

9e jaargang
januari/februari 1980

pol

1 Politiek perspectief

In dit nummer:

H. van Engelen
De C en de D van het CDA

C. P. van Dijk
Overheidssteun aan bedrijven

A. C. P. M. Kolen
Het Nederlandse milieubeleid nader beschouwd

J. B. A. Hoyinck
Nieuwe kansen voor betaald educatief verlof

W. Merx
Waterschapsbestuur

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatkundige Vorming

Inhoud

H. van Engelen

3 De C en de D van het CDA

Drs. C. P. van Dijk

10 Overheidssteun aan bedrijven

Dr. A. C. P. M. Kolen

17 Het Nederlands milieubeleid nader beschouwd

Mr. J. B. A. Hoyinck

36 Nieuwe kansen voor betaald educatief verlof

Ir. W. Merckx

48 Waterschapsbestuur

Politiek perspectief

januari/februari 1980
9e jaargang, nr. 1

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 34e jaargang)

tweemaandelijks tijdschrift van het Centrum voor Staatkundige Vorming (wetenschappelijk instituut voor de Katholieke Volkspartij)

Redactie

Mr. Frank A. Bibo, H. G. Cloudt, mr. J. Chr. G. Fijen, mr. J. B. A. Hoyinck, Th. W. Westerwoudt

Kopij

Reacties en andere spontane bijdragen zijn welkom. Gaarne vooraf overleg met de redactie.

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 30,— per jaar. Nieuwe abonnementen gaan in per 1 januari, tenzij anders wordt gewenst, en gelden tot wederopzegging (alleen mogelijk per 1 januari). Betalingen gaarne uitsluitend na ontvangst van onze accept-girokaart.

Adreswijzigingen

Bij verhuizing is ononderbroken toezending alleen verzekerd als het nieuwe adres een maand tevoren wordt opgegeven.

Losse nummers

f 6,— per exemplaar.

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij de uitgever.

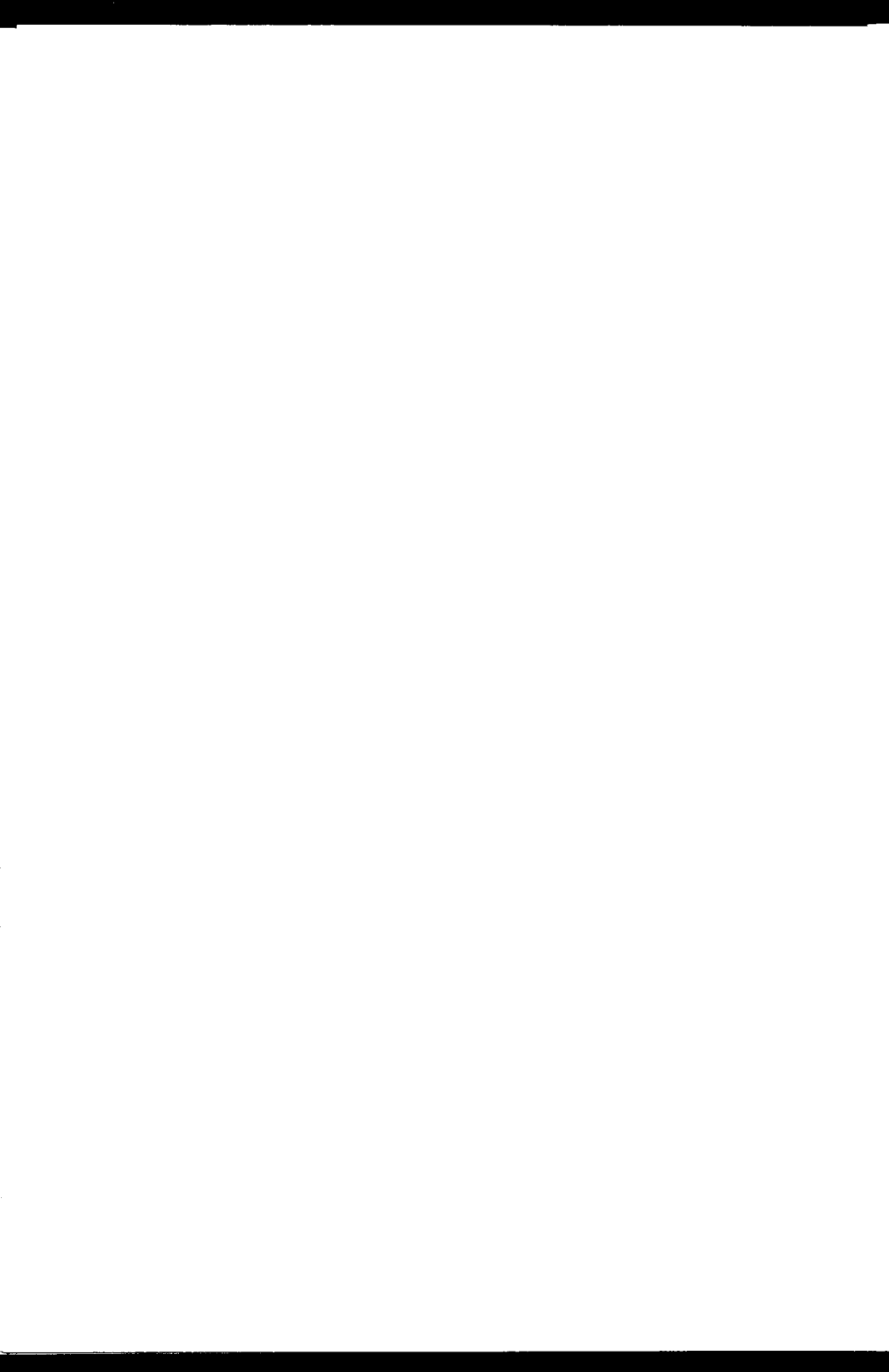
Adres

Centrum voor Staatkundige Vorming,
Mauritskade 25, 2514 HD Den Haag,
tel. (070) 653934*

Druk

Corn. Paap, Spui 165, 2511 BM Den Haag, tel. (070) 469251*

Auteursrechten voorbehouden



De C en de D van het CDA

H. van Engelen*

De C in CDA heeft in het verleden menigmaal tot een grondslagdiscussie geleid, die zeker nog wel zal opleven¹. Dit is niet zo verwonderlijk. De evangelische inspiratie is essentieel voor een christelijke partij. Deze inspiratie is echter op zich een elatisch begrip, waarmee men vele kanten uitkan. Een nadere bepaling is dan ook onvermijdelijk.

De D in CDA heeft tot nu toe heel wat minder aandacht gekregen. Dit is wèl verwonderlijk. Een politieke overtuiging heeft een ingebouwde tendens om zich op overdreven wijze te laten gelden. Dit is niet bevorderlijk voor het democratisch stelsel. Dat dit gevaar reëel is, is voldoende gebleken uit de discussies over abortus en kernbewapening.

Elke politieke partij, die op een bepaalde overtuiging is gebaseerd, wordt daardoor geplaatst voor twee fundamentele problemen: de overtuiging zelf; en de vertaling er van in een pluriforme maatschappij.

DE POLITIEKE OVERTUIGING

De controverse over de evangelische inspiratie lijkt het gevolg te zijn van een eenzijdige probleemstelling. Men heeft in eerste instantie de kwestie toegespitst op de evangelische basis van de politiek. Ofschoon de evangelische boodschap fundamenteel is, mag een grondslagdiscussie niet tot dit aspect beperkt blijven. De evangelische inspiratie is te algemeen om voldoende richting aan het politieke handelen te kunnen geven. Het is de verdienste van het rapport '*Grondslag en politiek handelen*'², dat het een stuk duidelijkheid gebracht heeft tussen grondslag en politiek handelen. Maar er is meer aan de hand. De commissie was zich hiervan blijkbaar bewust, want zij stelt, dat zij maar een eerste aanzet heeft gegeven, die een nadere bezinning vereist. Belangrijke aspecten zijn inderdaad in het rapport niet voldoende aan bod gekomen. Het gaat hier voornamelijk om twee problemen.

1. De evangelische inspiratie is geen vast omljnd gegeven, waaruit concrete normen voor het politieke handelen kunnen worden afgeleid. Zij beweegt zich op tweemaal niveau: naar boven toe in de vorm van

* Pater Van Engelen is monnik van de abdij van Berne te Heeswijk-Dinther. (Red.).

¹ Zie drs. R. F. M. Lubbers: 'Het CDA mag geen concentratie van rechts worden' in de Tijd van 26 mei 1978; pag. 15-18.

² Rapport uit 1978 van een speciale commissie van het CDA.

een ideaal, en naar beneden toe in de vorm van minimum-eisen. Tussen beide ligt een scala van mogelijkheden. In de praktijk heeft men dan ook altijd onderscheid gemaakt tussen het streven naar volmaaktheid en het onderhouden van de geboden. Ik vermoed, dat het niet de bedoeling is van het rapport om het evangelisch appèl tot het naakte minimum te beperken. Dan zou het gevaar van vervlakking inderdaad groot zijn. Een zekere mate van idealisme is onmisbaar. Maar wie bepaalt deze? Uit de evangelische inspiratie kunnen alleen 'richtlijnen' (directive principles) worden afgeleid, zoals: de centrale rol van de naastenliefde; de band tussen gerechtigheid en liefde; bezorgdheid voor het 'kwetsbare' in de samenleving; de dienende taak van de overheid; het belang van persoonlijke verantwoordelijkheid; de beperktheid van het menselijk kunnen. Maar zulke 'richtlijnen' zijn te algemeen om op *zich* als grondslag van politiek handelen te kunnen dienen. Er wordt meer vereist, zoals onder andere een zekere idealistische instelling. Neem bijvoorbeeld ontwikkelingshulp. Moet deze 1 % van het nationale inkomen zijn? Of 2 %? Of misschien 10 %? Een idealistische instelling vraagt offers. De bereidheid van de mensen aan de basis om offers te brengen zal uiteindelijk bepalend zijn voor de mogelijkheden van een christelijke politiek in zulke kwesties. Dit vormt een beperkende factor voor de evangelische grondslag. Hiermee wordt onvoldoende houvast geboden. Er is echter meer aan de hand.

2. De evangelische inspiratie staat nooit op zichzelf; zij is altijd cultuurgebonden. De discussie blijft in theoretische speculaties steken, als de actuele cultuur er niet in verdisconteerd wordt. De evangelische inspiratie krijgt haar neerslag in het *mensbeeld* van de tijd. *Alleen het mensbeeld, dat wij gezamenlijk willen opbouwen*, kan een adequate grondslag voor een christelijke politiek vormen. De discussie dient zich hierop te concentreren. De evangelische inspiratie speelt hierbij een fundamentele rol, *maar niet alleen*. Ook een betekenisvolle analyse van de bestaande cultuur is essentieel om een adequate grondslag op te bouwen. Uit beide aspecten tesamen kan dan een mensbeeld geprojecteerd worden, dat als oriëntatiepunt voor politiek handelen kan fungeren. Zo ontstaat een duidelijke basis voor de politieke overtuiging. Uiteindelijk gaat het om afdoende normering voor politiek handelen. Het stellen van normen is altijd een vanzelfsprekende zaak geweest. Maar die vanzelfsprekendheid is er niet langer bij! Dit is het meest fundamentele probleem geworden. De moderne cultuur vertoont namelijk ontwikkelingen, die de traditionele normering op een zijspoor zetten. Daardoor dreigt elke discussie over grondslag een slag in de lucht te worden. Wij dienen ons van deze nieuwe en verrassende realiteit bewust te zijn. Merkwaardig genoeg blijkt dit niet het geval te zijn. Hier stoten wij m.i. op de diepste oorzaak van de huidige crisis. Algemeen aanvaardbare normen worden steeds meer afgewezen. Mensen wensen in toenemende mate zelf uit te maken wat goed en kwaad, recht en onrecht is. Dit geldt ook voor de evangelische inspiratie. Uitzonderingen daargelaten zit men niet te wachten op

een uitspraak van het CDA, hoe wij deze inspiratie dienen te verstaan. Dat zullen de meeste mensen zelf wel uitmaken. Hierdoor dreigen wij in een irrealiteit terecht te komen, als wij over normen gaan praten.

De moderne cultuur heeft een drietal aspecten, waardoor zij sterk afwijkt van de traditionele cultuurpatronen. Zij kunnen als invalshoek dienen om tot een zinvolle analyse te komen. Het is niet nodig om alle aspecten vooraf grondig te bestuderen. Wij hebben behoefte aan een duidelijke richtingwijzer om een adequaat mensbeeld te kunnen opbouwen.

a. Een eerste karakteristiek van het moderne leven is de *wijdvertakte urbanisatie* van het leven. De normale band tussen mens en natuur is op wijde schaal doorbroken. Zelfs het boerenbedrijf is er bij betrokken. Dit heeft een versnellingsproces mogelijk gemaakt, waarbij de mens zijn normale houvast dreigt te verliezen. Wij zien dan ook de gevolgen in de vorm van vervreemding, neurose, identiteitscrisis en gespleten persoonlijkheid. Dit is geen gezonde voedingsbodem voor normen. Als wij in zo'n situatie alleen maar bezorgd zijn om lucht- en watervervuiling en om milieu-bescherming, dan blijven wij in symptoom-bestrijding steken. Wij dienen de diepere oorzaken beter te onderkennen. Er is behoefte aan een betere verhouding van mens en natuur (in al haar aspecten). Deze vormt het diepste draagvlak voor gedrags- en rechtsnormen.

b. Een andere karakteristiek is de *massale zelfbewustwording*, die vooral bij de jongere generaties op gang is gekomen. Deze heeft geleid tot een omwenteling in de traditionele gezinsverhoudingen en tot een fundamentele breuk tussen gedrags- en rechtsnormen. Rechtsnormen vereisen voor hun doelmatigheid de aanvaarding door de samenleving. Juist hier is een levensgroot probleem ontstaan. Allerlei gedragspatronen groeien uit tot autonome processen, die geen aansluiting meer hebben bij bestaande rechtsnormen. Wij kunnen hier terecht spreken van een complete gezagscrisis. De norm is primair in de mens zelf komen te liggen. Dit betekent in de praktijk, dat *ervaringen* een steeds grotere rol gaan spelen bij het vormen van oordelen. Achter iedere rechtsnorm staat een ideologische visie, die de rechtsnorm moet rechtvaardigen. De invloed van deze visie wordt relatief steeds minder. In plaats daarvan is de *levenservaring* een dominerende rol gaan spelen. Dit lot staat ook de visie vanuit de evangelische inspiratie beschoren. Kerken onderkennen dit in toenemende mate. Politieke partijen moeten die les blijkbaar nog leren.

Normen, die a priori worden vastgesteld, en van bovenaf worden opgelegd, leven niet meer in het bewustzijn van de mensen. De moderne mens is niet geneigd om de voorgeschreven wet goedschiks te aanvaarden. Dit vereist een geheel andere benadering van normen. Zij zullen relatief veel meer van *onderaf* en van binnenuit moeten worden opgebouwd. Alleen door bewust aanvaarde en goed georganiseerde gezamenlijke verantwoordelijkheid omtrent plichten zal men nog tot algemeen aanvaardbare normen kunnen komen. Er is geen enkele garantie, dat een

a priori vastgelegde blauwdruk van politiek handelen zal aanslaan bij de mensen. Wij zijn in belangrijke mate afhankelijk geworden van de *ervaringen* van de mensen. Zij vormen het grote aanknopingspunt. Voor een christelijke politiek zal de evangelische inspiratie als algemene 'richtlijn' kunnen functioneren, maar meer ook niet. Dit is de ontnuchterende realiteit. Uiteindelijk gaat het om een christelijk mensbeeld voor onze tijd, dat wij *gezamenlijk* op alle fronten zullen moeten opbouwen. Dit vereist meer dan een kloek besluit op een partijvergadering³.

c. De derde karakteristiek betreft *de economische basis van de cultuur*. In een moderne welvaartsstaat schieten de problemen als paddestoelen uit de grond op. De moderne samenleving wordt gekenmerkt door een grondige scheiding van arbeid en kapitaal, die grote sociale problemen met zich meebrengt. In zulke economische verhoudingen gaat de techniek een dominerende rol spelen. De moderne techniek volgt haar eigen wetmatigheden. Zij is niet aan geografische grenzen gebonden. Zij vormt een nieuw machtsveld, dat slechts in beperkte mate onder de traditionele indeling van macht kan worden ondergebracht. Het gevolg is, dat op uitgebreide schaal autonome processen ontstaan, die niet door normen van bovenaf afdoende geregeld kunnen worden. Om deze processen enigszins in de hand te houden, zullen hier vooral normen van onderaf en van binnenuit moeten worden opgebouwd. Dit heeft bepaalde consequenties. Niet wat wij wensen (bijvoorbeeld meer soberheid) zal van doorslaggevende betekenis zijn, maar wat de mensen aan de basis willen. Hierdoor worden de politieke mogelijkheden beperkt. Voor sommigen kan dit een griezelige gedachte zijn, maar de realiteit is nu eenmaal niet anders. Het onderstreept eens te meer, dat de *politieke* overtuiging (niet noodzakelijk de persoonlijke) op een veel bredere basis zal moeten worden opgebouwd.

Het gespleten karakter van de moderne samenleving, dat in bovengenoemde karakteristieken is aangeduid, werkt bijzonder indringend op de christelijke levensopvatting. In tegenstelling tot collectivistische en individualistische maatschappijvisies, die hun inspiratie aan seculiere idealen ontleen, heeft een christelijke maatschappijvisie diepere wortels, en is gebaseerd op de wijdere zin van het menselijk bestaan. Deze zin komt tot uitdrukking in geloofsbeleving, ethische beoordeling en maatschappijvisie. Vanwege hun gemeenschappelijke wortel dienen zij een eenheid te vormen. Deze eenheid is een essentiële voorwaarde om tot een echte christelijk politiek te kunnen komen.

In de Middeleeuwen waren deze componenten strak georganiseerd. De moderne ontwikkeling heeft in toenemende mate een breuk tussen hen tot stand gebracht. Het pijnlijk gevolg is een afbrokkeling en devaluatie van alle drie componenten. Het geloofsleven is verzwakt, de ethiek verwaterd en de maatschappijvisie verschrompeld tot vaak enge per-

³ Deze problematiek wordt uitvoerig besproken in een boekje 'Het Normenstelsel', dat binnenkort zal verschijnen.

soonlijke visies. Daarmee wordt het fundament voor een christelijke politieke overtuiging ondergraven. Zonder een zinvol evenwicht komt men in subjectivisme en in halve waarheden terecht. Het wordt steeds moeilijker om problemen in een voldoende breed perspectief te plaatsen. Een bezinning over grondslag en politieke overtuiging zal met deze ontwikkeling rekening moeten houden.

Het christelijk ideaal komt pas goed uit de verf, naarmate mensen bereid zijn om gezamenlijke verantwoordelijkheid voor hun gemeenschappelijke plichten te aanvaarden. Dit heeft altijd gegolden, maar is nu urgenter dan ooit. Persoonlijke verantwoordelijkheid blijft fundamenteel, maar is ontoreikend geworden. Het rapport '*Grondslag en politiek handelen*' benadrukt terecht het belang van 'gespreide verantwoordelijkheid'. Er is echter meer aan de hand op het terrein van verantwoordelijkheid. Bewust aanvaarde en goed georganiseerde 'gezamenlijke verantwoordelijkheid', wat plichten betreft, is de *kern* geworden, van waaruit alleen adequate oplossingen mogelijk worden. Voor onze sociaal-economische problemen lijkt geen adequate oplossing in zicht, tenzij deze door alle partijen in gezamenlijke verantwoordelijkheid worden aangepakt. Maar gezamenlijke verantwoordelijkheid is ook van fundamenteel belang voor de opbouw van algemeen aanvaardbare normen. Zij dient dan ook het centrale punt te zijn voor een christelijk politiek programma. Dit heeft belangrijke consequenties. Gezamenlijke verantwoordelijkheid in deze zin staat haaks op elke machtsstrategie. Zij stuurt het politieke handelen in een zeer bepaalde richting. Vanuit het centrale gebod van de liefde gezien, zou men gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen beschouwen als de praktische vertaling van de evangelische inspiratie naar onze tijd toe.

DE POLITIEKE OVERTUIGING IN EEN PLURIFORME MAATSCHAPPIJ

Wij moeten de overtuiging van anderen respecteren. In gewetenszaken mogen wij onze persoonlijke overtuiging niet aan anderen opleggen. Dit is geen probleem, zolang ieders overtuiging een vrijblijvende zaak is. Maar in de politiek komen gewetenszaken moeilijk te liggen. Daar moeten *bindende beslissingen* genomen worden. De politiek is dan ook niet het geëigende terrein om te 'getuigen'. Dit kan men beter in de Kerk doen. Daar kan niemand strikt gedwongen worden. Het eigen geweten heeft tenslotte het laatste woord. Kerkelijke instanties moeten dan ook niet de pretentie hebben om politici de wet te willen voorschrijven. Deze staan voor de moeilijke opgave om *dwingende* uitspraken te doen. Dit vereist een andere benadering. Wij dienen dan ook uiterst voorzichtig te zijn ons niet te bezondigen aan een soort 'Khomeini-syndroom'. *Arie Kuiper* wierp de knuppel in het hoenderhok met zijn artikel 'Khomeini is onder ons'⁴. Dit riep nogal wat reacties op. De zaak was dan ook scherp gesteld. Maar dat velen in dit opzicht door een zeker syndroom geïnfecte-

⁴ De Tijd, 21 december 1979; pag. 11.

teerd zijn, kan moeilijk ontkend worden na de debatten over abortus en kernbewapening. De neiging is blijkbaar sterk om *persoonlijke* opvattingen als het laatste woord te doen gelden. Dit kan nu eenmaal niet in de politiek, waar met uiteenlopende opvattingen rekening moet worden gehouden. Hiermee raken wij het hart van de democratie. De vraag rijst dan ook, hoe het parlement zulke zaken dient aan te pakken.

Wat gewetenszaken betreft, dienen voor het parlement twee dingen voorop te staan: (1) dat de meerderheid niet het *morele* recht bezit om haar wil aan de minderheid op te leggen; (2) dat geen *principiële* regeling mogelijk is.

Er moet allereerst rekening worden gehouden met de geest van democratie, als wij het democratisch stelsel niet willen uithollen. Verder is bij verschil in overtuigingen een compromis onvermijdelijk, maar niet elk soort compromis. De zaak mag niet verabsoluteerd worden, zoals: wel of geen abortus; wel of geen kernbewapening. Op zulk een negatieve basis is geen compromis mogelijk. Van niemand mag geëist worden om met zijn geweten te sjoemelen. Welk compromis is dan wel mogelijk? Door deze problematiek *positief* te benaderen ontstaat de mogelijkheid om zinvolle 'richtlijnen' vast te stellen, die geen uitspraak doen over de negatieve kant van de zaak. Hierbij zijn altijd twee aspecten in het geding, die elkaar *principieel* niet uitsluiten, maar die in de praktijk ongewenste gevolgen *kunnen* hebben, afhankelijk van de omstandigheden. In de politiek ontstaan nu eenmaal talrijke situaties, waar men moet zwichten voor 'overmacht'. Iets tolereren dat onvermijdelijk is, is altijd nog iets anders dan daadwerkelijk goedkeuren.

Wat het *abortusvraagstuk* betreft zijn deze twee aspecten: (1) eerbied voor het leven, ook het ongebooren leven, dat recht heeft op *redelijke* bescherming (afhankelijk van de mogelijkheden die de samenleving biedt); (2) het recht van iedere persoon op een 'menswaardig bestaan'.

Wat de *kernbewapeningskwestie* betreft zijn deze: (1) de voorwaarden voor echte vrede (*eenzijdige* afschaffing van kernwapens biedt geen garantie, dat ze nooit gebruikt zullen worden); (2) de noodzaak van een *zinnol* machtsevenwicht (dus niet ieder soort machtsevenwicht).

Het zal niet eenvoudig zijn om vanuit deze dubbele aspecten zinvolle en evenwichtige 'richtlijnen' op te bouwen. Enerzijds dient men zich bewust te zijn, dat slechts deze benadering van het probleem een impasse kan vermijden. Anderzijds wordt samenwerking vereist op basis van wederzijds respect en van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het verdient aanbeveling om de uitwerking van zulke 'richtlijnen' aan een parlementaire commissie toe te vertrouwen. Wanneer de wetgeving omtrent 'richtlijnen' is afgerond, zou een ad-hoc-commissie (niet-parlementair) benoemd kunnen worden om op basis van de richtlijnen een praktisch plan uit te werken, zoals dit door de omstandigheden vereist wordt. Het resultaat van zo'n commissie kan ten alle tijde worden bijgesteld.

Bovengenoemde procedure lijkt een omslachtige manier om tot een

praktisch besluit te komen. Maar gewetenszaken bieden geen andere mogelijkheid. Men dient er naar te streven om in zulke zaken Kamerleden niet voor het blok te zetten. Een christen-*democratische* partij verdient niet die naam, als zij haar eigen politieke overtuiging in gewetenszaken door een meerderheidsstrategie tot gelding tracht te brengen.

Overheidssteun aan bedrijven

C. P. van Dijk*

INLEIDING

Jaarlijks besteedt de overheid ettelijke miljarden guldens aan steunverlening aan bedrijven. In vele gevallen betreft het steun aan bedrijven die in ernstige moeilijkheden zijn gekomen en zonder die steun over de kop zouden gaan. Behoud van werkgelegenheid, instandhouding van productiecapaciteit en vergemakkelijking van sanering en modernisering zijn dan de voornaamste doelstellingen. Maar daarnaast worden ook bedrijven gesteund, die niet zozeer in moeilijkheden verkeren alswel de middelen missen voor noodzakelijke activiteiten: innovatie, export, energiebesparing, enz. In al deze gevallen zijn de doelstellingen belangrijk en zij rechtvaardigen zeker een ruime mate van overheidszorg en de aanwending van schaarse middelen. Toch is in de afgelopen jaren de vraag steeds klemmender geworden: zijn we op de goede weg? Worden de doelstellingen wel bereikt of is het beleid ondoelmatig en worden de problemen alleen maar verplaatst?

In september 1978 besloot de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven om een onderzoek te doen instellen naar de steunverlening door de overheid aan het bedrijfsleven. Niet alleen was in de daaraan voorafgaande maanden komen vast te staan, dat die steun in een aantal gevallen had gefaald, waardoor geld van de gemeenschap zonder enig blijvend nut was besteed; tevens was gebleken dat de regering te weinig kritisch was geweest en onvoldoende controle had uitgeoefend. Daarnaast was de Kamer zich er steeds meer van bewust geworden, dat het haar zelf ontbrak aan het nodige inzicht in het steunverleningsbeleid van de regering en aan de middelen om een werkelijke parlementaire controle op dat beleid uit te oefenen. Om deze redenen werd in 1978 besloten een sub-commissie in te stellen, die het beleid op dit punt zou onderzoeken en aanbevelingen zou doen voor een betere parlementaire controle. Kort vóór Kerstmis 1979 bracht de sub-commissie, waarvan ikzelf voorzitter mocht zijn, een eerste rapport uit.

HET ONDERZOEK

Bij de aanvang van haar onderzoek had de sub-commissie besloten om

* Drs. Van Dijk is lid van de Tweede Kamer voor het CDA. (Red.)

in eerste instantie geen onderzoek in te stellen naar concrete gevallen van steunverlening, maar allereerst te trachten het gehele veld van steunregelingen in kaart te brengen. De belangrijkste steunregelingen waren wel in grote lijnen bekend maar een overzicht van het geheel ontbrak en over hoeveel verschillende potjes de regering beschikte om het bedrijfsleven in allerlei omstandigheden te helpen was niet met zekerheid vast te stellen. De sub-commissie ontdekte al spoedig, dat het aantal steunregelingen zo groot was, dat ze in het materiaal zou verdrinken als ze naar volledigheid zou blijven streven. Na enkele maanden had ze reeds informatie verzameld omtrent een dertigtal steunregelingen en besloot ze het onderzoek voorlopig af te ronden. Niet alleen de veelheid van de steunregelingen bemoeilijkte het werk, maar ook de grote verscheidenheid: verscheidenheid naar doelstelling, naar verantwoordelijke instanties en naar middelen. Voor wat betreft de *doelstelling* kan men onderscheiden: steun bij het verkrijgen van risico-dragend kapitaal, steun om tijdelijke financiële problemen te overbruggen, steun om werkgelegenheid in stand te houden, om bedrijven in zwakke regio's en in stadsvernieuwingsgebieden te helpen, steun bij sanering en herstructurering, steun bij technische vernieuwing en ontwikkeling, steun om de export te bevorderen en om energie te besparen. En hiermee is de opsomming nog verre van volledig.

Goed bij elkaar aansluiten doen al deze regelingen nauwelijks: ze zijn afzonderlijk opgezet en worden door verschillende instanties uitgevoerd. Soms verleent de overheid de steun rechtstreeks, maar in andere gevallen is de zaak in handen van particuliere of semi-publieke instellingen (zoals de Nationale Investeringsbank) waarbij de overheid zich dan meestal garant stelt voor eventuele verliezen. In de loop der jaren is zodoende een ondoorzichtig en verbrokkeld complex van steunregelingen gegroeid, waarin nog maar weinigen de weg weten en waarbij ook lang niet altijd duidelijk is wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor wat.

De sub-commissie heeft getracht voor elk van de onderzochte steunregelingen antwoorden te vinden op een aantal vooraf geformuleerde vragen. Deze vragen hadden vooral betrekking op de doelstellingen en onderlinge samenhang van de regeling, op de duidelijkheid en rechtszekerheid, op de omvang en de vorm van de verleende steun, op de doelmatigheid en het succes van de steunverlening en op de controle van de overheid op de besteding van de steun door bedrijven. Door deze onderzoeksvragen zijn een aantal problemen en knelpunten duidelijk aan het licht gekomen. Een aantal andere zijden van het steunbeleid daarentegen zijn onvoldoende belicht gebleven. Eén van de grootste moeilijkheden, die de sub-commissie bij haar werk ondervond was namelijk het gebrek aan systematische en toegankelijke informatie op de ministeries die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn. De sub-commissie achtte het verbazingswekkend en verontrustend, dat het als gevolg daarvan onmogelijk bleek enig inzicht te verwerven in de resul-

taten van de verleende steun. Op de belangrijkste vraag: „Wat hebben de miljarden guldens aan overheidssteun, die reeds jaren geleden naar het bedrijfsleven zijn gevloeid, nu opgeleverd aan blijvende werkgelegenheid en produktief vermogen?“, is eenvoudig geen antwoord te krijgen. En zijn wel sterke indicaties, die doen vermoeden dat die resultaten teleurstellen, maar daarover straks.

OMVANG EN SAMENHANG VAN DE STEUNVERLENING

Al met al is de steunverlening „big business“ geworden waarbij zeer grote belangen op het spel staan en enorme bedragen omgaan: in de laatste 3-5 jaar meer dan f 10 miljard waarvan in 1978 alleen al meer dan f 3 miljard. Wat onmiddellijk in het oog springt is het feit, dat maar een zeer bescheiden deel van deze bedragen besteed wordt aan de structurele oplossing van onze economische problemen: innovatie, exportbevordering en energiebesparing bijvoorbeeld nemen maar een kleine plaats in. Steunverlening aan individuele bedrijven die in moeilijkheden zijn gekomen en de regionaal gerichte steunregelingen (zoals de Investeringspremieregeling) daarentegen slokken het grootste deel van de gelden op. Er is hier, naar mijn mening, al onmiddellijk de vraag te stellen of wij wel op de goede weg zijn. Betekent de overheidsinterventie op dit punt niet, dat schaarse, nationale middelen een verkeerde aanwending krijgen waardoor de concurrentiekracht van onze economie eerder verzwakt dan sterker wordt?

De regelingen, die betrekking hebben op steun aan individuele bedrijven, die moeilijkheden hebben bij het aantrekken van financieringsmiddelen, vormen een samenhangend geheel zonder dat die samenhang helemaal duidelijk is. Voor steunverlening krachtens een aantal regelingen komt een onderneming bijv. niet in aanmerking dan nadat andere mogelijkheden zijn uitgeput. Een onderneming zal doorgaans allereerst een beroep doen op particuliere credietinstellingen en pas daarna op semi-overheids- en overheidshulp. Om in de behoefte aan risicodragend kapitaal te voorzien kan een beroep worden gedaan op de *Stichting Industrieel Garantiefonds*; de *Nationale Investeringsbank* (NIB) daarentegen voorziet in de behoefte aan investeringskredieten. Acht de NIB het risico echter onaanvaardbaar hoog dan kan zij voorstellen financiering te verstrekken, geheel of gedeeltelijk voor risico van de staat, onder de *Bijzondere Financieringsregeling*. Voldoet een kredietaanvraag niet aan de eisen van die regeling, dan bestaat nog de mogelijkheid van zgn. „oneigenlijk“ bijzondere financiering, geheel voor risico van de staat. Daarnaast kan het midden- en kleinbedrijf, via de *Nederlandsche Middenstandsbank* (en andere particuliere banken) onder staatsgarantie geholpen worden onder de *Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf*. Zijn alle mogelijkheden uitgeput dan bestaat nog de mogelijkheid een beroep te doen op steunverlening uit werkgelegenheidsgelden.

