdachte niet (verder) te vervolgen - Menten deed daar in zijn strafzaak bijvoorbeeld (vruchteloos) een beroep op. Tevens kan de behoorlijkheid van infiltratiemethoden door de politie in onder andere de drugswereeld bekeken worden en kan gereageerd worden op het ver-

weer van verdachte dat het bewijs op onrechtmatige wijze is verkregen. Pregnante illustratie van de werking en de gevolgen van dat laatste is de strafzaak tegen de huisarts van het bejaardentehuis "De Terp" in 's-Gravenhage. De rechtbank had de man - die overigens zelf staande hield slechts euthanasie gepleegd te hebben - veroordeeld wegens meervoudige moord; het gerechtshof, van oordeel dat de medische registratiekaarten van de betreffende bejaarden op onrechtmatige wijze door het Openbaar Ministerie waren verkregen, zodat - als sanctie daarop - die kaarten niet tot het bewijs mochten meewerken, kwam tot een gave vrijspraak.

Auto op de brug

Op dit punt gekomen, zal de lezer waarschijnlijk verzuchten dat de auto van Montesquieu er niet florissant bij staat; is er nog wel veilig mee te rijden? Om dat te onderzoeken moet het vehikel eigenlijk naar de garage en daar op de brug. Wellicht blijkt dan dat het allemaal nog wel meevalt en dat volstaan kan worden met een aantal - hopelijk niet al te dure - reparaties.

Bij die expertise moet de achterliggende gedachte van de trias politica steeds op de voorgrond staan. Dan ook wordt duidelijk dat die doctrine niet uitgaat van een starre verhouding tussen de staatsmachten onderling, maar van een dynamisch waarachtige driehoek, waarin door afzondering van verantwoordelijkheden is gepoogd de burger te beschermen tegen aantasting van zijn rechten. Verdeling van de staat in drieën, welke alsdan in een interne, "eeuwigdurende" concurrentiestrijd tussen de staatsmachten verwickeld raakt, is louter middel de individuele vrijheid te waarborgen; de ene macht is nodig om de andere twee (enigszins) binnen hun perken te houden. Uiteindelijk doel is te voorkomen dat alle bevoegdheden in één hand terechtkomen.

Met het bovenstaande in het achterhoofd moet het in beginsel verbazing noch verontrusting wekken dat, als geschetst, de posities van de drie staatsmachten wijzigingen hebben ondergaan. Fluctuaties als gevolg van een tijdelijke overname van een deel van het traditionele "verzorgingsgebied" van een bepaalde staatsmacht horen er gewoon bij; zonder dat lijkt ook geen onderlinge controle tussen het trio mogelijk. De waardering voor al deze veranderingen daalt echter, indien de werkelijke krachtsverhoudingen zo aanzienlijk gaan verschuiven, dat één van de drie machten structureel de overhand dreigt te krijgen. En aangezien die overheersende macht, naast consolidatie van zijn koppositie, tevens zal streven naar verdere uitbreiding daarvan, roept zo'n situatie meteen het spookbeeld op van een onverdeelde en daardoor almachtige staat. Voor de burger zal er in dat geval niet veel ruimte meer overblijven.

Thans kan echter nog niet zonder meer gesproken worden van een zodanig dominante staatsmacht, dat voor een langdurige verstoring van het evenwicht in de trias gevreesd moet worden. Wel is het goed op te merken, dat alle gememoreerde tendenties - in samenhang beschouwd - nadrukkelijk wijzen op een versterkte positie van de uitvoerende macht. Het bestuur zal dat gewonnen terrein zeker niet zonder slag of stoot willen opgeven; een poging tot verdere machtsuitbreiding ligt eerder in de rede. Voor alle zekerheid zal daarom worden nagegaan of op korte termijn een reactie van een of beide machten te verwachten is.

De omstandigheid dat in ons politieke systeem de wetgever het meest gelegitimeerd is algemene regels te verschaffen, lijkt een adequaat reageren van die wetgever te bevorderen; die wetgever kan het bestuur immers eenvoudig de wet stellen. Toch is zo'n reactie minder waarschijnlijk. Zulks hangt samen met het karakter van de verzorgingsmaatschappij. Hierboven is reeds aange-

geven dat in die maatschappijvorm het bestuur ten opzichte van de wetgever feitelijk machtiger is. Dit overwicht wordt nog eens versterkt door veelvuldige, op zich niet negatief te waarden delegatie van bevoegdheden. Een en ander klemte te meer, nu andersoortige controle van een deel van de wetgever - het parlement - op het bestuur bijna niet meer bestaat. Dualisme is door de houding van de huidige regeringspartijen verworpen tot (strategisch) monisme; in de Tweede Kamer heerst het regeerakkoord. Die partijen gaan daarin zelfs zo ver, dat bijvoorbeeld na de voor een bepaalde minister dramatisch verlopen (parlementaire) RSV-enquête, de politiek gezien meest zuivere conclusie niet getrokken kon worden. Kennelijk moet besturen gestroomlijnd worden.

Hoewel een reactie van de wetgever niet waarschijnlijk is, betekent dit niet dat wetgeving onbelangrijk geacht moet worden. Wetgeving verschafft de rechter namelijk de noodzakelijke gelegenheid overheidsbeleid te toetsen, zowel aan vormvoorschriften als - bij uitgebreide interpretatie daarvan - aan algemene rechtsbeginselen. Wetgeving kan tevens de burger in staat stellen zelf iets tegen het bestuur te ondernemen; men denke aan de Wet nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur. Daarenboven mag van de wetgever verlangd worden, dat het wettelijk stelsel van rechtbescherming tegen de overheid op een zodanig peil wordt gebracht en gehouden, dat - het liefst ruim - voldaan wordt aan de vereiste internationale minimumnormen. De hiervoor genoemde misser met het Kroonberoep - waarvoor de wetgever overigens al jaren gewaarschuwd was - past, in navolging van de minister-president, in de categorie "eens maar nooit meer".

Automonteur

Teneinde verdere uitbreiding van de macht van het bestuur te voorkomen, zullen als enig overgebleven kandidaten daarvoor zowel de nationale als de internationale - maar die blijft hier verder buiten beschouwing - rechter de (bedreigde) burger de helpende hand moeten bieden; zij moeten de reparaties aan de trias-leer uitvoeren. Individuele gevallen kunnen ook beter door hen dan door een politiek forum als de Tweede Kamer behandeld worden, terwijl zij voorts voor de burger redelijk goed toegankelijk zijn - overigens een reden niet te gemakkelijk te denken over verhoging van griffierechten en verandering van rechtsbijstands-regelingen.

Een en ander verlangt van die rechter een actieve houding waar het door overheidshandelen in de verdrukking gekomen burgers betreft; het vraagt tevens om een uiterst kritische, misschien wel een wat geprikkelde houding tegenover het bestuur. Want - om een beetje grote woorden te gebruiken - de trias politica en daardoor het rechtsstatelijke gehalte van onze samenleving staan op het spel. En dat gehalte op een goed niveau te brengen en te houden, daar is het hier uiteindelijk om begonnen.

In de praktijk zal de gepropageerde houding van de rechter met name van belang zijn waar de burger zich beroept op vermeende schending van de Grondwet, dan wel internationale mensenrechtenverdragen. In het bijzonder het verbod te discrimineren op welke grond dan ook biedt die burger duidelijk mogelijkheden. De rechter doet er in zo'n geval goed aan niet te snel de oren te laten hangen naar de vanuit de bestuurspraktijk ingegeven wensen van de overheid. De door rechts- of beleidsregels veroorzaakte verdeling van burgers in begunstigde en niet-begunstigde groepen moet voor hem eigenlijk niet als vanzelfsprekend gelden; gemaakt onderscheid is dan de uitzondering, niet de regel.

Het rechtsgebied waarop bestuur en burger traditioneel tegenover elkaar staan, is het administratieve of bestuursrecht. De

aldaar werkzame rechter is reeds geruime tijd vertrouwd met het toetsen van bestuursdaden aan algemene rechtsbeginselen. Maar, zoals reeds gesteld, deze beginselen kunnen ook op andere terreinen van het recht ter sprake komen; dat moet bijna altijd op verzoek van de burger geschieden. Zo kent het civiele recht het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad. Het lijkt wijs bij de beoordeling daarvan steeds de ongelijkheid van partijen in het oog te houden. Alsdan kan ook eenvoudig weerstand geboden worden aan de verleiding het overheidshandelen, ingegeven door het vrij ongrijpbare "algemeen belang", niet indringend te toetsen - overigens zonder nou zelf op de stoel van het bestuur te gaan zitten.

Ook op een strafzitting kunnen bestuursdaden ter discussie gesteld worden. Zo kan - geïnspireerd door het Europese mensenrechtenverdrag - het Openbaar Ministerie verweten worden door stilzitten inbreuk te hebben gemaakt op het recht op een berechting binnen een redelijke termijn; eveneens kan de wijze van bewijsvergaring aan de orde komen. Doch - het moet gezegd - op een strafzitting gaat het meestal om de straftoemeting. Maar ook dan kan de rechter figureren als beschermer van de burger/verdachte; hij bepaalt in zijn veroordelend vonnis immers in hoeverre de overheid in het leven van de betreffende burger mag ingrijpen. Om echter bij die strafbepaling niet overvleugeld te

raken door het (gestandaardiseerd) vorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie, is het voor die rechter wel zaak zelf een straftoemingsbeleid te formuleren. Dit vraagt allereerst om documentatie van de eigen uitspraken; daarnaast is overleg met andere strafrechters, maar ook met raadsheren, noodzakelijk. Bezien vanuit de beschermingsfunctie van de rechter lijkt het in elk geval vreemd, de pleger van een strafbaar feit tot een zwaardere straf te veroordelen dan waar het Openbaar Ministerie om heeft gevraagd - dat is overigens een regel die in de wet niet zou misstaan.

Rijden maar

En hoe is het onze trias ondertussen vergaan? Die wordt na de met name door de rechter uitgevoerde reparaties weer een prima karretje; die gaat dan weer jaren lang mee, zeker als er geregeld naar wordt omgekeken. Zo hoort het ook bij oudjes. Daar moet je extra zuinig op zijn; op deze in het bijzonder.

** Met dank aan Drs. P. Ruig voor zijn kritisch commentaar.*

*** Mr. R. Hansma is oud-medewerker van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting en thans als rechterlijk ambtenaar in opleiding werkzaam bij het parket te 's-Gravenhage.*

De Eerste Kamer als Zorgenkind



P.W.M. Smit*

1. Inleiding

Sinds 17 februari 1983 zegt artikel 51 van de nieuwe Grondwet, dat de Staten-Generaal bestaan uit de Tweede en de Eerste Kamer. Niet andersom. Deze nieuwe formulering zou beter aansluiten bij de praktijk, die immers het politieke primaat bij de Tweede Kamer legt. Er moest wel een amendement uit de Tweede Kamer aan te pas komen om deze, juiste volgorde tot stand te brengen. Het was echter verreweg niet de meest ingrijpende verandering in de bepalingen rondom de Staten-Generaal.

Was vroeger de zittingsduur van de Kamers verschillend, nu zitten beide Kamers krachtens artikel 52 gedurende vier jaar. Alle Eerste Kamerleden treden in het vervolg gelijktijdig aan. Men maakt na vier jaar schoon schip.

Gegeven de huidige partijpolitieke verhoudingen kan dit vèrstrekkende gevolgen hebben. VVD en CDA schommelen tezamen immers al een groot aantal jaren rond de meerderheids-grens. Zo hebben percentueel bij de Statenverkiezingen VVD en CDA samen hun meerderheid verloren en is hun meerderheids-marge voor wat betreft het aantal zetels in de Eerste Kamer tot zegge en schrijven een halve zetel geslonken. Vroeger werkte zoiets maar half door in de samenstelling van de Eerste Kamer. Niet alle senatoren moesten tegelijk hun zetel ontruimen, maar slechts de helft van hen. Nu wordt een dergelijke uitslag uiterlijk drie maanden na de Statenverkiezingen vertaald in de samenstelling van de gehele Eerste Kamer. De kans dat een regerings-meerderheid van CDA en VVD zich in de toekomst met een vijandige Senaat geconfronteerd ziet, is door deze verkiezings-techniek toegenomen.

De tijd waarin de Eerste Kamer een bron van politieke stabiliteit was, keert waarschijnlijk voorlopig niet meer terug. Daarom is het goed eens na te gaan welke bevoegdheden de Eerste Kamer precies heeft, welke de oorzaken waren van de bestendigheid in het verleden en hoe daarvan de effectiviteit nu is verminderd. Tenslotte probeer ik voorzichtig een manier aan te wijzen, waarop de risico's van de huidige constellatie kunnen worden onder-vangen. Wellicht moet een enkele bevoegdheid wijken. Men zal immers het feit dat het politieke primaat inderdaad bij de Tweede Kamer ligt toch op een iets meer substantiële wijze moeten

uitdrukken, dan alleen door middel van de volgorde waarin de beide Kamers in de Grondwet worden opgevoerd!

2. De vertrouwensregel in de Eerste Kamer

Kabinetten en zelfs individuele ministers worden in het algemeen zelden meer naar huis gestuurd. In de periode 1848-1917, toen er nog geen algemeen kiesrecht was en nog geen evenredige vertegenwoordiging, kwamen dergelijke conflicten veel vaker voor dan nu. In zo'n conflictsituatie is voor de regering ontbinding van de Kamer het geëigende drukmiddel en voor het parlement de motie van afkeuring of zelfs het afstemmen van een begroting. Het vertrouwensvotum en het ontbindingsrecht zijn elkaars pendanten. Het zijn in feite paardemiddelen om een conflict tussen parlement en regering op te lossen, rukken aan de noodrem om te voorkomen dat de tegenspeler doordendert op het verkeerde spoor. Deze bevoegdheden zijn te grof voor de huidige verhoudingen. Zij werken dan ook niet meer actief, maar zijn dreigend op de achtergrond aanwezig.

Nu geldt dit alles voor de verhouding tussen de Tweede Kamer en de regering. Bij de Tweede Kamer ligt immers het politieke primaat. Regeringsvorming vindt plaats naar aanleiding van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen. Fracties van regeringspartijen in de Tweede Kamer zijn door middel van een regeerakkoord aan elkaar en aan de regering gebonden. De politieke beoordeling van het regeringsbeleid is in de huidige verhoudingen overgelaten aan de Tweede Kamer.

Tegenover de regering heeft de Eerste Kamer echter ongeveer dezelfde machtsmiddelen als de Tweede Kamer. De Eerste Kamer kan wetsontwerpen verwerpen (ook begrotingen) en daarmee de gehele machinerie van de regering lamleggen. De Eerste Kamer heeft meerdere malen door haar stemgedrag ministers- of, vroeger, zelfs kabinetscrises veroorzaakt¹. De regering dreigt bovendien wel eens met het "onaanvaardbaar", als de Eerste Kamer van plan is een wetsontwerp af te stemmen dat de regering zeer dierbaar is. Hieruit blijkt dat zonder het vertrouwen van de Eerste Kamer de regering niet kan regeren. Maar zelfs al zou de zgn "vertrouwensregel" niet gelden, dan nog kan de Eerste Kamer een invloed uitoefenen die een regering het leven buitengewoon zuur kan maken. De Eerste Kamer is namelijk heer en meester over de eigen agenda. Zij kan wetsvoorstellen in haar eigen tempo behandelen en daarmee het wetgevingsproces in een door haar gewenste richting sturen.

3. Dualisme

Ten aanzien van het gedrag van fracties in de Eerste Kamer gelden geen afspraken met bijvoorbeeld de gelding van een regeerakkoord. Zij hebben dus een ruimere marge dan hun collegae-fracties in de Tweede Kamer. Een Eerste Kamerlid zal over het algemeen wel rekening houden met politieke afspraken tussen de hem verwante Tweede Kamerfractie en de regering of de coalitiepartner, maar hij was niettemin bij die afspraak geen partij².

De Eerste Kamer heeft dus meer ruimte om de inhoudelijke merites tot hun recht te laten komen. Partijpolitieke overwegingen spelen een bescheidener rol. Het verliezen van een Eerste Kamerlidmaatschap is bovendien meestal niet een noodlottige wending in een politieke carrière in opbouw, zodat naar mijn mening politieke druk op Eerste Kamerleden om zich aan het partijstandpunt te conformeren, minder effectief zal zijn dan druk op Tweede Kamerleden. Een lid van de Eerste Kamer is ex-minister, en niet aspirant-minister.

Ondanks deze grotere vrijheid hebben zich in het tijdperk sinds

de invoering van de evenredige vertegenwoordiging zeer zelden grote conflicten en instabiliteit in de verhouding tussen regering en Eerste Kamer voorgedaan. Dit is niet zozeer te danken aan het feit dat de Eerste Kamer voor dergelijke conflicten met onvoldoende bevoegdheden zou zijn toegerust. Die bevoegdheden zijn er wel degelijk. Andere factoren zijn daarvoor verantwoordelijk.

Ten eerste, de plaats van de Eerste Kamer in de volgorde van behandeling van regeringsvoornemens. Artikel 83 van de Grondwet zegt immers, dat wetsvoorstellen door of vanwege de Koning ingediend ten eerste aan de Tweede Kamer worden verzonden. Zodoende moet de politieke storm bijna per definitie in de Tweede Kamer losbarsten. Pas als eventuele problemen aldaar zijn opgelost, bijvoorbeeld door aanname van een wetsvoorstel, komt de Eerste Kamer er aan te pas³. Er moet dus wel echt iets heel bijzonders zijn als de Eerste Kamer nog aanleiding vindt tot een meeslepene controverse met de regering⁴.

Bovendien zou dat betekenen dat de Tweede Kamer haar werk niet goed gedaan zou hebben. Met name fracties van regeringspartijen zullen zich wel tweemaal bedenken voor zij een afwijkend, afwijzend oordeel zullen vellen over een wetsontwerp dat in de Tweede Kamer bij een regeringsmeerderheid wel genade heeft gevonden. Met de politieke relevantie van het onderwerp neemt die schroom natuurlijk toe.

Fundamenteel is ook het feit, dat er in de Eerste Kamer de laatste zeventig jaar altijd een regeringsgezinde meerderheid heeft gezeten. Deze meerderheid keek toe hoe haar geestverwanten in het kabinet en in de Tweede Kamer hun eventuele conflicten beslechtten. Waarom zou een regeringsgezinde meerderheid in de Eerste Kamer nog roet in het eten gooien? De vriendelijke Eerste Kamer beperkte zich tot een bescheiden bijdrage. Omdat de Eerste Kamer in meerderheid regeringsgezind is, heeft het geen zin de in de Tweede Kamer bereikte oplossingen nog eens integraal ter discussie te stellen. Zou de meerderheid niet uit regeringspartijen bestaan, dan treedt echter een fundamenteel andere situatie in. Elke ontwikkeling van de bevoegdheden van de Eerste Kamer dient tegen deze achtergrond te worden bezien.

Als men het monisme omschrijft als een intensieve overlegcultuur tussen kabinet en regeringsfracties en tussen de top van de regeringsfracties onderling gericht op conflictbeheersing en rolverdeling, dan kan men constateren dat het zich in de Tweede Kamer sterk, maar in de Eerste Kamer nog nauwelijks heeft ontwikkeld. De Eerste Kamer staat nog steeds in een vrijere, meer dualistische verhouding tot het kabinet. Daarvoor zijn wellicht een drietal reeds geschetste factoren verantwoordelijk: ten eerste de beperkte deelname van Eerste Kamerfracties aan de kabinetsformatie, dat wil zeggen de beperkte geldigheid van een regeerakkoord in de Eerste Kamer; ten tweede de afstandelijke recruitering van Eerste Kamerleden en tenslotte het feit, dat er steeds een volgzaam meerderheid was, zodat de noodzaak van intensief overleg ontbrak.

4. Meerderheidsvorming in de Eerste Kamer

De situatie dat de regeringsmeerderheid in de Tweede Kamer niet tevens eenzelfde regeringsmeerderheid in de Eerste Kamer achter zich wist, heeft zich sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging niet meer voorgedaan. De kabinetscrises van 1904 en 1907, veroorzaakt in de Eerste Kamer, dateren van vóór die tijd.

Van 1917 tot 1971 hadden de confessionele partijen op eigen kracht in de Eerste Kamer de absolute meerderheid.

In de Tweede Kamer duurt deze situatie vier jaar korter, tot 1967. De confessionelen waren in de Eerste Kamer steeds iets beter vertegenwoordigd dan in de Tweede. Sterke schommelingen gingen aan de Eerste Kamer vrijwel voorbij en in een structurele ontwikkeling als de deconfessionalisering liep de Eerste Kamer altijd enkele pasjes achter de Tweede Kamer aan, wegens het indirecte en verdragend werkende kiessysteem. Er was de grote verkiezingsoverwinning van mei 1986 voor nodig om de CDA-vertegenwoordiging in de Tweede Kamer op hetzelfde niveau te tillen als in de Eerste Kamer.

Nu echter eens in de vier jaar steeds de gehele verkiezing van de Eerste Kamer zal plaatsvinden, is het met deze schokbestendigheid gedaan. Een blik op de uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen van 1982 en 1987 leert, dat indien men de samenstelling van de Eerste Kamer rechtstreeks geheel daarvan afhankelijk maakt, politieke aardverschuivingen kunnen optreden. (In verband met de Grondwetsherziening werd ook in 1982 de gehele Eerste Kamer vernieuwd.)

Zetelverdeling van de drie grote partijen in de Eerste Kamer voor de Statenverkiezingen van 1982, erna en op basis van de verkiezingen van 1987

	Vóór 1982	Op basis van 24-3-1982	Op basis van 18-3-1987
CDA	28	26	26
PvdA	28	17	26
VVD	12	17	12

Wij zien geweldige verschuivingen optreden. Het is niet helemaal duidelijk, waaraan wij die te danken hebben. Ik geloof echter wel dat wij veilig kunnen aannemen, dat de vrij hoge percentages "zwevende kiezers" in combinatie met het lage opkomstpercentage dat bij provinciale verkiezingen gebruikelijk is, deze zware schokken veroorzaken. De thuisblijvers bepalen goeddeels de uitslag. In 1982 resulteerde dat in een Eerste Kamer, waarin VVD en PvdA even groot waren. In 1987 liggen de verhoudingen weer net iets anders.

De Eerste Kamer zal derhalve door de huidige methode van verkiezingen waarschijnlijk in de toekomst een veel grotere instabiliteit vertonen dan de Tweede. Afgezien van de vraag of dit voor een "chambre de réflexion" een gelukkige omstandigheid is, moet wel gezegd worden dat dit vergeleken bij het vorige kiessysteem een ware revolutie is. Dat de verbinding naar de Eerste Kamer nu zo direct ligt, is toch een nieuw en spannend element!

Het vraagstuk van de meerderheidsvorming in de Eerste Kamer kan reeds in de naaste toekomst net zo interessant worden als in de Tweede.

Men moet zich eens indenken dat, in tegenstelling tot de verkiezingsuitslag van mei 1986, de combinatie van CDA en VVD bij de Provinciale Statenverkiezingen de meerderheid in de Eerste Kamer niet zou hebben behouden. Afgezien van de mogelijkheid van de Staphorst-variant in de Eerste Kamer, zou het dan mogelijk geworden zijn, dat de regering in de Eerste Kamer een oppositionele meerderheid tegenover zich ziet. Alle ingrediënten voor een politieke en staatsrechtelijke impasse zijn aanwezig.

5. Ontbindingsrecht zinloos: gemankeerd dualisme

Als zich een conflict tussen een kabinet en een oppositionele Eerste Kamer zou voordoen, zou dat voor het kabinet een regelrechte ramp zijn. Regels die een gunstige uitweg zouden moeten wijzen, ontbreken geheel. In de oude situatie kon een regering de Eerste Kamer soms nog met goed gevolg ontbinden, namelijk als een andere, dat wil zeggen voor die regering gunstige meerderheid door Provinciale Staten gekozen zou worden. Daarvoor was de regering afhankelijk van toevallige factoren, maar zelfs die kunnen nu ingeval van nood geen soelaas meer bieden. De Eerste Kamer zal altijd worden geretourneerd door dezelfde Staten als waardoor ze eerst gekozen waren: een vijandige meerderheid blijft een vijandige meerderheid.

Nu het kabinet de Eerste Kamer niet kan ontbinden, is in een recht-toe-recht-aan patroon slechts één oplossing denkbaar: heengaan. Maar wellicht is nog een omweg mogelijk. Door de ontbinding van de Tweede Kamer, die nota bene wel regeringsvriendelijk is!, kan de regering het conflict tenminste aan de kiezers voorleggen. Wordt in de Tweede Kamer opnieuw een regeringsvriendelijke meerderheid gekozen, dan blijft in theorie de impasse bestaan. Maar wellicht zal de Eerste Kamer dan inzien, dat het wijsheid is het hoofd in de schoot te leggen. Min of meer à la 1868, toen het kabinet tenslotte boog voor een door verkiezingen bevestigde oppositionele meerderheid in de Tweede Kamer.

Dit alles is echter theorie: het is immers twijfelachtig of enige Nederlandse coalitie de spanningen van een dergelijke procedure zal kunnen doorstaan. Waarschijnlijk is, dat het verlies van een meerderheid in de Senaat voor het CDA het signaal zal zijn naar een andere coalitiepartner om te zien. De conclusie is, dat de Eerste Kamer onbedoeld machtiger is dan de Tweede, waartegen ontbinding wel een effectief wapen kan zijn. Ik geloof, dat de omstreden mededeling van de heer Christiaanse, fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer, tijdens de Algemene Beschouwingen vorig najaar, dat zelfs een oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer een kabinet niet mag wegstemmen, in dit licht bezien toch hout snijdt⁵.

Wellicht het belangrijkste beginsel van de dualistische spelregels was immers het machtsevenwicht tussen kabinet en Kamermeerderheid, samengebond in het ontbindingsrecht enerzijds en de vertrouwensregel anderzijds. Daaraan is nu ten aanzien van de Eerste Kamer een belangrijke poot ontvallen.