De hierboven opgesomde regelingen (die meer dan 70 % van het totaalbedrag opeisen en daardoor verreweg de belangrijkste zijn) hangen dus nauw met elkaar samen maar ook met het kredietbeleid van een aantal particuliere en semi-publieke instellingen zoals NIB, NMB en andere banken. Er dringen zich hierbij reeds dadelijk een aantal vragen op, waarop de sub-commissie geen bevredigend antwoord heeft kunnen vinden. Allereerst is het niet geheel duidelijk waarom aanvragen, die achtereenvolgens al een aantal malen zijn afgewezen (naar men mag aannemen op goede gronden) — dat wil dus zeggen: die naar het oordeel van de NIB en de Bijzondere Financieringscommissie zeer riskant of vrijwel uitzichtloos zijn — toch nog in aanmerking zouden kunnen komen voor steun onder een volgende steunregeling (bijv. uit werkgelegenheidsgelden). Nog intrigerender is de vraag in hoeverre de mogelijkheid tot steunverlening voor rekening van de staat van invloed is op het kredietbeleid voor eigen risico van particuliere en semi-publieke instellingen zoals NIB en NMB. Ik kom op het punt van risico-afwenteling op de staat zo dadelijk nog even terug.

PROBLEMEN STEUNBELEID

Slechts een klein aantal steunregelingen is gebaseerd op een deugdelijke beschikking, waarin duidelijk en voor iedereen kenbaar is uitgewerkt onder welke omstandigheden en op welke voorwaarden ondernemingen aanspraak kunnen maken op overheidssteun. In de meeste gevallen, waaronder de belangrijkste steunregelingen, bestaat op deze punten grote onduidelijkheid en onzekerheid omdat vrijwel niets is vastgelegd en openbaar gemaakt. Weliswaar hebben bewindslieden in het verleden soms uiteengezet welke maatstaven zij bij het steunbeleid hanteerden, maar wie de huidige praktijk daarmee vergelijkt, komt tot de conclusie dat dit beleid aan voortdurende verandering onderhevig is. Op deze wijze ontstaat een indruk van willekeur en rechtsongelijkheid, die nog versterkt wordt door het gebrek aan afdoende beroepsmogelijkheden.

Een sprekend voorbeeld vormen in dit verband de regels die in 1975 en 1976 werden vastgesteld voor steun uit werkgelegenheidsgelden voor bedrijven in moeilijkheden. Volgens die regels zou de te verlenen steun in principe eenmalig moeten zijn om een bedrijf te helpen uit moeilijkheden die niet structureel mogen zijn maar slechts te wijten aan een tijdelijke ongelukkige samenloop van omstandigheden. In de regio waar het bedrijf gevestigd is moet de werkloosheid tenminste 7 % zijn. Het steunbedrag per arbeidsplaats zou maximaal f 10.000,— mogen bedragen; later is dat bedrag verhoogd tot f 15.000,— en het zou kunnen oplopen tot f 30.000,— bij hogere werkloosheidspercentages. Het werkelijke beleid is in de afgelopen jaren met al deze regels in strijd geweest. In zeer veel gevallen wordt steun verleend aan bedrijven, die in structurele moeilijkheden verkeren en van het totale bedrag, dat in 1979 werd toegekend was 97 % voor „repeteergevallen”. De meeste steun komt

niet terecht in regio's met de hoogste werkloosheid maar in het Westen en een verband tussen regionale werkloosheid en steunbedrag per arbeidsplaats is er nauwelijks. Ook de vastgestelde maxima worden niet in acht genomen: in de periode 1975-1978 kwamen steunbedragen tot f 70.000,— en hoger per arbeidsplaats voor, terwijl in 1979 in één geval in het Westen f 161.000,— per arbeidsplaats werd toegekend.

Resultaten van de Steunverlening

Of de verschillende steunregelingen ook aan hun doel beantwoordden bleek in de meeste gevallen moeilijk of niet te achterhalen. De meeste gegevens liggen opgeslagen in vertrouwelijke dossiers en verwerkte gegevens, waaruit zou kunnen blijken met hoeveel succes jaarlijks de miljarden guldens aan steun zijn verstrekt, bleken evenmin beschikbaar. De weinige informatie die de sub-commissie op dit punt werd verstrekt, wettigt het vermoeden (maar ook niet meer dan dat) dat het succes niet overweldigend is geweest: het aantal „repeteergevallen” (ondernemingen die andermaal om steun aankloppen) is alarmerend gestegen. Hetzelfde geldt voor de verliezen, die de overheid moet afdekken op uitstaande garantieregelingen.

De indirecte effecten van de steunverlening zijn evenmin bekend. In hoeverre is er sprake van een verplaatsing van de problemen van het ene bedrijf naar het andere en van concurrentievervalsing? Doordat het ene bedrijf in stand wordt gehouden, kan het andere in moeilijkheden komen. Behoud van werkgelegenheid hier, maar misschien verlies aan arbeidsplaatsen elders? Er is volgens de sub-commissie ook reden om de vraag te stellen of de overheidsfinanciering van bedrijven, die in moeilijkheden zijn geraakt, er niet toe kan leiden dat particuliere en semi-publieke kapitaalverschaffers een deel van hun risico's op de staat kunnen afwentelen. Deze vraag dringt zich in het bijzonder op omdat deze kapitaalverschaffers in adviserende en uitvoerende rol bij de overheidssteun betrokken zijn en daarop grote invloed kunnen uitoefenen. Ik wees hierboven reeds op de rol van de NIB en NMB.

Eén van de zwakste punten van de individuele steunverlening is het ontbreken van een structuurbeleid voor de betrokken bedrijfstakken als geheel. Vooral als de moeilijkheden van individuele bedrijven een structureel karakter hebben en samenhangen met moeilijkheden in de bedrijfstak (bijv. overcapaciteit, te hoog kostenpeil, verouderde productie-methoden), kan de steun aan individuele bedrijven op den duur alleen de gewenste gevolgen hebben als die steun is ingekadeerd in een goed structuurplan voor de sector als geheel. Helaas is een dergelijk sectorbeleid in de afgelopen jaren niet van de grond gekomen. De moeilijkheden die de *NEHEM* heeft ondervonden vormen een duidelijke indicatie van de grote moeilijkheden die zullen moeten worden overwonnen om ondernemingen binnen een bedrijfstak, die structurele aanpassingsproblemen ervaart, tot samenwerking te bewegen.

Controle

De controle door de overheid op de aanwending van de steun en op het beleid van de gesteunde ondernemingen liet in een aantal gevallen duidelijk te wensen over. De bevoegdheden van een onafhankelijke controle-instantie zoals de Algemene Rekenkamer, zijn op dit terrein volstrekt ontoereikend. In de meeste gevallen heeft de Rekenkamer niet de bevoegdheid om rechtstreeks inzage in de boeken te vragen; zij moet dan afgaan op de informatie, verstrekt door de regering. Ook het parlement heeft maar weinig vat op deze materie. Doordat de meeste gegevens vertrouwelijk zijn, is geen echte controle mogelijk.

AANBEVELINGEN

De sub-commissie ziet geen mogelijkheid tot een wezenlijke oplossing van de bovengenoemde problemen zonder een veel grotere mate van openbaarheid en duidelijkheid van de steunregelingen. Allereerst zouden daartoe alle regelingen, in overleg met het parlement, uitgewerkt moeten worden in deugdelijke beschikkingen waarin de regels die voor de steunverlening gelden voor ieder kenbaar zijn neergelegd. Ook de controle en de beroepsmogelijkheden zouden daarin moeten zijn geregeld. De rechtszekerheid zou toenemen — steunverlening wordt dan minder een zaak, die onderhands wordt geregeld en veel meer een publiekrechtelijke aangelegenheid, die aan regels is gebonden. Het bedrijfsleven weet dan waaraan het toe is, kan tegen genomen beslissingen gemakkelijker in beroep gaan en de controle op dit beleidsterrein wordt eenvoudiger.

Vervolgens is de sub-commissie van mening, dat de steunverlening in beginsel openbaar zou moeten zijn en dat op de ondernemingen, die steun genieten, de verplichting zou moeten rusten om over de aanwending van die steun en de uitwerking daarvan op de bedrijfsresultaten periodiek openbare verantwoording af te leggen. Het gaat tenslotte om gemeenschapsgelden. Behalve in bijzondere gevallen zal er openheid moeten zijn over de aanwending daarvan. Alleen op deze wijze is ook goed zicht te krijgen op de resultaten van de steun: heeft het wat opgeleverd aan blijvend nut?

De sub-commissie is er ook voorstander van om het grote aantal steunregelingen terug te brengen door vereenvoudiging en stroomlijning van het systeem.

Een groot probleem bij steunverlening aan afzonderlijke bedrijven is, dat die steun niet werkelijk helpt als er structurele moeilijkheden in de bedrijfstak bestaan: bijv. overcapaciteit, te hoog kostenpeil, verouderde produktiemethoden etc. Dat soort problemen zijn slechts langs de weg van sanering en herstructurering van de bedrijfstak op te lossen. De sub-commissie dringt er dan ook op aan het structuurbeleid voor de verschillende bedrijfstakken zo energiek mogelijk aan te pakken en de

steunverlening aan bedrijven steeds meer als onderdeel bij het sectorbeleid in te passen.

De sub-commissie besloot dit (eerste) rapport met een aantal aanbevelingen voor een betere controle door de overheid zelf, door de Algemeng rekenkamer en door het parlement.

SLOT

Het rapport van de sub-commissie is inmiddels door de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven aangeboden aan de Tweede Kamer en zal waarschijnlijk over enige tijd voorwerp zijn van een openbaar debat. Tegen die tijd zal ook de positie van de regering tegenover de aanbevelingen van de sub-commissie bekend zijn. Naar ik hoop zullen daarna, in goed overleg tussen regering en Kamer, een aantal stappen kunnen worden gezet naar een betere regeling van dit nog steeds zeer ondoorzichtige beleidsonderdeel.

Het Nederlandse milieubeleid nader beschouwd

A. C. P. M. Kolen*

INLEIDING

Hoewel de milieuproblematiek anno 1980 niet meer die stormachtige belangstelling heeft als in het begin van de jaren zeventig en het qua aandacht op dit moment duidelijk af moet leggen tegen de energieproblematiek, is de interesse in milieuproblemen nog altijd zeer groot. Zo krijgen in de persmedia niet alleen allerlei vormen van acute milieuverontreiniging, zoals ernstige olie- of giframpen, ruim aandacht, maar wordt er ook vaak ingegaan op allerlei minder zichtbare maar daarom niet minder belangrijke structurele milieuproblemen. Te denken valt hierbij aan de steeds verdergaande milieu-aantasting door oprukkende woningbouw, de aanleg van wegen en industrieterreinen; de bedreiging die van de moderne landbouw uitgaat voor het natuur- en landschapsbehoud; de energieproblematiek, de bevolkingsgroei en het wereldvoedselvraagstuk. Daarnaast wordt op de universiteiten en hogescholen onderwijs gegeven in de milieukunde en in diverse milieuspecialismen zoals de ecologie, de milieuchemie, de milieuhygiëne, de milieu-economie en het milieurecht. Verder komt ook op de middelbare- en lagere scholen de milieuproblematiek aan de orde en dan spreken we nog niet over alle beleidsnota's die door de rijksoverheid en de lagere overheden met betrekking tot milieubeheer en milieuhygiëne worden geproduceerd.

Ook binnen het CDA heeft de milieuproblematiek in de afgelopen jaren ruim aandacht gekregen. Hierbij hoeven we slechts te denken aan het CDA-verkiezingsprogramma *Niet bij brood alleen*¹ uit 1977, aan het rapport *Gespreide Verantwoordelijkheid*² uit 1978 en aan het speciale milieunummer van *Bestuursforum*³. Uiteraard is ook in dit tijdschrift de milieuproblematiek niet onbesproken gebleven, we volstaan echter met een verwijzing naar de meest recente artikelen^{4, 5, 6}. Het doel van dit

* Dr. Kolen is chemicus. Als beleidsmedewerker onderzoek is hij verbonden aan de Technische Hogeschool Twente. Hij is lid van het partijbestuur van de KVP. (Red.).

¹ „Niet bij brood alleen”, CDA-verkiezingsprogramma 1977-1981, Den Haag; 1977.

² „Gespreide Verantwoordelijkheid - een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde”; rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU, Den Haag; 1978.

³ Het themanummer: „De overheid en ons milieu”, Bestuursforum, maandblad voor christen-democratische gemeente- en provinciebestuurders; februari 1978.

⁴ M. A. M. Boersma en A. C. P. M. Kolen, Politiek perspectief, mei/juni 1978; pag. 33 e.v.

⁵ M. A. M. Boersma en A. C. P. M. Kolen, Politiek perspectief september/oktober 1978; pag. 24 e.v.

⁶ A. G. W. J. Lansink, Politiek perspectief, november/december 1979; pag. 47 e.v.

artikel nu is tweeledig. Het beoogt enerzijds enig inzicht te verschaffen in het milieubeleid zoals dat in de afgelopen jaren in Nederland is gevoerd en zoals het momenteel gevoerd wordt. Gezien de feitelijke ontwikkeling van het milieubeleid tot nu toe zal hierbij de nadruk vallen op de ontwikkelingen van het milieuhygiënische beleid. Uiteraard zullen we daarbij tevens aandacht schenken aan de pogingen om dit milieuhygiënische beleid om te zetten in een integraal milieubeleid. Anderzijds willen we een poging wagen om het gevoerde en nog te voeren milieubeleid te toetsen aan de uitgangspunten waaraan het milieubeleid van christen-democraten bij voorkeur zou moeten voldoen, en zoals die met name verwoord zijn in het CDA-verkiezingsprogramma „Niet bij brood alleen”. Hierbij zullen we omwille van de beknoptheid alleen aandacht schenken aan het nationale milieubeleid en zal dus de bespreking van de internationale aspecten van het milieubeleid in dit artikel achterwege blijven. Gezien de aandacht die in dit tijdschrift nog zeer recentelijk⁶ aan de milieu-aspecten van de energieproblematiek is gegeven zal ook dit aspect in dit artikel niet aan de orde komen.

De opbouw van dit artikel zal conform deze doelstelling zijn. In het eerste deel zullen we allereerst een beschrijving geven van de totstandkoming van het milieuhygiënische beleid en de pogingen dit beleid om te zetten in een samenhangend milieubeleid. In het tweede deel zullen we nader ingaan op de doelstellingen van het milieubeleid en een poging ondernemen deze doelstellingen te toetsen aan de christen-democratische uitgangspunten.

ONTWIKKELING VAN EEN BELEIDSINSTRUMENTARIUM

Saneringsbeleid - sectorale wetgeving

In de jaren zestig ontstaat mede als gevolg van de onderkenning van het milieuprobleem als politiek probleem de behoefte aan de ontwikkeling van een speciaal op de milieuhygiëne toegespitst beleidsinstrumentarium. Als resultaat hiervan kwam in 1969 als eerste in de reeks moderne milieuhygiënische wetten de *Wet Verontreiniging Oppervlaktewater* (WVO) tot stand, kort daarop gevolgd door de *Wet inzake de Luchtverontreiniging* (WLV, 1972). In diezelfde periode verscheen ook de *Urgentienota Milieuhygiëne* (1972)⁷, waarin met name de noodzaak van een saneringsbeleid gericht op een wezenlijke ombuiging van de toename van de milieuverontreiniging centraal staat. Bij de uitvoering van deze saneringsoperatie, die binnen 5 à 10 jaren in grote lijnen afgerond zou moeten zijn, werd gekozen voor een gefaseerde aanpak. In de eerste fase zou het beleid voornamelijk gericht zijn op het tot staan brengen van de verontreiniging in het algemeen en het wegnemen van een aantal knelpunten in relatief sterk belaste regio's (o.a. het Rijnmondgebied) en

⁷ Urgentienota Milieuhygiëne; Kamerstuk 11906 (1972).

sectoren (bijv. de vervuiling van het oppervlaktewater). Het terugdringen van de verontreiniging in deze eerste fase zou vooral steunen op de toepassing van het principe van de „best practical means”. Dit houdt in dat voorschriften gegeven worden die gezien de stand van de techniek en de economische mogelijkheden, een zo groot mogelijke beperking van de vervuiling opleveren.

In de tweede fase, waarin we ons nu bevinden, zou deze aanpak niet meer voldoende zijn en zou het accent meer en meer moeten komen liggen op de ontwikkeling van doelstellingen in de vorm van kwaliteitsniveaus voor de diverse milieucomponenten (bodem, water, lucht en geluid). Dit zou moeten gebeuren door middel van, op grond van emissie-emissie-registratie, te ontwikkelen normen. Deze normen nu zouden ergens moeten komen te liggen tussen het niveau, waarop de verontreiniging geen enkel effect sorteert (nul-effect niveau) en het niveau waarop de geestelijke of lichamelijke gezondheid van de mens direct bedreigd wordt of gevaar bestaat van onaanvaardbare aantasting van flora en fauna (gevaarengrens of basisbeschermingsniveau).

Het voeren van een saneringsbeleid vereist noodzakelijkerwijs de ontwikkeling van een adequate wetgeving. In de jaren vanaf 1973 is hieraan met voortvarendheid gewerkt. Naast de eerder genoemde wetten (WVO en WLO) zijn sindsdien ontstaan de *Wet Chemische afvalstoffen* (1976), de *Afvalstoffenwet* (1977) en de *Wet Geluidshinder* (1979). Op dit moment zijn dus voor alle sectoren van de milieuhygiëne op één na (bodem) wetten in werking. In de loop van 1980 wordt bovendien de indiening van een wetsontwerp inzake de bodembescherming verwacht.

Doelstelling en uitgangspunten bij de sectorale milieuwetgeving

In eerste instantie werd bij de totstandkoming van de sectorale milieuwetgeving het begrip milieuhygiëne geïnterpreteerd als de zorg voor de conditie van lucht, water en bodem en voor het voorkomen van geluidshinder e.d. voor zover van belang voor de volksgezondheid. De gezondheid en het welbevinden van de mens staan hierbij dus duidelijk voorop. Sinds 1975 wordt de doelstelling van milieuhygiënisch beleid ruimer opgevat en richt zij zich op de bescherming van de kwaliteit van het fysieke milieu met het oog op de mens, de flora en de fauna, tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijk handelen in een stelsel van evenwicht van mens en natuurlijk milieu⁸.

Belangrijke uitgangspunten bij dit beleid zijn een aantal algemene beginselen. Dit zijn:

1. De bestrijding van de verontreiniging bij de bron.
2. Het gebruik van de beste uitvoerbare technieken (best practical means); dat zijn die technieken waarmee, rekening houdend met econo-

⁸ Brief J. M. den Uyl inzake coördinatie milieubeleid van 3 oktober 1975 (Tweede Kamer, zitting 1975-1976; 13643, nr. 1).

mische aspecten (d.w.z. uit kosten oogpunt aanvaardbaar te achten voor een normaal renderend bedrijf) de grootste reductie van verontreiniging wordt verkregen.

3. De toepassing van de beste bestaande technieken (the best technical means). Hier komt bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van bijvoorbeeld een industriële activiteit alleen die techniek in aanmerking die de *minste* belasting voor het milieu meebrengt. Dit uitgangspunt heeft echter tot op dit moment slechts op geringe schaal toepassing gevonden, hoewel het vanuit milieuhygiënisch oogpunt de voorkeur verdient boven het onder 2 genoemde uitgangspunt.

4. De hantering van het stilstandsprincipe (standstill-beginsel). Dit beginsel is er op gericht de verontreiniging van het milieu terug te dringen door sanering van sterk belaste gebieden en het bewaren van de bestaande toestand in verhoudingsgewijs schone gebieden.

5. Het hanteren van een „vergunningen en heffingenstelsel” waarin geregeld is welke lozingen acceptabel zijn en welke niet, waarbij het principe wordt gehanteerd van „de vervuiler betaalt”.

Milieunormen

Naast deze uitgangspunten wordt het hanteren van milieunormen de laatste jaren zoals te verwachten was steeds belangrijker. De in 1976 uitgebrachte *Nota Milieuhygiënische Normen 1976*⁹ illustreert dit. In deze nota ligt de nadruk sterk op „getalsnormen”¹⁰. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten te hanteren getalsnormen, variërend van kwaliteitsnormen en normen die aangeven wat de maximaal toegestane hoeveelheid verontreiniging is in een bepaald milieu, tot afgeleide normen zoals inworpnormen, uitworpplafonds, procédé- en produktnormen en blootstellingsnormen¹¹. Voorts bevat deze nota getalsnormen voor de sectoren water, lucht, geluid en straling. Ook in de *Indicatieve Meerjarenprogramma's* ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewater (IMPW 1975-1979) en lucht (IMPL 1976-1980) zijn voor een groot aantal stoffen inworpnormen opgenomen. In de *Wet Geluidhinder* (1979) tenslotte zijn reeds in de wetgeving getalsnormen opgenomen. Deze getalsnormen nu spelen, naarmate het milieuhygiënisch beleid meer en meer gestalte krijgt, in toenemende mate een steeds gewichtiger rol. De belangrijkste reden hiervan is de behoefte aan meer duidelijkheid en rechtszekerheid op milieuhygiënisch terrein. Dit vooral omdat de andere beleidsuitgangspunten vaak nogal algemeen zijn geformuleerd en daardoor onduidelijk zijn. Zo kan de toepassing van het principe van „the best practical means” niet altijd voorkomen dat de uitstoot van milieuverontreinigende stoffen ontoelaatbaar wordt.

⁹ Nota Milieuhygiënische Normen 1976 (Tweede Kamer, zitting 1976-1977; 14318, nrs. 1-2).

¹⁰ Een getalsnorm zou men kunnen omschrijven als een algemene regel die een bepaalde mate van bindendheid bezit en die in een getal is uitgedrukt.

¹¹ Voor een beschrijving van deze begrippen zie: „Nationale Normen, een begin” door G. S. Jonker; *Intermediair*; 1979, nr. 44.

Bindende getalsnormen voor deze emissies kunnen dit probleem verhelpen. Men kan dan ook zeker stellen dat het opstellen van normen een belangrijke bijdrage levert tot een planmatiger en doorzichtiger milieubeleid van de centrale overheid. Ook voor de lagere overheden en voor het bedrijfsleven is het hanteren van getalsnormen nuttig. Voor de eerste ter onderbouwing van het regionale milieubeleid, voor de laatste vanwege de voorspelbaarheid van het milieubeleid.

Milieukaderwet

Kenmerkend voor de nieuwe milieuhygiënische wetgeving zoals die na 1969 (WVO) ontstaat is de sectorale aanpak (water, lucht, bodem, geluid, afvalstoffen). Deze aanpak is begrijpelijk, vooral wanneer men bedenkt dat de bestrijding van de milieuverontreiniging alleen kan slagen wanneer zij stapsgewijs geschiedt en ieder onderdeel van de milieuhygiëne specifieke eisen stelt aan de wetgeving. Toch heeft deze sectorale opzet ook nadelige kanten. Zo verschilt de opzet van de verschillende wetten nogal, onder meer doordat de inzichten zich in de loop van de tijd hebben gewijzigd. Ook de gang van zaken bij de vergunningverlening loopt nogal uiteen, waarbij vooral de verschillende en uiteenlopende regelingen voor inspraak opvallen¹². Om een betere coördinatie en meer uniformiteit in de milieuhygiënische wetgeving te brengen werd in 1976 de *Ontwerp-Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne* (Wet ABMH) ingediend. Zoals de naam al zegt bevat dit wetsontwerp regels met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne. Op de eerste plaats gaat het hierbij om onderwerpen die de sectorale wetten gemeenschappelijk hebben maar daar blijft het niet bij, want ook onderwerpen die sectorale grenzen overschrijden komen aan de orde. Voor de sectorale wetten wordt één regeling voorgesteld voor de inspraak- en beroepsprocedure en zijn de diverse termijnen voor alle wetten gelijkgetrokken. Hoewel het nog tot 1979 zou duren voordat het genoemde wetsontwerp als wet in het staatsblad verscheen, werd met de indiening hiervan in 1976 de eerste stap gezet op de weg naar een betere harmonisatie en coördinatie van het milieuhygiënische beleid.

Hierbij bleef het echter niet. In de regeringsverklaring bij de installatie van het kabinet-*Van Agt* werd namelijk de noodzaak uitgesproken van de totstandbrenging van een milieukaderwet, teneinde een samenhangend beleid, gericht op de bescherming van het milieu, mogelijk te maken. Deze milieukaderwet zou tot stand gebracht moeten worden via een gefaseerde uitbouw van de Wet ABMH. Hierbij zou gewerkt worden langs twee lijnen, nl. door de reikwijdte en de werkingssfeer van de wet te vergroten en door de wet uit te breiden met onderwerpen die voor de harmonisatie en coördinatie van het beleid, zowel van de centrale

¹² Mr. Th. G. Drupsteen, „Nederlands Milieurecht in kort bestek“; W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle: 1978; pag. 23.

overheid als van de lagere overheden, van belang zijn. Het eerste uitbouwvoorstel van de Wet ABMH betreffende de instelling bij wet van een *Centrale Raad voor de Milieuhygiëne*, als opvolger van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, ligt bij de Tweede Kamer. Verder zijn ter vergroting van de reikwijdte en de werkingssfeer van de Wet ABMH aanpassingen van de Ontgrondingenwet, de Grondwaterwet en de Wet Geluidshinder in voorbereiding. Daarnaast ligt het in de bedoeling om de genoemde wet uit te breiden met een hoofdstuk „Vergunningstelsel”, waarbij ernaar zal worden gestreefd om één regeling tot stand te brengen die van toepassing zal zijn voor alle milieuhygiënische wetten. Ook zal in de milieukaderwet een hoofdstuk „Normstelling” worden opgenomen. In eerste instantie gaat het hier om de regeling van de procedurele en organisatorische aspecten van de normstelling. Dit hoofdstuk is vooral van belang voor de provincies, omdat naar alle waarschijnlijkheid¹³ hiermee een wettelijke basis zal worden verschaft aan de in de provinciale milieuhygiënische beleidsplannen te stellen normen. Aangezien met het stellen van normen de doeleinden van het provinciale milieubeleid duidelijk worden geconcretiseerd, zal dit in belangrijke mate bijdragen tot het doorzichtig en controleerbaar maken van het milieubeleid. Bovendien wordt het door het hanteren van wettelijk vastgestelde normen veel beter mogelijk om randvoorwaarden te stellen aan activiteiten die mogelijke schade aan het milieu veroorzaken. Tenslotte behoort, blijkens de in augustus 1979 verschenen regeringsnota „Milieu-effect-rapportage”¹⁴, ook dit onderwerp tot de in de Wet ABMH te regelen zaken. De wettelijke regeling hiervan zal eind 1980 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Milieu-effectrapportage

De belangstelling voor het onderwerp milieu-effectrapportage in Nederland en daarbuiten dateert eigenlijk uit het begin van de zeventiger jaren en is in belangrijke mate het gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van de milieuwetgeving in de Verenigde Staten. Hier trad nl. in 1970 de *National Environmental Policy Act* (NEPA) in werking. Het bijzondere van deze wet is dat in het besluitvormingsproces van organen van de federale overheid rekening moet worden gehouden met de mogelijke belangrijke gevolgen die voorgenomen activiteiten voor het milieu hebben. Een hulpmiddel daarbij is het zgn. *Environmental Impact Statement*, een document dat de gevolgen voor het milieu beschrijft van de voorgenomen activiteiten en van alternatieven daarvoor. Gezien de positieve ervaringen in de Verenigde Staten is in de afgelopen jaren in internationale overlegkaders ruim aandacht besteed aan dit onderwerp. Ook in ons land is de milieu-effectrapportage en de eventuele invoering onderwerp van studie geweest. In 1974 werd door de toenmalige minister

¹³ Memorie van Toelichting, rijksbegroting 1980; Kamerstuk 15800, hoofdstuk XVII, nr. 2, pag. 133.

¹⁴ „Nota Milieu-effectrapportage”, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, nr. 15715.

Vorrink van Volksgezondheid en Milieuhygiëne advies gevraagd over milieu-effectrapportage aan de *Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne* (VCRMH). In 1976 gaf de VCRMH een unaniem positief advies en raadde aan een aantal proefnemingen met dit instrument te doen. Dit resulteerde in 1979 in een aantal evaluatie-rapporten en tenslotte ook in de regeringsnota Milieu-effectrapportage.

Doel van de Milieu-effectrapportage

De regering beschouwt de Milieu-effectrapportage als een hulpmiddel bij de besluitvorming¹⁵. Een hulpmiddel om in het gehele besluitvormingsproces rond een voorgestelde activiteit — lopende van een vroeg stadium van voorbereiding van een voorgestelde activiteit tot en met de realisering en de evaluatie ervan — de gevolgen voor het fysieke milieu zichtbaar te maken. Het doel daarbij is het milieubelang — het beschermen en het bevorderen van de kwaliteit van het milieu — naast andere belangen in het besluitvormingsproces een volwaardige plaats te laten innemen. Om dit te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat kennis en informatie verkregen wordt over de gevolgen van een voorgestelde activiteit voor het fysieke milieu en dat deze worden vastgelegd in een openbaar schriftelijk document, het *milieu-effectrapport* (MER). Dit MER dient te worden opgesteld door de initiatiefnemer (overheid of particulier), al dan niet met inschakeling van externe deskundigen.

In dit MER zal naast het bovengenoemde tevens moeten worden aangegeven welke de gevolgen voor het milieu zijn van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven van de voorgestelde activiteit. Daarnaast zal als referentiekader de toestand van het fysieke milieu moeten worden beschreven op basis van zowel het doorgaan als van het niet doorgaan van de voorgestelde activiteit. Tot het fysieke milieu rekent men dan de objecten water, lucht, mens, plant, dier en goederen. In een MER zal tevens rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van de voorgenomen activiteit voor de relaties tussen deze objecten (ecosystemen, kringlopen en wisselwerkingen) en voor de esthetische, natuur- en cultuurhistorische waarden (natuur, landschap en monumenten). Ook de gevolgen voor de mens, zowel lichamelijke als psychische, zullen in beschouwing moeten worden genomen. Vermeldenswaardig is verder dat ook de financiële consequenties van de verschillende alternatieven in een MER dienen te worden vermeld. Na de inventarisatie van hierbovengenoemde gevolgen voor het milieu, zullen deze getoetst moeten worden aan de normen en uitgangspunten van het milieubeleid¹⁶, waarna in het kader van de besluitvorming een evenwichtige afweging van het milieubelang en de andere belangen zal dienen plaats te vinden. Bij deze integratie van het milieubeleid in het totale overheidsbeleid dient voorop te staan dat, zoals de regeringsnota het expliciet stelt het milieu-

¹⁵ Nota „Milieu-effectrapportage”; loc. cit. pag. 40.

¹⁶ Memorie van Toelichting, rijksbegroting 1979; Kamerstuk 15300, hoofdstuk XVII, nr. 2, pag. 89.

beleid met betrekking tot de milieu-aantastende activiteiten van de mens grenzen stellend, voorwaarden opleggend en mogelijkheden scheppend is. *Grenzen stellend* omdat een gezond leefmilieu een essentiële voorwaarde is voor de ontplooiing van de mens en het de taak van de overheid is om de burger tegen de aantasting van dit milieu te beschermen. Grenzen stellend ook omdat een goed rentmeesterschap en het instandhouden van flora en fauna eveneens tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort. *Voorwaarden opleggend* omdat het de taak van de overheid is om in samenwerking met de particuliere organisaties de gehele bevolking voor te lichten over de milieuproblemen en aan te geven wat van de burgers en van het bedrijfsleven kan en moet worden verlangd zodat de betrokkenen de kans krijgen om initiatieven te ontplooiën en verantwoordelijkheden te dragen. *Mogelijkheden scheppend* tenslotte omdat de overheid mede de plicht heeft om door middel van heffingen op verontreiniging van lucht, water, bodem en geluidhinder, er voor te zorgen dat een deel van de mogelijkheden van de economische sector mede aangewend wordt ten behoeve van milieuvorzieningen. Door een juiste bestemming van die heffingen kunnen dan bovendien productieprocessen, producten en consumptiegewoonten worden veranderd en kan hergebruik worden bevorderd.