Nu de effectiviteit van het ontbindingswapen definitief geheel aan het kabinet is ontvallen, lijkt mij de vraag gewettigd of de Eerste Kamer van haar kant nog wel bevoegd is tot het heenzenden van het kabinet. Er is op dit moment echter mijns inziens geen enkele manier waarop de regering bij ontstentenis van het ontbindingsrecht, een oppositionele meerderheid in het gareel kan dwingen.

6. Andere bevoegdheden

De verkiezing van een oppositionele meerderheid zou de Eerste Kamer in de schijnwerpers zetten. Daarbij worden de diverse gebreken van dat staatsorgaan den volke getoond: het heeft te veel bevoegdheden, de Eerste Kamer is een waterhoofd.

Het is echter niet per se noodzakelijk dat zich eerst een conflictueuze situatie voordoet, om de Eerste Kamerleden hiervan te doordringen. Nu de partij-politieke verhoudingen en de onmiddellijke vertaling daarvan in de samenstelling van beide Kamers de mogelijkheid van tegengestelde meerderheden zo hebben vergroot, zal alleen al het spookbeeld van een onoplosbaar constitutioneel conflict tussen de beide Kamers op de achtergrond

invloed uitoefenen. Ook langs die weg kan een oppositionele meerderheid tot matiging worden aangezet. Dat is waarschijnlijk de enige manier waarop de Eerste Kamer de komende perikelen ongeschonden zal kunnen doorstaan. Maar alleen al deze dreiging zal waarschijnlijk ook het denken stimuleren over de mogelijkheden van een andere formele rol voor de Senaat.

Het aardige is dat nog in 1975, bij motie in de Tweede Kamer, is uitgesproken, dat aan de bevoegdheden van de Eerste Kamer niet mag worden getornd⁶. Deze motie was afkomstig van confessionele politici. Zij verwoordden de klassieke christen-democratische visie op de positie van de Eerste Kamer, stammend uit de periode van confessionele suprematie. Zij wilden kennelijk iets, dat vandaag de dag in de ogen van de heer Christiaanse geen genade meer kan vinden. Want als men zoals hij de tot nu geldende vertrouwensregel in de Eerste Kamer buiten werking wil stellen, is een veel verdergaande inperking van de bevoegdheden van de Eerste Kamer vereist. Van die bevoegdheden is de mogelijkheid een kabinet naar huis te sturen (of: naar huis te pesten) immers op dit moment slechts het logische sluitstuk. Als dus de opvatting van Christiaanse binnen het CDA gemeengoed zou worden, is het CDA in goed tien jaar tijd op dit punt "omgegaan".

Mogelijk wordt bij het zoeken naar verbeteringen omgezien naar een reparatie van het huidige feitelijk ontbreken van het ontbindingsrecht. Dit kan worden bereikt door de mogelijkheid te openen om ook de Provinciale Staten te ontbinden, of door de verkiezing van de Eerste Kamer rechtstreeks door de kiezers te doen geschieden⁷. Als men bovendien zou besluiten de verkiezingen voor beide Kamers op dezelfde dag te doen plaatsvinden, zou het probleem van de wisselende meerderheden kunnen worden opgelost. De praktische, maar ook de principiële moeilijkheden van dergelijke oplossingen lijken echter in ons huidige systeem zeer groot.

7. Het terugzendrecht

Er is ook nog de mogelijkheid de Eerste Kamer een aantal bevoegdheden te ontnemen. Een oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer levert dan minder problemen op. Men komt dan meer in de sfeer van het Engelse Hogerhuis, dat wetsontwerpen niet blijvend kan blokkeren. Of men zou eraan kunnen denken, dat beslissingen van de Eerste Kamer elders, dat wil zeggen opnieuw in de Tweede Kamer of in de Verenigde Vergadering van beide Kamers, kunnen worden gecorrigeerd. Het is immers denkbaar, dat men aan de Verenigde Vergadering een functie toekent bij het oplossen van conflicten tussen verschillende meerderheden aan beide zijden van het Binnenhof. Een "nee" van de Eerste Kamer zou dan kunnen worden gecorrigeerd door de Verenigde Vergadering.

Van groot belang lijkt mij ook, dat de Eerste Kamer in haar mogelijkheden tot vertraging van de behandeling van wetsontwerpen wordt beperkt. Men zou kunnen bepalen dat een wetsontwerp dat niet binnen zes maanden door de Eerste Kamer is afgewezen, is aangenomen. Daarbij zou men dan aan de Eerste Kamer de mogelijkheid kunnen geven een wetsontwerp in zijn geheel, van kanttekeningen voorzien, aan de Tweede Kamer terug te sturen. Op die manier wordt amendering aldaar opnieuw mogelijk. Ook dit is met geheel andere bedoelingen in 1975 al eens voorgesteld⁸. Een oneigenlijke situatie, zoals bijvoorbeeld ontstaan bij de behandeling van de Wet Toegang Ziektekostenverzekeringen, zou dan vermeden kunnen worden. Toen was de toezegging van de regering een motie uit de Eerste Kamer te zullen uitvoeren, voorwaarde voor het aannemen van het wets-

ontwerp⁹. Zo'n motie is geen amendement, maar heeft wél hetzelfde effect. En dat hoort niet. Wellicht zou ook het fenomeen van de "novelle" dan enigszins kunnen worden teruggedrongen. Mijns inziens zou ook zo'n terugzendbevoegdheid aan een strenge termijn moeten worden gebonden. Is een wetsontwerp aldus voor de tweede maal al dan niet gewijzigd in de Tweede Kamer aangenomen, dan zou mijns inziens de Eerste Kamer er helemaal niet meer aan te pas hoeven komen. Naar mijn inzicht zou dat terugzendrecht dus een drempel moeten vormen voor het definitief afstemmen, zodat dat afstemmen werkelijk niet anders dan in noodsituaties voorkomt.

Het terugzendrecht past echter eventueel ook in een simpeler systeem, waarbij de Eerste Kamer het recht een wetsontwerp te verwerpen geheel verliest en voor de keuze wordt gesteld: voorstemmen of terugzenden. Daarna heeft dan de Tweede Kamer steeds het laatste woord. Pas in een dergelijk systeem is het probleem van de verschillende meerderheden aan beide zijden van het Binnenhof definitief opgelost.

Intensievere uitoefening controle-taak

Is het echter zinvol de Eerste Kamer wel te laten beraadslagen over wetsontwerpen, zonder dat zij deze kan verwerpen? Beschouwingen over de wetstechnische en brede maatschappelijke merites van wetsvoorstellen van een staatsorgaan dat niet mag stemmen, zijn sinds de openbaarheid van adviezen van de Raad van State ruimschoots voorhanden. Bovendien: het lijkt niet nodig aan de uitgebreide adviescultuur nog de advisering van één deel van het parlement door een ander deel van het parlement toe te voegen. Door de Eerste Kamer het recht van veto, te gebruiken in uiterste nood, te doen behouden, zou zij zich in de richting van een constitutionele scherprechter kunnen ontwikkelen.

Het lijkt mij echter juist dat, zoals bijvoorbeeld de heer Jurgens¹⁰ zegt, er geen aanleiding is om de controlerende taken van de Eerste Kamer te kortwieken. Integendeel. Ter voorkoming van het "rechter spelen in eigen zaak" zou het wellicht een veel beter idee zijn geweest, de parlementaire enquêtes van de jongste tijd juist niet door de Tweede, maar door de Eerste Kamer te laten verrichten¹¹. De omstandigheid, zoals bovenomschreven, van de wat grotere afstand tot het dagelijkse politieke gebeuren maakt de Eerste Kamer daartoe beter geschikt dan de Tweede. Hoewel de zwaar partijpolitiek gekleurde gang van zaken rond de RSV-enquête daartoe ruimschoots aanleiding heeft gegeven, schijnt het idee nog weinig aanhang te hebben verworven. Het is moeilijk in te zien welke andere nuttige functie de Eerste Kamer in het staatsbestel kan vervullen, indien men de wetgevende bevoegdheden beperkt.

Paradox van de macht

Als men geen veranderingen in de bevoegdheden wenst en als de Eerste Kamer een bron van politieke instabiliteit wordt, komt afschaffing natuurlijk hoe langer hoe dichterbij. Het aardige is, dat de eerste tekenen van een militante opstelling van de Eerste Kamerfractie van de PvdA tijdens de Algemene Beschouwingen eind 1986 in de Eerste Kamer reeds vernomen zijn. De woordvoerder van die partij, die nota bene voorstander is van afschaffing van de Eerste Kamer, pleitte toen voor het recht van de Eerste Kamer om desnoods het kabinet naar huis te sturen. Het is ironisch, maar hij heeft gelijk: sneller dan abstracte staatsrechtelijke debatten of nota's over de positie van de Eerste Kamer, zal een dergelijk gretig gebruik van de ruime bevoegdheden van de Eerste Kamer bijdragen aan de bereidheid die Kamer op te doeken!

Hier staat de PvdA voor een dilemma.

Het lijkt echter logisch dat de PvdA zich een machtig politiek strijdmiddel als de Eerste Kamer niet zomaar uit handen laat slaan. Al eerder schrapte D66 het streven naar afschaffing van de Eerste Kamer uit haar verkiezingsprogramma. De heer Christiaanse verkondigt onorthodoxe confessionele staatsleer en in de PvdA is kennelijk ook een herwaardering van de Eerste Kamer gaande. Kennelijk ruilen de confessionelen en progressieven onder druk van het nieuwe kiessysteem hun traditionele standpunten over de Eerste Kamer uit.

In dit debat voorafgaand aan de Statenverkiezingen heeft de VVD volstaan met een beschrijving van de huidige bevoegdheden van de Eerste Kamer en geconstateerd, dat de uitvoering van het regeerakkoord door een eventueel meerderheidsverlies moeilijker zou worden. De indruk is ontstaan, dat de VVD tevreden is met de huidige bevoegdhedenverdeling.

9. Conclusie

Het lijkt mij geen overbodige luxe voor de VVD in het debat dat over deze kwestie periodiek zal oplaaien, een actieve rol te spelen. De jongste wijziging van de Grondwet met betrekking tot het kiezen van de Eerste Kamer heeft de VVD als kleinste regeringspartij een plaatsje op de schopstoel opgeleverd. Gegeven de omstandigheden, dat de partijpolitieke verhoudingen immers structureel een beeld te zien geven van het zweven rond de 50 procent van de combinatie CDA-VVD, was het wellicht voor de VVD weinig gelukkig het oude systeem van verkiezing te verlaten. Nu wacht ons immers iedere keer, na het nemen van de horde bij de Tweede Kamerverkiezingen, nog eens het obstakel van de Statenverkiezingen¹². Bij handhaving van het oude verkiezingssysteem, zouden de problemen zich veel minder snel voordoen. Alleen een structurele, in plaats van incidentele terugval van CDA en VVD onder de 50 procent zou dan immers in de Eerste Kamer problemen opleveren.

Het komt mij echter voor, dat nu eenmaal aan de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer gesleuteld is, ook andere veranderingen niet langer onbespreekbaar zullen zijn. De VVD behoort een open oog te hebben voor de mogelijkheid, de bevoegdheden van de Eerste Kamer op wetgevend terrein te beperken. Voor blijvende regeringskansen van de VVD zouden die beperkingen welens bevorderlijk kunnen blijken.

Voordat dergelijke wijzigingen echter in onze Grondwet zullen zijn opgenomen, vloeit er waarschijnlijk weer koel, helder water bij Lobith ons land binnen.

Noten

1. J.H.C. van Zanen, "De Eerste Kamer en de vertrouwensregel, of: je weet maar nooit hoe een koe een haas vangt", *Ars Aequi* (1985), p. 374. Volgens Van Zanen zijn er in totaal drie kabinetcrises en tien ministerscrises geweest naar aanleiding van de opstelling van de Eerste Kamer, terwijl ook een enkele maal een individuele staatssecretaris het veld moest ruimen.

2. Een lichte neiging naar een nauwere betrokkenheid en meer monisme is er natuurlijk wel. De praktijk is immers sterker dan de leer. De heer Christiaanse, fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer, begroette tijdens de Algemene Beschouwingen op 11 november 1986 het kabinet Lubbers-II als een verwant parlementair kabinet en steunde expliciet zijn optreden. De heer Zoutendijk, VVD, zei het onomwonden: "Mijn fractie is formeel niet gebonden aan dit regeerakkoord maar aanvaardt de politieke wilsovereenstemming tussen CDA- en VVD-fractie in de Tweede Kamer als een belangrijk uitgangspunt voor haar politieke handelen".

3. M. Wolters, "Is de Eerste Kamer overbodig?", in: *Bestuurswetenschappen*, maart/april 1978, nr. 2, p. 2: "De meest controversiële voorstellen bereiken de senaat dus al niet".

4. Het is nog maar zeer de vraag of een dergelijke controverse zich naar aanleiding van het verwerpen van de Onderwijsvoorrangwet en het ongewijzigd doorzetten op dit gebied van minister Deetman zal ontwikkelen, c.q. op het tijdstip van het verschijnen van dit blad zal hebben ontwikkeld.

5. Handelingen Eerste Kamer, 1986-1987, nr. 5, p. 338.

6. Motie De Kwaadsteniet, ingediend bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, 21 januari 1975, Tweede Kamer, 12 944, nr. 22. Hierbij moet worden bedacht, dat de wens dat de Eerste Kamer haar bevoegdheden zowel naar geschreven als ongeschreven recht behoudt, zoals de motie het uitdrukt, zeker voor een deel zal zijn ingegeven uit sterke overwegingen. Men wilde een dam opwerpen tegen de vernieuwingsdrang van het kabinet-Den Uyl. De motie is met steun van de VVD en klein rechts aangenomen.

7. Het aardige is, dat ieder denkbaar voorstel om tot een andere structuur of functie van de Eerste Kamer te komen, in de loop van de geschiedenis al wel eens gedaan is. Geen van de voorstellen hier gedaan is echt nieuw. Nieuw is de onstabiele wijze van politieke samenstelling. Dat maakt de oude voorstellen in de naaste toekomst waarschijnlijk kansrijker. In 1922 werd bijvoorbeeld dezelfde zittingsduur en verkiezing van de Eerste Kamer voorgesteld als nu in de Grondwet is vastgelegd, alleen gecompleteerd met het recht van de regering om de Provinciale Staten te ontbinden. Bij ontbinding zou dan in ieder geval de kans bestaan, dat er een andere meerderheid zou worden geretourneerd. Niettemin wees de Eerste Kamer het af met 24 stemmen tegen 21 stemmen. J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Nijmegen 1957, pp. 7-12.

8. Motie De Kwaadsteniet, Tweede Kamer, 12 944, nr. 23. Hier werd een dergelijk terugzendrecht voorgesteld als uitbreiding van de bestaande bevoegdheden van de Eerste Kamer. In mijn voorstel is het bedoeld als onderdeel van een beperking.

9. Motie Veder-Smit, Eerste Kamer, 18 972, 1985-1986, nr. 110h. Deze motie verzocht de regering om een bepaalde groep personen op een bepaalde manier te behandelen, en wel door ze onder het regime van een bepaald artikel uit de te doen vallen. Deze motie is aanvaard en wordt uitgevoerd. De werking is gelijk aan die van een aangenomen amendement.

10. E. Jurgens, "De Eerste Kamer". *Volkskrant* 10 januari 1987.

11. J.M. Polak, "Parlementariërs zijn geen rechters", in: *Nederlands Juristenblad*, 1984, p. 1293 en *Nederlands Juristenblad*, 1986, p. 1282.

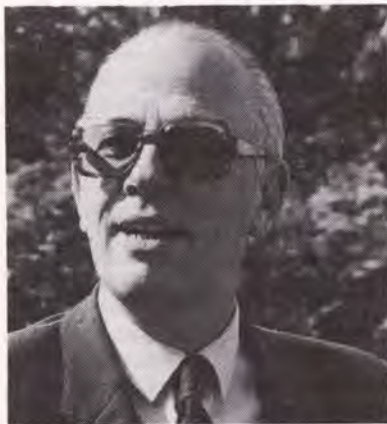
12. Dit is allerminst wijsheid achteraf. Rond de tijd van de stemming over het nieuwe kiessysteem had de VVD ervaring opgedaan met de krappe meerderheid van het kabinet Van Agt-I. Bovendien waren er de Kamerverkiezingen van 1972 en van 1981 geweest, die beide geen meerderheid voor confessionelen en VVD hadden opgeleverd en - dus - resulteerden in kabinetten van CDA en PvdA. Meestal doet zich ook de situatie voor, dat VVD en PvdA samen onder de 50 procent blijven, zoals in 1981, zodat getalsmatig er maar één rol voor de VVD is weggelegd: oppositie.



* Drs. P.W.M. Smit was tot voorkort beleidsmedewerker bij de VVD-fractie in de Tweede Kamer en volgt nu een postdoctorale opleiding aan de Universiteit Twente.

De VVD en het DNPP

Een decennium werken voor de wetenschap



W.J.A. van den Berg*

Inleiding

In januari 1988 jubileert de VVD. De viering van dat jubileum zal ongetwijfeld door menig wetenschapper worden aangegrepen om het liberale verleden in verantwoorde beelden vast te leggen. En ook degenen die zich aan de rand van de wetenschap weten, zullen wellicht behoefte gevoelen zich met het verleden 1948-1988 in te laten. In alle gevallen mag worden gehoopt dat de "Dichtung" de "Wahrheit" niet zal overtreffen.

De belangstelling voor geschiedschrijving over het liberalisme is in het jongste decennium toegenomen, gelet op publicaties en vooral gelet op de belangstelling die aankomende historici en politicologen aan de dag leggen bij het schrijven van doctoraal-scripties.

Naast de raadpleging van de gebruikelijke archieven wordt op relatief grote schaal zowel gebruik gemaakt van het Rijksarchief te 's-Gravenhage, het archief van de VVD (voor zover dat in eigen beheer is) als van de documenten die zich in het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) te Groningen bevinden. Dit centrum vervult reeds een groot aantal jaren een belangrijke rol om allen, die belangstelling hebben voor het liberale verleden, de weg in het onderzoek te wijzen. Waarom is dit centrum in het bijzonder voor de VVD zo belangrijk?

Het ontstaan van het DNPP

Het DNPP is in 1973, mede door het initiatief van Prof. Dr. I. Lipschits (onder andere één van de leermeesters van Hans Wiegel) tot stand gekomen. Na eerst een "particuliere instelling" te zijn geweest, is in 1977 besloten het centrum ten nauwste te verbinden met de Rijksuniversiteit Groningen. Wél is vastgelegd dat voor het inhoudelijke het DNPP zelfstandig is onder de directe eindverantwoordelijkheid van het College van Bestuur van genoemde universiteit. Het DNPP is dus zelf verantwoordelijk voor de uitkomsten van onderzoek, waarbij die onafhankelijkheid ook tot uitdrukking komt in het feit dat het op generlei

wijze gelieerd is met één of meer politieke partijen. De medewerkers (in 1976 een professioneel zesttal) hebben ongetwijfeld een eigen politieke mening, maar zij zijn er allereerst tot "nut van het algemeen"; diensgevolge zal dit neutrale centrum zich niet tot een politieke kleur hebben te bekennen.

De taken van het DNPP¹

Twee belangrijke taken heeft het DNPP: dienstverlening aan instellingen en individuen en beheer en ordening van een veelheid van documenten.

In het verkiezingsjaar 1986 bezochten ruim 1200 gebruikers het centrum. Die gebruikers waren zowel doctoraal-studenten, als universitaire docenten, partijleden, journalisten, leraren en leerlingen van middelbare scholen. Voorts werd onder andere medewerking verleend aan het houden van lezingen voor het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en de Universiteit van Oldenburg. Tenslotte werd een uitgebreid literatuuronderzoek verricht over "de (her)oprichting van politieke partijen direct na de Tweede Wereldoorlog" ten behoeve van deel 12 van "Het Koninkrijk der Nederlanden tijdens de Tweede Wereldoorlog" van Dr. L. de Jong.

Voor wat documentatie betreft kan gewezen worden op de volgende hoofdbestanddelen:

1. systematische bibliografie, waarin onder andere artikelen van en over alle partijen, partijbladen, opiniebladen, enkele dagbladen en wetenschappelijke tijdschriften, alsmede boeken en brochures worden verwerkt;
2. knipselarchief, waarin op basis van vier dagbladen relevante artikelen per partij chronologisch worden geordend;
3. handbibliotheek, waarin overzichts- en achtergrondwerken worden verzameld;
4. brochurecollectie, waarin - zoveel als mogelijk - alle brochures die politieke onderwerpen betreffen worden ondergebracht;
5. collectie dag-, week- en partijbladen, waarbij naar volledigheid wordt gestreefd als het gaat om de laatst genoemde categorie;
6. geluidsarchief, waarin voorkomen integrale geluidsopnames van belangrijk geachte partijcongressen;
7. affiche-collectie met een zo groot mogelijk aantal affiches van de politieke partijen, zowel van na 1945 als van vóór de Tweede Wereldoorlog;
8. archivalia zowel ontvangen van particulieren als van politieke partijen, waarbij in de afgelopen jaren een aantal omvangrijke collecties aan het DNPP is geschonken.

In genoemde bestanden nemen de documenten die relevant zijn voor de bestudering van het fenomeen "VVD" naar aard en omvang een zeer belangrijke plaats in. Wat is daarvan de reden?

De VVD en haar documenten

Anders dan bij de PvdA en het CDA kent de VVD geen documentatiecentrum dat, of structureel of gevoelsmatig, ge(ver)bonden is met de partij.

De Tweede Wereldoorlog sloeg ook in de archivalia van de liberale groeperingen grote gaten. Zo werd het archief van de Liberale Staatspartij door de bezetters naar de zoutmijnen in Beieren afgevoerd, waarna het tijdens het oprukken van de Amerikaanse troepen in 1945 door de SS werd vernietigd. Dit geschiedde mede uit wraak voor de illegale activiteiten die liberalen als Prof. Mr. B.M. Telders en degenen die verbonden waren met het liberale verzetsblad "Slaet op den Trommele", ontpleooiden. Ongetwijfeld heeft die ervaring om niet zelf meer direct over alle archiefstukken te kunnen beschikken, zowel het hoofdbestuur van de Partij voor de Vrijheid als dat van de VVD ertoe gebracht geen stukken meer aan anderen af te staan.

Echter, "wat te doen met een archief?" is voor een kleine behuizing, waarover eerst de Partij van de Vrijheid en later de VVD beschikte (Koninginnegracht 61 tot 7 september 1972 en vervolgens pand Koninginnegracht 57 te 's-Gravenhage), een vraag van zowel lijfsbehoud als van management. Archieven plegen namelijk bij niet daartoe uitgeruste instellingen meestal de slechtste plaatsen te krijgen: of de kelder (te vochtig voor documenten), of de zolder (te zwaar voor het huis).

In 1977 werd de toestand onhoudbaar. Op verzoek van de algemeen secretaris stemde het dagelijks bestuur van de VVD erin toe, adequate maatregelen te treffen². Een eerste schoning van het bestand maakte het mogelijk dat archivalia van diverse onderdelen van de partij (afdelingen, centrales, commissies) werden ondergebracht in afdeling van het Rijksarchief³ en voorts werd een intensief contact gelegd met het DNPP, dat in de loop van de daarop volgende jaren de beschikking kreeg over die stukken die qua karakter zich er wellicht minder toe leenden om in het Rijksarchief te worden opgeborgen. Waar het eerst nog handelde om stukken van vóór 1967, is thans een continue stroom op gang gekomen in de richting van het Rijksarchief en het DNPP. Daarmee is de laatst genoemde instelling geworden tot een studiecentrum vooral voor allen, die het wel en wee van de geschiedenis van het liberalisme in het algemeen en die van de VVD in het bijzonder ter harte gaat.

Deze ontwikkeling begint thans vruchten af te werpen⁴. Zijn de vruchten ook rijp?

Van ondernemerspartij tot volkspartij?

Telkenjare geeft het DNPP een jaarboek uit. Het jaarboek 1986 bevat een artikel van de hand van Dr. A.P.M. Lucardie⁵, met als titel "Van ondernemerspartij tot volkspartij? (De VVD en haar verhouding tot de werkgeversorganisaties (SWV en VNO))".

Was de VVD bij de aanvang een ondernemerspartij en werd de VVD in de loop van de jaren zeventig en tachtig een volkspartij? Deze vraagstellingen vormen voor Lucardie vertrekpunten in zijn studie. Om die vragen te kunnen beantwoorden onderzocht hij de verstandhoudingen tussen de VVD en respectievelijk het Centraal Sociaal Werkgeversverbond en het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Hij raadpleegde de verkiezingsprogramma's van de VVD, het partijblad *Vrijheid en Democratie* en het blad *De Onderneming*. Voorts ging hij na of er sprake was van een personele relatie tussen de VVD (bijv. de fracties, het hoofdbestuur) en genoemde "verbonden". Een duidelijke caesuur brengt Lucardie aan in de tijd. Voor hem is 1967 een keerpunt. Waarom?

Was in de jaren vijftig de band tussen de VVD en de werkgeversorganisaties uitermate zwak, in de jaren zestig wijzigde dat beeld zich in enige mate. In de jaren vijftig toonden CSWW en VNO⁶ nauwelijks enige belangstelling voor de VVD. Het CSWW

stond niet te juichen, toen de PvdA plaats maakte voor de VVD. De besluiten die volgden over vrije loonpolitiek en verhoging ambtenarensalarissen hadden niet hun onverdeelde instemming. Voorts vreesden zij vergroting van de politieke tegenstellingen.

De conclusie van Lucardie is, dat er geen sterke banden tussen de organisaties waren, wèl waren er persoonlijke banden (Stikker, Visser, Twijnstra en Sidney van den Bergh). In 1963 en volgende jaren werd dit persoonlijk element echter versterkt. Hij noemt de namen van Van der Pols (de nieuwe partijvoorzitter), C.G. van Dijk en J. van Someren (leden hoofdbestuur) en de kamerleden Joekes, Rietkerk, De Koster en Delprat, die allen als prominenten op enigerlei wijze met het bedrijfsleven te maken hadden. Maar ondanks die persoonlijke banden kwam het verscheidene malen tot meningsverschillen tussen VVD en werkgevers.