Voorts schept *MER* tevens de mogelijkheid, als gevolg van de systematisering en harmonisatie van informatie over de gevolgen voor het milieu, om te bevorderen dat vergunningsprocedures worden gestroomlijnd en versneld.

Toepassing van *MER*

Vanwege de uit de toepassing van de *MER* voortvloeiende verzwaring van de besluitvormingsprocedure en de benodigde organisatorische voorzieningen zal de *MER* moeten worden beperkt tot activiteiten die het milieu in belangrijke mate nadelig kunnen beïnvloeden. Hiertoe zal de regering per beleidsterrein lijsten opstellen van al dat niet *MER*-plichtige activiteiten. Bij de zogenaamde positieve lijsten zal tevens worden aangegeven voor welke cruciale besluiten een *MER* noodzakelijk is. Naast deze op rijksniveau vastgestelde lijsten zal het ook mogelijk zijn bij provinciale verordening *MER*-plichtige activiteiten en daaromtrent te nemen cruciale beslissingen vast te stellen. Dit laatste vloeit voort uit het feit, dat met het oog op de bescherming van ecologisch waardevolle gebieden alsmede met het oog op die gebieden waar sprake is van cumulatie van milieu-aantastingen een aanvulling op provinciaal niveau noodzakelijk moet worden geacht.

Besluitvorming en *MER*

In de te treffen wettelijke regeling van *MER* zal aan de beslissingsbevoegde overheidsinstanties een algemene wettelijke opdracht worden gegeven om bij hun besluitvorming inzake *MER*-plichtige activiteiten

rekening te houden met de te verwachten gevolgen voor het milieu. Wil MER een effectief instrument dan zal de in het MER bijeengebrachte geïntegreerde milieu-informatie ook daadwerkelijk gebruikt moeten worden. De beslissingsbevoegdheid van de overheidsinstantie die over de voorgestelde activiteit een besluit moet nemen zal zo ruim moeten zijn dat met alle in het MER beschreven gevolgen voor het milieu rekening zal kunnen worden gehouden. Hier doet zich een probleem voor omdat bij het huidige milieuvergunningstelsel de vergunningen veelal slechts met het oog op een bepaald belang worden verleend of geweigerd. Ook het bekijken van de te verwachten milieugevolgen in onderlinge samenhang is in de huidige milieuwetgeving niet mogelijk. Hoewel er voor de oplossing van deze problemen verschillende oplossingen te bedenken zijn, de Nota Milieu-effectrapportage noemt er enkele¹⁷, heeft de regering nog geen definitieve keuze gemaakt. Echter, hoe deze keuze ook uitvalt, een betere coördinatie in de milieuhygiënische wetgeving zal met de invoering van de MER zeker plaatsvinden.

Integratie van het milieuhygiënische beleidsinstrumentarium in het totale overheidsbeleid

Milieubeleid en milieuhygiënisch beleid staan niet op zichzelf maar zijn verweven met vrijwel alle terreinen van overheidsbeleid¹⁸. Als gevolg van deze verwevenheid werd bij de oprichting van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (*Vomil*) in 1971 besloten om de minister van *Vomil* een coördinerende bevoegdheid te geven met betrekking tot het door de andere departementen te voeren milieubeleid. Aangezien deze departementen geen wezenlijke bevoegdheden aan het nieuwe ministerie overdroegen, kwam deze coördinerende bevoegdheid weinig uit de verf. Dit was voor de Tweede Kamer in begin 1976 aanleiding¹⁹ om een motie aan te nemen waarin de regering werd uitgenodigd om zodanige maatregelen te treffen, dat bij een volgende constituerende vergadering van een kabinet de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden ten aanzien van een samenhangend milieubeleid zouden kunnen worden verstrekt. Tijdens de constituerende vergadering van het kabinet-*Van Agt* werd dan ook de positie van de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne versterkt en wel ten aanzien van geluidhinder door vliegtuigen, kwaliteit waterbeheer, aantasting van de bodem, gevaarlijke stoffen en het stellen van randvoorwaarden bij de toetsing van het beleid op het terrein van industrie, energie, bouw, landbouwstructuur, verkeer en recreatie²⁰.

Gezien de positie van het departement van *Vomil*, die zich bevindt op het kruispunt van een coördinatief netwerk — de horizontale interde-

¹⁷ Nota „Milieu-effectrapportage”, loc. cit. pag. 34.

¹⁸ Zie Th. G. Drupsteen; loc. cit. pag. 4.

¹⁹ Jaarverslag 1976-1977 van de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, pag. 64.

²⁰ Memorie van Toelichting, begroting *Vomil* 1979, Kamerstuk 15300, hoofdstuk XVII, nr. 2, par. 1.

partementale coördinatie en de verticale coördinatie tussen internationaal, nationaal, regionaal en lokaal beleid — kan deze versterking het begin zijn van de uitgroei van het departement Vomil tot een coördinerend ministerie voor het gehele milieubeleid. Uit de Memorie van Toelichting bij de rijksbegroting voor het jaar 1980 blijkt dat de positie van de minister van Vomil met betrekking tot de coördinatie van het milieubeleid vooral ook inhoudelijk duidelijk versterkt is. In antwoord op vragen van de Vaste Commissie voor Milieuhygiëne zei de minister immers dat de doelstellingen van het milieubeleid²¹ thans geacht worden zeker zo belangrijk te zijn als „klassieke” hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid, zoals een gezonde economie, een verantwoorde ruimtelijke ordening en een sluitend stelsel van sociaal-culturele voorzieningen²². Bij de integratie van het milieuhygiënisch beleid met andere beleidsterreinen dient men onderscheid te maken tussen integratie op centraal niveau (rijk) en integratie op uitvoeringsniveau (regionaal- en lokaal). Op *rijksniveau* krijgt deze integratie niet alleen gestalte in de bovengenoemde horizontale departementale coördinatie maar vooral ook door middel van milieuhygiënische bijdragen in regeringsnota's zoals de *Energienota* (1974), de *Nota inzake de Selectieve Groei* (1976), de *Nota Waddenzee* (1976), de *Verstedelingsnota* (1977), de *Nota Landelijke Gebieden* (1977), de *Nota inzake de Technologische Innovatie* (1979) en de *Nota Energiebeleid, deel II: Kolen* (1980).

Op regionaal en lokaal niveau treedt in belangrijke mate een integratie op tussen het regionaal economische beleid en het milieuhygiënische beleid, vooral ook omdat de uitvoering van het laatst genoemde beleid voornamelijk is opgedragen aan de lokale en regionale overheden, middels de zogenaamde gedecentraliseerde uitvoering van de milieuwetgeving. Met name de door de rijksoverheid opgestelde *Indicatieve Meerjaren Programma's* zijn voor de lagere overheden een belangrijk oriëntatiepunt bij het gestalte geven aan een samenhangend beleid op het gebied van de milieuhygiëne, de ruimtelijke ordening, de sociaal-economische structuur en de sociaal-culturele voorzieningen. Hierbij is het van grote betekenis dat in de toekomst in het kader van de *Wet ABM* de taak van de provincies door middel van het opstellen van provinciale milieuhygiënische beleidsplannen wettelijk sterker zal worden onderbouwd. In zo'n door de provinciale staten vast te stellen plan, waarin de door de provincie te stellen milieuhygiënische normen worden opgenomen²³, zullen de uitgangspunten voor het te voeren milieuhygiënische beleid worden neergelegd. Tevens zal dit plan de basis zijn voor het door gedeputeerde staten te voeren vergunningenbeleid. Gezien de brede opzet van zulke milieuhygiënische beleidsplannen zal de rijksover-

²¹ „Het milieubeleid geeft de grenzen aan die vanuit een verantwoorde bescherming van de gezondheid van mens en milieu aan het maatschappelijk handelen gesteld moeten worden” uit Memorie van Toelichting, rijksbegroting voor het jaar 1980, pag. 111.

²² Kamerstuk 15800, nr. 12, Antwoorden van de minister n.a.v. de door de Vaste Commissie gestelde vragen over de begroting voor het jaar 1980.

²³ Uitvoelisel van de Nota Milieuhygiënische Normen 1976.

heid genoodzaakt zijn om een algemeen indicatief meerjarenplan op te stellen, waarin de gemeenschappelijke elementen van de onderscheiden deelprogramma's voor lucht, water en dergelijke worden opgenomen. Al met al lijkt het niet voorbarig om te concluderen dat, als de overheid er daadwerkelijk in slaagt haar voornemen met betrekking tot de milieuhygiënische beleidsplannen te realiseren, hier dan kan worden gesproken van het bereiken van een mijlpaal in de harmonisatie en de coördinatie van het milieuhygiënische beleid. Ook de mogelijkheden van integratie tussen het milieuhygiënische beleid en andere beleidsterreinen zijn bij de totstandkoming van zo'n milieuhygiënisch beleidsplan volop aanwezig gezien de voor de hand liggende koppeling van dit plan met het streekplan²⁴. Wat deze integratie tussen het milieuhygiënisch beleid en de andere beleidsterreinen betreft lijkt het bovendien niet voorbarig om de verwachting uit te spreken dat met de invoering van de Milieu-effectrapportage de Nederlandse samenleving over een instrument zal beschikken dat zo'n integratie meer dan ooit mogelijk maakt.

HET NEDERLANDSE MILIEUBELEID EN DE CDA-UITGANGSPUNTEN

De doelstellingen van het milieubeleid

De doelstellingen van het milieubeleid zoals dat door het kabinet-Van Agt wordt gevoerd, laten zich als volgt beschrijven: het milieubeleid stelt grenzen die niet mogen worden overschreden, het legt voorwaarden op waaraan voldaan moet worden teneinde te verzekeren dat een ieder binnen de gestelde grenzen blijft, maar het scheidt ook mogelijkheden om de doelstellingen — die in de gestelde grenzen en de opgelegde voorwaarden hun neerslag vinden — te realiseren¹⁶.

Voorgestelde maatregelen ter verwezenlijking van deze doelstellingen

Het stellen van grenzen

Het recht van de burger op een gezond leefmilieu en de noodzaak ecologische evenwichten in stand te houden noopt de overheid kwalitatieve en kwantitatieve milieunormen te formuleren om de grenzen te markeren die niet overschreden mogen worden. Deze normstelling is noodzakelijk teneinde regionale en lokale overheden, bedrijfsleven en burgers meer zekerheid te geven over de randvoorwaarden die het milieu stelt, zodat op een economisch en maatschappelijk verantwoorde wijze plannen voor de toekomst kunnen worden voorbereid. Als gevolg hiervan zal de Wet ABMH uitgebouwd worden tot een milieukaderwet²⁵. Met name de hoofdstukken „Normstelling” en „Milieu-effectrapportage” van deze wet zijn in dit verband van groot belang. Het hoofdstuk *Normstelling* omdat

²⁴ Deze koppeling ligt voor de hand gezien de wederzijdse beïnvloeding van kwaliteitsnormen enerzijds en de bestaande en toekomstige inrichting van het gebied waarvoor de normen gelden anderzijds. Zie o.a. de Nota „Milieuhygiënische Normen 1976”, pag. 25.

²⁵ Memorie van Toelichting, begroting Vomil 1979, Kamerstuk 15300, hoofdstuk XVII, nr. 2, par. 3.1.

daarin de wettelijke mogelijkheden zullen worden geschapen voor de totstandkoming van provinciale milieuhygiënische beleidsplannen en de opname van milieuhygiënische normen daarin¹³. Het hoofdstuk *Milieu-effectrapportage* omdat dit een instrument is voor het toetsen van voorgenomen handelingen op hun gevolgen voor het milieu¹⁴.

Het opleggen van voorwaarden

Bij het aangeven waar de grenzen liggen van de toelaatbare verontreinigingen is het hanteren van normen niet voldoende. Beter en meer afdoende is het deze normen om te zetten in voorschriften voor concrete situaties en deze voorschriften te verankeren in wettelijke regelingen. Hierdoor wordt namelijk enerzijds een maximale rechtszekerheid geschapen voor zowel de burgers als voor het bedrijfsleven en heeft men anderzijds een garantie dat verontreinigingen, ook in situaties waarin de milieukwaliteit nog aan de norm voldoet, zoveel mogelijk worden vermeden. De voornaamste, op grond van bovenstaande overwegingen in de milieuwetgeving ontwikkelde, instrumenten zijn de vergunningen met voorwaarden. De gehele, in eerste instantie voornamelijk ten behoeve van de milieu-sanering ontworpen sectorale wetgeving, is van dit type.

Bij een goede uitvoering van de wetgeving, en zeker ook van de milieuwetgeving, is de medewerking van alle betrokkenen noodzakelijk. Hiertoe dienen echter de op te leggen voorwaarden en de daarbij te volgen procedures zo overzichtelijk mogelijk gepresenteerd en zo efficiënt mogelijk geregeld te worden. Aan dit laatste nu heeft het sinds het ontstaan van de sectorale wetgeving duidelijk ontbroken. De diverse vergunningenstelsels vertonen onderling namelijk een groot aantal verschillen, onder meer voor wat betreft bevoegde instantie, wijze van aanvragen, de mogelijke inhoud, de tijdsduur, de termijnen voor bezwaar en beroep en de handhaving²⁶. Om in die situatie verbetering te brengen werd in 1976 het wetsontwerp-ABMH ingediend dat door het kabinet-*Van Agt* zal worden uitgebouwd tot een milieukaderwet. Met name in het hoofdstuk *Vergunningstelsel* zal getracht worden meer eenheid in en een doelmatiger opzet van het vergunningenstelsel te bereiken. Dit zal geschieden door uniformering en verbetering van de in de bijzondere (sectorale) wetten inzake de milieuhygiëne opgenomen vergunningenstelsels²⁵. Een doelmatiger opzet van de procedure van vergunningverlening en de coördinatie daarbij is inmiddels wettelijk vastgelegd. Wet ABMH, 1979). Ook het in 1978 ingediende wetsontwerp tot gedeeltelijke wijziging van de Hinderwet, bedoeld om op korte termijn een aantal knelpunten in de praktijk weg te nemen, sluit aan bij het streven naar een doelmatiger vergunningenbeleid. Daarnaast worden er op basis van de resultaten van het in 1977 afgeronde proefproject vergunningproce-

²⁶ Zie onderzoek harmonisatie milieuwetgeving, uitgevoerd door het Instituut voor Bestuurswetenschappen, Verslagen, Adviezen en Rapporten Vomil, 1977 no. 26, 's-Gravenhage, 1977.

dures op grond van de Wet inzake de Luchtverontreiniging en de Hinderwet Noord-Brabant pogingen gedaan om de door aanvragers van vergunningen te verschaffen informatie zodanig te standaardiseren dat de vergunningaanvraag logischer en doorzichtiger wordt.

Het scheppen van mogelijkheden

Naast het stellen van grenzen en het opleggen van voorwaarden aan milieubelastende activiteiten neemt in het milieubeleid het scheppen van mogelijkheden een belangrijke plaats in²⁰. Dit laatste is vooral van betekenis omdat hiermee bewerkstelligd kan worden dat de uitvoering van het milieubeleid ondersteund wordt door een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak. Het beleid is er dan ook vooral op gericht de actieve participatie van alle betrokkenen (individuele burgers, bedrijven en instellingen) te bevorderen. Hierbij wordt getracht een zodanig klimaat te creëren dat de betrokkenen kansen krijgen om initiatieven te ontplooien en om overantwoordelijkheden te dragen. Daarnaast streeft de overheid ernaar te voorkomen dat zij eisen stelt die maatschappelijk of anderszins onaanvaardbaar zijn, of die een onrechtvaardige verdeling van lasten met zich mee brengen. De belangrijkste instrumenten waarmee de overheid een mogelijkheden-scheppend beleid wil realiseren zijn:

- a. het verzorgen van goede informatie- en voorlichtingsvoorzieningen;
- b. de individualisering van het milieubeleid;
- c. het stimuleren van de ontwikkelingen van schone technologieën;
- d. het wegnemen van knelpunten ten gevolge van onevenredig zware overheidseisen.

a. Informatie en voorlichting

Een adequaat milieubeleid vereist dat iedereen die op een gegeven moment te maken heeft met beslissingen waarbij milieu-aspecten een rol spelen, de beschikking kan krijgen over zo mogelijk alle relevante informatie. Het in het kader van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) in opbouw zijnde *International Referral System (IRS)* kan hierbij een vooraanstaande rol vervullen. Dit IRS tracht namelijk door middel van een wereldwijde compilatie en beschrijving van bronnen van informatie op het terrein van het milieu de in de wereld beschikbare informatie en documentatie toegankelijk te maken. Daarnaast is het uiteraard ook van belang dat de in Nederland aanwezige informatie in brede kring bekend wordt gemaakt. In 1978 is daartoe een eerste bijdrage geleverd door de brochure „*Nederlandse instellingen op het gebied van milieu-informatie en documentatie*” waarin een vijftigtal instellingen worden beschreven die over informatie en documentatie op het terrein van het milieu beschikken. Verder vormen, zonder volledig te willen zijn, de jaarverslagen van VCRMH¹⁹,²⁷ en van de Raad inzake

²⁷ „Milieu van jaar tot jaar”. Overzicht van de toestand van het milieu in Nederland in 1978, uitgebracht door de VCRMH in 1979, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; 1979.

de Luchtverontreiniging, de Algemene Milieustatistiek van het CBS, de door particuliere milieu-organisaties uitgegeven periodieken en het sinds 1979 periodiek verschijndend voorlichtingsorgaan „VM” van het ministerie van Vomil, een belangrijke informatiebron.

b. Individualisering van het milieubeleid

Hierbij tracht de overheid door middel van voorlichting en onderwijs de aandacht van de individuele burger te richten op zijn mogelijkheden om als consument, recreant, enz. een bijdrage te leveren aan de gezondmaking van het milieu. De burger is immers op heel wat manieren betrokken bij de verontreiniging van het milieu. Zo vraagt hij als consument om zaken waarvan de produktie en distributie gepaard gaan met milieuverontreiniging, terwijl hij ook als ge- en verbruiker van talloze artikelen (wasmiddelen, auto's, spuitbussen) en als producent van afvalstoffen en afvalwater schade aan het milieu toebrengt. Om de burger zijn verantwoordelijkheid met betrekking tot deze milieuvervuiling te laten beseffen en hem te stimuleren tot een milieubewust gedragspatroon is het noodzakelijk dat zijn inzicht in de samenhang tussen zijn gedrag als consument, recreant, verkeersdeelnemer, bewoner, enz. en de milieuproblematiek wordt vergroot en dat hij wordt voorgelicht op welke wijze hij kan bijdragen aan de milieubescherming.

Een belangrijk middel om een en ander te realiseren is ondermeer het stimuleren en bevorderen van de milieu-educatie. Het gaat hierbij op de eerste plaats om het opzetten en realiseren van onderwijsprogramma's voor zowel basis- als voortgezet onderwijs, waarin getracht wordt om een fundamentele belangstelling aan te kweken voor de waarden en de problemen van het milieu en tevens de basiskennis bij te brengen die nodig is om de meer gerichte consumenteninformatie te begrijpen en te verwerken. Daarnaast is ook het scheppen van structuren en voorzieningen ten behoeve van de milieu-educatie van belang. Om in het educatieproces zoveel mogelijk aan te sluiten bij situaties en voorbeelden uit de dagelijkse omgeving ligt hierbij vooral een taak op het gemeentelijke niveau die onder meer omvat het actief inschakelen van allerlei gemeentelijke diensten bij het onderwijs en bij het geven van publieksvoorlichting over milieuzaken.

Een belangrijke bijdrage aan de milieubescherming kan worden gegeven door het via de massamedia verspreiden van actuele en/of op een bepaald probleem gerichte informatie (bijv. Teleac, Nederlandse Onderwijs Televisie). Ook een gericht *subsidiebeleid* dient dit doel. De overheid voert een subsidiebeleid waarbij met name de activiteiten van particuliere milieu-organisaties en op het grote publiek gerichte activiteiten (zoals bijv. de Wereldmilieudag) en voorlichtingscampagnes (zoals bijv. „Laten wij zacht zijn voor elkaar”, „Verstandig met Energie”) worden ondersteund. In dit verband is ook de *produktinformatie* van belang. Door middel van deze informatie kan de consument vaststellen in hoeverre er milieuhygiënische risico's aan een produkt kleven. Het overtuigen,

eventueel verplichten door de overheid van producenten tot het invoeren van informatie-etikettering van hun produkten is hierbij een belangrijk hulpmiddel.

c. Het stimuleren van schone technologie

Bij het oplossen van de milieuproblematiek speelt de ontwikkeling van „schone” of „milieuvriendelijke” technologie uiteraard een zeer belangrijke rol. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de overheid door middel van innovatiebevorderende maatregelen deze ontwikkeling tracht te versnellen. Immers door innovaties, die belangrijke problemen op milieugebied oplossen, worden de produktiewijzen schoner en kunnen de betreffende bedrijvigheden op aanvaardbare wijze blijven plaats vinden in ons dichtbevolkte land, terwijl tegelijkertijd belangrijke natuurgebieden worden ontzien. Daarnaast is er ook een belangrijke economische reden: de mogelijke versterking van de Nederlandse economische structuur door deze innovaties juist in eigen land te stimuleren. Door middel van die innovaties zou de Nederlandse industrie namelijk een groter aandeel kunnen krijgen bij de praktische toepassing van milieutechnologie. Daardoor zouden de importen uit het buitenland kunnen verminderen, terwijl de kennis tevens ook in het buitenland zou kunnen worden afgezet, waardoor onze exportpositie mogelijk zou kunnen worden verbeterd²⁸.

Gezien het gezamenlijke belang van deze innovaties voor zowel de overheid als voor het bedrijfsleven is het overheidsbeleid er op gericht om in goed overleg met het bedrijfsleven door middel van voorlichting en het verlenen van financiële steun de drempels te verlagen die spoedige ontwikkelingen van schone technologie bemoeilijken. Bij dit overleg tussen overheid en bedrijfsleven speelt de commissie *Milieu en Industrie* een vooraanstaande rol. In deze commissie hebben, naast vertegenwoordigers van de zich met milieuzaken bezighoudende departementen, ook economische en technische deskundigen uit het bedrijfsleven zitting. Bij de werkzaamheden van deze commissie staat voor wat betreft de inbreng van de departementen een integratie van het milieubeleid en van het industriebeleid voorop; er wordt naar gestreefd het ontstaan van water-, bodem- en luchtverontreiniging zoveel mogelijk bij de bron (binnen de fabriekspoort) tegen te gaan. Hiertoe wordt allereerst geïventariseerd welke bestaande en in ontwikkeling zijnde processen en technieken beschikbaar zijn om een oplossing te kunnen bieden voor gesignaleerde milieuhygiënische knelpunten, waarna wordt nagegaan hoe de ontwikkeling en de toepassing van deze processen en technieken kan worden versneld. De laatste jaren zijn als belangrijkste projecten van start gegaan:

- de verwijdering van afvalstoffen (terugwinning zware metalen, hergebruik beitsbaden, de verwerking van afvalstoffen enz.);
- het gebruik van een nieuwe verbrandingstechnologie (NO_x-reductie bij grote vuurhaarden, wervellaagverbranding);

²⁸ „Nota Technologische Innovatie”, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr .15855.

- de verdere ontwikkeling van anaërobe zuiveringstechnieken bij de waterverontreinigingsbestrijding;
- de reductie van fosfaten in wasmiddelen ter bestrijding van de fosfaatbelasting in oppervlaktewateren ²⁹.

Ook in verband met de te verwachten ontwikkelingen op het gebied van de energie-opwekking wordt in toenemende mate aandacht geschonken aan de ontwikkeling en de toepassing van milieuhygiënisch aanvaardbare technieken ^{28, 30}.

d. Het wegnemen van knelpunten

Bij het terugdringen van de totale omvang van de milieuverontreiniging heeft de overheid gekozen voor een geleidelijke aanpak. Dit is vooral gedaan omdat een geleidelijke uitbouw en aanpassing van de milieuvoorschriften het bedrijfsleven de gelegenheid geeft om op de voorgestane ontwikkelingen in te spelen, en dus een zo'n harmonisch mogelijk inpassing van milieumaatregelen in de totale bedrijfsvoering mogelijk maakt. De kosten van milieumaatregelen, ofschoon macro-economisch marginaal ³¹, kunnen voor bepaalde bedrijfstakken en voor individuele bedrijven wel eens erg hoog oplopen. In de verschillende milieuwetten is in deze situatie voorzien en er zijn bepalingen opgenomen om voor individuele bedrijven in bepaalde gevallen schadevergoedingen te verlenen ³². Het betreft hier vooral bedrijven die worden geconfronteerd met relatief zware milieueisen of bedrijven die tengevolge van de toepassing van beslist noodzakelijke voorzieningen voor beduidend hogere kosten komen te staan dan vergelijkbare andere bedrijven. Daarnaast vindt steunverlening plaats bij de sanering van milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving ³³. Het gaat hier om bedrijven die geen of een niet toereikende Hinderwetvergunning hebben of om bedrijven die deze vergunning wel hebben, maar waarbij een noodzakelijke verbetering van de situatie via de Hinderwet niet kan worden bewerkstelligd. Deze veelal kleine en middelgrote bedrijven belasten vaak door hun verkeersaan-trekkende werking, geluidoverlast, hinderlijke aanblik en stankhinder in zeer ernstige mate het omringende woonmilieu.

Het eisen van de noodzakelijke milieuhygiënische voorzieningen, hoewel gerechtvaardigd, stuit in de praktijk vaak op problemen omdat de financieel-economische situatie van deze bedrijven zodanig is dat dit eisen feitelijk neerkomt op liquidatie van deze bedrijven. Daar een dergelijk beleid, mede gezien de negatieve invloed die het zou hebben op de werkgelegenheid, maatschappelijk niet verantwoord is, heeft de overheid een tijdelijke steunverleningsmaatregel getroffen om de sanering van

²⁹ „Fosfatennota“, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, nr. 15640.

³⁰ „SO₂ Beleidskaderplan“, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, nr. 15834.

³¹ Memorie van Toelichting, rijksbegroting Vomis 1980, Kamerstuk 15800, hoofdstuk XVII, nr. 2, pag. 116-117.

³² „Nota Milieueffingen“, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, nr. 15658.

³³ „Nota Saneringsregeling milieuhinderlijke bedrijven in de woonomgeving“, Tweede Kamer, zitting 1978-1979; nr. 15657.

deze milieuhinderlijke bedrijven mogelijk te maken. Tenslotte moet naast de bovengenoemde vormen van steunverlening ook het voorstel tot wijziging van de *Wet Investeringsrekening* (WIR) worden genoemd. Deze wet, een direct gevolg van de *Nota inzake de Selectieve Groei*, beoogt in het belang van de werkgelegenheid de investeringen te stimuleren. Hoewel tevens gepoogd wordt deze stimulansen in selectieve richting aan te wenden, behoort milieuhygiëne niet tot de criteria op grond waarvan een toeslag op de in deze wet geregelde basispremie kan worden toegekend³⁴. Het voorstel van wijziging van de WIR houdt in dat in bepaalde gevallen toch een milieutoeslag kan worden toegekend, nl. voor inrichtingen die vóór 1975 bestonden. Tevens wordt nagegaan in hoeverre er mogelijkheden zijn voor een meer permanente regeling van de milieutoeslag in de WIR.

Toetsing van het milieubeleid aan de CDA-uitgangspunten

In twee eerdere bijdragen in dit tijdschrift is uitvoerig stilgestaan bij de kernthema's, keuzemomenten en vraagpunten, die een rol spelen bij het formuleren van een christen-democratisch milieubeleid. Wij volstaan ermee hier naar deze bijdragen te verwijzen^{4, 5}. In recente nummers van *Politiek perspectief* is bovendien nog uitvoerig stilgestaan bij de problematiek ten aanzien van de energievoorziening³⁵ en de consequenties hiervan voor het te voeren milieubeleid⁶. In verband hiermee zal in dit artikel niet nader op deze hoogst actuele problematiek worden ingegaan en ik volsta met de constatering dat ik de door *Lansink* getrokken conclusie met betrekking tot de noodzaak van een samenhangend energie- en milieubeleid en de daaruit afgeleide nevenschikking van de doelstellingen van een verantwoordelijk milieubeleid aan de maatschappelijke doelstellingen die van sociaal-economisch en financieel-economische aard zijn, ten volle onderschrijf.

Toetsen we de doelstellingen van het milieubeleid, zoals die door het kabinet-*Van Agt* zijn geformuleerd en de maatregelen die ter uitvoering daarvan reeds zijn of zullen worden genomen, aan de CDA-uitgangspunten zoals die onder andere zijn verwoord in het CDA-programma „*Niet bij brood alleen*” (NBBA) en in de nota „*Gespreide verantwoordelijkheid*” dan kom ik tot de volgende opmerkingen.

1. Een milieubeleid dat grenzen stelt die niet mogen worden overschreden, dat voorwaarden oplegt waaraan moet worden voldaan en dat mogelijkheden schept om milieudoelstellingen te verwezenlijken, kan zonder meer beschouwd worden als een milieubeleid dat volledig in overeenstemming is met de CDA-uitgangspunten. Vanuit een verantwoord rentmeesterschap immers is het stellen van grenzen en het opleggen van voorwaarden met betrekking tot milieu-aantastende activitei-

³⁴ Memorie van Toelichting, rijksbegroting Vomis 1980, kamerstuk 158000, hoofdstuk XVII, nr. 2, pag. 121-122.

³⁵ M. A. M. Boersma, *Politiek perspectief*, mei/juni 1979, pag. 16 e.v.

ten zonder meer noodzakelijk. Het scheppen van mogelijkheden voor bedrijven en individuen om aan de gestelde grenzen en opgelegde voorwaarden te kunnen voldoen, strookt ook met een belangrijk CDA-uitgangspunt nl. dat het CDA zich inzet voor een samenleving, waarin menselijke verantwoordelijkheid en deelgenootschap veelkleurig tot hun recht komen. (Program van uitgangspunten, artikel 1).

2. Met betrekking tot de uitvoering van het geformuleerde milieubeleid kan worden gesteld dat met (1) de versterking van de positie van de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne ten opzichte van andere ministers die zich met aspecten van het milieubeleid bezig houden, met (2) het nevenschikkend maken van de doelstellingen van het milieubeleid aan de klassieke doelstellingen van het regeringsbeleid en met (3) het totstandbrengen van de opnemings van de hoofdstukken „Normstelling” en „Milieu-effectrapportage” in de Wet ABMH belangrijke aanzetten zijn gegeven voor het totstandbrengen van een duidelijke en functionele coördinatie tussen de verschillende departementen en de verschillende overheidsniveaus (NBBA, art. 71 h.).

3. De totstandkoming van een wettelijke regeling inzake de „Milieu-effectrapportage” moet als een belangrijk initiatief worden gezien om:

- a. te komen tot de vaststelling van randvoorwaarden die bij bedrijfsinvesteringen onder geen beding mogen overschreden (NBBA, artikel 71 a);
- b. bij nieuwe investeringen van overheid en bedrijfsleven het regionale „stilstandprincipe” effectief te kunnen toetsen (NBBA, artikel 71 b.);
- c. de vergunningsprocedures te stroomlijnen en de tijdsduur te bekorten. Ook de opnemings van een hoofdstuk „Vergunningstelsel” in de Milieukaderwet moet in dit verband positief worden beoordeeld (NBBA, artikel 71 d.).

4. En voorts:

- het stimuleren van de ontwikkeling van schone technologie heeft zeer duidelijk sterke impulsen gekregen (NBBA, artikel 71 e.);
- de voorlichting over milieuzaken door het scheppen van goede informatie en voorlichtingsvoorzieningen en door de maatregelen die zijn getroffen in het kader van de individualisering van het milieubeleid is duidelijk verbeterd (NBBA, artikel 72.);
- een Milieukaderwet en de Wet op de Geluidhinder zijn tot stand gekomen en in de loop van 1980 kan een ontwerp van wet inzake de bodembescherming worden verwacht (NBBA, artikel 73.);
- de bewindsman van Milieuhygiëne wordt effectief betrokken bij kaderregelingen inzake bouwplanning en verkeers- en waterstaatsactiviteiten (NBBA, artikel 74.);
- de uitvoering van het saneringsbeleid ter reiniging van het milieu (NBBA, artikel 71 c) heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen

(Fosfatennota, SO₂-beleidskaderpauze) en met name op dit gebied zijn belangrijke resultaten geboekt (o.a. de totstandkoming van de Wet Geluidhinder en de totstandkoming van de uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de Wet Chemische Afvalstoffen en de Afvalstoffenwet).

Met betrekking tot het weer schoonmaken van de Rijn kan verder worden geconstateerd dat in het afgelopen jaar door het niet-ratificeren van het Zoutverdrag door Frankrijk een ernstige impasse is ontstaan.

Conclusie

Uit het voorafgaande blijkt dat het merendeel van de in de milieuparagraaf van het verkiezingsprogramma „Niet bij brood alleen” genoemde punten tot uiting komen in het door het kabinet-Van Agt gevoerde en nog te voeren milieubeleid. Het oordeel over het door dit kabinet gevoerde milieubeleid is — vanuit christen-democratisch oogpunt gezien — dan ook positief.

Nieuwe kansen voor betaald educatief verlof

J. B. A. Hoyinck*

Zestien maanden na het eerste interimadvies van de SER-commissie *Betaald Educatief Verlof* is een korte schets van de ontwikkelingen sinds die tijd om meer dan een reden gerechtvaardigd. In de eerste plaats omdat de commissie met de in dat advies geformuleerde ideeën over volwasseneneducatie in het algemeen en betaald educatief verlof (BEV) in het bijzonder op een aantal punten aardig in de roos bleek te hebben geschoten, getuige de positieve tot zeer positieve reacties van de buitenwacht. Ten tweede omdat zoiets nu eenmaal verwachtingen en verplichtingen schept, niet in de laatste plaats natuurlijk voor de commissie zelf. Welnu, zij *had* zich verplicht met voortvarendheid uitwerking te geven aan de ideeën van haar eerste interimadvies. Wat mocht zij dan verwachten? Tenminste dit, dat zij de tweede fase van haar adviesarbeid even geïnspireerd en duidelijk had kunnen beginnen als ze de eerste had afgesloten. Het is anders gelopen. Wat er in de tussentijd precies is gebeurd, wordt in dit artikel geschetst. We maken daarbij gebruik van vier markeringspunten, te beginnen bij het eerste positie kiezen van de commissie via het intermezzo van het steeds maar uitblijvende regeringsstandpunt naar de doorbraak die begin van dit jaar in een rechtstreekse confrontatie met de bewindslieden werd bereikt. Tenslotte een korte beschouwing over de perspectieven voor betaald educatief verlof voor de jaren tachtig.

INTERIMADVIES - EEN SNELLE START

Voor een goed begrip van de gebeurtenissen moeten we — voor insiders uiteraard ten overvloede — nog even terug naar de belangrijkste feiten met betrekking tot de adviesaanvraag (22 juni 1977) in relatie tot de eerste positiebepaling van de commissie (24 oktober 1978). Want alleen daaruit kan de impasse van het jaar 1979 worden verklaard.

Die adviesaanvraag laat, achteraf beschouwd, op zeer wezenlijke punten een nogal dubbelzinnige visie zien. Enerzijds is men graag bereid vooral voor de langere termijn een ruim kader voor BEV te accepteren, ander-

* Mr. Hoyinck is wetenschappelijk medewerker bij de SER. Ten tijde van de samenstelling van dit artikel was hij verbonden aan de SER-commissies Onderwijszaken en Betaald Educatief Verlof. Uiteraard is de inhoud van dit artikel uitsluitend voor rekening van de auteur. Dit artikel verschijnt tevens in het tijdschrift „Vorming”, april 1980.

zijds gaat de feitelijke vraagstelling nog grotendeels over zaken, die niet duidelijk en consequent in de richting van een helder omschreven eindfase voor een stelsel van volwasseneneducatie (VE) — en daarmee voor BEV — gaan. Voorbeelden van dit „enerzijds” zijn onder meer de wijze waarop de adviesaanvraag BEV plaatst in het perspectief van de permanente educatie, alsmede de erkenning dat BEV op de keper beschouwd eigenlijk een faciliteit zou moeten zijn voor alle volwassenen in plaats van alleen voor werknemers. Voorbeelden van het „anderzijds” zien we waar in feite de scope van de adviesaanvraag zich uitsluitend richt op werknemers en, voor zo veel het de financiering betreft, op de loonruimte van de cao's. Wij geven onmiddellijk toe dat voor deze manoeuvre op zichzelf genomen twee samenhangende verklaringen zijn aan te wijzen. De historische verklaring is het ILO-verdrag inzake het betaald educatief verlof van 1974. Dit verdrag, hoe modern verder ook van opzet, moest zich uiteraard beperken tot de categorie werknemers. De ratificatie door Nederland twee jaar later legde de eerste zorg van de regering dus bij deze categorie. De praktische verklaring van de beperkte middelen — op zichzelf ook legitiem — verschaftte vervolgens de overheid een uitstekend excuus om financieel neutraal te opereren door dit chapiter naar de onderhandelingstafel van de sociale partners door te schuiven.

Het kon haast niet anders of deze richtinggevers moesten in de SER-commissie wel als zeer onvoldoende en derhalve onbevredigend worden ervaren. Geplaatst voor de keuze tussen aanvaarding van het beperkte kader van de adviesaanvraag en de formulering — nu en niet later — van een modern en aan de eisen van de toekomst aangepast raamwerk voor VE en BEV opteerde de commissie voor het laatste. En wie neemt het haar kwalijk? Met alle consequenties van dien, natuurlijk, maar tevens met het niet kinderachtige voordeel, direct te kunnen afrekenen met de in de adviesaanvraag betrokken stellingen. Allereerst de maatschappelijke aspecten. Het is duidelijk dat men, waar het maatschappelijk perspectief aan de orde is, eigenlijk niet uit de voeten kan met verlofregelingen, die via cao's zich beperken tot een categorie werknemers, met uitsluiting van alle andere. Zo'n opzet ligt onverantwoord ver achter bij de overtuiging dat BEV gekoppeld behoort te zijn aan het leerrecht als sociaal grondrecht; dat het daarom voor alle volwassenen bestemd is; en dat het gekoppelde BEV-leerrechtprincipe onmisbaar is voor een goed stelsel van volwasseneneducatie, dat op zijn beurt steunt op het cultuurpolitieke beginsel van de permanente educatie. Deze grote biljetten wissel je uiteraard niet even op een achternamiddag, zeker niet als financiering uit de algemene middelen en vormgeving op basis van wetgeving tot de onvermijdelijke consequenties ervan behoren. Toch is de commissie vrijwel zonder aarzelen de zojuist aangegeven weg ingeslagen. Het is niet moeilijk in te zien waarom. In de eerste plaats zou elk ander alternatief minstens een neuslengte hebben achtergelegen bij algemeen aanvaarde uitgangspunten van de snel evoluerende maat-

schappelijke discussie over de functies van VE en de plaats van BEV daarin. En wie wil dat nu? Bovendien is het een bekend ervaringsfeit, dat wie niet van meet af aan duidelijk zijn einddoel (hoe ver ook in de tijd verwijderd) voor ogen heeft, zeer duidelijk het risico loopt op weg naar dat einddoel het spoor bijster te raken. Voeg daaraan toe, dat het verzoek toch in elk geval met „iets nieuws” te komen, uitdrukkelijk deel uitmaakte van de adviesaanvraag en men heeft een aantal zeer steekhoudende argumenten voor de commissie om te doen wat zij gedaan heeft.

Maar dat is nog niet alles. Er is, bij het uittekenen van de lange-termijn lijnen voor BEV door de commissie ook gescoord op het punt van de relatie die wordt gelegd tussen BEV en het individuele welzijnsaspect (de ontplooiingskansen van het individu door alle levensfasen heen ontbreekt op geen enkel tableau van modern onderwijsbeleid) maar ook en vooral op het punt van BEV's potentiële functies op het terrein van het collectieve welzijn. Daarbij treedt met name het aspect van de mens in zijn relatie tot de arbeid op de voorgrond. Het is duidelijk dat BEV, mits op enige schaal toegepast, voor de individuele mens ongedachte kansen biedt en tegelijkertijd op macroschaal het in zich heeft voor niet geringe opluchting te zorgen op de arbeidsmarkt; er komt structurele ruimte door een continu bestand van BEV-gangers die bij terugkomst als regel zullen opschuiven naar posities die bij hun verbeterde toerusting passen. Op die manier zou het mes aan twee kanten kunnen gaan snijden en de noodzakelijke investering met rente terugbetalen. Wie echter terugdeinst voor de aanloopkosten kan dat beter maar meteen zeggen.

Het lijkt intussen geen twijfel dat de praktische moeilijkheden voor zelfs maar een fasegewijze opbouw van BEV zeer groot zijn. In de haar toegetemeten tijd kon de commissie dan ook op geen stukken na alle problemen, die met een adequate ontwikkeling van BEV samenhangen, tot een oplossing brengen. Toch bevatte het interimadvies alle essentiële voorwaarden voor een evenwichtige opbouw. Naast de schets van het einddoel behoort hiertoe onder meer de erkenning van de noodzaak van fasering, waarvan de belangrijkste modaliteiten in de vorm van een doelgroepenvolgorde al was aangegeven. Tegelijkertijd wordt het uitzicht op het einddoel opgehouden door een gedeelte van de vrijkomende gelden te reserveren voor groepen, die niet tot de voorrang in eerste aanleg behoren. Voor de dichtstbijzijnde adviesfase behoorden onder meer de financiering, de juridische vormgeving, het begrip „educatief”, de verdere verfijning van faseringscriteria als het inkomen tot de eerst in aanmerking komende probleemvelden.

Het is niet overdreven te zeggen dat de aanloop naar het eerste interimadvies kan worden gekenschetst als snel, duidelijk en geïnspireerd. De prijs die daarvoor moest worden betaald stond (dat was ook duidelijk) vrijwel direct vast. Bij de gekozen verplichtende opzet, die in belangrijke

mate van de zienswijze van de regering afweek, was het nodig eerst te horen wat de regering daarop zou hebben te zeggen. Zo niet, dan zou het risico van „papieren” vervolgadvisen levensgroot aanwezig zijn. De commissie formuleerde een daartoe strekkende zinsnede in het advies. Met een jaar van hard werken achter de rug (nota bene uitsluitend om de regering een plezier te doen) vroeg de commissie — die op dat moment werkelijk op volle snelheid lag — een gelijksoortige wederdienst aan de regering: namelijk haar standpuntbepaling ook op korte termijn te mogen vernemen. Maar het pakte, zoals gezegd, anders uit. We zullen aanstonds zien waarom.

AFWACHTEN ZONDER STILZITTEN

Tussen het uitbrengen van het interimadvies en de standpuntbepaling van de regering ligt een periode niet van drie tot vier maanden, maar van elf maanden (oktober 1978 - september 1979). De titel van deze paragraaf geeft het maximum aan dat de commissie kon doen zonder te beschikken over het alles beslissende regeringsstandpunt. Toch is het niet alleen de remmende invloed van het uitblijvende regeringsantwoord geweest, die de werkzaamheden van de commissie heeft bepaald. Er is een tweede ontwikkeling aanwijsbaar, die ogenschijnlijk met de stokkende gang van zaken voor BEV zelf weinig te maken heeft, maar er na verloop van enige tijd toch duidelijk mee samen blijkt te hangen. Wij doelen op de beleidsvoornemens van de regering ter zake van de VE als zodanig en de externe adviesstructuur ervan in het bijzonder. Tegen het einde van het intermezzo beginnen bepaalde lijnen parallel te lopen. Van die omstandigheid kan ten slotte op gepaste wijze gebruik worden gemaakt.

Zoals in het voorafgaande is aangegeven, stonden voor de tweede adviesfase belangrijke zaken als de nadere uitwerking van financieringsvraagstukken, de afgrenzing van het begrip „educatief”, en de kwestie van werving en stimulering — misschien wel het lastigste vraagstuk van de gehele VE — op het programma. Het is een treffend feit dat de commissie, hoe gemotiveerd ook, ten aanzien van geen van deze onderwerpen substantiële vooruitgang heeft kunnen boeken, laat staan ze tot afronding brengen. Het is zeker waar dat het lange uitblijven van het regeringsstandpunt daarvoor in niet geringe mate verantwoordelijk is geweest. Achteraf (jammer genoeg een koud kunstje) kan men vaststellen, dat de SER-commissie ook weinig echte vorderingen kon maken omdat de meeste vraagpunten direct samenhangen met de gevraagde antwoorden op de sleutelkwesties, te weten de koppeling van BEV aan het leerrecht, BEV voor iedereen en de grondslagen van financiering. Maar het is ook waar, dat uiteindelijk niets zo fruikend voor het moreel van de commissie heeft gewerkt als het onbevredigende verloop van de interdepartementale discussies over het antwoord, dat toch eens zou moeten komen. De geruchten daarover kwamen redelijk vlot op gang

en leiden uiteindelijk onvermijdelijk tot de vraag, waarvoor de commissie eigenlijk was ingehuurd. Langer moeten wachten dan men hoopt of verwacht is natuurlijk vervelend, maar er is mee te leven, zolang het uitzicht op positieve, althans bruikbare standpunten niet verloren gaat. Gebeurt dat laatste wel, dan wordt het pas echt onplezierig. Geen wonder dat half maart een boze rappèlbrief naar de regering gaat. Maar het zet allemaal geen zoden aan de dijk. In het zicht van het zomerreces wordt de machine stilgezet. Geheel onnodig is een jaar verloren.

Wat de ontwikkelingen op het terrein van de VE betreft is er, op ongeveer een maand afstand van het interimadvies, een brief van minister Pais (21 november 1979) aan de Tweede Kamer over de volwasseneneducatie. Veel nieuws bevat hij niet, ondanks de meermalen beleden voorkeur van deze bewindsman voor een op adequate ontwikkeling van VE gericht beleid. Hoe dan ook, de deadline van de in de regeringsverklaring beloofde beleidsnota-VE wordt bij 1 juli 1980 gelegd. Hetgeen de commissie voor kennisgeving kan aannemen. Interessanter is het, dat de brief belooft, het beginsel van permanente educatie te zullen uitwerken in het perspectief van het wederkerend leren. Deze belofte sluit aan bij het pleidooi van de commissie voor die strategie bij de ontwikkeling van VE. Hier is sprake van een begin van consensus, waarmee geen der partijen ontevreden hoeft te zijn.

Minder florissant verloopt het contact met de zustercommissies *Commissie Open School* (COS) en *Commissie bevordering plaatselijke educatieve netwerken* (PEN). Beiden staan op het punt hun kernadviezen te publiceren. Om vervolgens, geheel volgens plan, op 1 januari 1980 hun vermoeide hoofden in de schoot te leggen. Onder die omstandigheden wordt de vraag wie en wanneer, hoe en wat nu verder een zaak, die boven het belang van de afzonderlijke commissies uitstijgt. Op 1 december 1978 komen de clubs bij elkaar maar de (onuitgesproken) opzet van de besprekingen mislukt, en dat nog wel in dubbel opzicht. Dat geen uitzicht komt op het vervolg na 1980 is, hoe jammer ook, nog wel uit de omstandigheden te verklaren. Ministeriële commissies als COS en PEN worden op commando ingesteld en opgeheven. Ernstiger is echter de constatering, dat het totaal van de tot op dat moment geproduceerde adviezen naar alle waarschijnlijkheid niet het plaatje zal opleveren, waarom het uiteindelijk begonnen is: een samenhangend geheel van voorstellen en beleidsaanbevelingen voor een samenhangend stelsel van VE in de toekomst. Het sein bij de SER-commissie-BEV gaat op rood. Vanaf dat moment wordt duidelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet alleen vraagstukken aan de vraagzijde van educatie maar ook, en in toenemende mate, die van de aanbodzijde binnen haar gezichtskring zullen komen te liggen. In het verlengde van deze gedachten-gang, die ook al op de achtergrond een rol speelde bij de totstandkoming van onderdelen van het eerste interimadvies, werden voorbereidingen getroffen voor de samenstelling van een aantal commentaren van de

commissie op de ontwikkeling van VE over de gehele breedte en diepte. Voorlopig echter deelt dit plan in de algemene malaise die deze periode kenmerkt: ook deze commentaren komen niet tot afronding.

De laatste episode in deze periode van afwachten zonder stilzitten vormt de brief, die de minister van Sociale Zaken op 15 augustus 1979 niet aan de commissie-BEV richt, maar aan de SER. Deze brief bevat zo op het eerste gezicht geen echt verontrustende mededelingen. Het voorstellen van de instelling van een adviesgroep van onafhankelijke deskundigen wordt aangekondigd, die naast de bestaande clubs — en vooral: zonder zich met hun specifieke werkterrein te bemoeien — op het VE-terrein haar adviserende partijtje zal gaan meeblazen. Nadere mededelingen over taakomschrijvingen en bijbehorende rompslomp worden plechtig beloofd en daarmee lijkt de kous af. Hetgeen maar tot één gevolgtrekking kan leiden. Dat er *iets* aan de hand moet zijn. Want juist bij zulk soort brieven steekt het verontrustende in het feit dat er nog niets definitiefs geregeld is, dat iedereen tijdig zal worden geïnformeerd, enzovoort. Voor de SER-commissie-BEV was van meet af aan de hamvraag, of deze nieuwe adviesgroep niet stukje bij beetje het alleenvertoningsrecht zou worden toegewezen op de komende beleidsnota-VE. In dat geval zou een belangrijke basis voor haar toekomstige taak in het drijfzand worden geschoven. Verhoogde waakzaamheid, die pas enige tijd later voorbarig bleek, was het onmiddellijke gevolg van deze ministeriële move.

Wij kunnen de situatie in de zomer van 1979 wat de commissie-BEV betreft dus zo samenvatten dat men op twee fronten is klem gezet. Het eigen advieswerk dreigt — bij gebrek, nog steeds, aan een teken van leven van de kant van de regering — aan vlijt ten onder te gaan. Aan de andere kant begint het weinig lokkende perspectief van een doodlopende straat in het doolhof van de VE-adviesstructuur zich steeds duidelijker af te tekenen. Hoe die situatie uiteindelijk „stormrijp” werd, staat in de volgende paragraaf.

OP TWEE PLAATSEN DE RUBICON OVER

In de periode die ligt tussen 17 september 1979 en heden kan de commissie eindelijk tot actie overgaan, niet alleen aan haar eigen front — de verdere advisering over BEV — maar ook op het bedreigde punt van de externe adviesstructuur voor de volwasseneneducatie. Het offensief bracht belangrijke voordelen aan de kant van de commissie-BEV. De korte tijd die de commissie nodig heeft gehad voor haar initiatieven wijst nu eens niet op een geringe, maar juist op een overvloedige zorgvuldigheid bij de voorbereiding ervan. Dat geldt op de eerste plaats het antwoord op de standpuntbepaling van de regering die gedateerd is op 17 september 1979. Dat dit een overwegend negatieve reactie zou zijn was van te voren bekend; ze veroorzaakte desalniettemin grote teleur-

stelling. Slechts op een enkel punt — wij noemen hier het voorstel van gefaseerde invoering via een systeem van doelgroepen — zijn bevredigende parallellen te ontdekken tussen de zienswijze van de ministers en die van de commissie. Optimisten, maar alleen van een zeer verstokte soort, waren van mening dat de hernieuwde bevestiging door de minister van de permanente educatie en het wederkerend leren ook nog positief mocht heten. Maar daarmee was het schoon op. De pessimisten hadden heel wat meer negatieve noten op hun zang. Hun — terechte — cruciale argument was, dat de regering de koppeling van BEV en leerrecht afwees, met alle gevolgen van dien voor het door de commissie opgebouwde kader. De ont koppeling zette immers ipso facto het uitgangspunt: BEV voor alle volwassenen, maar ook zaken als de eerste verantwoordelijkheid van de overheid voor de financiering (uit de algemene middelen), en de vormgeving, waarbij de commissie begrijpelijk en ook logisch aan wetgeving had gedacht, op losse schroeven. Terug naar *Af dus*, met dien verstande dat op enkele deelproblemen ook volgens de regering zonder bezwaar (of bedoelden de ministers: zonder *gevaar?*) verder kon worden geadviseerd. Het geheel was op voor de bewindslieden pijnlijke wijze voorzien van verwijzingen naar de komende beleidsnota inzake de VE; met andere woorden naar nog niet door de regering geëxpliciteerd beleid. Met de uitzondering van het bekende duo: permanente educatie en wederkerend leren. Daarmee kreeg de commissie, geheel onverdiend, het enige waar ze niet om gevraagd had: een antwoord waar je niets mee kunt beginnen.

Het spreekt vanzelf dat onder die omstandigheden een gepeperde reactie niet kon en, eerlijk gezegd, ook niet mocht uitblijven. Wie vreest dat enkel boosheid in die reactie bij voortduring de boventoon heeft gehad boven redelijke en logisch beargumenteerde teleurstelling vergist zich echter. Maar laten we even kijken hoe de SER-commissie haar talrijke bezwaren uiteindelijk verwoordde. Het had, om te beginnen, natuurlijk weinig zin de nu aan het daglicht getreden wezenlijke verschillen van inzicht tussen de commissie en de bewindslieden te ontkennen of te bagatelliseren. De kloof die door het ministeriële standpunt was geslagen, was daarvoor vele malen te breed en te diep. Aan die constatering kon de commissie direct het verwijt koppelen, dat de minister op een nogal opzichtige wijze afweek van een aantal lijnen, die hij zelf in de adviesaanvraag had uiteengezet. Zoals de minister het sleutelvraagstuk van de koppeling van BEV en leerrecht had gebruikt om de fundamenten onder het interimadvies weg te slaan, zo gebruikte de commissie in haar repliek hetzelfde thema om niet alleen de onjuistheid van deze redenering aan te tonen, maar om tevens aan het door haarzelf getekende kader voor BEV vast te houden. Zo aanstonds zal blijken dat dit, inhoudelijk gezien, ook niet anders kon.

Waarom (eerste vraag) heeft de bewindsman niet de consequentie getrokken uit zijn erkenning van permanente educatie en wederkerend leren

als richtinggevende elementen voor de uitbouw van BEV, door de koppeling te erkennen en als uitgangspunt te hanteren? Zulk een gevolgtrekking zou immers niet alleen principieel redelijk zijn geweest, maar ook maatschappelijk zeer wel verdedigbaar. Sterker nog, volkomen in overeenstemming met de huidige stand van denken en doen, waar onderwijs- en VE-beleid in het geding zijn. En heeft (tweede vraag) de minister zich rekenschap gegeven, dat de verstrekkende consequenties voor andere onderdelen van BEV in plaats van een reden te zijn voor afwijzing, de motivering voor aanvaarding van de koppeling juist versterken, zoals de commissie in het interimadvies op logische gronden aantoonde? En is het (derde vraag) dan niet opportuun, ja zelfs noodzakelijk om op basis van het gezamenlijke inzicht, dat fasering nodig is, te voorkomen, dat principiële overeenstemming over de koppeling onhaalbaar wordt op de wel zeer oneigenlijke reden, dat er toevallig nu weinig of geen geld in het overheidslaatje is? De minister bleef bij het antwoord op alle drie de vragen in gebreke; de commissie daarentegen bleef aantoonbaar haar eigen in eerste aanleg ingenomen standpunten trouw. Zij kon ook moeilijk anders, want elke wezenlijke verandering zou afbreuk hebben gedaan aan de potentiële functies van BEV op het vlak van het individuele en collectieve maatschappelijke welzijn. Daar stond de commissie dus, zij kon — en wilde — niet anders. Terecht!

Met de briefwisseling tussen commissie en minister zou men de impasse een feit kunnen noemen. Als het daarbij zou zijn gebleven tenminste. Maar zoals het elk goed conflict betaamt is er altijd wel een partij te vinden, die het jammer vindt om er op zo'n onbevredigende wijze een punt achter te zetten. In dit geval was dat de commissie-BEV. Die koos de kortste weg naar een mogelijke deblokking van de situatie. Haar repliek aan het adres van de minister eindigde met het verzoek in een rechtstreeks onderhoud tussen beide partijen (dat op zeer korte termijn zou moeten plaatsvinden) naar een uitweg te zoeken. Wij schrijven op dat moment 26 oktober 1979. De datum die de commissie in haar hoofd heeft is 1 december. De vraag is: hoe krijgt een eenvoudige commissie twee ministers en een staatssecretaris (van CRM) binnen vijf weken gezamenlijk om de praattafel?

Inmiddels schrijven de ministers *Albeda* en *Pais* (respectievelijk aan de SER op 8 november en aan de Vaste Kamercommissie op 5 november) brieven over hun verdere plannen met de externe adviesstructuur voor de VE. Het zou aardig zijn in te gaan op de subtiele verschillen in formulering tussen beide brieven. En nog leuker misschien om daaruit een paar aardige gevolgtrekkingen te maken inzake de zeer kennelijke, hoewel min of meer onderhuidse verschillen van mening tussen beide bewindslieden. Wij zien daarvan af. Het risico van speculatie is te groot en bovendien valt het enigszins buiten de orde van dit artikel. Wel belangrijk is, dat de brieven in algemene zin het vermoeden bevestigen, dat de SER-commissie bij de toekomstige advisering over VE riskeert

buiten spel te worden gezet. Meer in het bijzonder geldt dit, waar het voornemen wordt uitgesproken, de komende nota-VE aan de nieuwe adviesgroep ter advisering toe te wijzen. En weer blijft de commissie in feite geen andere mogelijkheid over de Rubicon over te steken, precies als zij ter zake van het hoofdstuk BEV-advisering ook al had gedaan. Daar de brief (van *Albeda*) opnieuw aan de SER was gericht, lag het voor de hand dat de SER ditmaal het initiatief zou nemen, zij het dan, dat hij zich daarbij wat de toonzetting betreft, uitvoerig door de commissie liet souffleren. De details van de interne raadplegingen doen hier verder weinig ter zake. Feit is, dat het dagelijks bestuur van de SER op 15 januari 1980 een brief aan de minister zendt die twee dingen doet. Op de eerste plaats wordt, mede in antwoord op zijn brief van 15 augustus, de minister vastgepind op zijn toezegging, voor de korte termijn de adviestaak van alle SER-commissies — met inbegrip van de commissie-BEV — op het terrein van de VE ongemoeid te zullen laten. Met andere woorden: de nota-VE hoort ook om advies aan de SER te worden voorgelegd. Maar hoe belangrijk ook in zijn gevolgen voor de nabije toekomst, van nog veel groter, want fundamenteeler, belang is de positie, die de SER betreft voor de langere termijn. Op dit punt namelijk wordt de minister onomwonden te verstaan gegeven, dat onverschillig wat zijn plannen voor de iets verder verwijderde toekomst ook zijn, de Raad van mening is en blijft dat „belangrijke vraagstukken op het terrein van de volwasseneneducatie blijvend onderdeel behoren te zijn van zijn adviserende taak”. De belangrijkste motivering van dit standpunt is, dat in de opvatting van de Raad „vraagstukken, die samenhangen met de ontwikkeling van een stelsel van volwasseneneducatie naast onderwijskundige ook duidelijke sociaal-economische aspecten hebben”. Wel, dat wisten we natuurlijk, maar het is toch geen klein bericht, als de Raad zelf deze zienswijze metterwoord en metterdaad ondersteunt. Wie daar omheen wil, krijgt het in elk geval niet gemakkelijk. En weer ligt de gevolgtrekking voor het oprapen. De aan twee kanten klem gezette commissie heeft, om zich daaruit te bevrijden, het beste geschut in stelling gebracht. En het heeft er alle schijn van, dat met enige goede wil (en voor de zoveelste maal in zijn geschiedenis) het verhaal van die twee vliegen en die ene klap zou kunnen worden waargemaakt.

Bij de gegeven stand van zaken hangt veel af van de uitkomsten van het door de commissie gevraagde onderhoud. Het vindt plaats op 22 januari en loopt uit op een puntenoverwinning van de commissie. Wij lopen even langs de indrukwekkende rij van geschilpunten, zoals die voor dat tijdstip op tafel lag en vergelijken de stand van zaken na afloop van het gevecht met die er voor. Op drie punten meende de commissie in elk geval met de bewindslieden slaags te moeten raken, te weten de koppeling van BEV en leerrecht, in aansluiting daarop de stelling, dat BEV zich, ook in de opbouwfase, niet zou mogen bepalen tot (in dit geval) de specifieke categorie werknemers en ten slotte de uitgangspunten ter zake van de financiering.

Welnu, het lijkt geen enkele twijfel dat een zeer belangrijke, misschien zelfs beslissende wending tot stand kwam toen bleek, dat het aanvankelijk onwrikbaar vastliggende afwijzende standpunt ten aanzien van de koppeling BEV - leerrecht in feite minder letterlijk door de commissie moest worden begrepen. Dat opende uiteraard nieuwe gezichtspunten. Was het dan dus toch mogelijk dat die principiële soep minder heet zou kunnen worden gegeten dan hij enkele maanden tevoren was opgediend? Ja, antwoordde de minister van Sociale Zaken, het is op termijn niet uitgesloten dat ook de regering deze koppeling zal kunnen aanvaarden. Waarvan akte ten overstaan van het parlement, dat op 31 januari 1980 woorden van zeer gelijke strekking van dezelfde bewindsman mocht vernemen. Dit zou in principe ook de aanvaarding kunnen betekenen (eveneens op termijn) van de eerste verantwoordelijkheid van de overheid voor de financiering. Echter onder het uitdrukkelijk uitgesproken beding, dat bij de huidige toestand van 's-lands financiën voorlopig nergens op mocht worden gerekend. Maar wat zou, aldus de minister, de commissie er voor voelen haar eerste aandacht wat de financiering betreft te richten op de zgn. substitutiefinanciering¹, zonder haar eenmaal uitgesproken eerste voorkeur voor de algemene middelen ten principale op te geven? Zou daarnaast, zo verzochten de bewinslieden verder, de commissie al haar inventiviteit willen aanwenden om ook eventuele andere financieringsmogelijkheden voor onderscheidene groepen volwassenen op hun haalbaarheid te bekijken? Het antwoord van de commissie hierop luidde in principe bevestigend. Het paste, dat was een aardige bijkomstigheid, ook in haar werkprogramma. Maar het betekende impliciet, dat het beginsel van BEV voor iedereen werd aanvaard, zij het dan, dat de commissie bereid bleek in de eerste operationele fase desnoods een iets restrictievere uitleg aan de doelgroepen te geven dan aanvankelijk haar bedoeling was. Ter verduidelijking hierbij de aantekening, dat het totale aantal volwassenen, dat aan de eerste faseringscriteria van het interimadvies voldoet (het inkomenscriterium en het opleidingscriterium) nagenoeg vier miljoen bedroeg, verdeeld in vijf prioriteitsgroepen.

Een hoofdstuk apart vormde het vraagstuk van BEV als instrument voor arbeidstijdverkorting. Gezien de stand van de maatschappelijke discussie hierover en de sociaal-economische betekenis ervan zelfs voor de nabije toekomst een onderwerp dat zonder meer in de lijn der dingen lag. En bovendien een zaak, die op het theoretische vlak al een hele discussieronde achter de rug had². Om kort te gaan, financiering en BEV-arbeidstijdverkorting bevinden zich momenteel op de bagagedrager van twee gelijknamige werkgroepen, die op niet al te lange termijn de eerste resultaten van hun discussies aan de SER-commissie-BEV zullen voorleggen.

Het zou intussen bepaald onbevredigend zijn geweest, indien het tot

¹ Te definiëren als een financieringsvorm, waarbij door gebruikmaking van mogelijkheden binnen een aantal sociale verzekeringswetten geld ten behoeve van BEV wordt vrijgemaakt.

² Laatstelijk in Socialisme en Democratie.

dusver redelijk succesvol te noemen uitstapje van de commissie naar het ministerie van Sociale Zaken niet zou kunnen worden afgesloten met de verzekering, dat de commissie zich terdege zou kunnen gaan bemoeien met de komende beleidsnota-VE. En ook hier kan het kort worden gezegd. Streefdatum voor publikatie — de eerste zorg van de minister van O en W — blijft: niet later dan 1 juli 1980. De adviesaanvraag — met op de achtergrond het SER-standpunt van 15 januari 1980 — leverde evenmin problemen op. Wat zijn voorafgaande brieven zelfs niet suggereerden zei de minister nu met zoveel woorden. Advies vragen aan de SER is immers voor hem weinig minder dan dagelijks werk? De VE-nota in de portefeuille van de SER kan daar best nog bij. In dank voor kennisgeving aangenomen. En zelfs de pessimisten moesten toegeven dat dit in meer dan een opzicht een nuttige zaak was geweest.