De VVD nam soms in toenemende arbeidsconflicten een gematigder standpunt in dan de werkgevers. Lucardies conclusie voor de hele periode tot 1967 is, dat de afstand tussen de VVD en de werkgevers, die bepaald niet gering was, aanvankelijk in de jaren zestig wat werd verkleind, om aan het eind van de jaren zestig weer toe te nemen. Tussen 1959 en 1971 was het zeteltal van de VVD in de Tweede Kamer gedaald van 19 tot 16. Terwijl overige partijen zich bezighielden met "vernieuwingen, plannen voor concentratie of fusie... stond de VVD alleen, en bovendien bedreigd door concurrenten".

Tot zover Lucardie.

Het blijft een hachelijk zaak om uit onder andere de inhoud van verkiezingsprogramma's, artikelen in (partij)bladen en cumulatie van functies op te maken, of er wel dan niet een relatie bestaat tussen de ene en de andere organisatie, waar het gaat om wederzijdse beïnvloeding. Motieven van personen om iets te doen of te laten zijn in de meeste gevallen voor de onderzoekers niet in de bronnen terug te vinden. Schrijver dezes is niet bij machte om het onderzoek van Lucardie over te doen. Over gegevens van de werkgeversorganisaties beschikt hij niet. Maar wèl kunnen de notulen van de vergaderingen van het hoofdbestuur van de VVD worden geraadpleegd. In geen der notulen wordt ook maar met een woord gerept over de verhoudingen van de VVD ten aanzien van werkgeversorganisaties (en de notulen uit die dagen zijn zeer uitvoerig!). Dat de komst van Van der Pols - als voorzitter - wordt gezien als een versterking van die band, lijkt hem - gelet op de beschikbare gegevens - een aan Van der Pols ten onrechte toegeschreven invloed die in geen dele door de bronnen wordt bevestigd. Van der Pols heeft gedurende de gehele periode van zijn voorzitterschap (1963-1969) een duidelijke scheiding aangebracht tussen zijn partij-opstelling en zijn werkgevers-opstelling. Noch in notulen noch in andere archivalia is het tegendeel aantoonbaar⁷. Ook ten aanzien van de overige door Lucardie genoemde personen valt na bestudering van de archiefstukken van de VVD geen andere conclusie te trekken.

In de jaren zeventig ziet Lucardie de VVD en het VNO dichter bij elkaar komen. Onder andere concludeert hij dat door te wijzen op een artikel in het VNO-blad van de hand van Hans Wiegel, waarin de passage voorkomt "de ondernemer moet zich bewust zijn, dat hij een maatschappijbeschouwing belichaamt, en dat kan niemand op den duur ongeëngageerd laten"⁸. Wiegel gaf die maatschappijbeschouwing geen naam, zegt Lucardie, maar stelt hij: de lezer zal "daarin het conservatieve liberalisme van de VVD moeiteloos herkend hebben". Dat is een interpretatie voor rekening van de auteur. Heeft hij onderzocht wat Wiegel met die

passage bedoelde?

En dan "het conservatieve liberalisme"! Waarom dat bijvoegelijke naamwoord? Nu is conservatief geen scheldwoord, maar praat de auteur nu niet een hele reeks van tegenstanders van de VVD na? De grote liberale Dresselhuys had al in de jaren twintig gesteld, dat "het liberalisme is als een stad met vele poorten". Liberalen komen en gaan niet steeds door dezelfde poort en ook niet op dezelfde tijd! Dus waarom dat woord conservatief?

Nogmaals, de wijze van bestudering van de beschikbare bronnen en de interpretatie van de gegevens zijn en blijven zeer subjectief. Anders is het gesteld met het vermelden van feiten. Op blz. 161 maakt Lucardie in deze een ernstige fout. Hij vermeldt dat de VVD in 1977 een "bescheiden winst" maakte bij de Tweede Kamerverkiezing. Hij relateert dat aan het feit dat de VVD van 14,4 procent op 14,9 procent kwam. Raadpleging van enige eenvoudige boekjes had hem geleerd dat het percentage 17,9 moest zijn. Een bescheiden winst? Een formidabele winst, naar Nederlandse maatstaven gemeten. Van 22 naar 28 zetels: een toeneming in zeteltal van 27,3 procent. Overigens: ook al zou het hier om een drukfout gaan, dan blijft zijn kwalificatie van de winst onbegrijpelijk.

In de jaren tachtig kwam een kentering van het economisch klimaat. "Meer markt, minder overheid", zei de VVD. Lucardies zienswijze dat die leuze aansloeg, is naar alle waarschijnlijkheid juist. VVD en VNO vonden elkaar. Bewust of onbewust? Dit wordt niet aangegeven. VVD-verkiezingsprogramma's worden niet door het VNO geschreven, evenmin als het bestuur van het VNO uitspraken doet die zijn voorgezegt door de VVD. Een algemeen voorkomende fout is, dat velen buiten de liberale levensbeschouwing staanden de neiging hebben te denken in structuren en vooropgezette personele bindingen. Het toeval speelt echter in de historie vele malen een rol. Een deterministische benadering wordt door liberalen afgewezen.

Lucardies conclusie is overigens dat de VVD (qua organisatie, electoraat, ledenbestand en leiding) een volkspartij is, "zij het met duidelijke oververtegenwoordiging van de oude en nieuwe middenklasse. De VVD is dus geen partij van ondernemers, maar misschien wèl een partij voor ondernemers". Dat voor dan te interpreteren als openstaand voor de ideeën van de werkgevers. Want "de identificatie" van de VVD met het VNO komt blijkbaar spontaan tot stand.

Aan de zienswijze van Lucardie kan worden toegevoegd, dat

de indruk bij de huidige algemeen secretaris van de VVD bestaat, dat het aantal ondernemers dat lid van de VVD is zo gering is, dat als dat aantal maatgevend zou zijn voor het aantal werkgevers in Nederland, het met het bedrijfsleven zeer slecht gesteld zou zijn.

Tenslotte

Dat geschiedschrijving een discussie zonder eind is, is een oud adagium. Ook het artikel van Lucardie gaat de weg op die tot geen einde leidt. Maar wèl tot een goede start. Zijn onderzoek is veelbelovend. Zijn verhaal is boeiend. De belangstelling voor het reilen en zeilen van de VVD wordt er sterk door gestimuleerd. Dat meer studies mogen volgen! Het zal het geschakeerde verleden van het liberalisme in Nederland van nog diepere tinten voorzien. Mede als aanzet tot de komende reeks van publicaties over veertig jaren VVD heeft Lucardie een moedige poging gewaagd dat verleden te verbeelden: en wie niet waagt, die niet wint. Ook dat is een oud (liberaal) adagium.

Noten

1. Deze gegevens werden ontleend aan het Jaarboek 1986 van het DNPP, pp. 3 e.v.
2. Was mede ingegeven door de noodzaak om tot uitbreiding van het algemeen secretariaat over te gaan.
3. Een uitgebreide plaatsingslijst van stukken werd opgesteld. (in het bezit van het Rijksarchief en de VVD.)
4. In samenwerking met de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting zal het DNPP ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van de VVD een studie het licht doen zien, waarin onder leiding van de huidige directeur van het centrum, Drs. R.A. Koole, een aantal medewerkers van het DNPP vooral de organisatie van de partij in haar historische ontwikkeling zal beschrijven.
5. Dr. A.P.M. Lucardie is wetenschappelijk medewerker van het DNPP; zijn artikel beslaat de pp. 151 t/m 169.
6. Verbond van Nederlandse Werkgevers; het VNO ontstond in 1968.
7. In het komende jubileumboek over liberale kopstukken schrijft W.J.A. van den Berg over Ir. K. van der Pols.
8. De Onderneming (1972), nr. 16, p. 3.

** W.J.A. van den Berg is sedert 1975 algemeen secretaris van de VVD. Van huis uit historicus, heeft hij zich in diverse publicaties onder andere bezig gehouden met de geschiedschrijving van de VVD.*

DE FLANDRIA GASHAARDEN PASSEN IN ELK INTERIEUR EN ZIJN UITERST PRIJSVRIENDELIJK

Superia/Flandria
Vijftien Morgen 27
3901 HA Veenendaal
Postbus 117
3900 AC Veenendaal
Telefoon 08385-28237 of 26400
Telex 30551

FLANDRIA
om warm van
te worden

Boekbespreking: Hoe wordt de Samenleving het best ingericht

opstellen over constitutionele en ideologische strijdvragen*

U. Rosenthal**



Dit boek bundelt een aantal artikelen, papers, redevoeringen en andersoortige inspanningen van de Rotterdamse hoogleraar staatsrecht Couwenberg. Het is meteen ook bedoeld als jubileumuitgave van het tijdschrift *Civis Mundi* (vroeger Oost-West geheten) bij gelegenheid van zijn vijftienvigjarig bestaan. Deze vorm van jubileren tekent meer dan wat ook de betekenis van Couwenberg voor genoemd tijdschrift en de ermee verweven stichting. Het tijdschrift had bij zijn oprichting het oogmerk "met harde feiten aan te tonen dat de westerse waarden een beter uitgangspunt zijn ter bevordering van maatschappelijke vooruitgang dan het communisme" (p. 1).

Vijftienvig jaar later koppelen het blad en de stichting - moeiteloos, zo lijkt het - een universele, mondiale oriëntatie aan een interesse voor actuele vraagstukken in de Nederlandse samenleving. Ik bedoel daar niets onaardigs mee. Men kan bedenkingen hebben tegen een dergelijke combinatie van wereldomvattende reikwijdte en "typisch" Nederlandse besognes, maar men kan ook bewondering hebben voor de hardnekkig poging van - inderdaad - een kwart eeuw om vanuit grootse ontwikkelingsschema's en structuurvoorstellingen maatschappelijke en politieke feiten en feitjes te beschouwen.

Couwenberg heeft zijn verspreide geschriften samengebracht onder vijf thematische etiketten: het Oost-West-conflict, mensenrechten, ideologische vraagstukken, problemen der democratie en nationaliteitsproblemen. Onder elk van die etiketten treft men uitgesproken meningen aan. Over de Oost-West-betrekkingen als niet minder dan "een nieuwe wereldomvattende manifestatie van het polarisatiemechanisme, dat sinds de burgerlijke revoluties der 18e eeuw telkens opnieuw ingezet en gehanteerd wordt als instrument in politieke en maatschappelijke veranderingprocessen" (p. 22). Over de fundamentele tegenstelling tussen Oost en West inzake de mensenrechten en over de complicaties van botsende grondrechten in Nederland. Over de bete-

kenis van de "spirituele dimensie" in de politiek. Over de obstakels op weg naar politieke vernieuwing in de Nederlandse democratie. Over het doorbreken van taboes (bijvoorbeeld met betrekking tot de relaties tussen autochtonen en allochtonen).

"Hoe wordt de samenleving het best ingericht?". Dat is de titel van deze bundel. Wie over deze vraag meer duidelijkheid wil hebben, zal die aan de hand van dit boek niet krijgen. Hier ligt het probleem, waarmee de lezer van dit geschrift van Couwenberg - ook trouwens wanneer hij kennis zou nemen van Couwenbergs meerdelige "Modern Constitutioneel Recht en Emancipatie van de Mens" - blijft zitten. Ook in deze bundel vermengt Couwenberg beschrijvingen van eeuwenlange processen met opsommingen van "fashions and fads" A.D. 1987, combineert hij beschouwingen over de staat zonder overgang met vertogen over de staatsrechtelijke studie van de staat (ongetwijfeld is er een relatie, maar die zou dan wel helder gesteld moeten worden) en - voor mij het lastigste punt - blijft hij toch uiteindelijk het antwoord schuldig op de vraag naar de grote lijnen in de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.

Terug naar de ontwikkelingsschema's en structuurvoorstellingen van Couwenberg: die zijn kennelijk, met alle respect voor de voortdurende verwijzing naar de burgerlijke revoluties van de 18e eeuw, niet helder en strak genoeg om houvast te geven bij toepassing op ontwikkelingen en politieke feiten van later datum.

Dat wil niet zeggen dat er geen behartenswaardige passages in dit boek te vinden zijn. Voor liberalen is Couwenbergs opstel over religie en secularisatie, en over de *soms* weinig benijdenswaardige positie van vrijzinnig-liberalen, zeker belangwekkende leesstof. Het essay over de voor- en nadelen van het referendum - in de lijn van Couwenbergs "acitegroep" pro het referendum - roept de vraag op of Couwenberg die voor- en nadelen zelf ordentelijk gewogen heeft (ongeacht de vraag of men zijn uiteindelijke oordeel zou delen). Op zijn minst prikkelend mag bovendien zo af en toe Couwenbergs woordgebruik heten: "In cultureel opzicht is een reveil van de groot-Nederlandse gedachte alleszins gewenst voor de verdere ontwikkeling van een algemeen-Nederlandse cultuur" (p. 157).

* Prof. Dr. S.W. Couwenberg, "Hoe wordt de samenleving het best ingericht?" *Opstellen over constitutionele en ideologische strijdvragen* (Van Gorcum, Assen 1987).

** Prof. Dr. U. Rosenthal is lid van de redactie van *Liberaal Reveil* en verbonden aan de Vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden.

Themanummer
Techniek, Ethiek, Politiek



liberaal REVELL

*Liberaal Reveil is een uitgave van de
Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.*

Redactie

Drs. J.A.Weggemans
(voorzitter)
J.J. van Aartsen
Dr. R.Braams
Drs. J.G. Bruggeman
Dr. K. Groenveld
Drs. B.R.A. Gijzel
Drs. J.A. de Hoog
R.A. Houwing
Mevr.Ir. L.J. Kolff
(eindredacteur)
Prof.Dr. S.K. Kuipers
Mr. H.C.G.L. Polak
Prof.Dr. U. Rosenthal
Mevr.Mr. Y.H. Schaefer
Prof.Ir. J.J. Sterenberg

Redactieadres:

Koninginnegracht 55a
2514 AE 's-Gravenhage
telefoon: 070-63.19.48

Wenken voor het schrijven van artikelen
voor Liberaal Reveil zijn op het redactie-
adres verkrijgbaar.

Abonnementenadministratie:

Mevrouw M.P. Bijlsma-Moene
Abel Tasmanplantsoen 20
2253 KA Voorschoten
telefoon: 071-76.83.65
Giro: 240200 t.n.v. "Stichting Liberaal
Reveil" te Voorschoten.

De abonnementsprijs (4 nrs.) bedraagt
f 35,- per jaar. Voor jongeren onder de
27 jaar is de prijs f 25,-. Losse nummers
f 9,-

Advertentietarieven op aanvraag
beschikbaar.

Bestuur

Mr. W.J. Geertsema
(voorzitter)
Prof. Dr. J.A.A. van Doorn
Dr. L. Ginjaar
Mevr. S.M. Hoorn
Drs. L.M.L.H.A. Hermans
Mevr. W.P. Hubert-Hage
Drs. P.J.H.M. Luyten
(secretaris)
Mr. J.J. Nouwen
Mr. J.A. Reus
(penningmeester)
Drs. J.W.A.M. Verlinden

INHOUDSOPGAVE

Column:

Politieke Dynamiek en Technologische
Ontwikkeling 95
U. Rosenthal

Technische Dynamiek en Liberale
Politiek 96
J.A.A. van Doorn

Moderne Landbouw
een wisselwerking tussen natuur en techniek 99
D. Luteijn

Ethiek en Defensie:
geen pasklare antwoorden 102
W.F. van Eekelen

Milieu en Technische Ontwikkelingen 104
E.H.T.M. Nijpels

Privacy en Persoonsregistratie 107
W.J. Slagter

De Monopolie-Positie van de
Journalist verdwijnt 112
F.L.M. Lafort

Liberaal Solidair of Solidair Liberaal? 114
P.C. Lange

Lay-out en technische vormgeving: Marry P. Bijlsma-Moene
Illustraties: Jan Milders

Politieke Dynamiek en Technologische Ontwikkeling



U. Rosenthal*

Een opinie-onderzoek. Waaraan denkt U bij de trits techniek, politiek, ethiek? Het antwoord zal ongetwijfeld luiden: de techniek gaat in hoog tempo verder; de politiek ziet toe; de ethiek doet moedige, doch vertwijfelde pogingen te redden wat er te redden valt.

Techniek laat zich moeiteloos vertalen in dynamische termen: technologische ontwikkeling, informatisering, automatisering. De politiek lijkt vastgeklonken aan een inherente statica. Hoort U nog weleens spreken over politieke ontwikkeling? Het tegendeel is veeleer het geval: doormodderen. Uit de ethische hoek (praktische wijsbegeerte) komen - zo zal gezegd worden - af en toe verfrissende geluiden, ook al worden technische ontwikkelingen eerder als "ethisch niet verantwoord" dan als "ethisch prijzenswaardig" aangemerkt.

Misschien is hiermee ten principale de rolverdeling tussen techniek, politiek en ethiek gegeven. Maar het lijkt op zijn minst zinnig die rolverdeling kritisch te beschouwen. Laten wij ons tot de tegenpolen techniek en politiek beperken. Waar is, naast de technologische ontwikkeling, de politieke dynamiek gebleven? Als het gaat zoals het in de afgelopen tien-vijftien jaren gegaan is, wordt de politiek door de techniek op steeds groter afstand gezet.

Politieke macht: iets kunnen doen

Eén van de belangrijkste problemen in de relatie tussen politiek en techniek lijkt mij te zijn, dat de politiek zich vooral opwerpt als het domein waar de gevaren en risico's van nieuwe technologieën uitgemeten worden. Op zichzelf is er niets op tegen dat de negatieve kanten van technologische ontwikkelingen aan de orde komen. Vanzelfsprekend is de politieke arena daartoe één van de aangewezen plaatsen. Maar naarmate het politieke domein veeneenzelvig wordt met "matiging" en "afremming" van technologische ontwikkelingen, met "opassen voor", "letten op", is - om in die terminologie te blijven - het risico niet denkbeeldig dat de afstand tussen politiek en techniek alleen maar groter wordt.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat de politiek een dienst bewezen wordt met platitudes over techniek en technologie. Zo is de politieke arena de geëigende plaats voor discussies en beslissingen over maatschappelijke gevolgen van nieuwe technologieën. In de politieke arena mag best aan de orde komen of sommige zogeheten technologieën inderdaad techno-logisch in elkaar zitten, dan wel nog het nodige aan research en ontwikkelingen zullen moeten doen om als technologie aangemerkt te kunnen worden. Maar het politiek bestel en het politieke debat mogen niet blijven steken in een defensieve opstelling jegens technologische ontwikkelingen.

Internationalisering

Technologische ontwikkelingen zijn internationale ontwikkelingen. Het is duidelijk dat de soevereine staat - een uitvinding uit het vroeg-mechanische tijdperk - geen partij vormt voor nieuwe technologieën. Toch wordt bij de relatie tussen politiek en techniek nog veel te gauw gedacht aan het binnenlandse domein. Wij breken ons, liefst in defensieve termen, het hoofd over wat ons te doen staat. Onderwijl staan de kerncentrales in een dichte ring om ons heen; de wetenschappelijke research-and-development is onderwerp van harde internationale competitie; informatica en communicatie - met inbegrip van het crimineel gebruik ervan - kennen geen territoriale grenzen.

Het vervelende is dat weinigen staan te juichen over de internationale politieke gang van zaken. Het binnenlandse domein mag dan snel aan relevantie inboeten; internationaal is er nauwelijks een substituuat te vinden. En waarom zou thans de internationale integratie wél lukken, waar zij eerder nauwelijks succes heeft geboekt? De vraag stellen is het antwoord geven. Wil de politiek niet blijvend door de techniek op afstand gezet worden, dan heeft internationale samenwerking - juist ook op politiek vlak - absolute prioriteit.

Regelgeving

Ook de inzet van de politieke discussie en besluitvorming doet zo langzamerhand obligaat mee. Er wordt nu al jaren een enorme hoeveelheid energie gestoken in debatten over regelgeving voor allerlei vraagstukken die met de technologische ontwikkeling verband houden. Het is dan de vraag of zulke vraagstukken zich lenen voor juridische aanpassingen. Als de technologische ontwikkeling zo snel gaat, kan het recht nauwelijks een passend antwoord geven. Is de wet eindelijk aangepast, dan blijkt de techniek inmiddels weer één of twee stappen verder te zijn. Wie super-geavanceerde technologische arbeid moet doen, kan volgens Amerikaanse bronnen maximaal tweeënhalf jaar bijblijven. Zo snel gaat het.

Zo dreigt de politiek, met een verouderd instrumentarium, achter zichzelf aan te lopen. Dat ziet men gebeuren ten aanzien van de medische technologie. Het zou zich kunnen voordoen in relatie tot de computer- en mediatechnologie. Ik ga dan bovendien voorbij aan het banale feit dat de geavanceerde technologieën in de meeste landen in de particuliere sector ontwikkeld worden en juristen die daarmee om kunnen gaan, weinig animo

zullen hebben om voor een grijpstuiver in de publieke sector te werken.

Markt, politiek, ethiek

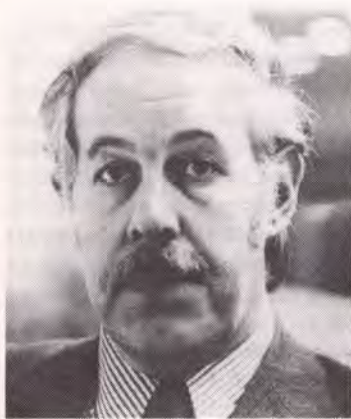
Technologische ontwikkelingen passen typisch in een marktgerichte benadering. Het gaat om push en pull. Waar willen de besten aan de technologische vernieuwing werken? Waar krijgen zij de beste faciliteiten? Waar is het politieke klimaat het gunstigst voor het in de praktijk brengen van nieuwe technologieën?

De moraal is duidelijk. De politiek moet de technologische

ontwikkeling stimuleren, moet zichzelf niet verliezen in benepen wetgeving en moet beseffen dat de territoriale grenzen stammen uit het pré-technologische tijdperk. Vergeet niet, dat ethische standpunten als tegenwicht in ons land meer dan genoeg in het publieke debat en in politieke discussies zullen doorklinken.

** Prof.Dr. U. Rosenthal is verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en lid van de redactie van Liberaal Reveil.*

Technische Dynamiek en Liberale Politiek



J.A.A. van Doorn*

Nieuwe termen, aan nieuwe technieken ontleend: het moeten er duizenden zijn. Ze verschijnen in onze omgangstaal, in politieke en ambtelijke stukken, in kranten en tijdschriften. Sommige zijn nog splinternieuw en doen ons even opkijken. Andere zijn volledig ingeburgerd en worden gebruikt met een vanzelfsprekendheid die niet zou doen vermoeden dat ze pas een enkel decennium of hoogstens een kwart eeuw oud zijn.

Zie de navolgende artikelen. Bij de "melkrobot" en de "pre-emptive strike" fronsen we misschien nog even de wenkbrauwen, maar van milieu-effectrapportage en informatie-overlading schrikken we niet. Dat koppeling van databestanden problemen kan geven begrijpen we onmiddellijk, net zo goed als de spanning tussen de afschrikingsstrategie en het SDI. Genetische manipulatie wekt ons wantrouwen, maar we zijn het eens met de auteur die brievenbusvervuiling niet wil dramatiseren. Bij het woord "kernongeval" voelen we ons ongemakkelijk maar bodemsanering is een goede zaak al preferen we, ter voorkoming van latere ellende, milieuvriendelijke produktiewijzen. Persoonsregistratie en embryo-transplantatie zijn kennelijk omstrede maar het gebruik door journalisten van redactie-terminals lijkt ons zonder meer een vooruitgang.

Temidden van dit technisch taalgebruik vallen ons woorden op die ouderwets en bijna knus aandoen: veehouderij en ruilverkaveling; of trouwhartig: vrijheid van drukpers en algemeen belang.

Maar juist oude begrippen staan niet zelden voor de wezenlijke elementen in de discussie, voor de zaken waarom het uiteindelijk gaat: democratie, defensie, volksgezondheid, openbaarheid. Hoe belangrijk de functie van de bio-technologie in de landbouw ook mag zijn, het gaat om voedselproductie, voorheen en thans en in de toekomst. Het citaat uit 1954 dat als eerste plicht van de journalist noemt "eerbied voor het recht van het publiek op waarheid" is niet door de tijd aangetast, ook al spreekt men tegenwoordig, in plaats van over "waarheid", liever over "rationele informatie".

Nieuwe technische wereld

De artikelen die in deze speciale aflevering bijeen zijn gebracht, vormen niet meer dan een greep uit een nieuwe wereld-inwording, een technische wereld, soms aangeduid met post-industrieel, soms met informatie-maatschappij, maar volgens vrijwel iedereen gekenmerkt door grote technische sprongen voorwaarts op vrijwel ieder gebied.

Eigenlijk vormt de verzameling artikelen een merkwaardig allegaartje, maar juist daardoor wordt duidelijk dat geen enkele menselijke en maatschappelijke activiteit valt uit te sluiten. Of men nu over een bepaalde sector spreekt - defensie, volksgezondheid, landbouw - dan wel over een bepaald maatschappelijk belang - milieu, privacy -, het is glashelder dat technische ontwikkelingen er tot nieuwe problemen leiden, niet zelden tot beleidsdilemma's en soms ook tot nauwelijks beheersbare of stuurbare situaties.

Tenslotte valt het op dat slechts in enkele gevallen gepoogd wordt een liberaal antwoord te formuleren: bij Nijpels het meest nadrukkelijk, bij Slagter iets minder systematisch, al is zijn observatie boeiend dat liberalen in zaken van privacy-bescherming somtijds met sociaal-democraten van plaats hebben gewisseld door sterker dan deze laatsten het algemeen belang stem te geven.

De betrekkelijk a-politieke inhoud van een aantal bijdragen is wel begrijpelijk. Veel van de aangesneden problemen zijn nog te nieuw om reeds een uitgekristalliseerd politiek standpunt mogelijk te maken; andere kwesties lijken bij uitstek geschikt om

politieke consensus te bewerkstelligen, of maken een dergelijke consensus zo niet noodzakelijk dan toch wenselijk.