OUTLOOK FOR THE EIGHTIES

Hoe staan, na dit korte overzicht van de stand van zaken, de kansen voor BEV in de komende jaren. Wij durven met een gerust hart te zeggen: heel wat beter dan een half jaar geleden. Maar dat zegt natuurlijk nog niet zo veel. Er werden immers nogal ongebruikelijke situaties met elkaar vergeleken. En een terugkeer naar de orde van de dag kan, hoe verheugend op zichzelf ook, natuurlijk nooit een reden zijn om de werkelijkheid door een verrekijker te bezien in plaats van er gewoon naar te kijken. Het misverstand dat een spoedige invoering van BEV nu een kwestie van techniek zou zijn geworden, moet hier en nu dan ook bij voorbaat en duidelijk worden vermeden. De Rubicon over wil dus nog geenszins zeggen, dat Rome nu al in zicht is.

Maar hoe ziet de werkelijkheid er dan wel uit? Wie constateert dat na het rampjaar 1979 de feitelijke stand van zaken wat BEV aangaat nog even ver verwijderd is van de (in het interimadvies beschreven) gewenste situatie, heeft zeker voor een belangrijk gedeelte het gelijk aan zijn kant. Toch is er, alles bij elkaar, wel degelijk vooruitgang geboekt. Wij doelen hier met name op de omstandigheid dat vraagstukken, die het operationeel maken van BEV op zo kort mogelijke termijn mogelijk maken, nu concreet en met voorrang op het werkprogramma staan. Dat geldt in het bijzonder voor de financiering, maar ook voor een probleemveld als de arbeidstijdverkorting. Dat laatste is overigens een schoolvoorbeeld van de algemeen maatschappelijke en sociaal-economische dimensies van BEV, die het waard zijn, op hun haalbaarheid c.q. op hun toepassingsmogelijkheden op niet te lange termijn te worden beproefd. Waarmee natuurlijk niets is gezegd ten nadele van andere belangrijke zaken, die voor de tweede adviesfase door de commissie zelf al werden geformuleerd en die voor een niet gering deel gericht zijn op het totstandbrengen van de voorwaarden, waardoor concrete toepassing van BEV in het vizier komt.

Maar al deze positieve punten zouden veel van hun betekenis verliezen als zij niet vast verankerd zouden liggen in een maatschappelijk bruikbaar kader voor de lange termijn. Van de commissie mag worden verlangd, dat zij — ook via haar bemoeienis met de komende nota-VE en haar belangrijke inbreng in de discussie over de volwasseneneducatie als geheel — haar steentje (of zeg maar steen) aan de uiteindelijke vormgeving ervan en van BEV in het bijzonder, zal blijven bijdragen. De voortekens zijn — er is nooit geld — niet gunstig. Maar het is vaker vertoond, dat zulk een handicap uiteindelijk in winst kon worden omgezet. Het fundament daarvoor heeft de commissie al gelegd. Aan haar de taak de onmiskenbare kansen die BEV heeft, waar te maken. De maatschappelijke ontwikkelingen zelf, die steeds meer de noodzaak van BEV doen uitkomen, geven voldoende troeven af om die slag, vroeg of laat, maar 100 % zeker, te maken.

Waterschapsbestuur

W. Merkx*

In het algemeen kan worden gesteld, dat op dit moment de aard, de structuur en de totstandkoming van vaderlandse bestuursorganen sterk in de belangstelling staan. Ook voor de waterschappen, waarvan het werkterrein voor velen onbekend is, blijkt dat de laatste jaren in toenemende mate het geval.

Het bestuur van de *Unie van Waterschappen* heeft in december 1976 de commissie *Waterschapsbestuur* ingesteld met de opdracht de Unie te adviseren over in de toekomst wenselijke samenstelling, verkiezing en functioneren van het waterschapsbestuur. In december 1978 werd het rapport aangeboden en openbaar gemaakt. Gedurende het afgelopen jaar is hierover op vele plaatsen gediscussieerd en nagedacht. Na dat jaar kan worden gezegd, dat de opvattingen van de commissie in grote lijnen zijn aanvaard als uitgangspunt voor de toekomst. Onlangs is dat nogmaals duidelijk geworden. De Tweede Kamer immers aanvaardde de op 22 januari 1980 door de leden *Eversdijk, De Beer, Van Rossum* en *Verbrugh* voorgestelde motie, waarin de minister van Verkeer en Waterstaat wordt verzocht bij de formulering van de in voorbereiding zijnde Waterschapswet met de aanbevelingen van de commissie rekening te houden. Hieruit moge blijken dat de commissie niet gekomen is met een pasklare oplossing voor de toekomst. Dat zou eigenlijk ook niet goed zijn, want verandering in het wezen van een bestuur dient een proces te zijn van een geleidelijke ontwikkeling en van een gewenning voor bestuur en bestuurden. Daarenboven leent deze problematiek zich naar het inzicht van de commissie niet voor een overall uniforme oplossing. Wij moeten ons realiseren dat de natuurlijke gesteldheid en derhalve de te behartigen taken, regionaal zeer verschillend zijn. Het valt niet moeilijk te verwachten dat een waterschap in de Achterhoek een ander zorggebied zal kennen dan een waterschap in het Zuid-Hollands poldergebied.

Uitgaande van deze gedachten heeft de commissie gemeend aanbevelingen te moeten doen, die een richtlijn geven over de gewenste toekomstige ontwikkelingen, die geldend kunnen zijn voor alle waterschappen, waarbij erkend moet worden, dat de daadwerkelijke uitkomsten voor iedere corporatie anders zullen blijken te zijn. „Ieder waterschap

* Ir. Merkx is burgemeester van Breda. Voorts is hij onder meer hoogheemraad van het Hoogheemraadschap West-Brabant en voorzitter van de commissie Waterschapsbestuur van de Unie van Waterschappen. (Red.).

vervult een functie in het vlak van de waterstaatszorg". Daarmee wordt aangegeven, dat de taak van ieder waterschap verschillend is, maar als bindend element fungeert de waterstaatszorg, waaronder de commissie verstaat: „dat deel van de zorg van de overheid, dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding (grond- en oppervlakte-waterbeheer, zowel kwalitatief als kwantitatief) en de land- en vaarwegen, en als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en de verbetering van het leefmilieu”.

Een van de belangrijkste elementen van de omschrijving is de constatering, dat de waterstaatszorg primair een taak is voor een overheidsinstantie, voor een orgaan van openbaar bestuur. Daarvan mag in het algemeen — dus ook van de waterschappen — gevraagd worden, dat het herkenbaar is, democratisch tot stand gekomen, doelmatig functioneert en zo dicht mogelijk bij de burger blijft. Geen doorschuiving van taken mag plaatsvinden naar hogere organen, als niet kan worden aangetoond, dat een bredere schaal noodzakelijk is voor een kwalitatief betere belangenbehartiging. Daarmee is het spanningsveld weergegeven tussen doelmatigheid enerzijds en democratie anderzijds. Doelmatigheid neigt tot centralisatie, democratie tot decentralisatie in de richting van de belanghebbenden. Binnen het waterschapsbestel leeft uiteraard eveneens die probleemstelling, waarbij de vraag naar de wenselijkheid van het functioneel bestuur een extra dimensie geeft. Dit probleem zal bij de totstandkoming van de Waterschapswet door de politieke organen moeten worden opgelost.

Mijns inziens mag voorop worden gesteld, dat de doorzichtigheid en de uniformiteit van ons vaderlands bestuur gediend zou zijn bij het zo min mogelijk afwijken van de drie bestaande bestuurslagen. Er dienen, met andere woorden, zwaarwegende argumenten aangevoerd te worden om de waterschappen als instanties van functioneel bestuur te handhaven; dit wordt nog versterkt door de constatering, dat in toenemende mate aan waterschappen taken zijn opgedragen, zoals waterkwaliteitszorg als onderdeel van het milieubeheer, die uitstijgen boven het belang van hen, die thans in de waterschapswereld als rechthebbenden worden beschouwd. Voor mij dient hieruit dwingend de conclusie te worden getrokken, dat het algemeen bestuur een vergaande invloed dient te hebben in de waterschappen; er zijn echter voldoende argumenten om hieruit nog niet te besluiten tot het volledig overdragen van de waterschapstaken aan enig orgaan van algemeen bestuur.

- De totale waterstaatszorg strekt zich uit over in aard en betrokkenheid zeer verschillende belangen en belangengroeperingen.
- De beperking van een functioneel bestuursorgaan tot een afgebakend gebied van overheidszorg schept waarborgen voor het optimaal behartigen van de betrokken belangen, zeker als het een uiterst technische zaak betreft.
- De territoriale begrenzingen van de organen van algemeen bestuur

en de door de waterlopen en waterkeringen van nature begrensde territoria valen veelal niet samen en zullen dat vermoedelijk ook in de toekomst niet doen, alhoewel we in de zich nog steeds voortslepende discussies en plannen inzake de gewenste toekomstige bestuurlijke structuur van ons land hierover eigenlijk geen enkele uitspraak zouden mogen doen. Ook de ideeën over waterkringen worden door velen niet als haalbaar beschouwd.

- De kaliteit van de taakuitoefening tot op heden door de historisch hecht gefundeerde waterschappen dwingt niet tot maatregelen; ook niet in deze decennia, waar zoveel nieuwe en steeds zwaardere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van ons milieu.
- Indien de bestaande reglementerende bevoegdheden van het provinciaal bestuur als toezichhoudende en goedkeurende instantie worden gecontinueerd, kan gesproken worden van een in het algemeen bestuur ingebed functioneel bestuur.

Ook voor de meerderheid van de commissie zijn dit voldoende motieven geweest om te adviseren het functionele karakter van het waterschapsbestuur te handhaven. Wel meent een meerderheid, dat de taken van vele waterschappen zich mede ontwikkelen in de richting van zorggebieden, die voor eenieder van dermate belang zijn, dat gestreefd moet worden naar een medezeggenschap voor vertegenwoordigers van de totale bevolking. Een minderheid van de commissie adviseerde tot het bevorderen van een wijziging van de bestuursstructuur in die zin, dat algemene verkiezingen grondslag zijn van de bestuurssamenstelling.

Het functionele karakter van de waterschapsbesturen kwam steeds tot uitdrukking middels de traditionele trits 'belang - betaling - zeggenschap' van de eigenaren van het onroerend goed. De commissie Waterschapsbestuur heeft mijns inziens zeer terecht gesteld dat die traditionele trits niet meer uitsluitend de grond kan zijn voor de samenstelling van de besturen. Reeds in het voorgaande is betoogd, dat iedere burger veelal een substantieel belang heeft bij de optimale tenuitvoerlegging van de taken van deze doelcorporaties. In de geest van het functionele bestuur past dan ook zeggenschap voor die belanghebbenden. Tevens is ook thans duidelijk, dat voor pachters en huurders zwaarwegende belangen in het geding kunnen zijn.

Het is de commissie ook duidelijk geworden, dat een voor alle waterschappen uniforme of gelijksoortige bestuursstructuur nagenoeg ondenkbaar is. De onderscheiden corporaties hebben immers naar aard en omvang zeer verschillende taken opgedragen gekregen.

In de bovenstaande definitie is weergegeven, dat de commissie vier hoofdstaken onderscheidt, die in verschillende samenstelling aan een waterschap kunnen zijn opgedragen, namelijk:

- de kering van het water,
- het waterkwantiteitsbeheer,

- het waterkwaliteitsbeheer,
- de zorg voor land- en vaarwegen.

Het is niet te ontkennen dat bij de verschillende taakgebieden vele en verschillende belangengroeperingen in het geding zijn.

Ten aanzien van het *waterkwantiteitsbeheer* kan worden gesteld, dat deze zeer specifiek van belang is voor hen, die in de land- en tuinbouw juist de bodem moeten kunnen aanwenden om daarin hun bestaan te kunnen vinden. Daarbij dient te worden onderkend, dat tevens de eigenaren van de grond en voorts alle andere burgers gebaat zijn en dus belang hebben bij deze zorg.

Ten aanzien van het *waterkwaliteitsbeheer* is zeker in onze tijd op de eerste plaats te benadrukken, dat door het toenemend gebruik door eenieder sprake is van een algemeen belang. We moeten hierbij bijvoorbeeld denken aan de recreatie en de drinkwatervoorziening. Daarnaast moet gewezen worden op de belangen, die industrie en eigenaren van het ongebouwd onroerend goed hebben bij goed oppervlaktewater.

Ten aanzien van de *waterkering* onderkent de commissie primair het belang van ons allen bij de instandhouding van grote delen van ons laaggelegen land en de bescherming van de aldaar woonachtige of verblijvende personen. Een extra belang kan worden toebedeeld aan de eigenaren van het onroerend goed bij de instandhouding van hun eigendom door deze zorg.

Ten aanzien van de *zorg voor land- en vaarwegen* is meestal nauwelijks een specifiek belang te onderscheiden van het algemeen belang.

De commissie heeft geadviseerd bij de samenstelling van de verschillende waterschapsbesturen steeds recht te doen wedervaren aan de belangen, die betrokken zijn bij de taken, die aan het betreffende waterschap zijn opgedragen. In die lezing zal het provinciaal bestuur bij de reglementering van ieder waterschap op grond van de toebedeelde taak moeten aanduiden in welke mate de verschillende betrokken belangengroeperingen in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Zo zal bijvoorbeeld duidelijk zijn, dat in een waterschap, dat in belangrijke mate specifieke belangen heeft te dienen, de specifieke belangengroeperingen zwaarder vertegenwoordigd kunnen zijn dan in het bestuur van een waterschap, dat bij uitstek algemene belangen bij haar taakuitoefening betrokken weet. Dit alles mag niet onverlet laten, dat belangenvertegenwoordiging in de besturen van waterschappen niet verhindert dat de waterstaatszorg een onderdeel moet zijn van overheidsbeleid. Aan de bestuurders dient dan ook voorgehouden te worden, dat het belang van het waterschap door hen in eerste instantie gediend moet worden.

De commissie heeft op praktische gronden geadviseerd de verkiezing van de behartiger van de niet-specifieke belangen te doen geschieden middels indirecte verkiezingen, waarbij de leden van de gemeenteraden in het waterschapsterritoir als kiesmannen kunnen optreden. Zo zou zich in de waterschapswereld een nieuwe constructie 'belang - zeggen

schap' kunnen ontwikkelen. Het zal daarbij niemand mogen verbazen, dat een veel gehoord bezwaar is, dat dan ook de betaling van de waterschapslasten mede door iedere ingezetene als belanghebbende en medezeggenschap-hebbende zal moeten worden opgebracht.

Er zou dan wellicht in de toekomst een nieuwe trits 'belang - betaling - zeggenschap' ontstaan met betrekking tot de waterschappen. Wel aangepast aan de toch overal te constateren wens dat deze corporaties in toenemende mate voor ons allen van belang zijn. De burger mag dan ook vragen, dat de overheid zich daar mee betrokken en verwant voelt en daar oog voor heeft.

In deze zin moeten de waterschappen hun lange en gewaardeerde historische taak ook in de toekomst kunnen voortzetten.

DRIE RAPPORTEN

In het jaar 1979 publiceerden de wetenschappelijke instituten binnen het CDA drie rapporten:

Vrede en veiligheid

De ondertitel van dit rapport - opgesteld door een commissie onder leiding van de heer H. J. Neuman - luidt: „vrede zonder onderwerping, veiligheid zonder overmacht“. Onder meer wordt aandacht besteed aan het vraagstuk van de kernwapens.

59 pag., f 6,50

Euthanasie

Een commissie - bestaande uit deskundigen van verschillende disciplines, onder voorzitterschap van dr. E. Schroten - heeft de nadruk gelegd op de ethische problematiek. Het verband tussen principiële overwegingen en (politieke) praktijk wordt inzichtelijk gemaakt.

44 pag., f 5,—

Agrarisch grondbeleid

De in dit rapport voorgestelde landbouwkundige toetsing bij de verkoop van landbouwgronden lijkt het aangewezen middel voor een redelijke verdeling van de grond tegen redelijke prijzen. Het rapport is opgesteld door een commissie onder leiding van prof. mr. P. de Haan.

67 pag., f 7,25

Te bestellen door overschrijving van het desbetreffende bedrag, met vermelding van de gewenste titel(s), op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatskundige Vorming, Den Haag

publicaties CDA-instituten

Binnenlands bestuur

„Op het goede spoor”

aanzet tot beter binnenlands bestuur
rapport van de wetenschappelijke instituten

45 pag., f 4,90

Energiebeleid

rapport van een commissie
van de wetenschappelijke instituten

68 pag., f 5,25

Gespreide verantwoordelijkheid

een christen-democratische
bijdrage aan de discussie
over de economische orde

170 pag., f 16,—

Europees beleid

„Bouwstenen voor een Europees beleid”
rapport van de wetenschappelijke instituten

60 pag., f 6,50

alle prijzen inclusief verzendkosten

Bestellingen:

- giro 237339 t.n.v.
Centrum voor Staatkundige Vorming,
Den Haag

9e jaargang
maart/april 1980

2

In dit nummer:

F. L. G. Slooff

Suggesties voor economisch herstel -
zwaarste lasten voor sterkste schouders

G. H. E. Hilkens

Consumptiebeleid en economische orde

H. J. Neuman

De les van Afghanistan

A. C. H. M. de Kok en L. C. Biegel

Centraal-Azië: sovjetrepublieken of moslimstaten?

J. P. van Iersel

Meer aandacht voor Oost-Azië

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatkundige Vorming

Politiek perspectief

maart/april 1980
9e jaargang, nr. 2

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 34e jaargang)

tweemaandelijks tijdschrift van het Centrum voor Staatkundige Vorming (wetenschappelijk instituut voor de Katholieke Volkspartij)

Redactie

Mr. Frank A. Bibo, H. G. Cloudt, mr. J. Chr. G. Fijen, mr. J. B. A. Hoyinck, Th. W. Westerwoudt

Kopij

Reacties en andere spontane bijdragen zijn welkom. Gaarne vooraf overleg met de redactie.

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 30,— per jaar. Nieuwe abonnementen gaan in per 1 januari, tenzij anders wordt gewenst, en gelden tot wederopzegging (alleen mogelijk per 1 januari). Betalingen gaarne uitsluitend na ontvangst van onze accept-girokaart.

Adreswijzigingen

Bij verhuizing is ononderbroken toezending alleen verzekerd als het nieuwe adres een maand tevoren wordt opgegeven.

Losse nummers

f 6,— per exemplaar.

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij de uitgever.

Adres

Centrum voor Staatkundige Vorming, Mauritskade 25, 2514 HD Den Haag, tel. (070) 653934 *

Druk

Corn. Paap, Spui 165, 2511 BM Den Haag, tel. (070) 469251 *

Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Dr. F. L. G. Slooff

3 Suggesties voor economisch herstel - zwaarste lasten voor sterkste schouders

Drs. G. H. E. Hilkens

24 Consumptiebeleid en economische orde

H. J. Neuman

34 De les van Afghanistan

Vraaggesprek van drs. A. C. H. M. de Kok met dr. L. C. Biegel

43 Centraal-Azië: sovjetrepubliek of moslimstaten?

Mr. J. P. van Iersel

51 Meer aandacht voor Oost-Azië



Suggesties voor economisch herstel -zwaarste lasten voor sterkste schouders

F. L. G. Slooff*

Vrij algemeen leeft de vrees, dat ons de eerstvolgende jaren een ongunstig economisch getij staat te wachten met — hier en in vele andere landen — nauwelijks nog enige groeikans voor het nationale inkomen. Dit bemoeilijkt de verdeling daarvan over collectieve en individuele doeleinden alsmede de spreiding binnen de personele sfeer. Het leidde in de eerste maanden van 1980 tot het aftreden van de Nederlandse minister van Financiën, *Andriessen*, een nog dieper insnijdend bestek en een fel omstreden loonwet. Het lijkt een geschikt moment om ons ernstig te bezinnen over de wijze waarop het nationale inkomen het beste totstand gebracht, verdeeld en besteed kan worden. Ik wil de lezers van het vooral op beleid gerichte „*Politiek perspectief*” niet te veel vermoeien met economische theorieën, maar trachten in grove lijnen een bestek te schetsen, dat steunend op het voornaamste uitgangspunt van het CDA, de naastenliefde, voor een ruime meerderheid van de bevolking aanvaardbaar moet zijn. Voor een verdere uitwerking en het cijfermatig aangeven van de gevolgen beschik ik niet over de vereiste hulpmiddelen.

ONTSTAAN VAN PROBLEMEN IN NEDERLAND

De eerste naoorlogse jaren brachten een eendrachtig herstel. Alles kon in en naar goederen hongerende wereld worden afgezet. De werknemers geloofden mee te bouwen aan een betere toekomst door hun loon te matigen ten gunste van investeringen. Dankzij zo afgedwongen besparingen was er inderdaad een nagenoeg volledige werkgelegenheid en kon een voorbeeldig geheel van sociale voorzieningen vorm krijgen. De lage lonen en de ten opzichte van de produktiekosten veelal hoge prijzen leidden echter tot grote winsten. Die gingen voornamelijk naar een kleine groep van ondernemers en aandeelhouders. De ongelijkheid in inkomsten en meer nog die in vermogen nam toe. In de jaren zestig rees hiertegen verzet. Lonen schoten chaotisch omhoog. Vele studies verschenen over een rechtvaardiger inkomensverdeling, een redelijk minimum en een aanvaardbaar maximum inkomen, alsmede over het delen

* Dr. Slooff is raadadviseur bij het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Hij is redacteur van „Regelingen Bezitsvorming”, „Bouw” en „Bouwmarkt”. Hij promoveerde — in 1969 te Leuven — op het proefschrift „Vermogensaanwasdeling”. Over dat onderwerp publiceerde hij diverse artikelen in „Politiek perspectief”. (Red.)

van werkers in de winst, het liefst in de ingehouden winst: de vermogensaanwas (vad)¹.

In de jaren zeventig moest de regering haar aandacht steeds meer richten op de inflatoire opstuwung van de inkomens en de bestedingen. In de praktijk hield dit voornamelijk in een afremmen van de loonsverhogingen. Zo kwam in 1970 de *Wet op de loonvorming* tot stand. Wel verzocht de regering in hetzelfde jaar aan de Sociaal-Economische Raad een advies uit te brengen inzake een *samenhangend* inkomensbeleid. In 1975 kwam het kabinet-Den Uyl al met een „*Interimnota Inkomensbeleid*”². Het deed hierin de gedurfde uitspraak, dat voor de regering „de fundamentele gelijkwaardigheid van alle mensen het centrale inkomenspolitieke uitgangspunt” was; hetgeen zowel tot een „menswaardig” minimum inkomen als tot een zich daarmee „in een aanvaardbaar geachte verhouding” bevindend maximum inkomen moet leiden. Het voor het beleid op korte termijn belangrijkste onderdeel was de schets voor een weinig voldragen en terecht sterk becristiseerde vad-regeling. Het op ruimer schaal toepassen van functiewaardering werd gepropageerd als *het instrument om tot meer „gerationaliseerde beloningverhoudingen” te komen*. Tenslotte was de regering „van plan om in overleg met de betrokken organisaties de tariefproblematiek meer systematisch aan te pakken”. Veel concreets bood die nota dus nog niet. Het eindelijk in 1978 verschenen „*Advies inzake enkele grondslagen voor een beleid gericht op redelijke inkomensverhoudingen*” van de Sociaal-Economische Raad plaatste er slechts wat kanttekeningen en standpuntbepalingen bij.

Inmiddels was de positie van Nederland in de wereld aanmerkelijk verslechterd. Door zijn gestegen loon- en kapitaalkosten vormde het niet langer een goedkoopte-eiland. Te veel wordt bij diagnoses buiten beschouwing gelaten, dat het rentepeil thans ongeveer driemaal zo hoog ligt als in het begin van de jaren zestig. Onder invloed van onze krachtiger geworden financiële positie (aardgas) verdubbelde daarenboven de prijs van de gulden ten opzichte van de Amerikaanse dollar³. Wij zijn één van de duurste landen geworden. Tal van ondernemingen legden niettegenstaande omvangrijke steun van de overheid het loodje. Het aantal officieel geregistreerde werklozen steeg tot boven de 200.000. De verborgen werkloosheid is wellicht van eenzelfde orde van grootte. Of groter.

INTERNATIONALE CHAOS

Wij zagen, dat de economische moeilijkheden in ons land mede zijn te wijten aan een ongunstiger geworden verhouding tot het buitenland.

¹ Zie bijv. F. L. G. Slooff: „Vermogensaanwasdeling”, uitg. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1969; waarin ook belangrijke andere studiest zijn vermeld.

² Zie Kamerstukken 1974-'75, nr. 13 399; uitg. Staatsuitgeverij, Den Haag.

³ R. F. M. Lubbers vermeldde in „Bestek '81”, in *Politiek perspectief van juli/augustus 1978*, pag. 5, een verlies van 60 000 arbeidsplaatsen hierdoor.

Richten wij onze blik over de grenzen, dan valt in vrijwel alle landen een duidelijke stagnatie in de economische groei waar te nemen; zowel in de „kapitalistische” landen als in die met een genationaliseerd of een gemengd produktiestelsel. De wereld zou zich in de neergaande fase van een zogenaamde lange Kondratiev-golf bevinden ⁴. Als een neergang zich op wereldschaal voordoet, behoort natuurlijk naar oplossingen op die schaal te worden gezocht.

Gaan wij iets dieper op de ontwikkeling in, dan zien wij dat het naoorlogs herstel van het produktie-apparaat in de jaren zestig teneinde liep. De vernieuwingen en uitbreidingen zetten zich nog wat langer voort. De groei hiervan was opvallend groot in de zich toen nog voornamelijk in de hoog ontwikkelde landen bevindende metaal-, electrotechnische en chemische industrieën, met zeer omvangrijke investeringen per werknemer. Dergelijke investeringen hebben een inflatoire uitwerking. Immers voordat de kapitaalgoederen vruchten afwerpen, nemen hun makers al deel aan de consumptie en jagen — omdat zij aan het vervaardigen hiervan zelf niet bijdragen — de prijzen voor consumptiegoederen op. Nog kwalijker was het op hoog peil blijven van de wapenproduktie. De werkers in de betreffende bedrijven nemen — evenals militairen — een deel van de consumptiegoederen in beslag zonder zelf echt bij te dragen aan het nationaal produkt, terwijl de daardoor vereiste matiging elders gewoonlijk wordt vergeten (denk aan de grote spaartekorten in de Verenigde Staten tijdens de Vietnam-oorlog en zelfs nog daarna en ook thans weer bij het herleven van de bewapeningswedloop). Bovendien ontstond in een aantal andere, rijke landen de sociale verzorgingsstaat met de overdracht van aanzienlijke inkomens aan de niet-actieven en een toenemende dienstverlening om niet of beneden de kostprijs door de overheid. Maar de actieven wilden evenmin hiertegenover hun bestedingen (voldoende) beperken. Zo wies de inflatie meer en meer.

De grootste slachtoffers van de prijsstijgingen waren de ontwikkelingslanden. Zij moesten meer betalen voor import van kapitaalgoederen en industrieprodukten, maar bleven vanwege een overschot aan arbeidskrachten hun eigen uitvoer goedkoop aanbieden. Het uitbuiten van vrouwen en kinderen voor opdrachten uit meer ontwikkelde delen van de wereld (bijv. in confectie-ateliers) en de gastarbeiders die afkwamen op de „welvaartsparadijzen” veroorzaakten in de rijkere landen ongebruikte produktiecapaciteit naast werkloosheid onder de eigen bevolking. Daarnaast vestigden steeds meer transnationale concerns bedrijven in de „goedkope” landen. Zo was mede door een gebrek aan internationale ordening in het begin van de jaren zeventig de voedingsbodem aangebracht voor ernstige structurele onevenwichtigheden in de wereld-economie. Toen brachten de energiecrisis van 1973 en later die van 1979 een nog sterker versturende aardverschuiving in de mondiale inkomens-

⁴ Zie bijv. C. W. A. M. Paridon: „Onderzoek naar de lange golf in het economische leven”, Maandschrift Economie, nummers 5 en 6 van 1979.

en vermogensverhoudingen teweeg. Het waren immers overwegend reeds rijke staten en vorsten — zij het veelal met een arme bevolking (Iran) — die door het opvijzelen van de energieprijzen nog rijker werden. Nederland zat hierbij dankzij zijn aardgasreserves aan de goede kant; zij het dat door onverstandige verdragen met andere landen soms ver beneden de wereldmarktprijs geleverd moest worden (Italië) en dat te veel naar petroleummaatschappijen vloeyde. Daarenboven werden de aardgasbaten in te geringe mate gebruikt voor het versterken van de nationale economie.

De energiecrises hadden bij een verstandig mondiaal beleid gunstig kunnen uitwerken. Vlak vóór de eerste „oliecrisis”, in 1972, was het rapport van de „Club van Rome” verschenen, dat onder meer ernstige waarschuwingen bevatte ten aanzien van de grenzen van de groei, het milieubederf en het uitputten van de wereldreserves⁵. Het stijgen van de prijzen had tot een geringer aanspreken van de reserves aan aardolie dienen te leiden. De grotere opbrengsten uit aardolie hadden onder meer op ruimer schaal ter beschikking moeten komen voor de ontwikkeling van landbouw en ambacht in de minder ontwikkelde gebieden. Die hadden dan uit een groter nationaal inkomen meer produkten kunnen afnemen van de hoger ontwikkelde landen. Het meest verkwistende land, de Verenigde Staten van Amerika, deed tot dusver evenwel geen serieuze poging om zijn verbruik van energie te beperken. In tegendeel, het trachtte door waardevermindering van de dollar zijn verbruik in stand te houden. Zo ontstond, ten koste van de rest van de wereld een wedloop tussen de prijsverlaging voor de dollar en de prijsverhoging voor petroleumprodukten. Het nog meer verarmen van energiebehoevende landen, gepaard aan het onvermogen van de bezitters van de energie-reserves om de toestromende gelden op korte termijn weer in omloop te brengen⁶, vormden het geschikte zaad om op de al aanwezige ongunstige voedingsbodem de ernstigste terugslag in de wereldeconomie sinds de jaren dertig te laten ontkiemen⁷.

INTERNATIONALE AANPAK VEREIST

Zolang onze produktiekosten veel hoger liggen dan in een aantal armere landen, zullen hier bedrijven de strijd om het bestaan moeten staken. Er zou derhalve internationaal gestreefd behoren te worden naar een ge-

⁵ „Rapport van de Club van Rome. De grenzen aan de groei”, van D. Meadows (MIT), met commentaar van de Club van Rome; uitg. Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen; 1972.

⁶ K. Caljé schatte in „Duizend miljard dollar krediet” in NRC-Handelsblad van 25 maart 1980, dat in 1980 „de olielanden samen meer dan 100 miljard dollar over zullen houden”; pag. 13.

⁷ In dit korte historische overzicht zijn slechts de voor mijn betoog belangrijkste ontwikkelingen aangestipt. Veel uitvoeriger informatie is o.a. te vinden in de preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde uit 1978 over „Internationale stagflatie bij vaste en flexibele wisselkoersen” van D. B. J. Schouten, P. Korteweg, G. A. Kessler en C. J. Oort, in het themanummer „Dertig jaar maatschappijhervorming van de Naamlooze Vennootschap van januari/februari 1980 en in het themanummer „Loonbeleid en loondifferentiatie” in Economisch Statistische Berichten van 20 februari 1980 (vooral de bijdrage van W. Driehuis: „Enige aspecten van loonontwikkeling en loonbeleid in de jaren zeventig”).

leidelijke egalisatie van beloningen. Dit vindt al enigszins, maar te langzaam, op natuurlijke wijze plaats. Japan heeft vrijwel het Europese niveau van arbeidsvoorwaarden bereikt. De grootste achterstanden liggen nu nog bij de tropische landbouw en bij de ontheemde boeren die tussen de keerkringen als ongeschoolde arbeiders naar de steden trekken. Het verschaffen van een redelijk bestaansminimum aan die ver achter gebleven groepen moet, voor zover hun stijgende lonen niet uit verbetering van de produktiviteit zijn te bekostigen, tot uitdrukking komen in de prijzen die wij voor hun produkten betalen. Die prijsverhogingen mogen niet uitmonden in grotere loonstijgingen hier. Wij zouden dan een internationaal eerlijker verdeling van inkomen weer door inflatie ongedaan maken. Daar staat tegenover, dat een aantal delfstoffen — vooral aardolie en aardgas — nu ver boven hun reële produktiekosten worden verkocht. De prijzen hiervoor zouden moeten zijn terug te brengen door overleg tussen beter georganiseerde afnemers en de producenten, waarbij dan de producenten een redelijke garantie dienen te krijgen tegen een verdere waardedaling van de valuta waarin zij worden betaald.

Bij de huidige politieke chaos ziet het er helaas niet naar uit, dat wij binnen afzienbare tijd redelijke afspraken mogen verwachten omtrent een meer verantwoorde internationale ordening. Pijnlijk ontbreekt een bovenstatelijk bestuur met voldoende gezag. Dit is een bedroevende stand van zaken voor een land als het onze, waarvoor de internationale transacties in goederen en diensten het nationale inkomen ver te boven gaan. Het betekent, dat de Nederlandse samenleving bij een optimale eigen ordening nog ernstig verstoord kan worden door wat elders misgaat. Bij alles wat wij regelen zullen wij ook aan de reacties moeten denken die dat in het buitenland kan oproepen en aan de zuigkracht die daardoor zal ontstaan op onze samenleving.

FUNCTIEWAARDERING VOOR INKOMENSBELEID

Ik geloof niet de waarheid geweld aan te doen, wanneer ik na onze vlucht rond de wereld stel, dat sociaal-economisch gezien de huidige problemen vooral zijn terug te voeren tot een te verregaande ongelijkheid in inkomens, hoe ook veroorzaakt. Onze eerste taak is derhalve na te gaan waaraan een goed afgewogen beleid om de omvang en de verdeling van inkomen te beïnvloeden behoort te voldoen. Ik neem als uitgangspunt daartoe de thans in Nederland toch wel nagenoeg algemeen aanvaarde ethische uitspraken uit de Interimnota Inkomensbeleid en Bestek '81, dat alle mensen fundamenteel gelijkwaardig zijn en dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen. Uitgaande van een, in verhouding tot andere noodzakelijke bestemmingen, op verantwoorde wijze bepaald redelijk persoonlijk minimum inkomen, zullen hogere inkomens dan slechts gerechtvaardigd zijn voor zover de verschillen tot het minimum inkomen berusten op een grotere inbreng of op noodzakelijk omvangrijker bestedingen. De toelaatbare verschillen

zijn op verscheidene wijzen te benaderen. Hierbij zal men, om voor de samenleving tot een optimaal resultaat te komen, wel behoren te streven naar een verantwoord evenwicht tussen de genoemde sociaal-ethische wenselijkheden — idealiter leidend tot een voor iedereen gelijke welvaart — en de economische vereisten.

Zowel de *Interimnota Inkomensbeleid* als het SER-advies⁸ willen de juiste omvang voor beloningen van arbeid doen vaststellen met behulp van werkclassificatie door functiewaardering. Hiermee valt, aan de hand van de daarvoor nodige kenmerken, tot een enigermate onderbouwde, onderlinge vergelijking en rangorde van verschillende soorten handenarbeid te komen. Het is echter een éézijdige, overwegend economische maatstaf. Eigenlijk is functiewaardering niet meer dan een poging tot kwantificeren van de rangorde van beroepen naar hun maatschappelijk aanzien; een in economische termen uitgedrukte beroepsprestige-stratificatie door het toekennen van cijferwaarden aan vereiste kenmerken (bijv. aanleg, opleiding, ervaring, inspanning, oplettendheid, verantwoordelijkheid, gezag etc.). De sterk subjectieve inslag maakt deze methode ongeschikt voor het vergelijken van moeilijker te waarderen hoofdarbeid, zoals uit de toepassing op het overheidspersoneel wel is gebleken. Omtrent de redelijke absolute hoogte van de geldelijke beloning voor bepaalde functies of prestaties is zo geen uitsluitsel te verkrijgen.

Werkgevers gebruiken de werkclassificatie in feite als een benaderende maatstaf om de gepaste beloning voor de gemiddelde prestaties van hun medewerkers af te meten aan het economisch nut. Dat nut lezen zij af aan de prijzen voor hun produkten. De werkclassificatie is dus alleen in staat over de betekenis van de arbeid voor de ondernemers enig bruikbaar materiaal te leveren. De prijzen voor produkten — en daardoor indirect tevens het voor loon beschikbare bedrag — komen evenwel mede tot stand onder invloed van het gedrag van consumenten. Deze — overwegend tevens werknemers — vergelijken de waarde van de aangeboden goederen en diensten met die van andere goederen en diensten. Zij beoordelen op basis hiervan of zij deze hun prijs waard vinden. De *werknemers* zelf zullen bij het aanbieden van hun arbeidskracht kijken naar de behoeftebevrediging, die de hun aangeboden beloning toelaat, afgewogen tegen de van hen gevraagde inbreng. Zij zullen behalve aan die inbreng en het directe inkomen in geld aandacht besteden aan de secundaire arbeidsvoorwaarden, de werkomstandigheden (bijv. ploegendienst, vuil of onaangenaam werk, risico's e.d.), de maatschappelijke positie en alle andere plus- en minpunten.

Zo vindt er op velerlei wijzen een afwegen van offers en baten plaats, waarbij enerzijds de behoeften en de te brengen offers de gevraagde inkomens en anderzijds de aangeboden inkomens en prestaties, de

⁸ „Advies inzake enkele grondslagen voor een beleid gericht op redelijke inkomensverhoudingen“; 1978.

behoefden en de prijzen beïnvloeden. Zo grijpt alles in elkaar en wordt, door wisselwerkingen, alles gerelativeerd. Voor het redelijke inkomen van de groeiende massa van de niet-actieven kan functiewaardering helemaal geen informatie geven. De benodigde informatie hiervoor is wel verkrijgbaar uit een onderzoek naar de redelijke behoeften. Het voorgaande voert tot de uitspraak, dat naast het waarden van de functie en van de individueel verrichte prestaties de mate van behoeftebevrediging, die voor bepaalde categorieën algemeen als redelijk wordt aanvaard, een rol behoort te spelen bij het bepalen van het „juiste” inkomen.

BEHOEFTESCHEMA'S

Het redelijke behoefteschema houdt een financiële kwantificering in van de bestedingen, die gemiddeld zijn vereist om een persoon uit de beschouwde groep in staat te stellen, in de opeenvolgende fasen van zijn leven, zijn taak in de samenleving, in zijn werkkring en in zijn gezin behoorlijk te vervullen en te leven overeenkomstig het voor zijn groep op dat moment door de samenleving aanvaarde bestedingspatroon. Het uitgangspunt van een sociaal verantwoord inkomensbeleid dient verder te zijn dat, voor zover het nationale inkomen er ruimte toe laat, het inkomen voor iedereen voldoende hoog moet liggen om hem het vervullen van zijn taak op de omschreven wijze mogelijk te maken.

Als het gaat om het vaststellen van sociale minimum inkomens wordt de waarde van behoefteschema's reeds vrij algemeen erkend. Zo maakte de Sociaal Economische Raad er verscheidene malen gebruik van; bijvoorbeeld in 1963 bij haar onderzoek inzake de positie van gehuwden en ongehuwden in de sociale verzekeringen en in 1964 voor haar adviezen inzake een verhoging van het AOW-pensioen tot een sociaal minimum en inzake de hoogte van de kinderbijslagen.

De behoefteschema's voor andere bevolkingslagen zijn uit het minimum schema af te leiden door er de extra uitgaven aan toe te voegen, die de samenleving noodzakelijk acht om hun taak goed te vervullen. Te denken valt aan de extra voeding voor zware arbeid of aan de studeerkamer voor wetenschappelijke werkers. Functies die een grote psychische of intellectuele spanning oproepen kunnen wellicht een langere vakantie wettigen. Soms zullen momenteel nog een meer representatieve kleding of woning of bovennormale uitgaven voor sociale verplichtingen en culturele doeleinden worden verlangd. Zulke schema's zullen uit zichzelf niet te hoog uitvallen, aangezien de bestedingen van de laagste inkomensklasse de basis vormen. Daaraan worden slechts die bedragen toegevoegd, die onweerlegbaar zijn vereist om een hogere functie naar behoren te vervullen. Verantwoorde schema's zijn voorts sterk tijdgebonden. Enerzijds zullen meer goederen en diensten voor steeds meer mensen gemeengoed worden (televisietoestel, auto, vakantie buitens-

huis), anderzijds zullen bepaalde statussymbolen geleidelijk verdwijnen (reperesentatieve kleding). Aan een zekere mate van subjectiviteit zal bij deze methode — vooral als het de hogere consumptiegroepen betreft — evenmin zijn te ontkomen als bij de functiewaardering of bij de op een gelijk welzijn voor ieder berustende modelmatige aanpak van Tinbergen⁹, maar de praktijk heeft uitgewezen, dat ook omtrent de hoogste lagen van de bevolking voor brede kring aanvaardbare resultaten zijn te bereiken¹⁰. Zo valt zelfs een uit sociaal oogpunt maximaal acceptabel inkomen te benaderen. Om een voldoende informatief totaalbeeld te krijgen is het wel nodig de behoeften per levensjaar samen te vatten in een behoeftecurve die het hele leven omvat.

TERUG NAAR DE PRAKTIJK

Aan de hand van voldoende behoefteschema's zou zijn vast te stellen hoe het voor particulieren beschikbare gedeelte van het nationale inkomen vanuit sociaal oogpunt het beste over hen verdeeld kan worden. De centrale overheid zou dan, in overleg met het bedrijfsleven, de politieke keuze moeten maken omtrent het tempo waarin zij naar de ideale situatie toegroeien. Daarbij zullen natuurlijk ook economische overwegingen een rol spelen. Een optimale productie is immers niet bereikbaar, wanneer de prikkel tot een zo volledig mogelijke inzet in het produktieproces wordt aangetast. Zo kan de vraag rijzen in hoeverre het beginsel van gelijke welvaart voor allen dient te wijken voor een in zijn totaliteit hoger liggend welvaartsniveau. Dit beperkt de mogelijkheden tot ingrijpen.

Concluderend meen ik te mogen stellen, dat het gebruik van verscheidene maatstaven om de redelijkheid van inkomens te beoordelen in elk geval tot een beter verantwoord inkomensbeleid zal leiden dan het huidige, willekeurige ingrijpen van de Nederlandse regering of het slechts steunen op de maar voor een gedeelte van de inkomens in zekere zin bruikbare functiewaardering. Terecht acht de *Interimnota Inkomensbeleid* de zogenaamde niet-compenserende inkomensverschillen — de verschillen die niet voortkomen uit een extra prestatie of een extra offer — „ten principale onaanvaardbaar”¹¹. Dit geldt zeker voor een uit macht, traditie of sociaal milieu verkregen voorsprong. Voor zover hogere opleidingen nog niet te rechtvaardigen verschillen opleveren zijn zij tegen te gaan door die opleidingen open te stellen voor iedereen die over voldoende capaciteiten beschikt. Eigenlijk is het uit rechtvaardigheids-oogpunt evenmin verdedigbaar dat grotere aangeboren capaciteiten tot meer inkomen plegen te leiden. Tinbergen heeft er zelfs voor gepleit begaafden relatief lager te belonen, daar zij voor eenzelfde prestatie

⁹ J. Tinbergen: "Income Distribution. Analysis and Policies"; uitg. North Holland Publishing Press, Amsterdam; 1975.

¹⁰ Slooff, op.cit., pag. 26 e.v.

¹¹ Zie hfdst. 1, punt 2 van de nota.

minder offers behoeven te brengen¹². Algemeen aanvaard is, dat grotere prestaties dankzij extra inspanning (bijv. over- of nevenwerk) extra worden beloond. Bij slechte persoonlijke prestaties zal de beloning beneden het redelijk minimum voor de betreffende functie mogen dalen.

MINIMUM EN MAXIMUM INKOMEN

Voor het aangeven van een redelijke hoogte voor de minimale inkomens in Nederland kan worden uitgegaan van de minimale behoeften waaraan redelijkerwijze moet zijn te voldoen. Ruim tien jaar geleden heb ik hiervoor, op grond van uitvoerig onderzoek, bedragen genoemd die neerkwamen op 1/10.000.000 van het nationale inkomen tegen marktprijzen¹³. Momenteel zijn — voor zover mij bekend — niet voldoende recente gegevens beschikbaar om hetzelfde te doen. Gaan wij echter opnieuw uit van 1/10.000.000 van het nationale inkomen dan zou het benodigde minimum inkomen voor een werknemer met echtgenote en twee de lagere school bezoekende kinderen nu uitkomen op ca f 30.000 per jaar. Dit is uiteraard slechts een zeer grove benadering.

In 1975 kwam A. J. V. Massizzo tot een, volgens hem aan de lage kant berekend, netto minimum inkomen van f 16.000 voor zo'n gezin¹⁴. Uitsluitend met prijsstijgingen opgehoogd — en dus zonder enige welvaarts-groei — zou dit nu f 20.000 à 21.000 zijn. Het door mij genoemde bruto inkomen van f 30.000 zal tot een overeenkomstig netto bedrag leiden of, bij geringe fiscale aftrekmogelijkheden, tot een nog wat lagere uitkomst. Zelfs dit voorzichtig aangeduide minimum ligt nog f 4.000 à f 5.000 boven de werkelijk toegekende minimum beloningen voor werknemers, inclusief vakantietoekenning en kinderbijslag. Hierdoor is de berekende achterstand gedurende de laatste 20 jaar wel ongeveer gehalveerd tot ca 15 à 20 %, maar het is de vraag of bij het opnieuw opstellen van een redelijk minimum behoefteschema niet een wat grotere stijging van de noodzakelijke uitgaven tevoorschijn zou komen dan voor het nationale inkomen vanwege eertijds niet, maar thans wel redelijk geachte behoeften (bijv. televisietoestel).

In 1969 werd op grond van het behoefteschema voor academisch geschoold hoger personeel het te rechtvaardigen maximale inkomen voor ouders met twee aan een universiteit studerende kinderen gesteld op omstreeks vijf maal het minimum inkomen of op f 50.000¹⁵. In de Interimnota Inkomensbeleid is dezelfde verhouding te vinden; zij het met de wat zonderlinge fundering, dat deze verhouding in de overheids-

¹² Zie bijv. „Gesprek met econoom Jan Tinbergen” in Haagse Post van 25 augustus 1973.

¹³ Zie „Een op de toekomst gericht inkomens- en vermogensbeleid” in Politiek van juli/augustus 1969 en voor een theoretisch meer onderbouwd betoog het in noot 1 genoemde „Vermogensaanwasdeling”, hfdst. II, par. 3.

¹⁴ „Verslag van een speurtocht naar de honderdduizenden die leven op een minimuminkomen” in Vrij Nederland van 17 mei 1975.

¹⁵ Zie Politiek van juli/augustus 1969; pag. 249 en 250.

dienst al voorkomt¹⁶ (overigens als men enige honderden hoogst betaalden niet meetelt!).

Zou momenteel een redelijk maximum inkomen niet zijn te stellen op vijf maal *f* 30.000 of op rond *f* 150.000? Wél kan de vraag rijzen of het redelijk is een maximum inkomen ook welvaartsvast op te hogen in de loop der jaren. Een aantal behoeften, bijvoorbeeld op het gebied van de voeding, kent normalerwijze al bij minder hoge inkomens een plafond. Een reden voor voortschrijdende nivellering in de loop van de tijd.

Voor beroepen die slechts gedurende een klein aantal jaren zijn uit te oefenen, die zeer inspannend, de gezondheid schadend of op andere wijze riskant zijn of die volgens de thans nog opgeld doende maatschappelijke opvattingen hoge representatiekosten meebrengen, kan echter zelfs uit sociaal oogpunt een hoger inkomen gerechtvaardigd blijken. Uit economische noodzaak zullen voorshands wellicht nog hogere inkomens aanvaard moeten worden (bijv. vanwege schaarste of omdat een groot vermogen voor het uitoefenen van een functie is vereist), maar een jaarinkomen van meer dan *f* 200.000 lijkt mij thans toch niet gemakkelijk te rechtvaardigen. Zoals de Interimnota Inkomensbeleid terecht stelt, gaat het ook „om een zeker maximaal beslag dat op die welvaart door een individu gelegd mag worden. Een daadwerkelijke begrenzing van de hoogste inkomens is te meer noodzakelijk gezien de onvolkomenheden die bestaan in de spreiding van inkomensverwervende factoren, die er toe kunnen leiden dat in een aantal gevallen individuen c.q. groepen de hoogte van hun eigen inkomen kunnen bepalen”¹⁷.

Voorstanders van hoge inkomens wijzen graag op het gevaar van het wegtrekken van de kundigste landgenoten bij aftopping. In feite blijken de topinkomens in het Nederlandse bedrijfsleven in vergelijking tot andere Westeuropese landen echter hoog te zijn (zie bijv. de resultaten van de bekende Eurosurvey-enquetes). Anderzijds verhouden in de Oostbloklanden de uiterste inkomens zich als 1 : 4 à 5. Dit zou er op kunnen duiden, dat het thans wenselijk is een dergelijke verhouding in onze wereld als het maximaal haalbare te beschouwen. Riep overigens in 1969 het pleiten voor een maximum inkomen nog stormen van protest op, volgens een in augustus 1979 gehouden NIPO-enquête was in Nederland al 61 % daar voor en nog slechts 33 % er tegen. Zelfs van de VVD is nog maar 44 % er tegen. Vanzelfsprekend mag men het maximale redelijke inkomen niet zien als een absoluut plafond. Het is niet meer dan een streefcijfer voor het inkomens- en prijsbeleid en een signaal voor de fiscus het daar boven uitgaande bijna geheel weg te belasten.

BETERE INTERNATIONALE AANPAK

Aangezien onze economische problemen mede zijn te wijten aan de

¹⁶ Zie hfdst. I, punt 3.

¹⁷ Ib., hfdst. I, punt 3.

internationale chaos, zijn ingrijpende maatregelen door organen met wereldgezag vereist om een afdoende genezing te bereiken. Een mondiale autoriteit zou, via zijn organen, in elk geval dienen zorg te dragen voor:

- een billijker verdeling van de groei van het wereldinkomen, bij voorkeur door prijsverlaging (zo kunnen de minder ontwikkelde gebieden delen in de sterker stijgende produktiviteit van de meer geïndustrialiseerde);
- het terugbrengen van de inkomensverschillen tussen rijke en arme landen en tussen rijken en armen binnen die landen (door rekening houdende met de behoeften, een gelijkwaardige koopkracht beschikbaar te stellen voor overeenkomstige inbreng);
- het beschikbaar komen van grondstoffen voor allen tegen een prijs die de produktiekosten op basis van redelijke beloningen weerspiegelt;
- het verminderen van de bewapenings- en andere schadelijke vormen van produktie alsmede misbruik van energie;
- bescherming tegen opzettelijke valutadumping en de export van inflatie uit andere landen;
- voldoende tegenkrachten tegen transnationale concerns dankzij invloedrijker internationale verbanden op het terrein van de politiek, de werknemers- en consumentenbelangen.

Zolang enkele amorele grootmachten een verder veel te verbrokkelde wereld beheersen, zullen dit wensdromen blijven. De bestaande organisaties (UNCTAD, GATT, IMF, Wereldbank e.d.) zijn of nog van geringe betekenis of zij staan sterk onder Westerse (vooral Amerikaanse) invloed en verlenen voornamelijk hulp aan hen welgezinde (soms het eigen volk uitbuitende) regimes. De grootmachten van het Westen hebben nooit werkelijk moeite gedaan de economische wereldproblemen op te lossen, de Oosteuropese staten hebben zich er nooit medeverantwoordelijk voor geacht en de aardolie winnende „nouveaux riches” zijn evenmin bereid hun machtsbasis ter discussie te stellen. Een positieve houding tonen alleen arme ontwikkelingsgebieden en sommige minder machtige, meer ontwikkelde landen, zoals Australië, Canada, Skandinavië en *Nederland*¹⁸. Het is te hopen, dat Nederland voorop blijft lopen in de wedloop vóór meer werldsamenwerking en tegen de duistere machten van eigenbelang en bewapening, die ons naar de definitieve ondergang dreigen te voeren. Ondertussen zullen wij binnen onze grenzen moeten doen wat mogelijk is. Zo kunnen wij een lichtend voorbeeld voor anderen zijn.

EEN ANDER BINNENLANDS BESTEK

In Nederland is sinds het einde van de tweede wereldoorlog al een vrij

¹⁸ Zie J. Berteling: „De herziening van de structuur van de Verenigde Naties”, in *Internationale Spectator* van maart 1980; pag. 168.

actief inkomensverdelingsbeleid gevoerd. Naast een toenemende overdracht van gelden via sociale voorzieningen aan niet-actieven, vond het overwegend plaats door op een weinig onderbouwde wijze lonen te nivelleren (centen in plaats van procenten). Het opstellen van behoefte-schema's zou voor de hoogste salarissen een te geringe, maar voor een aantal middelbare waarschijnlijk reeds een te sterke nivellering aantonen. De zelfstandigen bleven te veel buiten schot door een te soepel en globaal tarieven- en prijsbeleid en te weinig in de goede richting werkende heffingen en subsidies. Verder probeerden alle groepen een maximaal beslag voor zichzelf op de schatkist te leggen. Regering en parlement boden hiertegen onvoldoende weerstand. Terwijl de parlementsleden bij de algemene beschouwingen bezuinigingen bepleitten, ondersteunden zij bij de begrotingsbehandelingen veelal het verlangen naar meer van allerlei pressiegroepen (hun achterban!). Dit moest wel tot de te ruime bestedingen voeren, die bij het stokken van de economische groei een verregaande matiging noodzakelijk hebben gemaakt. Wanneer het nationale inkomen niet meer groeit, mogen, in beginsel, noch de particuliere inkomens, noch de collectieve uitgaven blijven stijgen. Hoogstens mogen, door de sterkste schouders de zwaarste lasten te laten dragen, enige verschuivingen plaats vinden ten gunste van de zwaksten en van achtergebleven groepen.

In hoeverre voldoet aan het bovenstaande de 2 april j.l. afgekondigde loonmaatregel van minister *Albeda*? Afgezien van een oordeel over de omvang daarvan — de hiertoe vereiste gegevens ontbreken — lijkt het verdedigbaar aan alle loontrekkers een gelijk bedrag van f 26 per maand beschikbaar te stellen ter (gedeeltelijke) compensatie van prijsstijgingen en enige ruimte te laten voor meer; ten gunste van onaangenaam werk en periodieken. Vanwege oudere ingrepen uit het verbrokelde inkomensbeleid, zal deze maatregel echter tot moeilijk verteerbare resultaten leiden. Neem bijvoorbeeld de ambtenaren, voor wie de overheid tevens werkgever is. Zij krijgen bij het ingaan van de prijscompensatie een halfjaarlijkse korting van 0,3 % tot 0,7 % extra op hun salarissen — ofschoon zij, uitgezonderd de laagste schalen, minder verdienen dan overeenkomstige functionarissen in het bedrijfsleven¹⁹ — en nog 0,1 % minder vanwege de vervroegde uitredingsregeling. Dit veroorzaakt via ingewikkelde koppelingen²⁰, dat een pensioentrekker of wachtgelder van de overheid met een modaal inkomen per 1 juli a.s. er in bruto inkomen en nominaal zelfs wat op zal achteruitgaan! Het zou goed zijn, dat deskundigen overeenkomstige berekeningen maken voor trekkers van sociale uitkeringen en voor trendvolgers om na te gaan of het in het algemeen niet de zwaksten zijn, die feitelijk de zwaarste

¹⁹ Zie bijv. A. I. V. Massizzo: „Uitkomsten van een over 1977 gehouden enquête naar de primaire arbeidsvoorwaarden van ingenieurs“, uitg. Koninklijk Instituut van Ingenieurs, Den Haag, 1978.

²⁰ Zie F. L. G. Slooff: „Onmatig matigen van pensioentrekkers en wachtgelders“ in Commentaar (van CHMA) van 15 december 1979.

lasten krijgen opgelegd. Begrijpelijk is dus het felle verzet tegen de jongste, eenzijdige loonmaatregel. De loontrekkers protesteerden tegen het brengen van offers, waarvan zij vreesden, dat die door het ontbreken van het benodigde aanvullende beleid, niet het algemeen belang zullen dienen. Offers, die — naar hun bange vermoeden — slechts het overige inkomen gaan verhogen, zonder enige garantie voor meer binnenlandse investeringen of werkgelegenheid.

Daarnaast gaat het kabinet in de collectieve sfeer snoeien. Het klagen over collectieve lasten doet het goed aan borreltafels. Men is zich er daar meestal niet van bewust dat het om een veelheid van posten gaat, die niet over één kam zijn te scheren. Er vallen uitgaven onder voor bewapening of het tenietdoen van mileubederf, voor autowegen, voor onderwijs en voor volkshuisvesting, maar het leeuwendeel is overgedragen inkomen, toegekend aan ambtenaren voor hun bijdrage aan het nationale produkt, aan anderen omdat zij in nood verkeren (bijv. werklozen of invaliden) of omdat zij te weinig primair ontvangen om tot een redelijke behoeftebevrediging te komen (bijv. bijdragen voor wonen of steun aan kunstenaars). De omvang van de collectieve uitgaven hangt derhalve mede af van de primaire inkomensverdeling. Eigenlijk is er geen scherpe scheiding te trekken tussen de particuliere en de collectieve sfeer. Men mag, zonder een nadere analyse van de verschillende posten, dan ook niet zeggen, dat collectieve lasten (te) hoog zijn. Het voorgaande dient in gedachten gehouden te worden bij het beoordelen van de volgende suggesties voor een flankerend beleid om te komen tot het gewenste economische herstel, in het bijzonder voor de werkgelegenheid.

FISCAAL BELEID

De spurzyn moet uitgaan naar heffingen, die de afzet van nuttige, in ons land vervaardigde goederen zo weinig mogelijk aantasten en die niet of nauwelijks zijn af te wentelen, maar wel bijdragen tot een redelijker inkomensverdeling.

Eén van de voornaamste bronnen voor de ongelijkheid in inkomen vormen vermogens, speciaal de grote, overgeërfde vermogens. In de eerste plaats zou daarom de progressie voor de successierechten — vooral in de zijlinies — zijn op te voeren. In het tarief van de vermogensbelasting van 0,8 % zou eveneens een progressie zijn aan te brengen, bijvoorbeeld voor vermogen boven f 500.000 en gaande tot 1,2 % voor vermogen boven f 1 miljoen. Bij voldoende financiële ruimte zou de regering de vrijstelling aan de voet kunnen verhogen. Hopelijk gaat de overheid nu eindelijk eens de vermogensaanwas uit grove speculatie wegbelasten. Mede door het uitblijven hiervan steeg de speculatie in huizen de laatste jaren tot ongehoorde hoogte.

Waar de loonmatiging, die voor vele ondernemingen dringend is vereist,

buitensporige winsten laat (bijv. petroleumindustrie, banken), zijn deze meer af te romen door de vennootschapsbelasting progressief te maken voor winsten, die een bepaald percentage van het eigen vermogen overschrijden. Zo zou tevens de belastingontwijking via BV's zijn te ondervangen. Een gedeelte van de meer normale overwinst zou naar de eigen medewerkers kunnen gaan als winstdeling en/of vermogensaanwasdeling²¹. Mede in internationaal verband is het wenselijk, dat de regering de Wet op de vennootschapsbelasting zodanig herzielt, dat Nederland niet langer lokt als belastingparadijs voor transnationale activiteiten.

Voor de tot nu toe voorgestelde belastingverhogingen, die alle tot gelijkmatiger vermogens- en inkomensverhoudingen leiden, is afwentelen vrijwel uitgesloten. Hiervan zal evenmin veel te bespeuren vallen bij het verhogen van de heffingen op tabak, alcohol, benzine alsmede op (dure) auto's en plezierjachten, of door het niet langer laten meetellen (voor 100 %?) van reclamekosten — momenteel f 1 mld. per jaar ruim overtreffend — als aftrekbare uitgaven voor de belastingaangifte. Als tegenwicht zou de BTW op huizen — het enige noodzakelijke goed waaraan nog een schrijnend tekort bestaat — zijn te verlagen van 18 tot 4 %. Wat overigens door de overheid mogelijk valt terug te verdienen uit lagere subsidies en een verhoging van het huurwaardeforfait voor eigen woningen²². Zo valt de consumptie in de goede richting te sturen. Zowel voor de vereiste energiebesparing als ter verbetering van de leefbaarheid zou de overheid nog reclamevliegtuigen (kiezen speciaal recreatiegebieden voor hun hinder) en lichtreclame ingrijpend dienen te beperken.

De Interimnota Inkomensbeleid wees er terecht op, dat een aantal personen (de ondernemingstop, vrije beroepen) overwegend zelf de omvang van hun inkomen bepalen²³. Hieraan kan de wetgever nog enigermate grenzen stellen. Zeer hoge inkomens komen echter evengoed voort uit geërfd vermogen, royalties, veel publiek trekkende amusement- of sportmanifestaties e.d. Het is derhalve ondoenlijk in de primaire sfeer voor iedereen billijke inkomensverhoudingen te bereiken. Dit valt te corrigeren door een grotere progressie in de inkomstenbelasting, bijvoorbeeld beginnende bij inkomens van f 150.000 en gaande tot 90 % voor inkomensgedeelten boven f 200.000. Om het ontgaan van zo'n aftoppen te beletten behoort de bepaling, dat aan vermogens- plus inkomstenbelasting nimmer meer dan 80 % van het inkomen verschuldigd is, uiteraard geschrapt te worden. Afhankelijk van de benodigde middelen en rekening houdende met de redelijke behoeften van de belastingplichtigen, zal de overheid moeten beslissen of en in hoeverre eveneens

²¹ Zie het in noot 1 genoemde „Vermogensaanwasdeling” en voor de latere ontwikkelingen en literatuur: „Vermogensaanwasbelasting en collectieve vermogensaanwasdeling” van F. L. G. Slooff in „Politiek perspectief” van september/oktober 1978.

²² Hierop wordt nog uitvoeriger teruggekomen.

²³ Zie hfdst. I, punt 3.

aanpassingen van de tarieven nodig zijn voor wat gematigder inkomens, bijvoorbeeld tussen f 100.000 en f 150.000.

De een steeds onrustbarender omvang aannemende belastingontduiking is in te dammen door zorgvuldiger voorschriften en aanzienlijk hogere boeten (men spreekt al over een zwart circuit van vele miljarden). Hetzelfde geldt vanzelfsprekend voor het overtreden van het tarieven- en prijsbeleid. Zou het overigens geen aanbeveling verdienen om, mede uit rechtvaardigheidsoverwegingen, boeten te relateren aan de hoogten van de inkomens? Alleen zo zijn voor de overtreders gelijkwaardige geldstraffen op te leggen. Hopelijk brengt het kabinet spoedig zijn voor-nemen ten uitvoer om paal en perk te stellen aan het oneigenlijke gebruik van de voor de belasting aftrekbare kosten (reizen en etentjes voor de zaak, relatiegeschenken e.d.) en aan niet (voldoende) belaste beloningen in natura (goedkope woning, gebruik van auto, niet tenvolle betaalde goederen en diensten). Volgens een OESO-rapport verdubbelen „fringe benefits” de Britse managerinkomens in feite. Die gunsten komen onder meer voor in de vorm van „zakenjachten”, golfinstructies en geisha's²⁴. De vrees voor een toenemende belastingvlucht bij een minder tolerant optreden van de fiscus lijkt overdreven. De managerinkomens liggen in Nederland relatief hoog²⁵. Het zal overigens niet zo eenvoudig zijn uit het buitenland Nederlandse zaken goed te leiden of elders op korte termijn winstgevende activiteiten te ontplooiën. Beoefenaars van vrije beroepen mogen dikwijls niet eens in een ander land een praktijk opzetten. Natuurlijk zou het wel aanbeveling verdienen de vereiste fiscale maatregelen in EEG- of nog ruimer verband te nemen.