Niettemin is het aantrekkelijk iets meer systematisch na te gaan of tenminste een deel van de hier aangesneden problematiek tot het formuleren van een liberaal-politiek standpunt aanleiding geeft.

Mondige burgers

In het liberale wereldbeeld staat de mondige burger centraal. Persoonlijke vrijheid, individueel initiatief, actief burgerschap, bescherming van het particuliere domein - het waren en zijn kernbegrippen in iedere liberale politieke conceptie.

Techniek die aan individuele ontplooiing en belangenbehartiging dienstbaar is, zal daarom in het algemeen positief worden beoordeeld. Vooral technische verworvenheden die individuele keuzen mogelijk maken - die, letterlijk, "individualiseren" - zijn bijzonder welkom. Met een half-serieus voorbeeld toegelicht: evenals de oudere *personen*auto draagt de nieuwere *personal* computer een liberale naam.

Waar moderne technieken collectiviserend werken - zoals vaak het geval is - aarzelt de liberaal. Hij zal de voordelen in termen van grotere effectiviteit en welvaart aantrekkelijk achten, maar hij maakt zich bezorgd over het verlies aan individuele vrijheid en verantwoordelijkheid.

Soms is het verschijnen van de term "systeem" al een signaal. Wapensystemen, produktiesystemen, informatiesystemen - het kan op modieus woordgebruik duiden, maar het is ook mogelijk dat ze wijzen op vergaande onderschikking van het individu aan de "logica" van een technisch bestel, door anderen ontworpen en geëxploiteerd. Dit kan onvermijdelijk zijn, maar uit liberaal gezichtspunt is het niettemin een punt van waakzaamheid.

Een ander kenmerk van de moderne technologie is de penetratie van het persoonlijk domein. Ook hiervoor kunnen goede redenen zijn, maar terecht wijst Slagter erop dat ook dán een zeker dilemma bestaat dat niet moet worden ontkend of weggemoffeld maar openlijk moet worden aanvaard en bediscussieerd.

Veel moeilijker ligt de zaak in het geval van technieken die geheel nieuw zijn, zoals op het terrein van gezondheid en voortplanting (Luteijn noemt, terloops, genetische manipulatie). Moeilijker, omdat de liberale traditie nauwelijks aanknopingspunten biedt. De vanouds positieve houding van liberalen ten aanzien van technische innovatie stuit hier op grenzen, in ieder geval op onzekerheden. De bestaande ethische opvattingen geven geen uitsluitel. Aan de inmiddels aangevangen publieke discussie over dergelijke technieken zullen ook liberalen dienen deel te nemen, zonder zich op voorhand op bepaalde standpunten vast te leggen.

Meer in het algemeen geldt dat de mondigheid van de burger - oud programmapunt van het liberalisme - hernieuwde aandacht vraagt, ook en vooral waar het gaat om onderwijs en voorlichting. Wil de mens van de toekomst niet gedachteloos met de technologische revolutie worden meegezogen, dan moet hij méér weten dan hij thans doorgaans weet.

Internationale oriëntatie

Zoals uit een aantal bijdragen aan dit nummer blijkt is de nationale staat in het algemeen en Nederland in het bijzonder te klein geworden om de uitdaging van de moderne technologische ontwikkeling aan te kunnen. In dubbel opzicht: te klein om die ontwikkeling op doorslaggevende wijze te bevorderen, te klein ook om de consequenties te beheersen.

De opstelling van kernwapens en de aanwending van kern-

energie hebben dit volledig duidelijk gemaakt maar ook de industriële research en innovatie alsmede wat Lafort noemt het snel toenemend "grensoverschrijdend gegevensverkeer" maken een uitsluitend nationale politiek illusoir, zo niet schadelijk.

De politiek loopt hier, zoals wel vaker, achter de economie aan. Wie bepaalde ongewenste gevolgen van commercieel geëxploiteerde technieken wenst te beheersen of in ieder geval zo goed mogelijk wil kanaliseren, zal vormen van internationale samenwerking moeten zoeken - of falen. Hetzelfde geldt uiteraard voor wapenbeheersing en milieudéfensie.

Op dit gebied heeft het liberalisme vanouds een grote traditie, wortelend in een overtuigd internationalistische oriëntatie. Helaas heeft die oriëntatie - evenals trouwens in sociaal-democratische kring - aan kracht ingeboet onder invloed van enge nationale belangen. De grensoverschrijdende kansen én gevaren van de moderne technologie dwingen tot een herwaardering van de betekenis van internationale afspraken en supernationalere regelingen.

Anders dan de sociaal-democratie heeft het liberalisme altijd geloofd in de "pacificerende" werking van de internationale handel, modernier uitgedrukt: van internationale economische betrekkingen. Liberalen onderschrijven het paradoxale adagium dat door de socioloog Steinmetz ooit als volgt werd verwoord: "Der Handel ist, weil egoistisch, rein kosmopolitisch".

De huidige technologische revolutie geeft deze waarheid nieuwe actualiteit. Wie wereldvrede nastreeft, kan momenteel steun vinden in de wereldwijde expansie van nieuwe technologieën waartegen geen nationale staat zich kan barricaderen.

Openheid en internationalisme betekenen overigens niet passiviteit en blinde navolgbaarheid. Het kan nodig zijn nationale belangen en verworvenheden te beschermen, tegen de druk van internationale ontwikkelingen in. Waar het om gaat is echter dat de huidige economisch-technische veranderingen zich niet laten negeren maar bewust en doelmatig moeten worden verwerkt. De overheid is daarbij onmisbaar.

De rol van de overheid

De individuele burger aan de ene kant, de wereldgemeenschap aan de andere kant, maar daartussen, nog steeds van veel gewicht, de nationale staat. Heeft ook die een eigen functie in een liberale kijk op techniek en politiek?

Vooropgesteld zij dat het spreken in algemene termen over de wenselijkheid van méér of minder overheid weinig zinvol is; in zijn artikel over het milieubeleid heeft Nijpels daarop terecht gewezen.

Het is trouwens onjuist te menen dat liberalen altijd en overal tegen een actieve rol van de overheid waren gekant. Volksonderwijs is in de vorige eeuw een prominent programmapunt van liberale politiek geweest, omdat zonder een goed-ontwikkelde en geïnformeerde bevolking een vitale democratie en een wellevende maatschappij niet denkbaar zijn.

Eveneens wordt wel eens vergeten dat de Nederlandse liberalen rond de eeuwwisseling de grondslag legden van het latere stelsel van sociale zekerheid². Met behoud van hun principes onderkennen zij de gevaren voor de samenleving die de snelle industrialisatie in die tijd met zich brachten.

Indien zich dus momenteel op agrarisch gebied een vergelijkbare technische revolutie voltrekt, zullen de liberalen niet afwachtend behoeven toe te zien. Evenmin verloochenen zij hun beginselen indien zij naar overheidsmaatregelen zoeken die paal en perk stellen aan misbruik van nieuwe technieken, leidend tot nieuwe vormen van criminaliteit en tot inbreuk op privacy.

Dat bij dit alles uitdrukkelijk een beroep wordt gedaan op het initiatief van de burgers en gebruik wordt gemaakt van het zelfregulerend vermogen van de samenleving, ligt voor de hand. Maar het is waarschijnlijk dat dit niet voldoende zal zijn: daarvoor is veel techniek, naar aard en uitwerking, té grootschalig geworden.

Ethische vragen

Gaan we op dit punt door, dan doet zich de vraag voor of het juist is te stellen dat we in onze tijd een technologische "trendbreuk" beleven. Die vraag moet niet te snel bevestigend worden beantwoord. Iedere generatie heeft de neiging de eigen tijd te overschatten; er ligt nu eenmaal iets opwindends in de gedachte dat we in een "revolutionaire" tijd leven.

Toch lijkt het erop dat we in de laatste halve eeuw een reeks van technologische veranderingen meemaken die inderdaad een geheel nieuwe situatie scheppen. Te denken valt aan de aanwending van kernsplijting, aan de vordering van de bio-techniek en aan het complex van innovaties dat met computerisering pleegt te worden aangeduid. Als afzonderlijk aspect valt te noemen de opmerkelijke versnelling in het proces van verandering.

Een en ander leidt tot een toenemende ondoorzichtigheid en onvoorspelbaarheid van het maatschappelijk gebeuren. Bestaande normen en standaarden blijken onbruikbaar geworden; gevestigde overtuigingen worden aangetast; vanzelfsprekendheden lossen zich op in het niets.

Inderdaad kan men spreken van een zekere normatieve gedesoriënteerdheid, zelfs van hulpeloosheid waar het gaat om het aanbrengen van een scheiding tussen profijtelijk en schadelijk, maatschappelijk wenselijk en onwenselijk, ethisch positief en negatief.

De politiek kan zich aan deze verwarring niet onttrekken. Op veel vragen ontbreken antwoorden, en waar antwoorden worden gegeven, zijn ze lang niet altijd afgeleid uit een systematisch doordachte en verantwoorde standpuntbepaling.

In het kader van ons onderwerp is het van belang te constateren dat steeds meer problemen direct voortvloeien uit technische innovaties. De tijd dat de techniek hoofdzakelijk werd gezien als probleem-oplossend is voorbij; ze is thans minstens zo sterk probleem-genererend.

Dit is vooral het geval waar existentiële belangen op het spel staan, hetzij in de uiterst persoonlijke sfeer waar de gezondheidszorg zich beweegt (erfelijkheid, euthanasie, orgaantransplantaties e.d.), hetzij op mondiale schaal waar het gaat om de gevaren die uitgaan van de aanwending van kernsplijting op militair en civiel terrein en, niet in de laatste plaats, waar het betreft de aantasting van het milieu.

Voor de grootschalige technologie houdt het gevaar in dat onomkeerbare ontwikkelingen plaatsvinden. Bij een kernoorlog is dat voor iedereen duidelijk, maar de aantasting van de ozonlaag

of de verhoging van de zeespiegel, die veel minder aanspreken, konden op de duur wel eens fataler zijn voor het leven op aarde. Voor het onderwerp "techniek-ethiek-politiek" betekent dit alles in de eerste plaats dat de politieke en maatschappelijke discussie over de veelzijdige implicaties van de technologische ontwikkeling sterk moet worden bevorderd. Daarbij is een belangrijke taak weggelegd voor de wetenschap die op ruime schaal zo betrouwbaar mogelijke kennis zal moeten verschaffen.

Het is een taak voor liberalen op te treden als pleitbezorgers, niet alleen voor meer wetenschappelijk onderzoek maar vooral voor de handhaving van een zo groot mogelijke vrijheid en pluriformiteit van dat onderzoek. Gegeven de vèrgaande specialisatie terzake van geavanceerde kenniswerving alsook de enorme economische belangen die ermee zijn gemoeid, dient monopolisering van vitale kennis, waar enigszins mogelijk, te worden afgewezen. Expertise en contra-expertise op grote schaal is het parool voor de toekomst.³

In de tweede plaats zal het nodig zijn op veel langere termijn te gaan denken. In zijn helaas moeilijk toegankelijke maar hoogst fascinerende boek *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, heeft de Duits-Amerikaanse filosoof Hans Jonas gepleit voor een nieuwe ethiek die niet, zoals de bestaande, de mens-tot-mens-relaties betreft, maar die gebaseerd is op onze collectieve verantwoordelijkheid voor de na ons komende geslachten die wij een "leefbare" wereld moeten nalaten.

Voor liberalen die hun klassieken kennen, komt dit geluid niet als iets nieuws. Al tweehonderd jaar geleden, in 1790, wees Edmund Burke, in zijn beroemde *Reflections on the Revolution in France*, op onze plicht - en op de plicht van politici in het bijzonder - de samenleving niet uitsluitend te zien als een belangengemeenschap van thans levenden, maar als "a partnership between those who are living, those who are dead, and those who are to be born".⁴

Geen woord is thans actueler dan dit.

Noten

1. S.R. Steinmetz, *Soziologie des Krieges* (1929), p. 280.
2. Zie hierover J.W. de Beus, "Oorsprong en wederkeer van de liberalen", in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, red., *De interventiestaat* (1984), p. 101-105.
3. U. Beck, *Risikogesellschaft* (1986), p. 368, e.v.
4. Verschenen bij Suhrkamp in 1984.
5. Het citaat is in de uitgave van Penguin Books (1969) te vinden op p. 194 e.v.

* Prof.Dr. J.A.A. van Doorn is hoogleraar Sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en tevens curator van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.



Het bestuur en de redactie van de
Stichting Liberaal Reveil
wensen u
prettige kerstdagen en een
voorspoedig 1988.

Moderne Landbouw

een wisselwerking tussen natuur en techniek



D. Luteijn*

De landbouw heeft binnen het ontwikkelingsproces dat mens en maatschappij doormaken, steeds een belangrijke rol gespeeld. De mogelijkheden om in bepaalde gebieden voldoende voedsel te kunnen voortbrengen voor de aanwezige bevolkingsconcentraties, bepaalde veelal mede de loop der geschiedenis en de opkomst en neergang van culturen en volkeren.

Tot aan het eind van de vorige eeuw konden wij steeds weer die verbinding tussen gunstige natuurlijke produktie-omstandigheden voor de landbouw en relatief hoog ontwikkelde samenlevingen waarnemen. Natuurlijk is men al sedert mensenheugenis, ik denk bijvoorbeeld aan de Romeinse aquaductenstelsels voor wateraanvoer, bezig geweest om natuurlijke produktie-omstandigheden te verbeteren en natuurlijke processen te beïnvloeden. Ook toen werden al dieren voor specifieke doeleinden gefokt.

In feite is eerst met de ontsluiting van de belangrijke graangebieden in de Verenigde Staten, via spoorwegen, een doorbraak van betekenis gekomen in deze onderlinge verbanden. Maar nog vrij recentelijk, bij het tot standkomen van het Europese landbouwbeleid in de jaren zestig, was de voornaamste drijfveer de behoefte aan meer onafhankelijkheid van importen, wat de voedselvoorziening voor de snel groeiende Europese bevolking betreft.

De werkelijk omvangrijke beïnvloeding van de natuurlijke produktieprocessen in landbouw en veeteelt door de mens is in feite ook eerst de laatste halve eeuw goed op gang gekomen. Belangrijkste oorzaak daarvan is zonder twijfel de ontwikkeling van de technologie op vele fronten geweest. Ik denk aan de opkomst van machines en tractoren, de ontsluiting van het platteland via wegeaanleg en ruilverkaveling en aan de ontwikkeling van nieuwe teelttechnieken, rassen, etc. Van doorslaggevende betekenis voor de groei van landbouwprodukten was daarnaast zonder meer de ontwikkeling van de mogelijkheid om de vruchtbaarheid van de bodem via kunstmest te beïnvloeden en om insecten, plantenziekten en onkruid met chemische middelen te

bestrijden. Ook de toenemende tendens om dieren meer en meer met geconcentreerde voedermengsels op basis van vooral geïmporteerde grondstoffen te voederen, past hierin.

Dit alles heeft geleid tot het beeld van een landbouw, die steeds meer in staat was op een kleine oppervlakte grote hoeveelheden voedsel voort te brengen. De agrarische bedrijven gingen zich daarbij steeds meer specialiseren in slechts één of enkele produkten. De voedselproduktie werd ook steeds meer een samenspel tussen alle geledingen binnen de agrarische produktiekolom van het toeleveren van grondstoffen via de boerderij, tot en met de afnemende, verwerkende en distribuerende bedrijven.

Het onderzoek naar en de voorlichting over teelttechnieken die de produktie konden verhogen, dan wel minder afhankelijk van de ongewisse natuurlijke processen kon maken, werd een belangrijke motor achter de structurele ontwikkeling op de landbouwbedrijven. Vooral het laatste decennium concentreert de discussie zich daarbij op een tweetal zaken, namelijk de automatisering en computerisering van het produktieproces en de biotechnologie. Men kan zich overigens afvragen of met name de biotechnologie wel zo iets bijzonders en nieuws is en eigenlijk niet vooral een logische volgende stap binnen een groeiproces dat in onderzoek en praktijk al lang aan de gang was. Voor zaken als embryo-transplantatie en genetische manipulatie werd immers vele tientallen jaren geleden reeds de basis gelegd.

Toch meen ik dat er wel degelijk gesproken kan worden van op z'n minst een nieuwe fase in het proces van ingrijpen in en manipuleren met dier en plant door de mens. Immers, een aantal grenzen wordt toch nogal structureel verlegd. Kern daarbij is, dat de agrarische produktie steeds minder afhankelijk wordt van de natuurlijke situatie, van de klimatologische omstandigheden en dat de onzekerheden binnen het produktieproces (ziektes, voortplanting) sterk verminderen. Het produktieproces binnen de landbouw, zeker wat de veehouderij betreft, kruipt steeds meer in de richting van een planmatig opgezette, industrieelachtig bestuurde procesgang. Door de toepassingsmogelijkheden vanuit de biotechnologie, maar ook door het gebruik van procescomputers, komt dit beeld met een forse sprong dichterbij. Welke zijn de belangrijkste ontwikkelingen die ons hierbij te wachten staan?

Plantaardige sector

In de plantaardige sector bevordert de genetische manipulatie een ontwikkeling naar gewassen met meer ingebouwde resistentie tegen ziekten en daardoor de mogelijkheid van terugdringing van het gebruik van chemische gewas-beschermingsmiddelen. Tevens lijkt het op enige termijn mogelijk bepaalde eigenschappen, zoals de mogelijkheid om stikstof uit de lucht te binden, van de ene plant naar de andere over te plaatsen. Dezelfde opbrengsten met gebruik van minder kunstmest ligt dan in het verschieft.

In feite gaat het hier dus om voor natuur en milieu gunstige processen; de overheid heeft hier eerder een stimulerende dan remmende taak. Toepassing van biotechnologie maakt het ook mogelijk voedselprodukten op meer kunstmatige wijze, zonder gebruik van natuurlijke groeiomstandigheden, te produceren. Tevens komt als gevolg van biotechnologisch onderzoek de mo-

gelijkheid om plantaardige grondstoffen te verwerken tot producten die bij energievoorziening of in de chemische industrie de grondstof olie kunnen vervangen, naderbij. Hoewel hierbij natuurlijk het gevaar aanwezig is dat plantaardige producten bestemd voor industriële verwerking tot bijvoorbeeld ethanol of plastics, gaan concurreren met plantaardige producten bestemd voor voedseloeleinden, lijkt toch het grote voordeel van deze ontwikkeling te zijn dat het op gang houden van onze welvaartsmaatschappij niet langer afhankelijk is van de inzet van, op zich schaarse en niet oneindig voorradige, fossiele grondstoffen.

Wij zullen ons moeten realiseren dat door deze gang van zaken de landbouw geheel binnen de belangensfeer van onder meer de petrochemie- en andere basisindustrieën komt. Daarin schuilt het gevaar van een weer toenemende afhankelijkheid van de zelfstandige landbouwers. De vraag is of wij dit maatschappelijk wenselijk achten. Mijns inziens zeker niet, gezien de belangrijke functie die zelfstandigen in onder meer de landbouw binnen onze maatschappij-opbouw vervullen. De wetgever heeft dan ook zeker een taak om enige beschermingsmechanismen in te bouwen, onder meer via het kwekersrecht.

Al met al lijken de meeste technologische ontwikkelingen in de plantaardige sector van dien aard, dat de politiek voorhands kan volstaan met het scheppen van een beperkt aantal wettelijke randvoorwaarden, deels gericht op handhaving van de relatief kleinschalige produktiestructuur in de landbouw, deels ook gericht op het veilig stellen van de voor voedseloeleinden bestemde plantaardige produktie.

Dierlijke sector

Vele malen moeilijker ligt de ontwikkeling in de dierlijke sector. Eerst enkele ontwikkelingen die een positief effect lijken te hebben op de wijze waarop de mens met het dier omgaat. Dat geldt de veranderingen in huisvestingssystemen, waardoor een aantal bezwaren rondom het houden van veel dieren (varkens en pluimvee) in relatief kleine ruimtes bijeen, worden weggenomen

dan wel verminderen. Zonder dat Nederland zich daarbij overigens economisch uit de markt prijst en daarmee het probleem rondom het welzijn der dieren naar het buitenland wordt verplaatst.

Overigens kan men zich de vraag stellen: wat is welzijn bij een dier? Het heeft zeker geen zin om daarbij een vergelijking met het welzijn van de mens te maken. Is het welzijn van de mens per definitie een combinatie van fysieke en psychische factoren, bij het dier moeten wij ons op de fysieke factoren concentreren. Het gaat dan vooral om zaken als gezondheid, eetlust, levendigheid, stress en dergelijke. Vooral huisvesting en voeding blijken belangrijke elementen te zijn die het welzijn van dieren bepalen.

Naarmate meer kennis van de aanwezige samenhangen ontstaat, kunnen ook werkbare oplossingen worden aangedragen. De overheid heeft dan ook een belangrijke taak bij stimuleren en medefinanciering van onderzoek in deze richting. Kettingzeugen, mestkalveren in te nauwe boxen en ook legbatterijen lijken daarmee tot het verleden te gaan behoren. Wel is het belangrijk dat een dergelijke ontwikkeling op internationaal niveau plaatsvindt.

Een positieve ontwikkeling lijkt zich voorts te voltrekken in de melkveehouderij. De laatste tijd hebben wij koeien gefokt die grote hoeveelheden melk produceren en waarbij tweemaal melken per dag in feite uit een oogpunt van welzijn voor het dier niet altijd meer verantwoord is. De ontwikkeling van een melkrobot, die op niet te lange termijn ook op praktijkschaal zal kunnen functioneren, maakt het mogelijk om de koeien meerdere malen per dag te melken in relatie tot de omvang van de dagelijkse melkgift. De techniek leidt ons als het ware terug tot de meer natuurlijke situatie, die ook optreedt als de koe vele malen per dag door een kalf wordt gezoogd.

Lijkt de technologische ontwikkeling dus op een aantal gebieden positief uit te werken op het welzijn van het dier, bij een aantal ontwikkelingen zijn wel vraagtekens te plaatsen. Ik denk dan met name aan de vraag, hoe ver het aanvaardbaar is om voort te gaan



met zaken als embryo-transplantatie en vooral de genetische manipulatie bij dieren. En of wij kunnen blijven doorgaan met min of meer kunstmatige middelen de produktie per dier verder op te voeren. Het gemakkelijkst lijkt nog een uitvoerbaar beleid te ontwikkelen, als het gaat om toevoeging van bepaalde stoffen aan dieren. De gezondheid van én het dier én de mens als consument, op zowel korte als lange termijn, dient hierbij steeds het doorslaggevend criterium te zijn. Op die basis kan ook een uitvoerbare wetgeving, waarin duidelijk wordt aangegeven wat wél en niet mag worden toegevoegd, verder worden ontwikkeld. Een goede voorlichting is daarbij tevens van groot belang, gezien de vele misverstanden die nog bij het publiek voorkomen. Een voorbeeld daarvan is de weerstand in Europa, en zeker ook in Nederland, tegen de toediening van natuurlijke hormonen bij de rundvleesproduktie. In de Verenigde Staten en andere belangrijke produktielanden een volledig geaccepteerd geheel, gezien de niet aanwezige risico's voor volksgezondheid. Waarschijnlijk wordt in ons land een en ander verward met kunstmatige, niet natuurlijke hormonen, die, terecht, verboden zijn.

Intussen dreigt wél een handelspolitiek probleem te ontstaan, doordat de VS menen dat wij deze kwestie als een middel gebruiken om hun goede vlees buiten de deur te houden. Goede, onbevooroordeelde, voorlichting is hier van het allergrootste belang. Dit is zeker een belangrijke taak voor de overheid, waaraan nog te weinig aandacht wordt besteed.

Het grootste probleemgebied in de zin van wat ethisch en maatschappelijk nog verantwoord en aanvaardbaar is, betreft de genetische manipulatie bij dieren en met name de mogelijkheid om eigenschappen van het dier los te maken uit hun specifieke samenhang binnen het complex van cellen en chromosomen en over te planten naar andere complexen. Daarbij lijkt het mogelijk te worden in de toekomst als het ware dieren op de tekentafel te ontwerpen, die zullen moeten voldoen aan steeds meer eisen die vanuit de techniek van de produktie worden verlangd. Bovendien wordt het mogelijk om grote aantallen volstrekt identieke dieren van één bepaald ras te produceren.

Mij dunkt, dat de grens van wat aanvaardbaar is toch ook hier weer in eerste instantie ligt bij het eerder omschreven welzijn van het dier. Om het ontwikkelingsproces enigszins te kunnen beheersen, lijkt het vastleggen van bepaalde grenzen in de wetge-

ving onmisbaar. Het gaat dan wel om wetgeving die in feite enkel op internationaal niveau tot stand kan worden gebracht, om voldoende effect te sorteren. Gezien de lange aanlooptijd die dat zonder twijfel zal vergen, wordt het mijns inziens de hoogste tijd dat reeds nu daaraan gewerkt gaat worden. Mogelijk zou gedacht kunnen worden om in het kader van de Verenigde Naties een aantal deskundigen vanuit zowel de technische als juridische en sociale disciplines aan het werk te zetten. De noodzaak hiertoe is des te groter, waar duidelijk is dat de ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld de embryo-transplantatie en van genetische manipulatie bij het dier op vrij korte afstand in de tijd worden gevolgd door dezelfde ontwikkelingen voor de mens. En mij dunkt dat genetische manipulatie bij de mens onaanvaardbaar is en kost wat kost voorkomen dient te worden via een zeer stringente wetgeving op dit gebied.

Conclusies

Samenvattend moet ik concluderen dat vooral de genetische manipulatie met dieren tot grote waakzaamheid dient te leiden, maar dat het overigens niet eenvoudig zal zijn om werkbare kaders aan te geven, waarbinnen het ingrijpen van de mens in natuurlijke processen zich zal moeten bewegen.

Het lijkt het verstandigst zich voorlopig te concentreren op het meetbare welzijn van de dieren. In elk geval dient de weg naar genetische manipulatie bij de mens wettelijk te worden afgegrensd.

Van grote betekenis voor de ontwikkeling van de noodzakelijke maatschappelijke discussie over dit onderwerp, is zeker de opzet en uitvoering van een brede voorlichtingsactiviteit vanuit de centrale overheid. Het stimuleren van kennis en inzicht in de ontwikkelingen die zich in de relatie tussen de mens en zijn plantaardige en dierlijke natuurlijke omgeving voltrekken, is van het allergrootste belang om een ethisch en maatschappelijk aanvaardbare begeleiding van de voortgang der technologie vanuit de politiek te kunnen realiseren.

** Ir. D. Luteijn is voorzitter van de VVD-fractie in de Eerste Kamer.*

Zojuist verschenen

Geschrift 64 van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, in samenwerking met de Haya van Somerenstichting:

Democratie, scheiding der machten

In januari 1987 organiseerden de beide stichtingen een symposium over staatsrechtelijke verhoudingen. In de genoemde bundel vindt men de bijdragen tot het symposium. Inleiders geven hun visies op:

- de relatie tussen parlement en kabinet
- de functie van het regeerakkoord
- de legitimiteit van de buiten parlementaire oppositie.

Tevens is in het geschrift een eerder gepubliceerde polemiek over bovenstaande kwesties tussen Prof.Dr. M.C.P.M. van Schendelen en Drs. E.H.T.M. Nijpels opgenomen.

U kunt het geschrift bestellen door overmaking van f 25,— op postrekening 3349769 t.n.v. de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, Koninginnegracht 55a, 2514 AE 's-Gravenhage, onder vermelding van "geschrift 64".

Ethiek en Defensie: geen pasklare antwoorden



W.F. van Eekelen*

Vragen over de ethische aspecten van oorlog en vrede, van militaire strategieën en van wapencategorieën dateren niet van het einde van de Tweede Wereldoorlog en de introductie van het kernwapen. Al in de oudheid hield het vraagstuk van de rechtvaardige oorlog theologen, filosofen en anderen bezig. In 1139 verbood het tweede concilie van Lateranen het gebruik van de kruisboog, althans tegen mede-christenen. In 1813 werd in een brochure de stelling verdedigd dat de nieuwe wapens, vooral van de artillerie, de oorlog hadden "gedenatureerd". Later in de negentiende eeuw begonnen internationale conferenties aan de ontwikkeling van het humanitair oorlogsrecht, met de bedoeling onnodig leed, vooral voor de burgers of de "non-combattanten", zoveel mogelijk te beperken. De twintigste eeuw, tenslotte, is bij uitstek de eeuw van de massavernietigingswapens, die opnieuw en met klem de aandacht richten op het verband tussen ethiek en de vraagstukken over oorlog en vrede.

Méer dan een benadering

Dat het "oorlogsvraagstuk" in het algemeen zo oud is als de wereld, betekent niet dat de antwoorden op de ethische vragen ook zo oud als de wereld zijn en het karakter van onweerlegbare waarheden hebben gekregen. Ethische benaderingen van vraagstukken over oorlog en vrede worden beïnvloed door morele inzichten, die mede cultureel en levensbeschouwelijk bepaald en soms tijdsgebonden zijn. Bovendien bestaan er verschillende benaderingswijzen, zoals de gezondheidsethiek, die redeneert vanuit onvoorwaardelijke beginselen, en de doeletiek, die het bereiken van bepaalde doeleinden als criterium hanteert. De overheid zal, met haar specifieke verantwoordelijkheid voor de burgers, altijd rekening moeten houden met de gevolgen van deze of gene ethische keuze. De geschiedenis geeft voldoende voorbeelden van beslissingen die op zichzelf zeer ethisch waren bedoeld, maar die in hun uitwerking desastreus waren. Daarom kan een beleid slechts werkelijk ethisch verantwoord zijn, indien het

mede rekening houdt met de mogelijke gevolgen. Bij dit alles moet worden gewezen op de ingewikkeldheid van veel nationale en internationale kwesties, waardoor zelden sprake kan zijn van één algemeen aanvaard antwoord. Zwart-wit situaties waarin "goede" en "slechte" oplossingen helder zijn te onderscheiden, doen zich nauwelijks voor. Vaak is helaas slechts een keuze uit verschillende onvolkomen oplossingen mogelijk.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid en kernwapens

Het doel van het Nederlandse veiligheidsbeleid is het bevorderen van vrede en veiligheid in de wereld. Dat is meer dan de afwezigheid van geweld. Het vereist ook vrijheid en gerechtigheid en daarom de totstandkoming van een internationale rechtsorde en betere voorwaarden voor de economische ontplooiing van staten. Dit doel is echter ook onder de gunstigste omstandigheden pas op lange termijn te verwezenlijken. Daarom is op korte en middellange termijn het beleid gericht op oorlogvoorkoming door afschrikking van agressie door een toereikende verdediging. In die strategie zijn zowel kernwapens als conventionele wapens onmisbaar.

Het duidelijkste verzet op ethische gronden tegen kernwapens komt uit kerkelijke kringen. In het algemeen is het standpunt van sommige kerken verscherpt van een "neen" tegen het gebruik tot een "neen" tegen het gebruik en het bezit van kernwapens. Daarmee hebben ze een antwoord gegeven op de vraag "of het mogelijk is een dreiging te accepteren, waarvan de uitvoering nooit kan worden goedgekeurd". Overigens blijkt uit het feit dat niet alle kerken deze radicale afwijzing van kernwapens onderschrijven, dat ook vanuit de christelijke theologie niet één algemeen geldend antwoord op de vraag naar de aanvaardbaarheid van kernwapens bestaat. Zo wezen de Amerikaanse bisschoppen in hun herderlijk schrijven van mei 1983 de nucleaire afschrikking niet onder alle omstandigheden af.

In mijn visie is het bezit van kernwapens ethisch aanvaardbaar, gezien hun oorlogvoorkomende werking. De dreiging die uitgaat van het eventuele gebruik van deze wapens is zo groot, dat zij in feite ieder wapengeweld tussen de bezitters van kernwapens onmogelijk maken. Deze dreiging gaat niet uit van conventionele wapens, hoe gruwelijk die ook in hun uitwerking mogen zijn. In tegenstelling tot kernwapens, bieden conventionele wapens de mogelijkheid te denken in termen van een gewapend conflict dat kan worden gewonnen. Daardoor is hun oorlogvoorkomende werking, zoals de geschiedenis heeft geleerd, veel geringer. Een conventionele oorlog zal echter in zijn verwoestende uitwerking weinig onderdoen voor een nucleaire oorlog en ook veel burger-slachtoffers eisen. Gezien dit risico, acht ik de afschrikkingstrategie die voor een belangrijk deel berust op kernwapens, ethisch te verdedigen. Daarbij is de dreiging met een eventueel gebruik van kernwapens niet volledig uit te sluiten, want dan zou de afschrikking haar geloofwaardigheid verliezen. Toch zal echter moeten worden gezocht naar een betere, minder risico's inhoudende grondslag voor vrede en veiligheid. Daarbij denk ik allereerst aan het bereiken van een conventionele pariteit in Europa. Overigens zal, zoals eerder aangegeven, dit proces zich niet

mogen beperken tot de militaire krachtsverhoudingen, maar zullen ook andere onderwerpen, zoals mensenrechten en de onschendbaarheid van het grondgebied van staten, aan de orde moeten komen.

Technische ontwikkelingen

Op allerlei gebied, ook op dat van defensie, wordt wel de stelling verkondigd, dat weliswaar niet alle technische ontwikkelingen wenselijk zijn, maar dat ze nu eenmaal niet tegen te houden zijn. Zo'n min of meer mechanische voorstelling doet niet geheel recht aan de werkelijkheid. Zij houdt bijvoorbeeld onvoldoende rekening met de mogelijkheden van ministers van Defensie om in hun onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid keuzen te maken en prioriteiten te stellen. Het Strategisch Defensie Initiatief, waarover later meer, is een voorbeeld van zo'n prioriteit, die de fondsen voor andere ontwikkelingen onvermijdelijk beperkt.

Een tweede voorbeeld is de grote nadruk die de NAVO-landen leggen op de zogenoemde C3I-systemen ("command, control, communication and information") en andere middelen die de kans op het bij vergissing uitbreken van een oorlog verminderen. Dergelijke technologie, waartoe ook verkenningssatellieten behoren, kan als een bijdrage aan onze veiligheid worden beschouwd. In het algemeen erkennen de NAVO-landen dat technische en strategische ontwikkelingen voortdurend moeten worden getoetst aan het doel van oorlogvoorkoming. Wapens en meer in het algemeen de structuur van de verdediging mogen niet zó bedreigend zijn, dat daarvan een destabiliserende invloed uitgaat. Destabiliserend, omdat ze de tegenpartij ertoe kunnen brengen niet lijdzaam een aanval af te wachten, maar die zelf te beginnen of, in de nucleaire terminologie, een "pre-emptive strike" uit te voeren. Tenslotte blijkt ook uit de ontwikkeling van het humanitair oorlogsrecht en de reeks verdragen die daaruit is voortgekomen, dat de stelling "alles wat technisch mogelijk is, wordt inderdaad geproduceerd" niet houdbaar is.

Offensief-defensief

In de geschiedenis van de wapenontwikkeling wordt de invoering van nieuwe wapens gewoonlijk gevolgd door defensieve maatregelen. Na het zwaard kwam het schild, bepantsering was het antwoord op de granaat en luchtafweer volgde op vliegtuigen. Op het eerste gezicht lijkt een strategie die berust op defensieve middelen ethisch de voorkeur te verdienen boven een strategie die van meer offensieve middelen gebruik maakt. Critici van de NAVO pleiten de laatste jaren wel voor een "defensieve defensie", die een politiek signaal aan het adres van het Warschaupact zou inhouden dat het geen offensieve acties behoeft te vrezen. Zo'n strategie zou het Warschaupact moeten overtuigen van de vredelievende bedoelingen van de NAVO en zo het wantrouwen tussen de bondgenootschappen kunnen verminderen.

De NAVO is echter in haar aard en doelstellingen een defensief bondgenootschap. Wie de krachtsverhouding tussen de NAVO en het Warschaupact in ogenschouw neemt, moet tot de slotsom komen dat de Alliantie geen enkele kans heeft met succes een aanvalsoorlog te voeren. De NAVO heeft dan ook officieel bevestigd, dat zij in geval van oorlog slechts uit zal zijn op het herstel van de territoriale status quo, niet op gebiedsuitbreiding. De strategie van de NAVO is defensief, ook al zijn misschien niet alle afzonderlijke wapensystemen als uitsluitend defensief te karakteriseren. Een voorbeeld van een element van de NAVO-verdediging dat door critici ten onrechte als offensief wordt getypeerd en veroordeeld, is het vermogen tot het verstoren van de aanvoerlijnen van het Warschaupact. Het ligt in de bedoeling

dat vermogen de komende jaren op beperkte schaal te verbeteren. Door op die manier de mogelijkheden van het Warschaupact voor een succesvol offensief te beperken, wordt de afschrikking vergroot, wat bijdraagt tot oorlogvoorkoming.

Technologische ontwikkeling behoeft zeker niet hetzelfde te zijn als vooruitgang. Daarom mogen regeringen niet elke nieuwe technologie klakkeloos omarmen. Door zorgvuldige afweging kunnen technologische ontwikkelingen worden aangewend tot vergroting van de veiligheid.

Strategisch Defensie Initiatief

De vraag naar het ethisch onderscheid tussen offensief en defensief heeft een nieuwe dimensie gekregen sinds de aankondiging van het Strategisch Defensie Initiatief (SDI) door president Reagan in maart 1983. De president wees in zijn rede op het zijns inziens onaanvaardbare karakter van een veiligheidssysteem dat berust op de dreiging met wederzijdse vernietiging. Het perspectief dat hij schetste, was het praktisch onbereikbaar maken van het Amerikaanse grondgebied voor de intercontinentale raketten van de Sovjetunie. Daardoor zou een nieuwe basis ontstaan voor onderhandelingen tussen de supermogendheden over een drastische beperking, of zelfs afschaffing van kernwapens. Een nieuwe wereld zou aanbreken, zodra de kernwapens "impotent and obsolete" zouden zijn geworden.

Een opmerkelijk aspect van de rede van de president was zijn veroordeling van de afschrikingsstrategie op ethische gronden, waarmee hij plotseling de bondgenoot van de vredesbeweging leek te zijn geworden. Maar er valt op deze veroordeling, waarvan de president inmiddels lijkt te zijn teruggekomen, wel het een en ander af te dingen. In de eerste plaats - ik heb er al op gewezen - veronderstelt een veilige wereld meer dan alleen vermindering of afschaffing van kernwapens. Het SDI, hoe revolutionair wellicht ook in zijn consequenties, is op zichzelf een onvoldoende grondslag voor een nieuw veiligheidssysteem. In de tweede plaats zou de Sovjetunie kunnen reageren met tegenmaatregelen, die de doeltreffendheid van het verdedigingssysteem ongedaan kunnen maken. In de derde plaats kan het SDI de Verenigde Staten beschermen tegen strategische kernraketten, maar niet tegen vliegtuigen met kernwapens en tegen kruisraketten. In de vierde plaats zou onkwetsbaarheid van één of beide supermogendheden tot nieuwe risico's voor hun bondgenoten kunnen leiden.

Inmiddels zijn in de Verenigde Staten ook minder vèrgaande concepties van strategische defensie gepresenteerd, die niet meer uitzicht bieden op een "kaasstolp" die het gehele Amerikaanse grondgebied en wellicht ook West-Europa omvat en het overgrote deel van de gelanceerde raketten kan uitschakelen. Deze nieuwe concepties gaan uit van een verdedigingssysteem dat bescherming van strategisch belangrijke doelen combineert met het voortbestaan van strategische nucleaire systemen. Voor West-Europa zou een verdedigingssysteem tegen tactische ballistische raketten kunnen worden opgezet. Daardoor zou de door sommige Europeanen gevreesde breuk tussen de veiligheid van West-Europa en die van de Verenigde Staten kunnen worden vermeden.

Hoewel het SDI aanvankelijk is gepresenteerd als de uitweg uit de paradoxale situatie van de dreiging met totale vernietiging ter voorkoming van oorlog, kunnen ethische waarderings op dit ogenblik niet anders dan voorlopig zijn. Het onderzoek naar de vormgeving van het SDI is immers nog gaande en het is nog niet duidelijk hoe de Sovjetunie zal antwoorden op de werkelijke inrichting van een Amerikaanse strategische defensie. De belangrijkste vraag blijft, welke garanties of mogelijkheden een

eventuele nieuwe strategie biedt tot voorkoming van oorlog. Het is voorbarig nu al te spreken van een strategie die de internationale vrede en veiligheid ondubbelzinnig waarborgt op een ethisch volstrekt verantwoorde wijze.

Slot

Zo'n ethisch onomstreden oplossing is niet zomaar te verwachten. De ethiek biedt nu eenmaal niet de zekerheid van het spoorboekje. Bovendien is het onmogelijk in een wereld vol scheefgegroeiende verhoudingen het vraagstuk van de veiligheid geïso-

leerd te benaderen. De internationale veiligheid wordt door meer factoren bepaald dan militaire strategieën en krachtsverhoudingen alleen. Dat neemt niet weg dat op militair gebied technische ontwikkelingen onophoudelijk tastend en zoekend moeten worden beoordeeld op hun gevolgen voor vrede en veiligheid in de wereld.

* Dr. W.F. van Eekelen is minister van Defensie.

Milieu en Technische Ontwikkelingen



E.H.T.M. Nijpels*

"Het milieu is onschendbaar, de burger is verantwoordelijk, de overheid investeert".

Er zijn verschillende visies op de relatie tussen technische ontwikkelingen en het milieu. De meest simpele is deze: technische ontwikkelingen hebben via economische ontwikkelingen en bevolkingsgroei tot ernstige aantasting van de milieukwaliteit geleid en als wij de milieukwaliteit willen herstellen, dan zullen wij de technische ontwikkelingen van de laatste decennia moeten terugdringen. In omgekeerde - evenzo simpele - vorm luidt het: omdat technische ontwikkelingen nu eenmaal altijd optreden, moeten wij ophouden met streven naar de milieukwaliteit van "vroeger". Ook is wel gesteld: technische ontwikkelingen leiden ook heus wel tot oplossingen voor milieuproblemen; het is een kwestie van tijd en geld. Deze simpele visies bevatten ieder zeker een kern van waarheid, maar zijn stuk voor stuk te gemakkelijk om ons in het beleid door te laten leiden.

In dit artikel wil ik wat nader ingaan op de relatie tussen techniek en milieu en vooral op de rol van de overheid, burger en bedrijfsleven** daarbij. Het huidige milieubeleid gebruik ik als inspiratiebron, maar ik probeer over de grenzen van het thans uitgestippelde beleid heen te kijken.

Het milieu: van lokaal probleem naar onschendbare waarde

Het milieubeleid houdt zich bezig met het oplossen van milieuproblemen, dat wil zeggen, met problemen die ontstaan door een (mogelijke) aantasting van de milieukwaliteit. De milieuproblemen zijn in de laatste decennia nogal van karakter veranderd. Hadden milieuproblemen aanvankelijk een lokaal karakter (bijvoorbeeld afval in de gracht), meer en meer krijgen milieuproblemen een nationaal en internationaal karakter (bijvoorbeeld vermisting, verzuring en verandering van het klimaat). Daarbij geldt dat voorheen milieuproblemen betrekkelijk simpel met technische voorzieningen konden worden opgelost (bijvoorbeeld het aanleggen van rioleringen), maar dat bij de huidige moeilijkheden steeds meer naar de diepere oorzaken moet worden gekeken om tot een oplossing te komen. Tegelijk is voor vrijwel iedereen duidelijk geworden, dat een goede milieukwaliteit een voorwaarde is voor de samenleving, niet alleen vanwege het handhaven van de gezondheid van mensen, planten en dieren, maar ook vanwege het handhaven van een goed produktiemilieu. De landbouw is een treffend voorbeeld van een productiesector die een goede milieukwaliteit nodig heeft. Opvallend is ook dat in alle vier scenario's die op de tentoonstelling over Nederland in het jaar 2050 in Amsterdam zijn uitgewerkt, het bereiken en handhaven van een goede milieukwaliteit een zeer belangrijk element is. Zo beschouwd, is het milieu "onschendbaar" geworden; er bestaat in hoge mate consensus over het belang van het bereiken en handhaven van een goede milieukwaliteit, wat overigens nog niet wil zeggen dat er geen discussie kan worden gevoerd over de precieze definiëring van de gewenste milieukwaliteit.

Brongerichte of effectgerichte maatregelen

De vraag is met welke maatregelen dat "onschendbare" milieu te verkrijgen is. Bij milieuproblemen kunnen bronnen en effecten worden onderscheiden. Tussen die bronnen en effecten bestaan soms ingewikkelde bron-effect of oorzaak-gevolg relaties. Al naar gelang de plaats in de bron-effect relatie waar het milieubeleid ingrijpt om nadelige effecten te voorkomen, spreken wij van brongerichte of effectgerichte maatregelen. Een voorbeeld van een brongerichte maatregel is het veranderen van een bepaald

** Daar waar in het vervolg over "burger" wordt gesproken, wordt ook het bedrijfsleven bedoeld.

productieproces, of het stoppen van de lozing van een bepaalde stof in het milieu. Voorbeelden van effectgerichte maatregelen zijn de bodemsanering, en - in extreme zin - evacuatie van mensen na een kernongeval. Bij effectgerichte maatregelen wordt de oorzaak van het probleem niet weggenomen, maar wordt ervoor gezorgd dat de schade aan de gezondheid van mens, dier en plant zoveel mogelijk wordt beperkt.

Vaak gaat het bij effectgerichte maatregelen om direct overheidsingrijpen, terwijl bij brongerichte maatregelen juist de burger als producent of consument de maatregelen neemt. Hoewel van oudsher het motto in het milieubeleid is geweest: "aanpak bij de bron", moeten wij toch constateren dat er nog vele effectgerichte maatregelen moeten worden genomen om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Ik noemde al de bodemsanering, maar ook in de sfeer van de afvalverwijdering moeten nog vele effectgerichte maatregelen worden genomen, zoals bijvoorbeeld het aanleggen van het slufteerdepot voor verontreinigd havenslib.

Zo vroeg mogelijk de milieu-aspecten inbrengen

Tegen de achtergrond van de veranderde aard van milieuproblemen (internationaler, grootschaliger, meer verbonden met de essenties in bepaalde productie- en consumptieprocessen) is een brongerichte aanpak des te meer noodzakelijk. Immers, wij kunnen nu constateren dat de huidige effectgerichte maatregelen noodzakelijk zijn, omdat wij bij het invoeren van technologieën vanaf de (agro-)industriële revolutie te weinig de milieu-aspecten bij belangrijke beslissingen hebben (kunnen) meenemen. Bij die inmiddels gangbare technologieën zijn wij - vanuit milieu-optiek bezien - te laat geweest en wij worden als het ware dagelijks met de gevolgen geconfronteerd. Ook bij het onlangs gehouden congres over de verandering van het klimaat (onder meer veroorzaakt door verbranding van fossiele brandstoffen) is er op gewezen, dat wij ons maar het beste kunnen voorbereiden op het zo goed mogelijk beperken van de schade: effectgerichte maatregelen bij uitstek, die waarschijnlijk duur overheidsingrijpen noodzakelijk maken.

Als wij van het milieubeleid van de afgelopen decennia iets hebben geleerd, is het wel dat bij de invoering van nieuwe technologieën in een zo vroeg mogelijk stadium ook de milieu-aspecten grondig moeten worden bekeken. Automatisering, recombinant-DNA technieken, nieuwe materialen op basis van keramiek, nieuwe synthetische materialen, nieuwe vervoerstechnieken: het zijn stuk voor stuk technologische vernieuwingen die diep in zullen grijpen in de samenleving en alleen al om die reden grote negatieve maar ook positieve gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Bij nieuwe technologieën is de "aanpak bij de bron" dus in versterkte mate gewenst: zo alleen kan worden voorkomen dat de milieuproblemen van de komende eeuw nu worden gecreëerd.

Burger en bedrijfsleven zitten bij de echte bron; zij zijn verantwoordelijk

Een echte "aanpak bij de bron" kan niet door de overheid worden uitgevoerd. De overheid is namelijk altijd net iets te laat om bij de échte bron, wanneer een bepaald productieproces wordt ontworpen, in te grijpen. Daarom houdt een aanpak bij de bron in, dat burgers (als producenten of als consumenten) bij hun handelen ook verantwoordelijk moeten zijn voor de gevolgen van dat handelen voor het milieu: daarom hebben wij juist ook voor het milieu verantwoordelijke burgers nodig.

Is het verantwoordelijk stellen van burgers voor het milieu geen aantasting van de burgerlijke vrijheden? Op het eerste gezicht zal

die vraag met ja moeten worden beantwoord, maar dan vergeten wij dat burgerlijke vrijheden zich altijd binnen een algemeen waarden- en normenpatroon moeten afspelen dat moet waarborgen dat de vrijheid van de ene burger niet zal leiden tot een onvrijheid van een andere burger. Dit geldt ook voor het "on-schendbare" milieu: het bereiken en handhaven van een behoorlijke milieukwaliteit is onderdeel van ons algemeen waarden- en normenpatroon geworden. Aantasting van de milieukwaliteit leidt immers in alle gevallen tot onvrijheid van "andere" burgers. Bij lawaaioverlast is dat maar al te duidelijk, maar ook bij het aantasten van natuur en landschap gaat dit op. Zo bezien gaat het bij de milieuproblematiek om wat wel "negatieve vrijheid" is genoemd: het bevorderen van de vrijheid van schade die door anderen wordt veroorzaakt. En ons algemeen waarden- en normenpatroon helpt ons bij het herkennen van wat als "schade" moet worden opgevat. Ook Adam Smith ging er in zijn theorieën vanuit dat een algemeen waarden- en normenpatroon bestaat, zodat de vrije markt daarbinnen kan functioneren. Liberalen weten in feite al heel lang dat de begrippen "vrijheid" en "verantwoordelijkheid" aan elkaar gekoppeld zijn. Zo komen wij tot een parafraze van Thorbeckes staatsidee: "het milieu is onschendbaar, de burgers zijn verantwoordelijk". En die burgers zijn daardoor "zorgzaam" voor het milieu! Met de term "verinnerlijking" stond mijn ambtsvoorganger Winsemius overigens hetzelfde voor ogen: maak de producenten (en consumenten) ook verantwoordelijk voor het milieu, zodat zij bijvoorbeeld het produceren en uit het milieu verwijderen van afval als hun eigen probleem gaan beschouwen. En zo kan de bovengenoemde "negatieve vrijheid" worden omgevormd tot een "positieve vrijheid": de vrijheid om iets te doen, te ondernemen - voor het milieu.



Burger en bedrijfsleven verantwoordelijk maken

Wellicht klinkt het bovenstaande toch wat naïef: zo simpel zal het oplossen van grote milieuproblemen toch niet zijn. Nee, zo simpel is het inderdaad niet, maar dat wil nog niet zeggen dat het bovengeschetste beeld niet als richtsnoer zou kunnen fungeren. Wat zijn de knelpunten waarmee de verantwoordelijke burger te maken krijgt?

Een knelpunt is zeker het ontbreken van kennis over oorzaken en gevolgen: de "afstand" tussen bronnen en effecten is vaak erg groot, de oorzaak-gevolg relaties erg ingewikkeld. Bij geluidshinder is vaak duidelijk wie welk geluid veroorzaakt en wie van welk geluid last heeft. Moeilijker is het wanneer het gaat om de uitstoot of het gebruik van stoffen als bijvoorbeeld zware metalen en helemaal moeilijk wordt het, als het gaat om een stof als kooldioxide (mede-veroorzaker van het zogenaamde broeikas-effect) die bij verbranding van fossiele brandstoffen vrijkomt.

Voorts is van belang dat veel effecten op het milieu worden veroorzaakt door zeer vele bronnen: de uitstoot van stikstof-oxiden door één auto is niet zo belangrijk, de effecten worden (mede) veroorzaakt door de miljoenen auto's die er in Nederland rijden.