Er was de laatste tijd heel wat deining rond de rentebetaling als fiscale aftrekpost. Zo'n aftrek is in beginsel alleen verdedigbaar voor zover de geleende bedragen zijn bestemd voor produktieve activiteiten, die zelf inkomen opleveren, en dus niet voor de aankoop van consumptiegoederen, zoals een auto, een plezierboot of een eigen huis. De huidige kritiek is terecht gericht op de denivellerend werkende volledige aftrek van de rente voor leningen op een eigen huis, terwijl als inkomen uit dat huis slechts een zeer lage, forfaitaire netto huurwaarde door de fiscus is voorgeschreven. Een heel voorzichtige suggestie van CDA-zijde om de rente-aftrek voor hypothecaire leningen van meer dan f 400.000(!) een beetje te matigen, stuitte echter al op felle verontwaardiging bij VVD-politici zoals *Wiegel*, die het als een normaal onderdeel van een matigingsbeleid beschouwen de armere bevolkingscategorieën nominaal in inkomen achteruit te laten gaan. Uit het gezichtspunt van fiscale gelijkheid is de voor de hand liggende aanpak, als men ook de eigen woning als een investering wenst te beschouwen, niet alleen de rente, maar ook weer het echte onderhoud en andere exploitatielasten, zoals die normalerwijze ten laste komen van de eigenaar van een verhuurde

²⁴ Zie in noot 1 genoemde „Vermogensaanwasdeling”, pag. 68

²⁵ Zie het hoofdstuk „Minimum en maximum inkomen”.

woning, te laten aftrekken, maar daartegenover een huurwaarde te laten opgeven overeenkomstig het stelsel, dat geldt voor huurwoningen. Door het onderhoud van de eigen woning opnieuw fiscaal aftrekbaar te maken, is tevens het zwarte circuit te bestrijden, dat ten nadele van de belastingen op omzet en op inkomens, hoogtij viert in de bouwwereld. Zou bij een geleidelijk werken naar de voorgestelde oplossing na enige jaren de zo verkregen hogere belastingopbrengst niet voldoende zijn om de BTW op huizen terug te brengen van 18 tot 4 %?

OVERHEIDSBEZUINIGINGEN

De overheid zal verder natuurlijk streven naar eigen bezuinigingen, maar dan wel op wijzen, die zo weinig mogelijk het welvaartspeil aantasten. Om te beginnen is een optimale organisatie van overheidsdiensten vereist naast het bestrijden van iedere vorm van verspilling. Men moet uiteraard goed in deze veelzijdige en ingewikkelde materie thuis zijn om van waarde zijnde, meer gedetailleerde adviezen te kunnen geven. Ik waag mij derhalve niet verder dan, als voorbeelden, enige algemene suggesties voor de meest in het oog springende uitgavencategorieën. In de rommelige *universitaire wereld* valt nog wel wat te bereiken door het beperken van de studieduur, een betere organisatie en meer verantwoording omtrent materiaalverbruik, onderzoek en particuliere werkzaamheden (soms tegen beloning).

Bij de *sociale voorzieningen* is een aanzienlijke vereenvoudiging van het systeem met zijn verschillende heffingen en uitkeringen en vele uitvoerings- en controle-organen tot één inkomensdervingsregeling gewenst. De premies zouden in elk geval in plaats van regressief uit te werken vanwege de plafonds, een overeenkomstige progressie behoren te krijgen als de inkomstenbelasting. Om de voor de werkgelegenheid zo belangrijke loonintensieve bedrijven te ontlasten lijkt het beter voor werkgeverspremies niet het aantal arbeiders maar de omzet als grondslag te nemen. Ter beperking van het uitkeringsvolume is een strengere controle van de betrokkenen wellicht doelmatig. Bijzondere aandacht verdienen de extreme kostenstijgingen bij de verzekeringen tegen ziekte en invaliditeit. Zowel de honoraria voor de medische specialisten als de bouw- en inrichtingskosten van ziekenhuizen en de rekeningen voor medicijnen kunnen volgens deskundigen omlaag. De mogelijkheden van het verantwoord toepassen van enig eigen risico voor medische kosten en wellicht van een eerste ziektedag zonder uitkering ware te overwegen. De kinderbijslagen — waar thans de hoogste inkomens het meest van profiteren — kunnen verminderen door het invoeren van een, naar mate de welvaart toeneemt, geleidelijk te verlagen inkomensplafond en door het bevriezen van de hoogte van de huidige uitkeringen²⁶.

²⁶ Zie voor uitvoeriger gegevens bijv. de Preadvieszen „Sociale Zekerheid” voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde van A. F. Bakhoven en Y. M. Ypma en van J. G. Rietkerk; uitg. M. Nijhoff, Den Haag, 1974.

Zolang de scheve inkomensverdeling steun voor sommige eerste levensbehoeften (wonen) of voor bepaalde activiteiten (landbouw, kunst) noodzakelijk maakt, is een integratie van de subsidiesystemen met de belastingen en de sociale voorzieningen wenselijk. Subsidies mogen voortaan in geen geval gaan naar personen die deze niet nodig hebben. In strijd hiermee was het in april j.l. feitelijk afschaffen van het inkomensplafond voor de steun bij de bouw van eigen woningen, terwijl door het niet aan de gestegen kosten (vooral rente) aanpassen van het niveau voor de bijdragen de lagere inkomensgroepen praktisch werden uitgeschakeld²⁷.

Bij *defensie* lijken nog heel wat bezuinigingen te vinden door een meer doelmatige organisatie, standaardisatie en taakverdeling onder bondgenoten. Verder mag toch wel eens worden overwogen of de ons door anderen opgedrongen wapens (verhouding Verenigde Staten-Sowjetunie) inderdaad de bescherming van onze bevolking verhogen, of wellicht zelfs verlagen (kernwapens). Moeten wij overigens onze toekomst in handen blijven leggen van onderzoekers naar steeds fataler wapentuig, personen die er aan verdienen, militairen en diplomaten die het onmisbaar achten en dit door politici laten rechtvaardigen als verdediging tegen een overeenkomstige ontwikkeling bij een „vijand”, die hetzelfde verhaal aan zijn bevolking tracht te slijten? Hoeveel nuttiger zijn onze karige middelen niet in te zetten.

Bij deze enkele grepen uit de vele mogelijkheden wil ik het — mede vanwege de beschikbare ruimte — laten. Tot meer concrete voorstellen ben ik zelfs niet in staat, omdat het voor mij ondoenlijk is offers, opbrengsten en gevolgen op de vereiste wijze te kwantificeren.

VORMEN VAN OVERHEIDSSTEUN

De extra middelen die de overheid ontvangt, moeten in de eerste plaats gaan naar de sectoren waar de nood het grootst is en naar activiteiten die zeer arbeidsintensief zijn. Aan beide voorwaarden voldoet de volkshuisvesting. Door toedoen van de vorige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Gruijters*, die zonder voldoende kennis van zaken en de adviezen van deskundigen in de wind slaande, de woningnood als voorbij verklaarde en het woningbouwprogramma drastisch beperkte, is het tekort aan redelijke woonruimte tot een voor een ontwikkeld land beschamende hoogte gestegen. Aan het lenigen van deze nood heeft ook het huidige kabinet niet direct voldoende aandacht besteed door:

- het bijstellen van het woningbouwprogramma op minstens 125.000 woningen per jaar;
- het krachtiger bestrijden van speculatie in bestaande woningen;

²⁷ Zie voor een uitvoeriger studie over het subsidiebeleid: „Profijt van de overheid” van het Sociaal Planbureau, Den Haag; 1977.

— een actievere aanpak van de woningverbetering en de stadsvernieuwing.

Een onderdeel van de bouwactiviteiten, dat terecht door dit kabinet al sterk wordt gestimuleerd is de warmte-isolatie. Zeer arbeidsintensief is voorts de woningverbetering. Tengevolge van het aanvechtbare beleid van het vorige kabinet zijn echter veel krachten uit de bouw verjaagd en te weinig jongeren voor de bouwvakken opgeleid. Thans is bij velen het vertrouwen in de bouw te gering om zich te laten scholen of omscholen; niettegenstaande de grote werkloosheid en de schaarste aan bouwvakkers.

Een ander achtergebleven gebied vormen de verzorgende beroepen, speciaal de verzorging van bejaarden en psychisch gestoorden kent nog grote tekorten aan personeel en geschikt onderdak. De lonen voor deze zware functies zijn echter nog steeds aan de lage kant.

Mede om de verzorgende sector te kunnen uitbreiden, zal wellicht de meeste steun van de overheid moeten gaan naar bedrijven, die veel belovende perspectieven bieden vanwege een grote toegevoegde waarde, dankzij hun hoogwaardige denk- of technische arbeid, of die door innovatie tot de voorlopers kunnen gaan behoren op technologisch gebied (bijv. micro-electronica). Misschien zal zo de arbeidsproductiviteit en daardoor de economische groei toch op verantwoorde wijze toenemen. Hoe hard het mag klinken — zeker tegenover de getroffen werkers — de staatshulp zal slechts in beperkte mate mogen toevallen aan op den duur tot ondergang gedoemde bedrijven. De overheid moet dus geen globale, maar doelgerichte faciliteiten beschikbaar stellen. Een goede controle op het gebruik van de verstrekte middelen is noodzakelijk. Komen de beoogde (grote) winsten tot stand dan zal daarin, naast het eigen personeel (bijv. door vad), ook de gemeenschap ruimer dan thans het geval is behoren te delen.

De werknemers die matigen dienen vanzelfsprekend medezeggenschap te krijgen over het benutten van de in de ondernemingen gelaten gelden (bijv. door arbeidsplaatsenovereenkomsten); mede om te beletten dat deze zonder hun instemming naar het buitenland gaan. Zelfs dan zal het inschakelen van de werkzoekenden in de waarschijnlijk toch steeds arbeidsextensieve bedrijvensector, bij een bovendien selectieve groei en met een in de jaren tachtig mogelijk nog meer toenemend arbeidsaanbod²⁸, niet meevallen. Mede daarom zal het uitbreiden van de verzorgende sector al onontkombaar zijn.

Verder rijst de vraag of Nederland langzamerhand niet in de omstandigheden is gekomen, waarin het behalve van de aardgasreserves gebruik mag maken van een gedeelte van zijn reusachtige goud- en deviezenvoorraden voor het totstandbrengen van produktieve investeringen om

²⁸ Zie bijv. T. Stevers: „Almachtige regering onmachtig“ in De Volkskrant van 19 september 1979; pag. 13.

de nationale economie opnieuw aan te zwengelen. Die voorraden belopen momenteel ca f 30 mld en zij dekken de bankbiljetenomloop voor ca 140 %. Zo valt tevens de kapitaalmarkt te ontlasten en het abnormaal hoge renteniveau, met zijn funeste invloed zowel op de investeringen in het bedrijfsleven en in de woningbouw als op het prijspeil, in neerwaartse richting te beïnvloeden. Mocht de rente — door het tevens beëindigen van de inflatie — teruglopen tot het vooroorlogse niveau van 3 à 4 %, dan kunnen de beginhuren voor woningen met 60 à 70 % verminderen. Dit zou ons in staat stellen in het begin vele honderden en op den duur zeker miljarden guldens per jaar aan subsidie te besparen.

Zouden voorts de werkloosheidsfondsen (en misschien ook andere) niet zijn te gebruiken voor het om- en bijscholen van werklozen. Een zo actief inzetten van de middelen van deze fondsen, zal uiteindelijk immers minder werklozensteun tot gevolg hebben.

De uitvoer van onze produkten valt te bevorderen door de ons afgedwongen waardevermeerdering van de gulden (via de koersverlaging van de Amerikaanse dollar) weer (tendele) ongedaan te maken; het liefst door muntherzelingen in een breder Europees of — nog beter — mondiaal kader. Zo'n waardevermindering zal wel tot een hogere prijs voor de import leiden. Die prijsverhoging mag slechts met de grootste terughoudendheid in onze produkten en in beginsel niet in de beloningen worden doorberekend, want dat zou de inflatiespiraal weer op gang brengen.

Ik heb hiermee een aantal suggesties op tafel gelegd voor een „flankerend” beleid. Een sturen van de overheid binnen vrij nauwe marges zal in de herstelperiode onontbeerlijk zijn om de voor een optimale werkgelegenheid vereiste maatregelen op het gebied van de inkomens- en vermogensverdeling, de investeringen en andere bestedingen goed op elkaar af te stemmen. Teneinde keuzen te laten aan het parlement en het beleid tevens meer bespreekbaar en aanvaardbaar te maken voor werknemers- en werkgeversorganisaties en voor alle andere betrokkenen — dit wil feitelijk zeggen voor het hele Nederlandse volk — is het gewenst met een goed doordachte en objectieve, modelmatige voorstelling van zaken de gevolgen te laten zien van verschillende alternatieven.

SAMENVATTEND PROGRAM

Gezien de lengte van mijn beschouwingen en de veelheid van behandelde onderwerpen komt het mij nuttig voor tot slot een korte, programmatige samenvatting te geven.

Daar de wereldwijde economische terugslag, ondermeer vanwege de onevenwichtige inkomensverhoudingen, een structureel karakter dreigt te krijgen, zou een internationaal orgaan met voldoende gezag afspraken tot stand moeten brengen inzake het beschikbaar komen en gebruiken

van grondstoffen, prijzen, beloningen, leningen en exportkredietvoorwaarden, wisselkoersen, transnationale belastingontduiking, het terugdringen van de bewapening en andere vormen van verspilling en milieubederf. Doordat een dergelijk gezag ontbreekt, zal Nederland zelf zo goed mogelijk orde op zaken dienen te stellen.

Het huidige beleid van de Nederlandse regering is te eenzijdig gericht op het matigen van lonen en overgedragen inkomens en te onsamenvangend. De voorgestane loonmatiging lijkt — afgezien van detailbezwaren — acceptabel als de regering tevens de overige inkomens en de vermogens aanpakt. Daartoe beveel ik onder meer aan:

— een grotere progressie — voornamelijk in de zijlijnes — van de successierechten;

— een progressie in de vermogensbelasting voor vermogens boven f 500.000, bijvoorbeeld tot maximaal 1,2 %;

— een speculatiewinstbelasting;

— een grotere progressie in de inkomstenbelasting voor inkomens boven het op grond van behoeften redelijk geachte maximum inkomen van ca f 150.000 tot bijvoorbeeld 90 % voor inkomensbestanddelen boven f 200.000;

— een geleidelijk verhogen van de fiscale huurwaarde voor het eigen huis tot de huur van vergelijkbare huurwoningen met daartegenover dezelfde aftrekposten (rente, onderhoud e.d.) als voor het verhuurde huis;

— progressie in de vennootschapsbelasting voor buitensporige winsten;

— een verhoging van accijnzen voor tabak, alcohol en benzine;

— verhoging van de belasting op (dure) particuliere auto's en plezierjachten en verlaging van de BTW op huizen;

— het niet langer fiscaal (voor 100 %) aftrekbaar laten van reclamekosten;

— het aanbrengen van een progressie in sociale premies en het verwijderen van de plafonds voor de premiebetaling.

Verder is ondermeer gepleit voor het via het tarieven-, prijs- en fiscaal beleid terugdringen van te hoge inkomens van boefenaars van vrije beroepen en van zelfstandigen tot een in vergelijking met loontrekkers redelijk peil.

De overheid zal ook zelf behoren te bezuinigen. Mogelijkheden daarvoor lijken bijvoorbeeld het universitaire onderwijs, het stelsel van sociale voorzieningen en de defensie te bieden.

De steun van de overheid voor het herstel zal in de eerste plaats naar veel belovende bedrijven dienen te gaan, mede om financiële ruimte te scheppen voor het uitbreiden van de verzorgende beroepen, de volkshuisvesting en milieu-verbeterende voorzieningen.

Onderzocht dient te worden in hoeverre de aardgasreserves, de goud- en deviezenreserves, de werkloosheids- en andere fondsen alsmede een waardevermindering van de gulden van nut kunnen zijn bij het aanzwengelen van de economie.

Vanzelfsprekend behoren de matigende werknemers medezeggenschap te krijgen over de investeringen en mee te delen in de daaruit voortvloeiende winsten.

De tijd dringt om met een flankerend beleid, in de geest van solidariteit die spreekt uit „Niet bij brood alleen” en zoals in deze bijdrage schetsmatig is uitgewerkt, de loonmatiging acceptabel te maken. Acceptabel voor alle Nederlanders, die niet slechts met de mond maar met daden zelf willen meehelpen naar draagkracht de lasten te dragen voor het scheppen van een betere samenleving. Naarmate het noodzakelijke ingrijpen langer uitblijft, zal het pijnlijker zijn. Hopelijk zullen zich in de jaren tachtig politieke verhoudingen voordoen, die een ordenend beleid, in de trant van de gedane suggesties uitvoerbaar maken.

Consumptiebeleid en economische orde

G. H. E. Hilkens*

Selectieve groei en kwalitatieve welvaartsontwikkeling zijn begrippen die niet alleen in publikaties op economisch gebied maar ook in beleidsnota's van de overheid in toenemende mate worden gebruikt. De daarbij naar voren komende noodzaak van selectieve groei komt in feite neer op de erkenning, dat niet iedere kwantitatieve economische groei een even grote bijdrage levert tot de welvaartsontwikkeling. Nog eenvoudiger zou men kunnen zeggen, dat niet iedere produktie leidt tot verhoging van het welvaartsniveau. Daarmee is eigenlijk een flinke deuk toegebracht aan het altijd als onomstotelijk vaststaand aanvaarde uitgangspunt, dat produktie synoniem is met welvaart. Uit dat uitgangspunt vloeit weer voort de grote belangstelling zowel in de economische literatuur als ook bij de beleidsmakers op economisch gebied voor het produceren en alles wat daarmee samenhangt en de geringe aandacht voor de consumptiezijde van het economisch proces.

Niet alleen het consumeren op zich, maar ook het gehele consumptie-aspect van het economisch proces is een nagenoeg verwaarloosd onderdeel van de economie. Zelfs daar waar het consumptie-aspect aandacht heeft gekregen is dit slechts beschouwd vanuit de afzetmogelijkheden van de gerealiseerde produktie. Daartoe zijn door het bedrijfsleven systemen van marktonderzoek ontwikkeld. Voor het economisch beleid op macro-niveau is de aandacht voor de afzetmogelijkheden terug te vinden in het daarvoor gehanteerde begrip koopkrachtige vraag die vanwege het na te streven economisch evenwicht moet worden gestimuleerd, dan wel beperkt afhankelijk van de conjuncturele situatie.

CONSUMENTISME

Consumentenorganisaties zijn de eerste geweest die door hun acties de aandacht hebben gevraagd voor de problematiek van de consumptie en van de consument. Hun acties waren er vanaf het begin op gericht om te bevorderen dat het welvaartsniveau van de consument evenredig zou stijgen met de prijs die hij bij aankoop van een goed had te betalen. In feite betekent dit reeds een aantasting van het eerder genoemd

* Drs. Hilkens is secretaris van de Nederlandse Gezinsraad. Voorts is hij onder meer vice-voorzitter van Konsumenten Kontakt, lid van de Commissie Consumenten Aangelegenheden van de SER en lid van het Raadgevend Comité van Consumenten in de EG. (Red.)

algemeen aanvaard uitgangspunt dat iedere produktie een bijdrage levert tot de welvaart. In de eerste tijd van de opkomst van het consumentisme — in West-Europa is dit een na-oorlogs verschijnsel — waren de acties van de consumenten-organisaties beperkt en met name gericht op voor de consument nadelige, zo men wil kwaadaardige uitwassen van een economie die zich toen in een sterke groeifase bevond. Men zou kunnen spreken van randverschijnselen die aan de kaak werden gesteld.

In de zestiger jaren heeft de aandacht van het consumentisme zich verder uitgebreid tot andere terreinen van het welvaartsproces. Niet alleen werd gezocht naar mogelijkheden om de consument systematisch voorlichting te geven over produkten zodat hij bij de aankoop daarvan optimaal zou kunnen handelen, maar ook andere gebieden, zoals de mededelingssituatie, kwamen binnen de belangstellingssfeer van de consumentenorganisaties te liggen. Toen in de zeventiger jaren in toenemende mate vraagtekens werden geplaatst bij de ongelimiteerde kwantitatieve economische groei, werd eerst vanwege de negatieve effecten daaraan verbonden, daarna ook op grond van milieu-overwegingen en tenslotte door de te verwachten schaarste aan energie en grondstoffen de vraag in hoge mate actueel hoe binnen dit kader de welvaart te optimaliseren.

Het reeds door de consumentenorganisaties aangetaste uitgangspunt van denken, dat iedere produktie leidt tot welvaartsvergroting, kwam nu helemaal op de helling te staan. De vraag die nu echter wel levensgroot op tafel kwam, was hoe het economisch proces zodanig zou kunnen worden gestuurd, dat optimalisering van de welvaart daaruit ook voor de toekomst zou kunnen resulteren.

SELECTIEVE GROEI

Van de zijde van de Nederlandse regering werd in verband met deze problematiek een economische structuur-nota aan de Tweede Kamer voorgelegd, met als titel: Nota inzake de selectieve groei¹. In deze nota werd het hele vraagstuk van de welvaartsontwikkeling geanalyseerd vanuit de noodzaak tot een selectieve of kwalitatieve economische ontwikkeling. Het feit dat ook toen reeds de problematiek van een groeiende werkloosheid zich in sterke mate deed voelen, heeft de wijze van presentatie van het vraagstuk van de selectieve groei op wezenlijke punten beïnvloed. Niettemin is in de nota duidelijk tot uitdrukking gebracht, dat in de toekomst bij de economische ontwikkeling met een aantal nieuwe facetten, zoals milieu, ruimtelijke ordening en grondstoffen rekening zou moeten worden gehouden. Daarbij is ook het consumptie-aspect als een belangrijke factor bij de ontwikkeling van een op continuïteit en selectiviteit gericht sociaal-economisch beleid erkend.

¹ Nota inzake de selectieve groei; Staatsuitgeverij, Den Haag; 1976.

Met name de kwaliteit van de economische groei, zo wordt opgemerkt², wordt in belangrijke mate bepaald door het karakter van de consumptie-groei.

Van consumentenzijde, met name door het *Konsumenten Kontakt*, is heftige kritiek geleverd op deze nota, omdat deze in grote mate tekort doet aan de plaats van de consumptie bij de ontwikkeling van een selectief groeibeleid. In een reactie op de nota is erop gewezen, dat zonder voldoende inzicht in de doeleinden van de consumptie-ontwikkeling een beleid waarbij de richting van de consumptie moet worden beïnvloed, niet veel meer zal kunnen zijn dan een slag in de lucht. Het ligt voor de hand dat, nu het standpunt, dat iedere produktie vanzelf leidt tot welvaartsvergroting, moet worden verlaten en een beleid wordt voorgestaan dat gericht is op selectieve groei, de allerbelangrijkste vraag is waarop die selectiviteit gericht moet zijn. Wat ligt dan meer voor de hand dan de richting te laten bepalen door het doel dat bij het economisch proces voorop staat, en dat is de optimale welvaart voor de bevolking. Zolang daarover geen duidelijkheid bestaat, is het nagenoeg onmogelijk om op de juiste wijze te selecteren bij het sturen van het economisch proces.

NOTA „CONSUMENT EN CONSUMPTIE“

Terecht is dan ook door de Tweede Kamer aan de regering gevraagd de Nota inzake de selectieve groei te completeren met een visie op het totale vraagstuk van de consumptie en van de consument. Inmiddels heeft de regering aan het verzoek van de Kamer voldaan door de aanbieding van de nota „Consument en Consumptie“ en wel in het najaar van 1979³. Van consumentenzijde wordt de nota beleidsarm genoemd. Dat is juist. Zij bevat slechts weinig aanknopingspunten voor een concreet consumptiebeleid. Toch kan deze nota die ook door de regering slechts als een terreinverkenning en niet als een beleidsnota wordt gekwalificeerd, een belangrijke bijdrage leveren voor een betere institutionele plaatsbepaling van het consumptievraagstuk in het geheel van de sociaal-economische ontwikkeling en van het in dat kader te voeren beleid. Zelfs al ontbreken in de nota de eerste aanzetten voor een beleid, de systematische analyse van het onderwerp doet de problematiek, waarom het daar gaat, duidelijk naar voren komen.

Bij de verdere ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid, kan er, zo mag worden aangenomen, niet aan worden ontkomen, met de in de nota inzake de problematiek van de consumptie gestelde diagnose rekening te houden. De aard van de problematiek zal waar nodig moeten leiden tot een aanpassing van de economische orde.

² Nota inzake de selectieve groei; pag. 53.

³ „Consument en Consumptie — een terreinverkenning“; september 1979.

ECONOMISCHE ORDE

Aan de economische orde is enige tijd geleden ook een studie⁴ gewijd door de wetenschappelijke instituten van het CDA. Onder de titel „Gespreide verantwoordelijkheid” wordt nagegaan hoe de nieuwe structurele vraagstukken op sociaal-economisch gebied, die na een periode van stormachtige groei van de laatste decennia op ons afkwam, moeten worden opgelost en hoe de bestaande economische orde daaraan moet worden aangepast. De studie gaat daarbij zo ver, dat de economische orde zelf ter discussie wordt gesteld. Het probleem-oplossend vermogen van onze huidige economische orde, zo lezen wij in de studie, „stuit thans zo onmiskenbaar op grenzen, dat wij haar zelf ter discussie moeten stellen”.

Men zou verwacht hebben, dat naast een aantal andere belangrijke sociaal-economische problemen, zoals de problematiek van energie, milieu en van grondstoffen, alsmede de verhouding particuliere bestedingen tegenover de collectieve uitgaven, ook de consumptieproblematiek daarbij een centraal aandachtspunt zou zijn geweest. Dat is niet het geval. Toegegeven moet worden dat het de schrijvers van de studie niet helemaal is ontgaan, dat er zich in de afgelopen jaren een consumentenbeleid ontwikkeld heeft. Temidden van andere belangrijke vraagstukken wordt terloops ook de mogelijkheid geopperd om consumenten op het niveau van het bedrijfsleven bij een aantal zaken te betrekken en voorts wordt de suggestie gedaan om ook de consumentenorganisaties op het zgn. mezo-niveau bij vraagstukken, die de consument aangaan, inspraak te geven. Aangenomen mag worden dat wanneer de terreinverkenning van de overheid over het consumptievraagstuk bij de discussies in de studiec commissie van het CDA bekend zou zijn geweest, het belang van de consumptieproblematiek wellicht op een meer adequate wijze bij de beschouwingen en bij de aanbevelingen zou zijn betrokken. Het is niettemin zinvol om bij deze beschouwing over de consumptieproblematiek een verbinding te leggen met de studie in CDA-kring. Niet alleen hangt de consumptieproblematiek sterk samen met de heroriëntatie op het terrein van de economische orde, maar bovendien biedt de in deze studie voorgestane constructie op het terrein van de economische orde openingen waarbinnen de consumptie-aspecten op een zinvolle wijze kunnen worden ingebouwd.

Na deze algemene oriëntatie zal eerst nader worden ingegaan op enkele hoofdlijnen van het consumptievraagstuk zoals dit in de terreinverkenning van de overheid te vinden is. Daarna zal getracht worden de consumptieproblematiek een plaats te geven in het patroon van de economische orde zoals dit in eerder genoemd CDA-rapport is beschreven.

⁴ Gespreide verantwoordelijkheid, een Christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde; 1978.

CONSUMPTIEBELEID

In tegenstelling tot consumentenbeleid is consumptiebeleid een nieuw en minder bekend begrip. *Consumentenbeleid* heeft te maken met maatregelen gericht op de bescherming van de consument en is met name door toedoen van de consumentenorganisaties een algemeen aarvaard beleidsonderdeel geworden. Dit geldt zeker waar het de gezondheidsaspecten betreft zoals die onder meer via de warenwet de aandacht krijgen. Maar ook op het sociaal-economische terrein wordt in toenemende mate erkend dat de positie van de consument zwak is en dat deze bescherming behoeft. Een wettelijke regeling inzake de misleidende reclame die op het ogenblik bij de Tweede Kamer in behandeling is, is daarvan een voorbeeld.

Anders is het gesteld met het *consumptiebeleid*. Dit is een nog nieuw begrip dat zijn vaste omlining nog moet vinden. Het is overigens alleszins zinvol, dat nu in de afgelopen jaren geleidelijk een afgerond beeld is verkregen van de gehele consumptieproblematiek waarmee onze hoog ontwikkelde economie te maken krijgt, gezocht wordt naar daarbij passende begrippen. Consumptiebeleid moet dan gezien worden als beleid op het terrein van de consumptie. Het is overigens niet zo dat consumptiebeleid in tegenstelling moet worden gezien tot consumentenbeleid. Er is wel eens gesuggereerd dat consumentenbeleid erop gericht is om de consumenten zo veel mogelijk te doen consumeren, terwijl consumptiebeleid te maken zou hebben met noodzakelijke consumptiebeperking, die via het beleid zouden moeten worden afgedwongen. Eerder is door mij verdedigd, dat consumentenbeleid en consumptiebeleid in elkaars verlengde liggen⁵. Beide zaken hebben immers te maken met de optimalisering van het economisch proces aan de consumptiezijde.

De regeringsnota „Consument en Consumptie” biedt een goed totaal overzicht van het geheel van de consumptieproblematiek. De doelstelling van een naar aanleiding van de analyse van de consumptieproblematiek te ontwikkelen consumptiebeleid wordt geformuleerd als: het verbeteren van de mogelijkheden om door middel van consumptie behoeften te bevredigen. Deze omschrijving kan gezien worden als een nadere explicitering van wat eerder genoemd is de optimalisering van het economisch proces aan de consumptiezijde. Teneinde verwijten van aantasting van de consumptievrijheid die uit de ontwikkeling van het consumptiebeleid zou resulteren reeds bij voorbaat de kop in te drukken wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat het consumptiebeleid zeker in eerste instantie voorwaardenscheppend van aard is. De relatie tussen het consumptiebeleid en het consumentenbeleid wordt aldus gezien dat het laatste als een onderdeel moet worden gezien van het veel ruimere terrein van het consumptiebeleid.

⁵ „De consumptiemaatschappij — een verkenning”; Politiek perspectief, juli/augustus 1972; pag. 37 e.v.

Naast factoren die betrekking hebben op het proces van vraag en aanbod en waarbij de positie van de consument in het geding is, zijn er immers vele andere vraagstukken op sociaal-economisch gebied aan de orde waarbij eveneens via een te voeren consumptiebeleid de mogelijkheid tot een betere behoeftebevrediging dient te worden overwogen. Het begrip consumptie wordt in de regeringsnota dan ook ruim genomen, zodat niet alleen de koop van goederen daaronder valt, maar ook het gebruik daarvan. Ook wordt geen beperking aangelegd voor de te behandelen problematiek tot de private sector, omdat ook in de collectieve sector — met name geldt dat voor quasi-collectieve goederen (openbaar vervoer, onderwijs) — consumptieproblemen aanwijsbaar zijn. Van bijzondere betekenis moet worden geacht, dat naast de markt- en budgetsector, ook de eigen produktie van particuliere huishoudingen (zoals arbeidsinspanning van de huisvrouw, diensten van familie of bureu, vrijwilligerswerk e.d.) binnen het belangstellingsveld zijn gekomen. Er wordt daarbij duidelijk nota van genomen, dat „de consument” eigenlijk een abstractie is die in feite nauwelijks voorkomt en dat de consumptieproblematiek in zijn wijde omvang gezien moet worden zoals die zich voordoet in het primaire samenlevingsverband van gezin of anderszins. Daar wordt immers ook het overgrote deel van de consumptiebeslissingen genomen. Vanuit het hierboven kort samengevatte uitgangspunt van de nota "Consument en Consumptie" wordt dan verder aandacht geschonken aan de hoofdgebieden waarop een consumptiebeleid moet worden ontwikkeld.

HET GOEDEREN- EN DIENSTENPAKKET

Een eerste belangrijk aandachtsgebied voor de consumptie is gelegen in de positie van de consument binnen het marktmechanisme. Er wordt gesproken van knelpunten die problemen oproepen aan de consumptiezijde. Uit deze problematiek heeft zich ook het traditionele consumentenbeleid ontwikkeld. Dit consumentenbeleid is gebaseerd op de volgende vijf grondrechten:

1. het recht op bescherming van gezondheid en veiligheid;
2. het recht op bescherming van economische belangen;
3. het recht op schadevergoeding;
4. het recht op voorlichting en vorming;
5. het recht op vertegenwoordiging.

Complementair daaraan voor wat het totale voorzieningspakket van goederen en diensten betreft, is er het aanbod van de zijde van de overheid. In dat gebied speelt het marktmechanisme niet of in veel mindere mate een rol. Essentieel uit het consumentengezichtspunt is dat in deze zgn. collectieve sector de besluitvorming tot overheidsaanbod van consumptieve goederen en diensten op geheel andere wijze verloopt dan in de particuliere consumptiesector. Uit een oogpunt van consumptiebeleid is het op dit terrein van belang hoe het aanbod zo kan worden gericht dat optimalisering aan consumptiezijde daaruit resulteert. Wellicht

dat bepaalde vormen van consumenteninspraak alsmede behoeftenonderzoek bij consumenten naar de aangeboden goederen en diensten op dat gebied een bijdrage kunnen leveren tot het oplossen van bestaande knelpunten.