Een volgend knelpunt is het ontbreken van alternatieven voor de verantwoordelijke burger: hij of zij wil wel, maar kán niet. Hierbij kan het gaan om technische alternatieven, maar ook om economische alternatieven. Zo voelen vele boeren zich zeker medeverantwoordelijk voor de milieukwaliteit rond hun bedrijven, maar zij zien niet altijd technisch-economische alternatieven om bijvoorbeeld de vermessing van het milieu tegen te gaan.

Tenslotte is een knelpunt het nog grotendeels ontbreken van een structuur, waarin de verantwoordelijkheid van de burger als producent of als consument tot uiting kan komen. Weliswaar is de laatste twintig jaar een omvangrijk vergunningstelsel voor het milieubeheer ontstaan, maar daarin komt eerder de verantwoordelijkheid van de overheid (door middel van het stellen van eisen) tot uiting dan de verantwoordelijkheid van de burger. Nieuwe milieu-instrumenten zijn, of worden, evenwel ingevoerd, die juist de eigen verantwoordelijkheid van de burger benadrukken. Milieu-effectrapportage is zo'n instrument dat werkt met een rapportage- en verantwoordingsplicht bij het nemen van besluiten over activiteiten met mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu. Milieuzorg in bedrijven, gekoppeld aan milieu-auditing (ook wel eens milieu-accountancy genoemd) is ook zo'n instrument: het benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven, op min of meer dezelfde wijze als de eigen verantwoordelijkheid in financiële en in sociale zin.

Overheid moet knelpunten wegnemen

Bij het wegnemen van genoemde knelpunten kan en moet de overheid een belangrijke rol spelen. Het uitbouwen van het op eigen verantwoordelijkheid gerichte instrumentarium is daarbij van groot belang. Het geven van "het goede voorbeeld" eveneens. Zo zou het goed zijn wanneer overheidsvoornemens op gebieden die mogelijk effecten op het milieu kunnen hebben, voorzien worden van een milieutoets, waarin het betreffende overheids-onderdeel zich verantwoordt voor de wijze waarop met de milieu-aspecten rekening is gehouden.

Het bevorderen van kennis over de relatie tussen bronnen en effecten is een tweede belangrijke taak van de overheid. Uiteraard heeft dit te maken met onderwijs en voorlichting. Hier gaat het in feite om een investerende overheid: onderwijs is een investering niet alleen in economische zin, maar ook ter voorkoming van aantasting van de milieukwaliteit door toekomstige generaties.

Tot nu toe is veel kennis over de relatie tussen bronnen en effecten beschikbaar bij milieu-deskundigen. Momenteel wordt voor prioritaire stoffen deze kennis op een handzame wijze bijeengebracht in de vorm van zogenaamde basisdocumenten. Voor de overheid en voor de grote bedrijven zullen dergelijke basisdocumenten van groot belang zijn. Willen wij echter ook de kleinere bedrijven en de consumenten als verantwoordelijke burgers aanspreken, dan zal meer toegespitste en eenvoudiger informatie over de relatie tussen bronnen en effecten moeten worden gegeven. De voorlichtingscampagne over zure regen bewijst dat dit mogelijk is.

In de wat verdere toekomst lijkt het mogelijk kennis over de relatie tussen bronnen en effecten in computerprogramma's op te slaan en toegankelijk te maken voor een breed publiek. Daarmee wordt tevens voorkomen dat teveel kennis bij te weinig deskundigen blijft. Een kennismonopolie bij deskundigen staat immers de eigen verantwoordelijkheid van vrije burgers in de weg. Ook nu is het echter al zo dat milieugroepen - als vrije burgers - hun steentje bijdragen aan het uitpluizen van ingewikkelde bron-effect relaties. Een andere mogelijkheid is het geven van milieu-informatie in relatie tot bepaalde typen produkten, zodat de consument die informatie bij de aankoop kan betrekken.

Overheid moet (laten) investeren en innoveren

Tenslotte kan de overheid een belangrijke rol vervullen bij het ontwikkelen en stimuleren van alternatieven "aan de bronnenkant". Net als bij het stimuleren van onderwijs en voorlichting, gaat het ook hierbij om een "investerende" en "innoverende" overheid. Het gaat er in het algemeen om het overheidsingrijpen zoveel mogelijk een tijdelijk karakter te geven: de voorwaarden scheppen waaronder verantwoordelijke burgers zelf problemen kunnen oplossen of - beter - voorkomen. Het geven van subsidies om een bepaald milieuvriendelijke produktiewijze te stimuleren, kan een probaat middel zijn, mits dit maar een tijdelijke regeling is waarna burgers hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Zodra een milieuvriendelijke innovatie door de burger is overgenomen, zou de overheid als direct handelende overheid terug moeten treden.

Uiteraard blijft de overheid altijd een controlerende taak houden: wanneer het "onschendbare" milieu toch wordt geschonden, is direct overheidsingrijpen geboden; dan wordt immers het noodzakelijke gemeenschappelijke waarden- en normenpatroon doorbroken. Bovendien geldt dat de overheid moet kunnen ingrijpen als de vrije en verantwoordelijke burgers niet snel genoeg gezamenlijk het gewenste resultaat kunnen bereiken. Dat is op een groot aantal punten de situatie waarin wij thans nog verkeren.

Zullen wij met bovenstaande schets van de relatie tussen milieu en techniek uit de voeten kunnen? Laten wij nog eens terugkijken naar de simpele visies van het begin van dit artikel. De milieukwaliteit moet verbeteren door een terugdringen van oudere technologieën; bij de invoering van nieuwe technologieën moet de onschendbaarheid van het milieu voorop staan en moet de verantwoordelijke burger zich rekenschap geven van de gevolgen voor het milieu. Op die manier zullen technologische ontwikkelingen tevens een bijdrage aan de verbetering van het milieu kunnen leveren.

Liberalen en het milieu: een verbintenis met verstand

Deze ruw geschetste hoofdlijnen van beleidsvoering (een "onschendbare" waarde - in dit geval de kwaliteit van ons milieu -, de verantwoordelijke burger - als producent of als consument -, en

een investerende en innoverende overheid die erop uit is burgers zo snel mogelijk zelf de problemen te laten oplossen) komen naar mijn mening voort uit het liberale gedachtegoed, maar doorbreken tevens de schablonen van de huidige politiek die zich kenmerken door "meer of minder overheid". Wat betreft het milieubeleid ligt "meer overheid" voor de hand voor een innoverende overheid die knelpunten wegneemt en vervolgens haar optreden tot controle beperkt; naar "minder overheid" kan worden gestreefd in de eerste plaats door de effectieve verantwoordelijkheid voor het milieu bij de burger "aan de bron" te leggen en in de tweede plaats door ervoor te zorgen dat de overheid niet steeds opdraait voor het nemen van dure effectgerichte maatregelen.

Ter afsluiting

In milieu-kringen werd, en wordt, de VVD als partij nogal eens terughoudendheid verweten in de strijd voor een schoon en beter milieu. Ik hoop met het bovenstaande te hebben aangegeven dat er vanuit liberale optiek alle reden is om de komende jaren intensief met milieu-vraagstukken bezig te zijn.

** Drs. E.H.T.M. Nijpels is minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.*

Privacy en Persoonsregistraties



W.J. Slagter*

1. Inleiding

Wij leven in een paradoxale tijd. Enerzijds zien wij overal het streven naar openheid en openbaarheid. Men denke aan de Wet openbaarheid van bestuur, aan de Wet tot aanpassing van de vierde EG-Richtlijn, waardoor met ingang van het boekjaar 1984 resp. 1984-1985 de jaarrekeningen van n.v.'s, b.v.'s en coöperatieve verenigingen geheel of gedeeltelijk moeten worden gepubliceerd, en men denke aan talloze reglementen, waarin de openbaarheid van vergaderingen wordt geregeld. Naast die volledige openbaarheid is er een toename van semi-openbaarheid: de verplichting niet om gegevens voor een ieder kenbaar te maken, maar een informatieplicht jegens bepaalde organisaties of groepen van personen. Men denke aan de informatieplicht van de ondernemer jegens de ondernemingsraad en jegens vakorganisaties (op grond van het SER-besluit inzake fusie-gedragsregels, talrijke CAO's, en op grond van wettelijke regelingen, zoals de Wet melding collectief ontslag), of jegens certificaathouders, jegens een wijkraad op het terrein van de milieubescherming, enz.

Maar wij leven anderzijds in een tijd van afscherming van het privé-leven tegen nieuwsgierige blikken van buitenstaanders: bescherming tegen af luisteren, tegen binnendringen van woningen, zelfs als de indringer zelf de eigenaar is, tegen verschaffing van gegevens, zelfs voor zulke anonieme gebeurtenissen als een volkstelling, en a fortiori voor een commerciële exploitatie. Dat tegelijk op de voorgrond komen van openheid en privacy-bescherming is paradoxaal, is slechts een schijnbare tegenstelling. Zolang er weinig streven naar openheid is, bestaat er weinig behoefte aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer te accentueren. Juist door de toenemende openbaarheid in onze samenleving ontstaat als een afweer daarnaast een toenemende behoefte aan privacy-bescherming.

Nog een tweede factor noopt tot een grotere aandacht voor de privacy-bescherming. Daarbij doel ik op de stormachtige ontwikkeling op het terrein van de automatische informatieverwerking. Gegevens, data, worden opgeslagen in het geheugen van een computer. Daardoor ontstaan databestanden, waaruit door selectie en combinatie talrijke gegevens kunnen worden verkregen, die zonder deze technische ontwikkeling slechts met veel moeite zouden kunnen zijn verkregen, en soms zelfs in het geheel niet. De aldus verkregen gegevens komen in eerste aanleg slechts toe aan de houder van het bestand, maar in een aantal gevallen is het mogelijk dat uit dit bestand aan derden, al dan niet tegen betaling, gegevens worden verstrekt.

Ook die ontwikkeling heeft een reactie opgeroepen. In vele landen, ook in Nederland, zijn wetten of wetsvoorstellen tot stand gekomen, die een zekere bescherming bieden tegen deze oprukkende databestanden in computers. Voor Nederland gaat het daarbij in de eerste plaats om het wetsvoorstel inzake Persoonsregistraties, dat op 8 september 1987 door de Tweede Kamer is aanvaard. Ter bescherming van de personen, die in die bestanden geregistreerd zijn, is in het wetsvoorstel een meldingsplicht voor de houder van het bestand opgenomen en zijn aan de geregistreerden een inzage-recht en een correctierecht toegekend. Andere aspecten, die in dergelijke wettelijke regelingen een plaats kunnen vinden, hebben betrekking op het onderscheid tussen gevoelige en niet-gevoelige gegevens, het recht om verwijdering

uit een bestand te verlangen, de uitzonderingen, de koppeling van bestanden, de verstrekking van gegevens aan derden en de behandeling van de klachten.

2. Verschillende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bestanden

Vanuit een oogpunt van privacy-bescherming zijn publiekrechtelijke bestanden in het algemeen veel bedreigender dan privaatrechtelijke bestanden. Met enige overdrijving zou men kunnen zeggen dat publiekrechtelijke bestanden in het algemeen meer gevoelige gegevens bevatten en privaatrechtelijke bestanden meer niet-gevoelige gegevens. In publiekrechtelijke bestanden zijn gegevens opgenomen omtrent iemands financiële positie, omtrent de vraag of hij getrouwd is of samenleeft, omtrent een strafrechtelijk verleden (Wet op de Justitiële Documentatie), omtrent successen en tegenslagen in de loopbaan van ambtenaren en van hen, die daarvoor hebben gesolliciteerd en omtrent iemands aardige en minder aardige karaktertrekken (Rijks Psychologische Dienst). Wanneer ieder één vast persoonsnummer krijgt, is het gemakkelijk om die verschillende publiekrechtelijke bestanden te koppelen¹.

Bij de privaatrechtelijke bestanden zijn grofweg twee belangrijke categorieën te onderscheiden: de bestanden ten dienste van het personeelsbeleid en het personeelsbeheer enerzijds en de bestanden voor commerciële doeleinden anderzijds. Wanneer dergelijke bestanden ook nog gevoed gaan worden door de input vanaf magneetstrips of via elektronisch betalingsverkeer, dan ontstaan huiveringwekkende mogelijkheden om iemands doen en laten in de privé-sfeer van minuut tot minuut vast te leggen en zelfs een koppeling te leggen tussen iemands tijdelijke afwezigheid en iemands betalingen in die tijd.

Personeelsbestanden dienen met de grootst mogelijke vertrouwelijkheid te worden beheerd. Daarentegen bevatten commerciële bestanden vaak uiterst triviale en niet-gevoelige gegevens, zoals wanneer iemand voor het laatst een boek van *Readers Digest* heeft gekocht, of in welk merk auto iemand rondrijdt. Dergelijke bestanden vormen de basis voor direct marketing, een snel groeiende vorm van reclame die meer gericht is en dus minder verkwistend dan de algemene publieksreclame. Dergelijke brievenbusreclame leidt, zo wordt wel gezegd, tot brievenbusvervuiling, door sommigen beschouwd als een symbool van de vervuiling van de samenleving. Mijns inziens is de "brievenbusvervuiling" eerder een eufemisme voor een aversie tegen of een wantrouwen in elk commercieel handelen. Het handelen van de mensen die zich hierover beklagen, is niet paradoxaal, maar werkelijk innerlijk tegenstrijdig: men kan zich niet enerzijds verzetten tegen toezending van geadresseerde reclame en anderzijds er bezwaar tegen maken, dat lijsten worden opgesteld van personen die vermoed worden voor de in de reclame aangeboden goederen en diensten belangstelling te hebben, hetgeen impliceert dat uiteindelijk niet geïnteresseerden bevrijd worden van door hen niet gewenste brievenbusreclame.

3. Bezwaren tegen opslag, verwerking en verstrekking van gegevens

Ten onrechte wordt de selecterende functie bij de automatische informatieverwerking snel in verband gebracht met het discriminatieverbod van art. 1 Gr. Een ongedifferentieerde hoeveelheid van gegevens wordt pas nuttig, indien die gegevens op basis van bepaalde selectiecriteria worden ingedeeld en aldus een groot aantal deelverzamelingen wordt verkregen. Dat heeft op zichzelf niets te maken met discriminatie. Daarvan is immers slechts

sprake, indien gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, terwijl de selectie juist bewerkstelligt dat de ongelijke gevallen in één verzameling worden onderscheiden in talrijke deelverzamelingen van op zichzelf gelijke gevallen. Mijns inziens ten onrechte wordt dan ook in het beleid tot buitenlanders vaak beschermd met modewoorden als discriminatie en privacy-bescherming.

Wordt een te grote waarde toegekend aan het gevaar van inbreuk op de privacy, dan komt het nut van een databestand in het gedrang, of worden de kosten voor het respecteren van de privacy te hoog. Illustratief in dit opzicht is het verschil in accent, dat gelegd wordt enerzijds door de Conventie van de Raad van Europa "ter bescherming van individuen met betrekking tot het automatisch verwerken van persoonsgegevens" en anderzijds de OECD-Richtlijn "voor het regelen van de privacy-bescherming en het internationale gegevensverkeer". De Europese Conventie legt meer de nadruk op privacy dan op economische ontwikkeling, terwijl in de OECD-Richtlijnen meer aandacht wordt besteed aan de economische en sociale ontwikkeling met betrekking tot het internationale gegevensverkeer. Met een zekere overdrijving zou men kunnen zeggen dat, wanneer men sommige betogen leest van de meest fanatieke verdedigers van elke vorm van privacy, men de indruk krijgt dat wij niet leven in de overgang van het post-industriële naar het informatietijdperk, maar in een terugkeer van het industriële naar het pré-industriële tijdperk. Deze meest fanatieke beschermers van de privacy laten zich, zo is mijn indruk, door uiteenlopende motieven leiden: sommigen, met name uit de kringen van de consumentenbeweging, uit werkelijke bezorgdheid voor een toekomst in de richting van het beroemde boek van George Orwell: 1984, een jaar dat wij inmiddels zonder de voorspelde rampspoeden gepasseerd zijn, sommigen uit een radicale maatschappijvisie, die anti-kapitalistisch is en elk commercieel handelen bestrijdt, sommigen, tenslotte, omdat zij kennelijk iets te verbergen hebben, dat het daglicht en de openbaarheid niet kan velen.

4. Selectie en koppeling

Een ongeordende verzameling van gegevens krijgt pas waarde door ordening, hetgeen in dit verband wil zeggen, door selectie en koppeling. Daarbij verdient het de aandacht, dat door koppeling van verschillende bestanden met op zich zelf ongevoelige gegevens wél gevoelige gegevens kunnen worden gegenereerd, bijvoorbeeld door koppeling van een adressenbestand met een bestand betreffende de demografische verdeling van etnische minderheden over verschillende delen van een stad, terwijl ras in het algemeen als een gevoelig gegeven wordt beschouwd, ook al is iemands kleur uiterlijk waarneembaar. Een simpel adres wordt een gevoelig gegeven, bijvoorbeeld van homofielen of van de politie-agenten, die krakers uit het door hen bezette huis hebben gezet. Op zichzelf ongevoelige gegevens, verstrekt voor een bepaald doel, kunnen gevoelig worden indien deze voor een ander doel worden gebruikt, dan waarvoor de geregistreerde de gegevens heeft verstrekt.

Zowel particuliere ondernemers als publiekrechtelijke rechtspersonen houden zich bezig met handel in geselecteerde adressen. Ook publiekrechtelijke lichamen trachten, ik zou haast zeggen via de derde geldstroom, extra inkomsten te verwerven door de gegevens waarover zij voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak beschikken, tegen betaling en na selectie en eventueel koppeling aan derden ter beschikking te stellen. Daarbij denk ik aan de PTT en aan de Kamers van Koophandel en Fabrieken.

criterium voor de toelaatbaarheid daarvan dient naar mijn mening te zijn, of de gegevens gevoelig zijn en of de geregistreerde rekening kon houden met de mogelijkheid dat de houder van het bestand die gegevens ook aan derden ter beschikking zou kunnen stellen. Een overdreven fijngevoeligheid met betrekking tot een dergelijke adressenhandel als inbreuk op privacy is voor mij eerder een reden om een zodanig geregistreerde te wantrouwen dan om hem te bewonderen om zijn hoge ethische beginselen.

5. Een nieuw dilemma

Een verschil tussen een liberale en een socialistische visie op de samenleving werd vroeger wel hierin gezocht, dat liberalen meer oog hebben voor de individuele belangen van de burger en socialisten meer oog voor het algemeen belang. In dat kader past ook het uiteenlopende belang, dat door beide groeperingen wordt gehecht aan de publieke en de private sector in onze samenleving. Dit verschil tussen beide visies kan thans voor een deel als achterhaald worden beschouwd: liberalen als voorvechters van het algemeen belang en socialisten als verdedigers van individuele belangen en vrijheden zijn geen ongewoon verschijnsel geworden.

Een treffend voorbeeld is het dominerende algemeen belang, dat gemoeid is met een terugdringen van begrotingstekorten en van de ondragelijk geworden last van de staatsschuld en de daarover verschuldigde rente. Liberalen betonen zich hier grotere voorvechters van dit algemeen belang dan socialisten. Daarmee is niet gezegd, dat de verschillen tussen socialisten en liberalen even groot zijn gebleven, doch dat zij slechts van plaats zijn verwisseld. Eerder is het zo, dat beide zienswijzen dicht bij elkaar zijn gekomen en dat de verschillen tussen liberalen en socialisten thans voor een deel zijn terug te voeren op verschillende visies op deelbelangen - belangen van groepen, overstijgend individuele belangen maar wijkend voor algemene belangen. Enerzijds het deelbelang van de producenten, die voor vennootschapsbelasting en werkgelegenheid moeten zorgen, en anderzijds het deelbelang van werknemers als de zwakkere partij in relatie tot werkgevers. Een samenleving echter, die slechts oog zou hebben voor de kansarmen daarin, zou uiteindelijk zelf een kansarme samenleving worden.

Die verschuiving, soms zelfs leidend tot een verwisseling, is duidelijk waar te nemen bij het standpunt dat men inneemt tegenover de vraag, hoe ver men moet gaan ter bescherming van de privacy bij persoonsregistraties. Van huis uit zijn liberalen altijd geporteerd voor bescherming van de individuele vrijheid, ook van de vrijheid in de zin van gevrijwaard worden tegen binnendringing in de persoonlijke levenssfeer door de overheid of door particulieren. Binnendringen in de persoonlijke levenssfeer kan echter niet alleen geschieden door fysieke middelen (af-luisterapparaten, binnendringen van een woning, schending van een briefgeheim), maar ook door het aanleggen van gegevensbestanden. Automatische gegevensverwerking in steeds meer geperfectioneerde computers kan in drie opzichten een gevoel van onveiligheid, van bespieding, teweeg brengen: er kan sprake zijn van ondoorzichtigheid bij de gegevens-onttrekking, bij het gebruik van de gegevens en bij de bewerking van de gegevens².

Aan de andere kant kan aantasting van privacy ook een middel zijn ter bereiking van doeleinden in het algemeen belang, die juist bij liberalen hoog staan aangeschreven: de handhaving van de rechtsorde, waaronder misdadbestrijding, de bestrijding van fraude en van belastingontduiking en de bescherming van de volksgezondheid. Misdadbestrijding is vaak alleen mogelijk door zowel met fysieke middelen als door automatische verwer-

king van persoonlijke gegevens inbreuk te maken op de privacy. Bij fraudebestrijding valt zowel te denken aan publiekrechtelijke fraude (bijstandfraude, voordeurdelers, misbruik van sociale uitkeringen) als aan privaatrechtelijke fraude (misbruik van de b.v.-vorm)³.

Bij de bestrijding van belastingontduiking is zowel te denken aan de verscherping van de informatieplicht van banken met betrekking tot rente-inkomsten als aan het recente OECD-verdrag voor wederzijdse administratieve steun over belastingzaken (volgens de NRC Handelsblad van 26 november 1987 een "Orwelliaans plan"). Bij de bescherming van de volksgezondheid is actueel de vraag, in hoeverre gegevens over de ziekte aids mogen worden ingewonnen en verwerkt.

Aan de linkerzijde worden deze drie aspecten van het algemeen belang niet miskend maar er wordt, voor zover ik dat kan zien, een minder gewicht aan toegekend tegenover het gewicht van de privacy-bescherming, op de terreinen van fraudebestrijding en bescherming van de volksgezondheid. Zeer fraai drukte mevrouw Van Es (PSP) dit aan het slot van haar eerste interventie aldus uit: "Afsluitend moet mij van het hart, dat ik de uitwerking van artikel 10 van de Grondwet, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in dit wetsvoorstel onvoldoende vind. Het in het begin van mijn verhaal geconstateerde wantrouwen zal hierdoor zeker niet afnemen, en terecht. Neeltje Maria Min schreef ooit de dichtregel: "Voor wie ik liefheb wil ik heten". In dit verband zeg ik: "Alleen voor wie ik liefheb, wil ik heten"⁴.

Controle op bijstandsfraude wordt bemoeilijkt; een controlebezoek moet van tevoren aangekondigd (instructie van het gemeentebestuur te Amsterdam), de bewijslast wordt verzwaard en tegen zogenaamde omkering van de bewijslast wordt bezwaar gemaakt, de sancties bij ontdekking op misbruik van sociale verzekeringen en sociale uitkeringen zijn vaak gering; wanneer een ambtenaar ontdekt dat een bijstandsmoeder of een bijstandsvrouw in strijd met de waarheid heeft aangemeld dat zij geheel zonder financiële bronnen van bestaan is, terwijl zij in feite niet alleen het bed maar ook de portemonnaie met een andere man deelt, wordt moord en brand geroepen over de bespieding van die vrouw, waardoor haar privacy is aangetast, terwijl uit de linkerhoek niet de ambtenaar wordt geprezen die die frauderende vrouw aan de kaak heeft gesteld.

Op zichzelf is het feit dat iemand lijdende is aan de ziekte aids, een gevoelig gegeven. De vraag rijst, in hoeverre het toelaatbaar is dit gegeven te verkrijgen, op te slaan en te verwerken. Mogen bij een sollicitatiegesprek omtrent dit gevoelige gegeven vragen worden gesteld? Indien vaststaat dat een werknemer lijdende is aan aids en dat dit besmettingsgevaar voor andere werknemers oplevert, mag dit gegeven dan een reden zijn om een einde te maken aan de dienstbetrekking? Mijns inziens zou ook hier het algemeen belang van de volksgezondheid moeten prevaleren boven het belang van bescherming van privacy. Dit zou moeten meebrengen, dat een aids-test toelaatbaar is; de uitkomst ervan dient slechts in handen te komen van de bedrijfsarts, op wie een beroepsgeheim berust. Die bedrijfsarts dient evenwel, zonder melding te maken van de aard van de ziekte, aan de aspirant-werkgever te worden ontraden de betrokken werknemer in dienst te nemen; in Nederland is ontslag van een werknemer gedurende de eerste twee jaren van een ziekte verboden (art. 1639h lid 3 BW), zelfs wanneer de werknemer lijdende is aan een besmettelijke ziekte. In dat geval blijft slechts de mogelijkheid openstaan van een verzoek tot de kantonrechter om de arbeidsovereenkomst te ontbinden wegens een gewichtige reden.

In de laatste twee van de drie hiervoor genoemde gevallen,

waarin een botsing kan ontstaan tussen privacy-bescherming en behartiging van algemene belangen, is de verwisseling van positie duidelijk te constateren: socialisten vaak op de bres voor de privacy-bescherming en liberalen als behartigers van het algemeen belang, ook als daardoor de privacy wordt aangetast. Inderdaad betekent dit voor liberalen een dilemma: hun gevoel voor vrijheid moet wijken voor hun gevoel voor verantwoordelijkheid.

6. Wetsvoorstel Persoonsregistraties

Het wetsvoorstel Persoonsregistraties beoogt uitvoering te geven aan art. 10 Grondwet (art. 10 lid 1 zal ingevolge additioneel art. 6 Grondwet op 17 februari 1988 in werking treden), alsmede aan het Verdrag van Straatsburg over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens in geautomatiseerde systemen. Dat verdrag is inmiddels door vijf landen geratificeerd, namelijk Zweden, Frankrijk, Spanje, Noorwegen en de Bondrepubliek Duitsland. Als gevolg hiervan is het op 1 oktober 1985 in werking getreden⁵. Nederland kan pas tot het verdrag toetreden als ook de algemene maatregelen van bestuur over gevoelige gegevens tot stand is gekomen, dat wil zeggen, ongeveer een jaar na de in werking treding van artikel 7.

Bij de recente behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel inzake persoonsregistraties (no. 19 095) op 1-3 september 1987 viel het opnieuw op, dat van linkerkant meer de nadruk wordt gelegd op privacy-bescherming dan op behartiging van het algemeen belang door aantasting van de privacy. Voor degenen die geïnteresseerd zijn in de inhoud van de Wet Persoonsregistraties was dit debat in zekere zin trouwens teleurstellend: de twee belangrijkste vragen, die tijdens de mondelinge behandeling aan de orde waren gesteld betroffen de vraag, in hoeverre de regels betreffende databestanden ook gelden voor kerkgenootschappen (het enige amendement van de heer Kosto (PvdA) dat aanvaard werd, had hierop betrekking, als gevolg waarvan de tweede zin van art. 7 lid 2 als overbodig is geschrapt), en de vraag in welk deel van het land de Registratiekamer zou moeten worden gevestigd. Maar de echte inhoudelijke vragen, zoals de nadere uitwerking van de vraag wat de vermoedelijke inhoud zal zijn van de in het vooruitzicht gestelde AMvB's (art. 7 lid 1, art. 22 lid 1 en art. 27) en de vraag in hoeverre handelsinformatiebureaus in staat kunnen zijn de voorgestelde wettelijke regeling na te leven, bleven grotendeels buiten beschouwing⁶.

Van liberale zijde is, terecht, onderstreept, dat in het nieuwe, thans door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel, in tegenstelling tot het oorspronkelijke wetsvoorstel persoonsregistraties, veel meer ruimte is geboden voor zelfregulering. Er kan zich dan een dubbele reflexwerking voordoen. In de eerste plaats levert overtreding van een norm van de zelfregulering een vermoeden op dat dan ook onrechtmatig in de zin van art. 1401 BW (onrechtmatige daad) is gehandeld. In de tweede plaats kan van de regeling omtrent de opslag, de verwerking en de verstrekking van gegevens, met in acht neming onder meer van het inzage- en correctierecht, ook een reflexwerking uitgaan op de beoordeling van handelingen met betrekking tot databestanden, die buiten de werkingssfeer van de wet vallen, zoals dossiers van de Raad voor de Kinderbescherming⁷. De reflexwerking van gedragscodes kan ook een compensatie bieden voor het feit, dat gedragscodes slechts bindend zijn voor de aangesloten leden.

Typerend is bijvoorbeeld de steun die de anarchistische definitie van Westin kreeg van de PSP. Westin definieert privacy: "to determine for themselves, when, how and to what extent information about them is communicated to others": privacy is voor ieder verschillend, want ieder bepaalt zijn eigen grens van pri-

vacv. In overeenstemming met die gedachte, die tot ongelijke behandeling bij informatieverwerking leidt, werd van de zijde van de PSP voorgesteld om het slot van de bepaling van art 11 lid 2⁸ te vervangen door de woorden "na voorafgaande toestemming van geregistreerde"⁹. Het is duidelijk dat, indien het verwerken van gegevens afhankelijk wordt gesteld van ieders individuele toestemming, daarmee algemene belangen, gemoeid met wetenschappelijk onderzoek of statistiek, in hoge mate zouden worden geschaad. Het verzet destijds tegen de volkstelling was ook in hoofdzaak vanuit linkerkant geïnspireerd.

Met het voorgaande is niet gezegd, dat bij liberalen de weegschaal steeds ten gunste van het algemeen belang en ten nadele van de privacy zal uitvallen¹⁰. Een deel van de liberalen zal blijven worstelen met het geschetste dilemma, mijns inziens overigens ten onrechte. Zo is er ook het dilemma tussen de privacy-bescherming en de vrijheid van drukpers. Welke van deze beide vrijheden dient te prevaleren? Ik denk dat hier de VVD-fractie ten onrechte een hogere waarde heeft toegekend aan de vrijheid van drukpers dan aan de privacy-bescherming¹¹.

De journalistiek is erin geslaagd de vrijheid van drukpers te verheffen tot een heilige koe. Geen Tweede-Kamerlid durft daartegen te opponeren: art. 2 lid 1 onder b bepaalt, dat persoonsregistraties, die uitsluitend ten dienste staan van de openbare informatievoorziening door pers, radio of televisie, niet onder de wettelijke regeling vallen. Dat betekent dat alle beschermingen van de geregistreerde (art. 7 lid 1: verwerking van gevoelige gegevens, art. 28: mededeling omtrent het bestaan van databestanden en waarborgen met betrekking tot de herkomst van gegevens, art. 29: inzage-recht en art. 31: correctierecht) hier komen te ontvallen. Men bedenke hierbij dat dit dilemma vooral speelt bij bladen van het kaliber van *Privé* en *Story*, maar daartoe toch niet is beperkt: De Haagse kinderrechtster aan wie pedofilie werd verweten, is in zijn privacy veel ernstiger geschaad door de berichten hieromtrent in de algemene pers dan hij zou zijn geschaad door de ontvangst van direct mail, gericht op pedofielen.

Degenen, die het verwerven en verwerken van gegevens ten behoeve van commerciële doeleinden zoals direct marketing, onjuist achten wegens inbreuk op de privacy, zijn mijns inziens in hun verzet ongeloofwaardig en huichelachtig, indien zij tegelijkertijd tegen veel ernstiger inbreuken op de privacy door de pers geen bezwaar maken. Men vraagt zich dan af, of men zich werkelijk laat leiden door de wens tot privacy-bescherming, dan wel eerder door de wens "brievenbusvervuiling" te bestrijden. Nu geen effect te verwachten is van zelfregulering bij de pers (geen gedragscode; slechts een fractie van de vele fouten in "koppen" en inhoud van persberichten en commentaren wordt door de Raad voor de Journalistiek gecorrigeerd; omtrent de gegevensbestanden bij de pers bestaat geen inzage- en correctierecht), blijft men aangewezen op een wettelijke regeling. Niet valt in te zien, waarom de pers ondanks art. 7 Gr. (vrijheid van drukpers) wel gecorrigeerd kan worden bij strijd met art. 1 Gr. (discriminatieverbod), doch niet bij strijd met art. 10 Gr. (bescherming van de persoonlijke levenssfeer).

Noten

1. *Handelingen Tweede Kamer* 1986-1987, 1-3 september 1987, p. 4962, l.k. Korhals: "Het is de fractie van de VVD natuurlijk ook opgevallen dat voor de publieke en semi-publieke organen een strenger regime wordt voorgesteld dan voor de particuliere sfeer". *Handelingen* idem, p. 5037, mevrouw Van Es (PSP): "De vraag is dus: De overheid als privacy-beschermers of als privacy-bedreiger?". Minister Korhals Altes, *Handelingen* idem, pp. 5050-5151: "Een deel van de Kamer heeft bij

herhaling aangedrongen op een veel betere controle van de verzekeringsplicht van automobilisten en van de plicht om te voldoen aan de eisen van een periodieke autokeuring. Het is natuurlijk technisch mogelijk en op dit ogenblik wordt er ook voorbereidend aan gewerkt om bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer al die gegevens te bundelen. Ik vind dit een duidelijk voorbeeld van een koppeling van gegevens, maar het gebeurt in alle openbaarheid en duidelijkheid. Het doel van deze registratie is niet om mensen tegen de lamp te laten lopen. Het doel is het bevorderen van de verkeersveiligheid en de veiligheid van de weggebruiker, doordat enerzijds voldaan wordt aan de keuringsplicht en anderzijds aan de verzekeringsplicht, zodat bij schade de vergoeding door de verzekeringsmaatschappij plaatsvindt en niet door het Waarborgfonds voor het Wegverkeer. Hier is dus sprake van een dergelijke koppeling, maar in alle openheid en niet in het geniep". Zie omtrent de koppeling ook minister Korthals Altes, *Handelingen* idem, p. 5011 l.k.

2. J. Holvast, "Op weg naar een risicoloze maatschappij?", Uitg. Academic Service, Schoonhoven 1986, p. 265.

3. Aldus terecht minister Korthals Altes, *Handelingen* idem, p. 5012 l.k.: "Bij die discussies worden overigens ongelukkige voorbeelden ten tonele gevoerd. Het gaat daarbij vaak om de vraag hoe men moet voorkomen, dat mensen die fraude plegen of op een andere wijze crimineel bezig zijn, tegen de lamp lopen. De overheid staat er natuurlijk niet voor om dat te voorkomen. Met andere woorden: wanneer er sprake is van concrete verdenkingen of concrete aanwijzingen, moet de overheid wel degelijk de bevoegdheid hebben om dit soort gegevens dan wel niet te koppelen, maar wel te verstrekken". En dezelfde minister, *Handelingen* idem, p. 5052 m.k.: "Als er iemand om een bijstandsuitkering vraagt, heeft de overheid toch tot taak om na te gaan of er geen sprake is van inkomen? Het is toch al een bodemloze put. Degenen die niet willen dat het wordt nagegaan, vragen niet om een uitkering. Bijstand is een recht dat alleen bestaat in gevallen, dat er geen ander inkomen en ook geen vermogen is. Op het moment dat het recht wordt uitgeoefend, moet er controle zijn op de vraag, of er geen inkomen of vermogen is. Ik kan het niet anders zien".

4. *Handelingen* idem, p. 4943 r.k.

5. *Handelingen* idem, p. 5006 r.k.

6. Zie omtrent handelsinformatiebureaus minister Korthals Altes, *Handelingen* idem, p. 5010 r.k. - 5011 l.k.; aldaar wijst de minister er ook terecht op, dat het onjuist is te menen, dat aan adressenhandel slechts negatieve aspecten zouden zijn verbonden, mits conform art. 14 lid 2 van de Wet de mogelijkheid geopend wordt om kenbaar te maken, dat men van deze activiteit verschoond wil blijven.

7. Zie hieromtrent minister Korthals Altes, *Handelingen* idem, p. 5008

r.k. en p. 5014 l.k. en de heer Korthals, *Handelingen* idem, p. 5045, m.k. en r.k.

8. Art. 11 lid 2 luidt als volgt: "Ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek dan wel op grond van een dringende en gewichtige reden, kunnen desgevraagd gegevens aan een derde worden verstrekt voor zover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad".

9. Zie hieromtrent minister Korthals Altes, *Handelingen* idem, p. 5048 r.k.

10. Zie het genuanceerde oordeel in R.M.J.M. Bos en K. Groenveld, "Informatisering en overheidsbeleid", Geschrift 63 van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, 's-Gravenhage 1987, pp. 53-78.

11. De heer Korthals (VVD), *Handelingen* idem, p. 4962 m.k. laat terecht van enige ongerustheid blijken, berust echter in de uitzondering voor de pers en hoopt slechts (m.i. ijdel), dat via gedragscodes een dam kan worden opgeworpen tegen aantasting van de privacy door publikaties in de pers. Hij vraagt tenslotte in dit verband: "Wat geschiedt overigens met persoonsgegevens in een registratie, die niet rechmatig zijn verkregen? Gedoeld wordt op artikel 5, lid 1. Zij er dan sancties denkbaar?". Juist in de gevallen van "onthullingen" wordt de informatie mijns inziens vaak op onrechtmatige wijze verkregen. Minister Korthals Altes antwoordt als volgt (*Handelingen* idem, p. 5009 l.k.): "De heer Korthals stemde in met de uitzondering voor de media en informeerde naar eventuele zelfregulering binnen die sector. Hij raakte daarmee aan een gevoelig punt, waarover in ander verband boeiend te discussiëren valt. De vraag naar een beroepscode voor journalisten laat ik graag open voor de direct betrokkenen zelf. De discussie daarover is overigens in deze Kamer uitvoerig gevoerd in het begin van de zestiger jaren". En even verder (*Handelingen* idem, p. 5009 r.k.): "De heer Korthals vroeg mij voorts wat geschiedt met persoonsgegevens die niet rechmatig verkregen zijn. Het opnemen van dergelijke gegevens in een persoonsregistratie is in strijd met artikel 5, eerste lid. Dat betekent, dat kan worden aangedrongen op schrapping en dat civiel-rechtelijke sancties mogelijk zijn. Onrechtmatige verkrijging zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als gegevens in strijd met een geheimhoudingsplicht of anderszins in strijd met de regels voor verstrekking, zijn verkregen. Een onjuiste verstrekking kan dus ook gevolgen hebben voor de ontvanger".

* Prof.Mr. W.J. Slagter is verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en tevens lid van het Curatorium van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.

KOPSTUKKEN VAN DE VVD

Ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van de VVD heeft de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting een aantal VVD'ers gevraagd een korte biografische schets te schrijven over een leidende figuur van de partij uit de afgelopen vier decennia.

Deze schetsen zijn samengebracht in de bundel "**Kopstukken van de VVD**". Hierin worden de voorzitters van de partij, van de fracties in de Eerste en Tweede Kamer en in het Europese Parlement onder de loep genomen.

Zo schrijft bijvoorbeeld minister Korthals Altes over Haya van Someren-Downer, Vonhoff over Oud en Toxepous en Van der Werff over Zoutendijk.

Het resultaat is een uiterst lezenswaardige bundel, waarin de lezer een blik wordt gegund achter de schermen van het Nederlandse liberalisme.

Het boek wordt tijdens de viering van het 40-jarig jubileum op 29 januari 1988 in het Turfschip in Breda gepresenteerd. Na die datum is de bundel in de boekhandel te verkrijgen voor f 27,50. Voor u, als lezer van Liberaal Reveil, geldt echter in de maanden januari, februari en maart 1988 de speciale prijs van f 22,—, indien u de kortingsbon op pagina 118 bij uw boekhandel inlevert.

De Monopolie-Positie van de Journalist verdwijnt



F.L.M. Lafort*

In 1513 noteerde Niccolo Machiavelli: "Men dient namelijk voor ogen te houden dat niets qua voorstelling moeilijker, qua succes twijfelachtiger en qua uitwerking gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand die vernieuwingen wil doorvoeren. Want hij die dat doet, heeft hen die van de oude toestand profiteren tot vijanden, terwijl hij slechts lauwe verdedigers vindt in hen die van de nieuwe toestand zouden kunnen profiteren: een lauwheid die gedeeltelijk voortkomt uit vrees voor de tegenstanders die immers de wet aan hun kant hebben, en gedeeltelijk uit het wantrouwen van de mensen, die in feite pas geloven in vernieuwing als zij deze in werkelijkheid ervaren hebben".

Anno 1987 hebben deze woorden nog niets aan actualiteit ingeboet. Nieuwe (interactieve) informatietechnologieën kunnen straks namelijk zorgen, zoals recentelijk wederom in Economisch Statistische Berichten (7 oktober 1987) is bevestigd, voor een vergaande segmentering en fragmentatie van de mediamarkt: "Bij de bestaande media (omroep en pers) heeft jarenlang een zekere vrees bestaan voor deze ontwikkelingen. Men heeft echter ontdekt dat het traditionele aanbod (nog) niet wordt bedreigd. Als gevolg daarvan is thans zelfs sprake van een zekere overreactie in omgekeerde richting: men heeft de neiging de gevolgen van de technische ontwikkeling te bagatelliseren. Ten onrechte". Doch achter de facade van luchthartigheid, blijft de twijfel bij menig courancier of televisie-directeur knagen. De dagbladen verliezen, ook als advertentiemedium, langzaam terrein en de omroepen hebben "de markt" en haar mechanismen herontdekt.

Wat is nu het traditionele aanbod, waarvan de ESB-auteurs Smits en Verveld reppen? Dat is, populair uitgedrukt, méér van hetzelfde. De uitbreiding van het aantal televisie-kanalen wordt grotendeels gevuld met herhalingen van populaire televisie-series. Het gevolg is wel dat het publiek meer naar amusements-programma's kijkt en serieuze informatie-programma's steeds meer gaat mijden. Is dit het eerste signaal van (informatie)-overlading bij het publiek? Daarover straks meer.

Het adagium van "meer van hetzelfde" manifesteert zich ook op een geheel ander terrein. Uit media-onderzoek in Nederland blijkt dat de huidige generatie van journalisten, als het bijvoorbeeld gaat om de selectie van politiek nieuws uit Den Haag, dezelfde criteria hanteren. Hierdoor ziet men dat de Nederlandse media op dit terrein in grote lijnen vaak dezelfde verhalen en dus dezelfde soort informatie publiceren voor een groot publiek. De invloed van nieuwe technologieën beperkt zich nu alleen nog tot de snelle productie en efficiënte distributie van informatie. Zo fungeert de Kabelkrant van een dagblad als een "advanced organiser". De korte berichten van de Kabelkrant komen uitgebreid terug in het (regionale) dagblad. Daardoor wordt de inhoud van de krant beter begrepen en onthouden. Daarbij zorgt de Kabelkrant ervoor dat "de lezers" meer over hun regio te weten komen, "waardoor er een grotere binding ontstaat, die mogelijk resulteert in de behoefte aan een abonnement op een streekkrant". Dit is de conclusie van Drs. J. Lapère, die in 1986 de reacties van de kijkers op de Kabelkrant van dagblad De Typhoon heeft onderzocht.

Maar terug naar de nieuwe informatietechnologieën. Op het bureau van menig journalist is de schrijfmachine vervangen door het beeldscherm; worden telexberichten direct in redactieterminals ingevoerd, bewerkt en, indien gewenst, elektronisch opgevoerd; de elektronische knipseldienst doet langzaam haar intrede etc. In de Verenigde Staten maken diverse commerciële televisiestations als bijvoorbeeld CBS-News, gebruik van databanken voor hun achtergrondverhalen. Door het raadplegen van deze elektronische "knipseldiensten" kon CBS-News als eerste in haar uitzending binnen vijf minuten een compleet achtergrondverhaal leveren over Mehmed Ali Agca. Deze persoon was gearresteerd voor een moordaanslag op paus Johannes Paulus II. In de technologie-special van het FNV-magazine (17 oktober 1987) zegt een sportverslaggever: "De Volkskrant is een ochtendkrant, dus die wordt 's avonds en 's nachts gemaakt. Vroeger toen wij nog gewoon getikte kopij inleverden, misten wij soms de uitslag van de sportevenementen - bijvoorbeeld in Amerika - die laat begonnen of van Europacup-wedstrijden. Door de beeldschermen hebben wij nu een half uur tot drie kwartier gewonnen, en kunnen wij die uitslagen wél meenemen. Een tweede voordeel is het gemak waarmee je verhalen kunt bewerken".

De snelle productie en de efficiëntere distributie van informatie (denk bijvoorbeeld aan de kabel) zorgt voor een informatiebombardebement. Het individu gaat dan automatisch zelf eigen criteria hanteren voor het "zeven" van informatie. "De kans dat men over dezelfde informatie beschikt wordt kleiner; de kans dat men met nieuwe informatie wordt geconfronteerd neemt toe. Anders geformuleerd: over-informatie leidt tot individualisering en dynamisering van het bewustzijn", signaleerde recentelijk de Groningse professor T. Huppes, bijzonder hoogleraar economische en maatschappelijke aspecten van de informatie-technologie, in zijn oratie. Een ontwikkeling die wordt versneld door het huwelijk tussen de computertechnologie en de telecommunicatietechnieken, telematica gedoopt.

Het probleem van de journalist is dat de burger deze wassende stroom van gegevens niet kan verwerken, met alle gevolgen van

dien. De (tv-)redacteur en het betrokken management zullen dus steeds harder moeten vechten om de aandacht van het publiek, of van de abonnees te blijven trekken. Ter illustratie: de hoofdredacteur (W. Woltz) van één van de snelst groeiende kranten in Nederland, NRC Handelsblad, wil volgens Reporter (november 1987) een "superverslaggeverij" in het leven roepen. Een poging tot "investigative reporting". "Elke verdere winst moet komen uit een herverdeling tussen de bestaande (kwaliteits)kranten", aldus een citaat uit een vertrouwelijke notitie die geconcipieerd is door de NRC-hoofredactie.

Ook de omroepen in Hilversum bereiden zich voor - al dan niet via mogelijke samenwerkingsverbanden voor commerciële televisie - op een strijd die zich concentreert op de gunsten van de televisie-kijkers. Een publiek dat thans, onder andere via de kabel, tientallen (ook lokale) zenders kan ontvangen. In Amsterdam bijvoorbeeld heeft PvdA-wethouder W. Etty, tijdens de recente opening van het Nederlands Instituut voor lokale omroep, er fijntjes op gewezen, dat ons omroepbestel vol paradoxen zit: "Allereerst verplicht het systeem de identiteitsgebonden zendgemachtigden om het uitgangspunt van de eigen identiteit juist zoveel mogelijk prijs te geven. In de slag om de kijkersgunst moet men immers even populaire programma's bieden als de concurrent".

Waarom dit in de praktijk kan leiden, blijkt uit het volgende voorbeeld: een redacteur van het NOS-journaal kreeg onlangs een telefoontje van een boze kijker. Zijn verwijt: de redacteur zou voor de Journaal-uitzending selectief beeldmateriaal hebben gebruikt. De aanleiding voor dit verwijt: de betrokken redacteur had minder bloedige beelden laten zien van een bomontploffing dan een aantal buitenlandse zenders. Zoals de redactie van het NOS-journaal het regelmatig uitdrukt: "het publiek kijkt bij het monteren van de beelden over onze schouders mee". Met andere woorden: de journalist wordt nu al geconfronteerd met grensoverschrijdend gegevensverkeer. En deze free flow of information is zelfs vastgelegd in artikel 19 van het internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Ziehier het eerste dilemma van de journalist in optima forma. Gezien de grotere (vaak grensoverschrijdende) concurrentie zal een redactie willen "scoren". De nieuwsvoorziening zal "verharder". Wie de journalistieke perikelen rondom de ontvoering van Ahold-topman Gerrit Jan Heijn heeft gevolgd, weet dat het dringende verzoek van de familie aan de media om op bepaalde momenten van berichtgeving af te zien, herhaaldelijk door een groot deel van de pers niet is gehonoreerd.

Het tweede dilemma voor de journalist is, dat door de hardere concurrentie en door de internationaal gewaarborgde grensoverschrijdende nieuwsvoorziening er niets terecht zal komen van een geschreven nationale gedragscode voor journalisten. Een proeve hiervan is onlangs gepubliceerd door Dr. H. Evers, docent ethiek aan de Katholieke academie voor journalistiek in Tilburg. Om alle misverstanden te voorkomen: zo'n gedragscode komt al snel op gespannen voet te staan met de vrijheid van meningsuiting. Al in 1954 meldde de Internationale Federatie van Journalisten in Bordeaux: "Eerbied voor het recht van het publiek op waarheid is de eerste plicht van de journalist". Complicerende factor is verder dat zo'n nationale code, gezien het grensoverschrijdende karakter van het nieuws, snel achterhaald zou zijn. Een praktijkvoorbeeld: de commerciële Engelstalige satelliet-zender Sky-Channel heeft een Nederlandstalige teletekst-dienst. Niet voor niets is de markt voor informatie-industriële producten en diensten (kijk bijvoorbeeld naar de concentratietendens in de uitgeverwereld) een wereldmarkt.

Elk zichzelf respecterende journalist zal dit recht van het publiek op waarheid staven door zijn of haar ontzag voor de feiten. De wijze waarop de journalist deze feiten aan zijn publiek etaleert, is daarbij een illustratie van het waarden- en normenpatroon dat hij of zij hanteert. Nieuws is namelijk altijd gerelateerd aan de waarden van de individuele journalist. Door selectie, formulering en door het benadrukken van een aantal aspecten worden deze waarden nog eens duidelijk geïllustreerd. De informaticus Everink heeft al in 1983 opgemerkt dat in een land waar de bevolking informatiebewust wordt, de journalist die geen ontzag voor de feiten heeft niet veel kans maakt. Everink in zijn boek "De Informatiemaatschappij": "Sensatie-artikelen trekken veel aandacht, lijkt het, maar de journalist die zijn naam eronder zet, of het blad waar het in gedrukt staat, is bezig met professionele zelfmoord. Mensen die mondiger worden en zich verantwoordelijk voelen, hebben geen tijd meer voor roddelpraat: wat nodig is, is rationele informatie".

Daarmee zijn wij nu gearriveerd bij het derde dilemma waarmee de journalisten straks worden geconfronteerd. Zij vervullen waarschijnlijk in de informatie-economie een geheel andere rol dan in het tot voor kort sterk verzuilde medialandschap. In dit landschap hadden journalisten, door gebrek aan informatie binnen hun zuil, een bijna-monopoliepositie. Het opmerkelijke is dat de nieuwe informatietechnologieën de wegbereiders kunnen zijn voor nieuwe aanbieders van rationele informatie. Met andere woorden: de burger/consument krijgt door nieuwe informatietechnologieën een grotere keuzevrijheid, waardoor automatisch hogere eisen aan de journalistieke producten worden gesteld. Niet voor niets constateerde Everink al dat in de informatiemaatschappij iedere journalist eigenlijk een wetenschapsjournalist moet zijn: "De mensen willen weten hoe het echt in elkaar zit. Men maakt zich ongerust. In een crisissituatie zijn geen geruchten nodig maar feiten".

* *F.L.M. Lafort is oud-redacteur Elseviers Magazine.*

Liberaal Solidair of Solidair Liberaal?



P.C. de Lange*

Ieder mens streeft er naar om te leven met zo min mogelijk functionele beperkingen, ondanks het feit dat in dat streven het vermijden van gezondheidsrisico's niet tot uiting komt. Het gedrag van de mens in onze samenleving heeft vanaf de geboorte negatieve gevolgen voor de gezondheid. Toch verwacht diezelfde mens dat voor iedere versterking van de subjectieve gezondheidsbeleving een geneeskundige remedie beschikbaar is en beschikbaar gesteld wordt tegen weliswaar hoge, doch ogenschijnlijk aanvaardbare kosten.

Dankzij de ontwikkelingen op medisch-wetenschappelijk gebied zijn remedies voor een groot aantal gezondheidsproblemen beschikbaar gekomen. Het medisch-wetenschappelijk onderzoek richt zich grofweg op een tweetal doelen. Ten eerste: Inzicht in natuurlijke biologische en fysiologische processen en inzicht in oorzaken van versterking van het natuurlijk beloop van die processen; ten tweede: Ontwikkeling van methoden van onderzoek en behandeling gericht op herstel van functies c.q. het behoud van restcapaciteit. Door spectaculaire vorderingen op het gebied van de meet-, regel- en rekentechnologie worden de biomedische onderzoekers in staat gesteld hun onderzoeksgebied te verleggen naar het niveau van de cel en de molecuul. Nog nooit eerder in de geschiedenis van de mensheid hebben zoveel getalenteerde en goed opgeleide wetenschappers zich zo goed georganiseerd verdiept in de vraag: wat is leven en hoe kunnen levensprocessen beïnvloed worden.

Het internationaal gecoördineerde onderzoek naar de eigenschappen van de verwekker van AIDS en naar middelen om de ziekte te bestrijden en te voorkomen is hiervan een goed voorbeeld.

Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan dan ook voorspeld worden dat voor het einde van deze eeuw deze research-inspanningen zullen leiden tot belangrijke doorbraken in kennis van en inzicht in levensprocessen, ziekteprocessen en ziekteverwekkers. De hele wereldbevolking, maar vooral de inwoners van de geïndustrialiseerde landen, zullen ondervinden hoe ingrijpend de toepassing van de resultaten van de medisch-

wetenschappelijke research hun leven zal beïnvloeden, de levensduur zal verlengen en de kwaliteit van het leven zal kunnen verbeteren. Zij zullen echter ook ondervinden dat de maatschappij waar zij deel van uitmaken niet is voorbereid op de grenzenverleggende invloed van de medisch-wetenschappelijke evolutie en zullen zich met verbijstering afvragen hoe het mogelijk is geweest dat uit de beslotenheid van laboratoria impulsen worden losgelaten op een vertrouwd stelsel van normen en waarden die nopen tot fundamentele discussies over herziening van dit stelsel en herbezinning op de vraag wat is leven; wat is dood; wie bepaalt; wie beslist; wat is recht; wat is billijk.

Eén van de aan wetenschappelijk werk inherente problemen is het feit dat doorbraken nog al eens door toeval veroorzaakt worden en dat het bijna nooit mogelijk is om te voorspellen waar en wanneer de toepassing van zo'n ontwikkeling de maatschappelijke orde ingrijpend zal beïnvloeden. Het is mijns inziens niet mogelijk en niet gewenst om onderzoek en onderzoekers zodanig te programmeren dat de resultaten naar maatschappelijke relevantie gemeten, voorspelbaar zijn.

Niet mogelijk omdat dit een mondiale consensus zou inhouden, niet gewenst omdat de vindingrijkheid van uitvinders gedooft zou worden en omdat spectaculaire onderzoeksresultaten soms niets meer met de oorspronkelijk geformuleerde onderzoeksvraagstelling te maken hebben. Het vermogen de waarde van een toevallige vondst binnen het geprogrammeerde protocol te onderkennen bepaalt de waarde van de onderzoeker.

De samenleving zal dan ook altijd verrast worden door resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Om te voorkomen dat de verrassing te groot wordt zullen nationale en internationale wetenschappelijke fora en nationale en internationale wetenschappelijke raden van advies publiek en regering op de hoogte moeten stellen van te verwachten ontwikkelingen en hun repercussies op de maatschappelijke orde.

Het is naar mijn stellige overtuiging niet mogelijk en niet wenselijk om met nationale wet- en regelgeving de toepassing van nieuwe, op zich heilzame en effectieve methoden van onderzoek en behandeling te verbieden of aan beperkingen te onderwerpen zonder de daaraan ten grondslag liggende redenen te vermelden.

Te hoge kosten op zich zijn onvoldoende redenen om tot algemene acceptatie van de wettelijke beperkingen van het aanbod te komen. De recente geschiedenis van de bemoeing van de overheid met de gezondheidszorg kent hiervan een aantal markante voorbeelden. Nog niet zo lang geleden waren de mogelijkheden om haemodialyse (nierspoelen), kransslagaderchirurgie, hersenchirurgie, intensieve zorg voor pasgeborenen, beenmergtransplantatie e.d. te krijgen beperkt op grond van voornamelijk kostenargumenten.

De medische professie kreeg de taak om te selecteren. Objectieve medische selectie criteria afgestemd op de beperkte mogelijkheden zijn echter niet te ontwikkelen. Zo werkt het ook niet.

Indien een patiënt een medische indicatie heeft voor een van de genoemde behandelingen en er is toevallig plaats, dan krijgt hij die behandeling. De volgende patiënt, met een urgentere indicatie of met een betere kans op genezing, heeft dan pech en sterft of vergooid zijn kans op genezing. Dit zijn voor medici onaantvaardbare situaties. Zij kunnen en mogen niet in een rol van beslisser

over leven of dood, herstel of invaliditeit gedwongen worden vanwege de beperkingen die de overheid aan de aanbodzijde opgelegd heeft.

Ervan uitgaande dat de medische professie de medische indicatie voor een bepaalde behandeling stelt volgens in die beroepsgroep overeengekomen criteria, dan dient die behandeling, zo mogelijk spoedig, plaats te hebben, tenzij de minister van te voren heeft aangegeven welke criteria leiden tot uitsluiting van de behandeling. Bijvoorbeeld: indien een patiënt nierfunctievervangende behandeling behoeft, doch ouder is dan 65 jaar, komt hij niet voor behandeling in aanmerking, of, indien het lichaamsgewicht van een pasgeborene lager is dan 800 gram mag deze niet op een afdeling intensieve zorg voor pasgeborenen opgenomen worden, enz. Voor liberalen ontstaat nu een interessant probleem.

Met welk recht ontnemt de minister een welgestelde liberaal de kans om nog jaren in relatieve gezondheid te genieten van zijn leven, weliswaar met tweemaal per week een ochtend in de dialyse stoel, als deze liberaal of socialist of christen-democraat de desbetreffende behandeling zelf kan en wil betalen c.q. op grond van een levenslange premie-aftocht recht heeft op vergoeding van de kosten?

Hier bevindt zich naar mijn mening de oorzaak van het falende en tot falen gedoemde volumebeleid van de overheid.

Geen der politieke partijen is bereid om openbaar te verkondigen dat zij een tweedeling van de samenleving nastreeft; een deel dat in staat is zich adequaat te verzekeren tegen de kosten van medisch onderzoek en behandeling en een deel dat over onvoldoende besteedbaar inkomen beschikt om de premie te betalen voor een polis dat juist bovengenoemde risico's dekt.

Eén ding moge duidelijk zijn: de vruchten der wetenschap kunnen veel bijdragen tot herstel van de gezondheid en tot behoud van de validiteit, maar de vruchten der wetenschap zijn niet goedkoop. Toch mogen de vruchten der wetenschap niet slechts de happy few ten goede komen.

Wordt de gezondheidszorg, mede door de medische technologie, te duur? Wordt onderwijs te duur? Wordt autorijden te duur? Wordt milieubeheer te duur?

Ik kan daar geen antwoord op geven. Ik weet alleen dat goede gezondheidszorg de gezondheidszorg duur maakt. Goede gezondheidszorg betekent immers dat één ziekte genezen wordt zodat de sterfte wordt uitgesteld en nieuwe ziekten kunnen ontstaan die op hun beurt behandeld moeten worden? Hoe beter de medische wetenschap in staat is de dood uit te stellen, des te meer chroniciteit zal ontstaan en des te hoger zullen de kosten worden. Dit is ook de prijs die we zullen moeten betalen voor onze trotse statistiek: 25% bejaarden in het jaar 2010 die allemaal 85 jaren oud zullen worden; echter niet zonder gebreken.

Onze samenleving en onze politieke leiders zijn niet voorbereid op deze voorspelbare realiteit, niet in termen van sociaal integratie beleid, noch in termen van financieel beleid en solidariteit met mensen zonder verdiencapaciteit en hoge kosten.

Ervan uitgaande dat de grenzen van de mogelijkheden voor medisch-diagnostisch onderzoek en voor effectief en ethisch verantwoord therapeutisch handelen niet in zicht zijn, stel ik dat, gegeven de huidige maatschappelijke, politieke en wettelijke context, de grenzen van de zorg niet te trekken zijn. Worden desondanks grenzen aan de toepassing van mogelijkheden gesteld op grond van kostenoverwegingen, dan zal dat leiden tot een fundamentele omwenteling van onze maatschappelijke orde en tot een herziening van ons stelsel van normen en waarden.

Niet alleen zullen Ziekenfondswet, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en Wet Ziekenhuis Voorzieningen aangepast moe-

ten worden, doch zelfs artikel 1 van de Grondwet zal dan gewijzigd moeten worden, omdat het gelijkheidsbeginsel, als één van de fundamentele uitgangspunten van onze rechtsorde, in het geding is.

Niemand zal zo'n ingrijpende omwenteling gerealiseerd willen zien en de kans dat dit op democratische wijze kan geschieden is nihil.

De politieke partij die dit als programmapunt presenteert aan de kiezers pleegt electorale suicide.

Het alternatief is dat de overheid zich haar onmacht in deze bewust wordt en dat zij met deskundigen uit verschillende disciplines - genetici, artsen, biologen, sociologen, juristen, ethici, filosofen - bevordert dat consensus bereikt wordt over de op ethische en medisch inhoudelijke gronden overeen te komen criteria voor de toepassing van nieuwe, helaas vaak kostbare, methoden van onderzoek en behandeling. De snelheid waarmee onze kennis en kunde toeneemt maakt de effectuering van zo'n benaderingswijze urgent.

Toekomstverkenningen

Het is in principe zeer goed mogelijk om de ontwikkeling van innoverende technologieën op het terrein van de technische, fysische en medisch-biologische wetenschappen te volgen en om vervolgens te voorspellen welk deel van deze ontwikkelingen vroeg of laat een klinische toepassing in de gezondheidszorg zal vinden. Ook de organisatorische en financiële gevolgen van de introductie van nieuwe medische technologieën kunnen geraamd worden.

Zo kan een overzicht ontstaan van wat binnen een medisch specialisme op korte termijn verwacht kan worden.

Zonder volledigheid te kunnen en willen nastreven en ook zonder gedetailleerde explicatie moeten een aantal van deze verwachtingen vermeld worden.

Biomaterialen zullen binnen enkele jaren op ruime schaal beschikbaar komen voor toepassing op tal van gebieden in de gezondheidszorg. De toepassing van biomaterialen zal de kwaliteit van de gezondheidszorg verhogen, mits van overheidswege het toezicht op de kwaliteit nauwgezet in acht genomen wordt.

Hierbij moet gedacht worden aan biokeramiek en andere biomaterialen voor de toepassing in de plastische en reconstructieve chirurgie (kunstgewrichten, herstel van beschadigde botcontouren, bioprothesen, etc.), de kaakchirurgie, de tandheelkunde en de oorheelkunde (gehoorbeentjes).

Een belangrijke bijdrage zal geleverd kunnen worden door kunstmatige bloedvaten, hartkleppen, perifere vaten, kunsthart, kunstnier. Biomaterialen zullen tevens toepassing vinden als drugsdelivery systeem ten behoeve van chronisch zieke patiënten.

In combinatie met geavanceerde micro-elektronische technologieën zullen biomaterialen in toenemende mate aangewend worden in onderhuids geïmplanteerde prothesen (elektrische binenoor prothese). Vorderingen in de micro-elektronica zullen sowieso zorgen voor enorme aanwinsten in de gezondheidszorg. Daarbij moet niet uitsluitend gedacht worden aan direct de behandeling ten goede komende technieken, zoals bijvoorbeeld de radiotherapie of de bioprothesiologie, maar vooral aan verbetering van de diagnostiek door digitale gegevensopslag en -verwerking (computertomografie, magnetic resonance imaging, positron emissie tomografie, echografie, röntgenologie).

Zonder de computer zou de opslag van enorme hoeveelheden gegevens en de verwerking tot relevante, begrijpelijke informa-

tie, niet mogelijk zijn. In de beeldvormingstechnologie blijft het streven naar de ontwikkeling van niet-invasieve, niet-belastende technieken een hoge prioriteit houden, waarbij de verkregen beeldinformatie niet alleen tot weefsel identificatie moet leiden doch tevens inzicht moet kunnen verschaffen in biologische processen. De ontwikkelingen in dit gebied zullen tot een enorme kosten explosie leiden en dientengevolge tot een inkrimpande herstructurering van de ziekenhuiszorg.

Op het gebied van de diagnostiek zijn dankzij de vorderingen met de eiwit synthese door middel van recombinant-DNA technieken in de nucleaire geneeskunde forse ontwikkelingen te verwachten. Het zal dan mogelijk zijn om met behulp van met kortlevende radio-actieve stoffen gemerkte specifieke eiwitten zeer gericht onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van bijvoorbeeld tumorweefsel of stofwisselingsstoornissen.

Het vermogen om met recombinant-DNA technieken menselijke eiwitten te produceren zal van grote invloed zijn op de geneesmiddelenvoorziening. De genetische apotheek zal dan in zuivere vorm - dus niet uit mogelijk besmet en schaars menselijk bloed vervaardigd - een groot aantal geneesmiddelen kunnen leveren voor talloze, nu nog moeilijk te behandelen ziekten. Er is geen gebied van de geneeskunde waar de recombinant-DNA techniek tot zulke spectaculaire nieuwe inzichten heeft geleid als bij kanker, niet alleen tot inzicht in de oorzaak van kanker, doch binnen afzienbare tijd eveneens tot de praktische toepassing bij de herkenning van voorstadia van kanker en bij de kankertherapie. Toepassing van lasertechnologie lijkt een verbetering te kunnen opleveren in de behandeling van vernauwde vaten.

In de oogheelkunde is lasertechnologie reeds niet meer weg te denken. Spectaculair zijn de ontwikkelingen en de vooruitzichten op het gebied van de menselijke erfelijkheid, de genetica. Van de ruim 3500 bekende erfelijke afwijkingen met een Mendeliaans overervingspatroon is nog slechts bij 10% het verantwoordelijke eiwit defect bekend. Het zal in de toekomst steeds meer mogelijk worden om uit celmateriaal van de ongeboren vrucht de diagnose van een der bekende erfelijke ziekten te kunnen stellen. Steeds meer potentiële ouders zullen zich met een vraag naar het risico op een zieke van hun te verwekken kind tot de genetische centra wenden. Uit recente inventarisatie blijkt dat door erfelijkheidsvoorlichting door het aantonen van chromosoomafwijkingen bij ouders en door de prenatale diagnostiek de geboorte van 500 - 1000 gehandicapte kinderen per jaar wordt voorkomen. In de toekomst zullen DNA analyses een rol spelen bij de diagnostiek van veel meer erfelijke ziekten bij ouders en bij het nog ongeboren kind. Het zijn juist deze ontwikkelingen in de klinische genetica die de samenleving voor grote ethische problemen zal stellen en die de individueel betrokken partners bij het menselijk voortplantingsproces voor moeilijke keuzen zal stellen. Problemen over selectieve abortus provocatus, keuze-problemen over de vraag of voortplanting met eigen of donor erfelijk materiaal dient plaats te vinden, het probleem of genetisch bepaalde predispositie voor op latere leeftijd optredende ziekten wel of niet bekend moeten of mogen worden gemaakt.

De maatschappelijke repercussies zullen enorm zijn. De rol die de overheid zich toeëigent kan de maatschappelijke orde volledig veranderen. Dat de overheid een regulerende rol gaat spelen staat vast. In ieder geval zal de staat de rol van ziektekosten-financiers moeten overnemen aangezien er voor een toenemend aantal in principe voorspelbare ziekten geen ziektekostenverzekering afgesloten zal kunnen worden. Zal de overheid dan weerstand kunnen bieden tegen de verleiding om, ter beteugeling van kosten, regelgeving te ontwerpen terzake van de menselijke voort-

planting; kwaliteitseisen stellen aan het erfelijke materiaal van potentiële ouders; donorbanken beheren voor de opslag van goedgekeurde eicellen en zaadcellen?

Wat houdt het begrip liberaal in wanneer politieke keuzen gemaakt moeten worden met dergelijke ingrijpende consequenties voor de individuele vrijheden en verantwoordelijkheden.

De liberale uitgangspunten zullen in de context van de met zekerheid te voorspellen toekomst herzien moeten worden. Als de discussie daarover langer dan tien jaar in beslag neemt zijn er geen valide uitgangspunten waaraan politieke besluiten getoetst kunnen worden.

De ethische en maatschappelijke vragen die door de ontwikkelingen in de leer van de erfelijkheid beantwoord moeten worden zijn zo indringend en fundamenteel dat de oplossing van nu nog klemmende problemen als het ware terloops gevonden zal worden. Toch stelt de ontwikkeling van de medische technologie met name rondom de voortplanting en de geboorte - het begin van het leven - en de dood - het einde van het leven - om reeds nu voor de noodzaak het vigerende beleid kritisch te heroverwegen.

Het begin van het leven

Het beleid inzake de in vitro fertilisatie en de embryo transplantatie (IVF-ET) is chaotisch en in strijd met het gelijkheidsbeginsel met artikel 1 van onze Grondwet en met de Ziekenfondswet. Het is niet te verantwoorden dat de ene ziekenfondsverzekerde op schijnbaar willekeurige selectie-criteria wel in aanmerking komt voor IVF en de andere niet.

Indien afwijkingen aan de voortplantingsorganen van een vrouw onvruchtbaarheid tot gevolg hebben dan is sprake van een door sommigen als ernstig ervaren functie verlies. Indien er bovendien een doelmatige medische behandeling beschikbaar is om dit functie verlies te compenseren - en IVF-ET zal in de komende jaren steeds doelmatiger worden - dan mag niemand zich verbazen dat het rechtsgevoel van de verzekerden gekwetst wordt wanneer hen moet worden verklaard waarom IVF niet toegepast kan worden. Rantsoenering van de verstrekking op kostenoverwegingen zal als verklaring onvoldoende zijn. Volkomen onverklaarbaar wordt het indien men met het verbod tot het verrichten van IVF geconfronteerd wordt, ongeacht de financieringswijze van de verrichting. Dit soort gebreken in de wetgeving dient aan de kaak gesteld en opgeheven te worden. Tegelijkertijd dient dan het ethische, maatschappelijke probleem aan de orde te komen of vervulling van de kinderwens slechts aan welgestelden is voorbehouden of dat het gelijkheidsbeginsel de solidariteitsgedachte dient te bevestigen zodat een ieder ongeacht de maatschappelijke status en het inkomensniveau in aanmerking komt voor IVF-ET.

Samenhangend met de IVF-ET toepassing is het probleem ontstaan van het juridisch eigendom van bevruchte en niet getransplanteerde eicellen en de discussie of experimenteel onderzoek op deze embryo's toegestaan mag worden. Het is tegenwoordig ook mogelijk om embryo's in te vriezen en in een volgende cyclus bij de genetische moeder of bij een niet genetische moeder terug te plaatsen. De medisch-ethische aspecten van het gebruik van overtollige embryo's voor anders dan de oorspronkelijk bedoelde doeleinden zijn evident en vragen om een oplossing. Ook hier zal de wetgever zijn taak moeten vervullen.

Gedurende de zwangerschap zijn in toenemende mate mogelijkheden voor intra-uteriene diagnostiek en chirurgische interventie ter correctie van aangeboren afwijkingen beschikbaar. Ethische aspecten hiervan zijn eveneens evident: selectieve

abortus of een potentieel ernstig gehandicapt kind.

De verworven kennis en ervaring met intra-uteriene chirurgie is nog onvoldoende om de ouders te laten kiezen uit reële alternatieven. De omstandigheden voor de bedreigde pasgeborenen zijn de laatste jaren een stuk verbeterd. Dit is vooral te danken aan de ontwikkeling van de neonatologie en van neonatologische centra. Het is nu mogelijk - en de ontwikkelingen zijn nog niet voltooid - om pasgeborenen bijna onbeperkt lang in leven te houden. Hierdoor heeft de neonatale chirurgie zich tot ongekende hoogte kunnen ontwikkelen en kunnen pasgeborenen en prematuren correctieve chirurgie van aangeboren levensbedreigende defecten ondergaan met een zeer goede overlevingskans.

Het probleem dat deze ontwikkeling veroorzaakt is de beslissing om een behandeling niet uit te voeren aangezien verwacht mag worden dat de kwaliteit van het leven van zo'n ernstig gehandicapt mens onvoldoende zal blijken te zijn. In veel gevallen wordt met staken van de behandeling de beoogde dood niet bereikt en dient euthanasie toegepast te worden. Hoe beladen de discussie over euthanasie op kinderen verlopen kan blijkt uit de recente publicaties over dit onderwerp.

Met de voorliggende ontwerpen van euthanasie wetgeving wordt dit probleem niet opgelost. Het bewust handhaven van de schaarste in neonatologische capaciteit heeft de medici die verantwoordelijk zijn voor deze vorm van behandeling voor grote problemen gesteld.

Een beademingscouveuse kan maar éénmaal bezet worden. De volgende prematuur heeft dus pech en krijgt niet die behandeling en verzorging die hem de beste overlevingskans en de kleinste kans op invaliditeit geeft. Gelukkig wordt nu uitvoering gegeven aan het advies van de Gezondheidsraad om de capaciteit te verdubbelen zodat die keuzeproblemen achter de rug lijken te zijn.

Het einde van het leven

Over de vergrijzing en de dubbele vergrijzing zijn inmiddels vele nota's verschenen en parlementair behandeld. In alle scenario's werd steeds uitgegaan van een ongewijzigde morbiditeit en is de invloed van de medische technologie onvoldoende belicht gebleven.

Op alle deelgebieden van de geneeskunde kunnen vorderingen in de ontwikkeling van nieuwe methoden van diagnostisch on-

derzoek en behandeling verwacht worden. Met name zullen ontwikkelingen op de gebieden van het kankeronderzoek, hersenonderzoek en hart- en vaatonderzoek kunnen resulteren in methoden van vroege opsporing en behandeling waardoor de sterfte aan die aandoeningen kan worden voorkomen c.q. uitgesteld.

Niet alleen zal de bevolking ouder worden, zij zal ook zieker worden. Een gezonde veertiger van nu zal in het jaar 2030 met z'n achterkleinkinderen genieten van een vakantie aan de Zwarte Zee met een pace-maker, één of twee kunstgewrichten, kunststof kransslagaders, een stuk donor-lever transplantatie en een arsenaal van geneesmiddelen tegen hoge bloeddruk, depressies en dreigende dementie. Het beeld zou nog futuristischer geschetst kunnen worden, maar als realistisch voorbeeld is het voldoende om de klemmende vraag te stellen: is de pasgeborene d.d. 1 januari 1988 bereid en in staat om in 2030 de kosten van de geneeskundige verzorging van zijn 82-jarige vader te betalen? In die zin dat deze dan rechten kan doen gelden op verstrekking van alle zegeningen van de medische technologie?

De veertigers van nu moeten zich bezighouden met de inrichting van een samenleving die die vraag positief kan beantwoorden. Met dogmatische liberale beginselen kan die samenleving niet opgebouwd worden.

Ik heb in deze uiteenzetting geen futurologie bedreven. Het wetenschappelijk onderzoek wat hier beschreven is wordt nu uitgevoerd. De resultaten zijn bijna zichtbaar. Met slechts weinig fantasie kan echter ook een beeld ontwikkeld worden dat, zij het met minder aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, nog ingrijpender het natuurlijk verloop van levensprocessen zal beïnvloeden dan hier weergegeven. Dit is echter genoeg.

Genoeg ook om binnen een politieke partij als de VVD een indringende discussie op gang te brengen over de vraag of bij de ontwikkeling van het huidige en toekomstige beleid in de gezondheidszorg niet explicieter rekening gehouden moet worden met de maatschappelijke, ethische en juridische implicaties van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

** Drs. P.C. Lange is directeur patiëntenzorg van het Wilhelmina Kinderziekenhuis te Utrecht en voorzitter van de partijcommissie volksgezondheid.*

40 JAAR VRIJ EN VERENIGD

In 1986 ontstond bij de leiding van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP - Rijksuniversiteit Groningen) en het Curatorium van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting het voornemen een studie te laten verschijnen over de geschiedenis van de VVD als partijorganisatie. Drs. R.A. Koole, Dr. A.P.M. Lucardi en Drs. G. Voerman, allen werkzaam bij het DNPP, namen de taak op zich deze studie te schrijven.

Het werk is gedaan en op 29 januari 1988 zal het boek "40 jaar Vrij en Verenigd" worden gepresenteerd tijdens de viering van het jubileum van de VVD in het Turfschip van Breda.

Het boek biedt een zeer goede basis voor de oordeelsvorming over het reilen en zeilen van de Volkspartij voor Vrijheid sedert haar oprichting.

Het boek, dat wordt uitgegeven door uitgeverij De Haan te Houten is vanaf 30 januari voor f 29,90 te verkrijgen bij de erkende boekhandel. Voor u, als abonnee van Liberaal Reveil, geldt van 30 januari tot en met 31 maart 1988 echter een voordeelprijs van f 23,95, indien u de bon op pagina 118 bij de boekhandel inlevert.

Ook op 29 januari is het mogelijk om 's avonds in het Turfschip "40 jaar Vrij en Verenigd" te verkrijgen voor deze speciale prijs (zolang de voorraad strekt) tegen inlevering van de kortingsbon.

KORTINGSBON

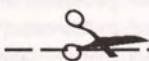
40 JAAR VRIJ EN VERENIGD

90 269 4620 1

voor abonnees van Liberaal Reveil geldt voor de periode van 29 januari tot en met 31 maart 1988 een voordeelprijs van **f 23,95** (i.p.v. f 29,90).

Actienummer: 469 - 595

Deze bon in te leveren bij de erkende boekhandel



KORTINGSBON

KOPSTUKKEN VAN DE VVD

90 269 4354 7

voor lezers van Liberaal Reveil geldt voor de periode van 29 januari tot en met 31 maart 1988 een voordeelprijs van **f 22,-** (i.p.v. f 27,50).

Actienummer: 469 - 594

In te leveren bij de erkende boekhandel