In discussies over de nota „Consument en Consumptie” van de afgelopen tijd is erop gewezen dat er tussen het gebied van de particuliere sector en van de collectieve sector terreinen zijn gelegen die in het kader van het consumptiebeleid buiten schot dreigen te blijven. Dat betreft die terreinen waar via overheidsbeleid het economisch proces in niet onbelangrijke mate wordt beïnvloed, terwijl we toch te maken hebben met de particuliere sector. Voorbeelden daarvan zijn het landbouwbeleid en het beleid op het terrein van de gezondheidszorg. Er wordt voor gepleit om voor dit gemengd gebied een apart hoofdstuk in de nota op te nemen, met name ook omdat het veelal terreinen betreft die ook uit een oogpunt van consumptiebeleid van grote betekenis zijn.

CONSUMPTIEVERDELING EN CONSUMPTIEPATROON

De benadering van het vraagstuk van de consumptie in de regeringsnota wordt aanzienlijke verrijkt, doordat niet alleen het hele gebied van de voorziening van goederen en diensten wordt bestreken, maar doordat daarbij ook enkele als het ware dwarsdoorsneden zijn gemaakt. Door bij de analyse van de consumptieproblematiek de consument niet slechts te zien als een abstracte eenheid, maar in zijn functioneren binnen de primaire leefverbanden, is de vraagstelling verdiept naar de consumptieverdeling en naar het consumptiepatroon. Bij de consumptieverdeling staat de vraag centraal hoe dezelfde consumptiehuishoudingen in de tijd of onderscheiden groepen consumptiehuishoudingen zich bij de besteding van het beschikbare inkomen gedragen. Dat betekent dat ten aanzien van de inkomensbestedingen ook de omvang en de structuur van de consumptiehuishouding mede in de beschouwing wordt betrokken. Datzelfde geldt ten aanzien van het gebruik dat van quasi collectieve goederen en diensten wordt gemaakt. Ook het gebruik van de in de betreffende huishoudingen tot stand gebrachte eigen produktie is hierbij van belang.

Zonder nu hier op alle details te willen ingaan, kan gesteld worden dat het uit een oogpunt van consumptiebeleid van belang is in hoeverre de situatie en de ontwikkeling van de consumptieve mogelijkheden aansluiten bij de onderscheiden consumptiehuishoudingen. Tot het beleid dat in dit kader kan worden thuisgebracht behoort ook de participatie van de overheid in de budgetvoorlichting die door het nieuwe nationale instituut, het *NIBUD*, gegeven wordt.

FACETTENBELEID

Een laatste groot gebied waaraan in het kader van een consumptiebeleid

in de nota aandacht wordt geschonken betreft de relatie tussen het consumptiebeleid en het zgn. facettenbeleid. Het is een consumptiebelang van de eerste orde, dat er op het terrein van de ruimtelijke ordening en van het milieu een beleid ontwikkeld wordt, dat leidt tot een goed woon- en leefmilieu. Ook een verstandig gebruik van de schaarse grondstoffen en van energievoorraden is een consumentenbelang.

De doeleinden van een facettenbeleid op de genoemde gebieden lopen dan ook parallel met het consumptiebeleid. Wanneer beleidsmaatregelen op die gebieden worden overwogen, dan is het wel zaak deze eerst te toetsen aan de doelstellingen van het consumptiebeleid. Zo zou op het terrein van de ruimtelijke ordening ook op regionaal en plaatselijk niveau meer rekening kunnen worden gehouden met de woonwensen van de bewoners dan met de bouwers van woningen. Op dit punt is veel te weinig aandacht geschonken aan een actieve bevordering van de inspraakprocedures, ook op plaatselijk niveau. Het dichtdraaien van de gaskraan in de wintermaanden is weliswaar een probaat middel om energie te besparen, maar de vraag is of aan de consumptiezijde het middel niet erger is dan de kwaal.

Twijfel moet ook worden uitgesproken of via het prijsmechanisme een adequate besparing van het brandstofverbruik (met name is bedoeld het aardgas) in de huishoudens kan resulteren. Wij hebben hier te maken met een primair goed (warmte in de winter). Prijsverhogingen van energie zouden de totale uitgaven van de huishoudingen doen stijgen, maar nauwelijks tot volumedalingen bij het gebruik leiden.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden ter illustratie. Waar het op aankomt, is dat bij de verdere ontwikkeling van het facettenbeleid een toetsing van de te nemen maatregelen plaats heeft aan de consumptiedoelinden. De nota van de regering biedt daarvoor een basis. Een selectief groei-beleid gericht op een kwalitatieve welvaartsontwikkeling is het belangrijkste kenmerk van het consumptiebeleid zoals dat ook in de nota „Consument en Consumptie” wordt geschetst. Dat betekent, dat de doeleinden van het consumptiebeleid expliciet in het sociaal-economisch beleid moeten worden ingepast. Van de zijde van het *Konsumenten Kontakt* is dit aldus verwoord, dat het consumptiebeleid een van de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid zou moeten zijn. Daaraan zou nog kunnen worden toegevoegd dat op lange termijn de consumptiedoelstelling tot de alles overheersende doelstelling van het sociaal-economisch beleid zou moeten worden verklaard en dat op korte termijn en eventueel op middellange termijn op zijn minst een duidelijke afweging moet plaats hebben van de consumptiedoelstelling met de andere sociaal-economische doelstellingen.

De in het voorgaande aan de regeringsnota „Consument en Consumptie” ontleende schets van het consumptiebeleid heeft consequenties voor belangrijke onderdelen van het sociaal-economische proces en met name

ook voor het sociaal-economische beleid. Bestudeerd zal moeten worden hoe deze problematiek in de bestaande economische orde kan worden ingepast en in hoeverre deze economische orde daarin verder bijstelling behoeft.

CDA-STUDIE OVER ECONOMISCHE ORDE

Het komt ons zinvol voor om na deze globale uiteenzetting over de consumptieproblematiek zoals deze in de regeringsnota „Consument en Consumptie” wordt uiteengezet, terug te komen op de eerder genoemde studie „Gespreide verantwoordelijkheid” van het CDA. Met deze studie wordt immers beoogd de hedendaagse sociaal-economische problemen in hun onderlinge samenhang aan de orde te stellen en daarbij ook de economische orde te betrekken. De centrale vraag van de studie luidt: „Is de spreiding van en de toerusting met verantwoordelijkheid binnen onze economische orde, zoals die zich sinds de industriële revolutie heeft ontwikkeld tot een gemengde en georiënteerde economische orde, nog wel toegesneden op onze huidige en toekomstige sociaal-economische bedrijvigheid?” Aanleiding om de probleemstelling aldus te formuleren is, dat op het ogenblik zoveel verschillende economische problemen op ons afkomen, dat de vraag moet worden gesteld, of de economische orde daarop voldoende is toegesneden. Belangrijk is daarbij ook dat de onderscheiden economische problemen teveel geïsoleerd worden beschouwd en dat een totaal-visie daarbij ontbreekt.

De studie heeft de verdienste althans in hoofdlijnen de hele problematiek te overzien. De vraag die daarbij evenwel rijst, is, of de consumptieproblematiek die zich in toenemende mate aandient bij de CDA-studie voldoende en vooral ook in zijn totaalbeeld aan bod is gekomen. Een studie die een bijdrage wil leveren tot de toekomstige economische ontwikkeling en daarbij ook de economische orde wil betrekken, kan niet voorbijgaan aan de belangrijke vraag hoe met de beschikbare productiecapaciteit een optimale welvaartsvoorziening kan worden tot stand gebracht. Hoe groot de actuele problematiek van werkloosheid en van de collectieve voorzieningen ook is, bij de vraag naar een bijstelling of een herziening van de economische orde, dient de consumptieproblematiek zoals die in de nota „Consument en Consumptie” wordt beschreven, te worden betrokken.

Terecht kan hiertegen worden ingebracht dat de CDA-studie vele malen wijst op de consumentenvraagstukken en op de consumentenorganisaties. Het vraagstuk van de productiecapaciteit en de bestedingen wordt zelfs als een van de sleutelvraagstukken gesignaleerd. Daarbij wordt de vraag gesteld hoe binnen onze economische orde is te voorkomen, dat de bestedingen en daarmee de productiecapaciteit als sluitpost gaan fungeren bij het afwegingsproces tussen winstontwikkeling, geplande productiecapaciteit, ontwikkeling van inkomen, werkgelegenheid

en techniek. Het belangrijkste bezwaar dat naar onze mening tegen de behandeling van het consumptievraagstuk in de CDA-studie kan worden gemaakt, is dat de consumptieproblematiek te beperkt wordt gezien. Consumptie is in die gedachtengang een abstracte grootheid en de consument een individu, die produkten koopt. Ziet men, zoals de nota „Consument en Consumptie” dat doet, het consumptieproces in de huishouding in zijn brede betekenis van welvaartsbeleving en de consumptie als het kwalitatieve welvaartsniveau of levensstandaard, dan leidt dat vanzelf tot een andere plaatsbepaling bij een studie over de economische orde als nu in de CDA-studie is geschied.

Omdat een te beperkt uitgangspunt bij het formuleren van het consumptievraagstuk te kort doet aan een van de fundamentele sociaal-economische problemen van onze tijd, zou het wenselijk zijn wanneer de CDA-studie op dat punt wordt gecompleteerd. Voor wat betreft de in de CDA-studie uitgesproken wens om tot grotere spreiding van verantwoordelijkheid te komen, zou dit op twee punten tot verdieping van het inzicht kunnen leiden.

In de eerste plaats zou daardoor een betere toetsing kunnen plaats hebben voor de beantwoording van de vraag op welk van de drie geschetste niveaus (micro-, mezo- en macro-niveau) de verantwoordelijkheid moet komen te liggen voor de te nemen beleidsbeslissingen. Zodra immers de consumptiedoelstellingen duidelijk zijn, kan beter worden bepaald of realisering op micro- dan wel op mezo-niveau mogelijk is, alvorens tot het nemen van wettelijke maatregelen op macro-niveau wordt overgegaan.

In de tweede plaats zou een benadering van de consumptieproblematiek vanuit het primaire samenlevingsverband (gezin of anderszins) de mogelijkheid bieden om ook ten aanzien van de consumptiezijde van het economisch proces tot een verdeling van de verantwoordelijkheden te komen tussen de huishoudingen, de lokale gemeenschappen en de centrale overheid.

De les van Afghanistan

H. J. Neuman*

Als iemand zelf mag kiezen, zal hij er meestal niet voor voelen de *Cassandra* uit te hangen. Hij weet, of kan weten, dat de samenleving zelden prijs stelt op sombere voorspellingen of onaangename mededelingen. Ofwel zij slaat er in het geheel geen acht op, zij maakt de ongeluksprofeet en zijn uitlatingen belachelijk of zij laat hem op een andere manier van haar ongenoegen blijken. Het achttiende-eeuwse Frankrijk was bepaald niet de enige plaats waar men, om met Chamfort te spreken, de brandstichters ongemoeid liet en een vervolging instelde tegen degene die alarm sloeg. Daar komt nog bij dat wie één keer te vroeg of te vaak onraad meldt de waakzaamheid als zodanig een slechte naam bezorgt.

Moeten we dus maar net doen, of er door de bestorming van de Amerikaanse ambassade in Teheran op 4 november 1979 en de daarop volgende gijzeling van het ambassadepersoneel, door de influx met de Kerstdagen van tienduizenden sovjetmilitairen in Afghanistan en door de binnenlandse verbanning op 22 januari 1980 van de Russische dissident Andrei Sacharov eigenlijk niet zoveel veranderd is in de wereld? Is het voor ons, als West-Europeanen, niet de veiligste koers te volharden in de rol die wij onszelf hebben aangemeten: namelijk die van het wijze en ironische Athene dat het onervaren en onrustige Rome — bedoeld zijn hier uiteraard de Verenigde Staten — beleeft en be-daart? Ik denk het, eerlijk gezegd, niet. Het is na de Tweede Wereldoorlog al eerder gebeurd dat sovjetgevechtseenheden hun intrede deden in gebieden buiten de aanvaarde grenzen van de communistische wereld. In maart 1970 zond de Sovjetunie vier à vijf regimenten luchtverdedigings-troepen (uitgerust met de SA-3) en drie à vijf squadrons MiG-21's naar Egypte, in totaal tienduizend man¹. Maar zij waren er klaarblijkelijk niet op uit president *Nasser* aan de kant te zetten en zelf in Egypte de touwtjes in handen te nemen. Een jaar of vier later lieten de Sovjets zich door *Nassers* opvolger, *Anwar Sadat*, zoet naar huis terug sturen. Alle tekenen wijzen erop dat dit in Afghanistan heel anders is.

* De heer Neuman is directeur van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken. Hij was voorzitter van de commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU die het rapport „Vrede en veiligheid” opstelde. Hij is voorts onder meer lid van de Adviesraad Defensie-aangelegenheden en lid van de Adviescommissie inzake Vraagstukken van Ontwapening en Internationale Veiligheid en Vrede. (Red.).

¹ Henry Kissinger, „The White House Years”; Londen, 1979; pag. 576.

Het is in hoge mate onwaarschijnlijk dat *Hafizullah Amin*, zoals de sovjet-propaganda beweert, heeft verzocht om een tussenkomst van sovjet-troepen in zijn land die hem ogenblikkelijk en de macht en het leven heeft gekost. Het is in hoge mate onwaarschijnlijk dat zijn opvolger *Babrak Karmal* meer is dan een sovjetmarionet in Kaboel. Met andere woorden: de Sovjetunie heeft zich door haar interventie in Afghanistan nu voor het eerst na 1945 rechtstreeks en met militaire middelen meester gemaakt van een staat die buiten de aanvaarde grenzen van de communistische wereld is gelegen, een staat bovendien die, althans voor april 1978, deel uitmaakte van de groep van niet-gebonden landen. In Polen doet momenteel dit grapje de ronde: „De Russen zullen zeker Afghanistan verlaten, maar dan wel via Pakistan”.

Er was de Sovjetunie blijkbaar zoveel aan gelegen Afghanistan binnen haar invloedssfeer te trekken, c.q. te houden, dat haar leiders besloten liever openlijk te interveniëren dan lijdzaam toe te zien hoe het communistische regime aldaar ineens stortte of ophield pro-sovjet te zijn. De snelheid waarmee de sovjetlegerleiding de divisies die voor deze interventie nodig waren op de vereiste sterkte wist te brengen duidt op een periode van voorbereiding die eind oktober of uiterlijk begin november moet zijn begonnen. Dat is op zichzelf al een reden de overweldiging van Afghanistan te scheiden van het NAVO-besluit van 12 december 1979 om de kernwapens voor de middellange afstand in Europa te moderniseren. De achtergrond van dit ingrijpen door het Rode Leger is een andere. Wij houden elkaar al tientallen jaren voor — onverschillig hoe we over defensie, afschrikking, ontspanning enz. denken — dat de Sovjetunie wordt bestuurd door in wezen uiterst behoedzame figuren. Communistische leiders schrikken ervoor terug, zo verzekeren wij elkaar bij herhaling, onberekenbare risico's te nemen; als een van hen dit toch doet (en het loopt mis, zoals in het geval van *Nikita Chroesjtsjov*, die in het najaar van 1962 probeerde atoomraketten te stationeren op Cuba) dan beschuldigen de anderen hem van „avonturisme”².

Dat de machthebbers in Moskou in december 1979 het waagstuk van de invasie in Afghanistan desondanks hebben aangedurfd, hangt onder meer samen met het feit dat de Verenigde Staten — en in nog sterkere mate de andere Westelijke mogendheden — niet over voldoende machtsmiddelen in de betrokken regio beschikten om aan een dergelijke ontwikkeling het hoofd te bieden. Washington zag immers niet eens kans het chaotische Iran te pressen tot vrijlating van de Amerikaanse gijzelaars in de ambassade te Teheran. Zou het dan wel bij machte zijn de machtige colonnes van het Rode Leger de voet dwars te zetten op de wegen naar Kaboel, Kandahar en Herat? Ook voor de naaste toekomst hoeft de sovjetregering zich niet al te veel zorgen te maken. Zelfs tegen de tijd (medio jaren tachtig) dat de Verenigde Staten de aangekondigde „*Rapid*

² „Volkssdagblad”, Peking, 20 november 1964.

Deployment Force" van ruim 100.000 man geformeerd en van voldoende logistieke steun voorzien zullen hebben (inclusief het gebruik van faciliteiten in de onmiddellijke nabijheid van het confrontatiegebied) zullen de krachtsverhoudingen in dat deel van de wereld altijd nog aanmerkelijk in het voordeel van de Sovjetunie zijn. Haar mankracht is bijvoorbeeld veel groter en haar verbindingslijnen een stuk korter.

Misschien zal onder invloed van de crises in Iran en Afghanistan het binnenlandse verzet in Amerika tegen de „Rapid Deployment Force” tijdelijk minder luid opklinken. De Democratische senator en voormalig presidentskandidaat *George McGovern* (Zuid-Dakota) ziet bijvoorbeeld dit jaar zijn zetel ernstig bedreigd en daarom zal hij wellicht een deel van zijn kritiek op de RDF achter de kiezen houden. Maar iemand die net zo denkt als hij, de Republikeinse senator *Mark O. Hatfield* (Oregon), heeft nog in augustus van het vorig jaar samen met zesentwintig leden van het Huis van Afgevaardigden aan president Carter een brief vol bezwaren geschreven. Oprichting van zo'n strijdmacht zou volgens hen „de spanningen in het gebied opvoeren, de diplomatie in en het aanbod van olie uit die regio in gevaar brengen en, misschien het belangrijkste, de geloofwaardigheid van de Verenigde Staten als vredestichters ondermijnen”³. De opvattingen van mensen als McGovern en Hatfield zijn met name daarom van betekenis, omdat zij een aanwijzing vormen dat binnen de Verenigde Staten — maar daar niet alleen — grote onzekerheid bestaat over wat nu eigenlijk de aard en vooral de dynamiek is van de betrekkingen tussen Oost en West. Heeft ook *Jimmy Carter* zelf niet zeer onlangs een opmerkelijke bekering ondergaan waarvan de toekomst nog maar moet leren hoe bestendig ze is? De geschiedenis van na de Tweede Wereldoorlog vertoont wat dat betreft verscheidene heftige pendelbewegingen.

Nadat de Verenigde Staten enkele jaren achtereen de Sovjetunie min of meer haar gang hadden laten gaan bij de uitbreiding van haar invloedssfeer, achtten zij in 1947 de maat vol. Ze besloten elke verdere expansie te verhinderen, ongeacht of die nu de vorm aannam van een militaire invasie door sovjetstrijdkrachten dan wel van politieke subversie door plaatselijke communistische partijen. In maart van dat jaar kondigde president *Harry Truman* een militair hulpprogramma aan voor Griekenland en Turkije. In een boodschap tot het Amerikaanse Congres, die de geschiedenis zou ingaan als de „Truman Doctrine”, verklaarde hij dat „het de politiek van de Verenigde Staten moet zijn vrije volken te ondersteunen die zich verzetten tegen pogingen hen middels gewapende minderheden of door druk van buitenaf te onderwerpen...” *George Kennan*, hoofd van de splinternieuwe afdeling beleidsplanning van het State Department, vond de boodschap te hard; hij was bang dat ze de Sovjetunie zou prikkelen tot agressief optreden⁴. Niettemin was het

³ Richard Burt in „The New York Times”, 1 december 1979.

⁴ George F. Kennan, „Memoirs 1925-1950”, New York 1967, pag. 314-316; Dean Acheson, „Present at the Creation - My Years in the State Department”, New York 1970 (Signet), pag. 295.

deze zelfde Kennan die enkele maanden later — zij het onder schuilnaam — een verontrustende schildering gaf van wat de Sovjetunie beoogde. Zij voerde volgens hem een lange-termijnstrategie met het doel de regeringen van de „kapitalistische wereld” omver te werpen en ze te vervangen door een communistische orde. Dit oogmerk kon volgens hem slechts verijdel'd worden door een even vastberaden contra-strategie toe te passen. Vandaar dat „het voornaamste element van ieder Amerikaans beleid jegens de Sovjetunie... een op de lange termijn gerichte, geduldige maar vastberaden en waakzame bedwinging van Russisch expansionistisch streven” moet zijn ⁵.

De politiek van bedwinging of „containment” werd in Amerika zelf van links en rechts aangevallen. Links zag er de bevestiging in van de oude sovjetvrees voor een „kapitalistische omsingeling”. Deze kritiek kreeg onder meer gestalte, in 1948, in de campagne van *Henry Wallace* voor het Amerikaanse presidentschap. Het aantal stemmen dat hij behaalde, minder dan een miljoen, bleef verre bij zijn verwachtingen ten achter. Ter rechterzijde wilde men juist veel verder gaan dan „containment”; men gaf daar de voorkeur aan een actief terugdringen van de sovjet-invloed („roll-back”). De Europese vrienden en bondgenoten van de Verenigde Staten kwamen er geleidelijk toe in de „containment” een bolwerk te zien tegen gevaren die hen bedreigden. Tussen Amerika en West-Europa ontstond grosso modo een anti-communistische consensus. Van sovjetzijde ontwikkelde men uiteraard grote bezwaren tegen de nieuwe Amerikaanse politiek. Men nam daar gaarne een term over die in april 1947 was gelanceerd door de Amerikaanse financier *Bernard Baruch* en die op grote schaal in omloop was gebracht door de columnist *Walter Lippmann*: „de koude oorlog”. Het is een van de termen die senator *Daniel P. Moynihan* (D.-New York) onlangs heeft aangehaald als voorbeelden van wat hij noemde „semantische infiltratie”.

De Sovjetunie heeft al betrekkelijk vroeg geprobeerd bressen te schieten in de „containment” zelf maar zeker ook in de vrij algemene aanvaarding van dit begrip door de Westelijke wereld. Men moet het begin van deze pogingen misschien dateren in augustus 1953, toen sovjetpremier *Malenkov* een rede hield waarin de toon van schrille vijandigheid jegens het Westen, die Stalin en Molotov altijd hadden aangeslagen, ontbrak. Hij pleitte voor een vreedzaam naast elkaar bestaan van de beide maatschappelijke stelsels en wees er zijn toehoorders op dat een kernoorlog niet zou resulteren in de ondergang van het kapitalisme alleen maar in een algehele vernietiging ⁶. Wat was de motor achter het sovjet-streven naar ontspanning? President *Kennedy* had de neiging het „communisme” geen relevante categorie meer te vinden. Hij zag wel degelijk vijanden maar die heetten veeleer „instabiliteit” en „revolutie”. Hij

⁵ Mr. X., „The Sources of Soviet Conduct” in „Foreign Affairs”, juli 1947.

⁶ Adam B. Ulam, „Détente Under Soviet Eyes” in „Foreign Policy”, nr. 24 (Fall 1976), pag. 149-150.

meende dat de Sovjetunie, met een ongedurig China aan haar oostgrens, daar op eendere wijze over dacht en dat ze daarom de détente in haar vaandel schreef⁷. Een belangrijke factor was ook het economisch isolationisme van de Sovjetunie, met als consequentie haar onvermogen met het Westen gelijke tred te houden waar het de ontwikkeling en toepassing van hypermoderne technologieën aanging. Onder Breznev probeerde de Sovjetunie deze zwakheid aanvankelijk te overwinnen door détentes met Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland. Maar betere oplossingen dan rechtstreekse détente tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie deden zich niet voor⁸.

Een Franse commentator meende in juni 1967, ten tijde van de topontmoeting tussen president *Johnson* en premier *Kosygin* in Glassboro, dat de invloed van de Sovjetunie in de wereld voortdurend was teruggelopen sedert dit land zich officieel voor de détente had uitgesproken⁹. Zelf dacht de Sovjetunie daar volstrekt anders over. Maar bovendien zagen president *Nixon* en zijn veiligheidsadviseur *Kissinger* zich, na de Amerikaanse déconfiture in Vietnam, genoodzaakt de „containment“-politiek grotendeels uit te kleden. Waarschijnlijk deden ze dat — getuige hun mislukte pogingen het Congres mee te krijgen voor hernieuwde interventies in zuid-oost-Azië en Angola — met spijt in het hart, wrevelig dat blijkbaar geen andere wegen meer open stonden. Maar toch brachten zij een onmiskenbare koerswijziging tot stand.

Al voor hij president werd had *Nixon* tot de leiders van de communistische wereld gezegd dat het na een tijdperk van confrontatie tijd werd voor een tijdperk van onderhandelingen¹⁰. Als president had hij het over „new structures of peace“ en in juli 1969 formuleerde hij, in de officiersmess op het eiland Guam, ook een doctrine, net als Truman vóór hem. Volgens *Nixon* zouden de Verenigde Staten hun militaire macht voortaan hoofdzakelijk indirect uitoefenen, d.w.z. dat zij vanuit de tweede lijn economische en militaire steun zouden verlenen aan landen die bloot stonden aan bedreigingen met agressie en die bereid waren voor de verdediging van hun vrijheid de eigen strijdkrachten in te zetten. Het duo-*Nixon/Kissinger* legde zich erbij neer dat er op het niveau van de strategische kernwapens tussen de Verenigde Staten en de USSR een toestand van pariteit intrad. De Amerikaanse betrokkenheid bij de oorlog in Vietnam — in natuurlijke kleuren binnengebracht bij miljoenen huisgezinnen — wekte twijfel en weerzin bij het publiek in de Verenigde Staten en Europa. De revisionistische geschiedschrijving droeg ertoe bij dat de anti-communistische consensus in de Westelijke wereld verdween. Nog altijd werd men in West-Europa sterk beïnvloed door het Amerikaanse voorbeeld, maar hier en daar gingen groepen en

⁷ Andrew Kopkind in „The New Statesman & Nation“, 12 juli 1968.

⁸ Theodore Draper, „Appeasement and Détente“ in „Commentary“, vol. 61/2 (februari 1976), pag. 28.

⁹ Maurice Duverger in „Le Monde“, 24 juni 1967.

¹⁰ Toespraak tot de Republikeinse Nationale Conventie te Miami Beach, Florida, 8 augustus 1968.

individuen ertoe over de Verenigde Staten meer te zien als een anti-model dan als een model.

President Carter ging vervolgens zo ver te verklaren dat het verhaal van het sovjetexpansionisme een mythe was en dat er dus ook geen behoefte bestond aan „containment”. In een vermaarde toespraak tot de universiteit van Notre Dame in South Bend (Indiana) zei hij op 22 mei 1977 dat Amerika nu vrij was van die overmatige vrees voor het communisme „die ons er eens toe bracht elke dictator te omhelzen die onze vrees deelde”. De werkelijke bedreiging van de vrede was volgens hem gelegen in een wereld „die voor één derde rijk en voor tweederde hongerig” was ¹¹. Het was deze zelfde Carter, die, zoals gezegd, in een Oudejaarsinterview voor de televisie opmerkte: „Mijn zienswijze over de Russen is de afgelopen week ingrijpend veranderd dan zelfs in de voorafgaande tweeënehalf jaar” ¹². En in zijn boodschap tot het Congres over de „State of the Union” verzekerde de president op 23 januari 1980 dat de Verenigde Staten „alle noodzakelijke middelen, met inbegrip van militair geweld” zullen gebruiken om een aanval op de Perzische Golf af te slaan ¹³. Dat is in dit verhaal dan al de derde presidentiële doctrine.

Wij zien dus nu Amerikaanse senatoren die huiverig staan tegenover een „Rapid Deployment Force” omdat die de Sovjetunie zou kunnen provoceren. We zien andere senatoren die de defensiebegroting opjagen en niets meer willen weten van wapenbeheersing. We zien een president die een politieke „volte-face” van jewelste maakt. We zien een West-Europa dat hem dat eigenlijk kwalijk neemt en dat zich vol heimwee de dagen herinnert waarin het Jimmy Carter kon prijzen voor zijn „mature restraint”.

De vragen die in wezen op ons afkomen — niet alleen op de Amerikanen, maar net zo goed op ons in West-Europa — zijn in het verleden ook al meermalen gesteld: waar zijn de machthebbers in Moskou in laatste instantie op uit, welke rol hebben zij het land dat zij leiden in de wereld toebedeeld? Het antwoord op die vragen plaatst ons voor grote en belangrijke dilemma's. We kunnen de Sovjetunie beschouwen als „au fond” een staat zoals vele andere: een tikje lastig in de omgang omdat ze zo vasthoudend opkomt voor haar eigen belangen en omdat ze zo zichtbaar tekort schiet in democratische gezindheid, maar overigens vatbaar voor rede en op termijn verlangend naar de lichte bewusteloosheid van welvaart en aanzien. Maar we kunnen deze staat ook zien als het bruggehoofd van een totalitaire ideologie, in dit geval het communisme, die er uiteindelijk naar streeft de hele wereld naar haar hand te kunnen zetten.

¹¹ Official Text, USIS Den Haag, 22 mei 1977.

¹² David Binder in „The New York Times”, 1 januari 1980.

¹³ Official Text, USICA Den Haag, 23 januari 1980.

Daar gaat in feite de twist over die een dissident als *Solzhenitsyn* voert met veel Westelijke of in het westen verblijf houdende intellectuelen. Volgens hem is het communisme bezield van een radicale vijandigheid jegens de hele mensheid. Er zijn geen „betere” varianten van het communisme. Er is geen mogelijkheid dat het communisme er „vriendelijker” op wordt. Het communisme kan als ideologie niet overleven zonder gebruik te maken van terreur. Het is volgens hem derhalve uitgesloten met het communisme op een en dezelfde planeet te coëxisteren. *Solzhenitsyn* schrijft over het communisme: „Ofwel het zal zich verbreiden, als een kwaadaardige woekering, en zo de mensheid ten gronde richten, of de mensheid zal moeten zien van het communisme af te komen (en zelfs dan geconfronteerd te worden met een langdurige behandeling wegens secundaire tumoren)”¹⁴. Het is in zijn ogen dan ook een kapitale blunder de naam Rusland te misbruiken als men de Sovjetunie bedoelt. Rusland en het Russische volk zijn onderworpen, uitgebuit en onderdrukt door het communisme; ze zullen, als daar eenmaal een eind aan is gekomen, 150 of 200 jaar vrede en nationale integriteit nodig hebben om te kunnen herstellen¹⁵.

Degenen in Amerika en Europa wier beeld van de Sovjetunie volledig afwijkt van dat van *Solzhenitsyn* c.s. laten zich de hoop niet ontnemen dat dit land op den duur toch, gegeven een zekere welwillendheid in inschikkelijkheid onzerzijds, zijn eisen en pretenties zal blijken in te tomen, geen principieel bezwaar aantekent tegen een convergentie van maatschappelijke stelsels en geen aanleiding geeft tot bijzondere waakzaamheid. Waarom laten zij zich die hoop niet ontnemen? In verreweg de meeste gevallen *niet* omdat zij beter dan *Solzhenitsyn* zouden weten hoe de Sovjetunie er van binnen uitziet. Waarschijnlijk evenmin omdat de gestage opbouw (en nu ook het gebruik) van militaire macht door de Sovjetunie zo'n uitermate geruststellende aanblik biedt. Neen, ik vrees dat althans sommigen een beeld à la *Solzhenitsyn* — dat overigens niet zo ingrijpend verschilt van dat van de „jonge” Kennan — verwerpen omdat het hen zou dwingen allerlei op zichzelf juiste of sympathieke idealen prijs te geven of voorlopig te vergeten.

Want wat is het vooruitzicht als de Sovjetunie nu eens *niet* de status-quo-mogendheid is die velen in haar zien? Dan moeten we rekening houden met de mogelijkheid dat ze zal proberen West-Europa en de Verenigde Staten uit elkaar te spelen en deze gebieden vervolgens, stuk voor stuk, als ongewenste machtscentra te neutraliseren of aan haar wil te onderwerpen. Afghanistan heeft ons geleerd dat ze geen principiële bezwaren koestert tegen de toepassing van militair geweld. Natuurlijk is zij er zich, in het voetspoor van Malenkov, van bewust dat een nucleair conflict, als het maar even kan, dient te worden vermeden: de

¹⁴ Aleksandr Solzhenitsyn, „Misconceptions about Russia are a Threat to America” in „Foreign Affairs”, Spring 1980, pag. 797.

¹⁵ *Ibid.*, pag. 814.

risico's die daaraan vastzitten zijn te onberekenbaar. Maar men moet in Moskou wel ziende blind zijn als men daar niet vaststelt dat in West-Europa de strategische wil, d.w.z. de bereidheid overeenkomstig de conceptie van de „flexible response”-strategie tenslotte kernwapens ook werkelijk in te zetten, hard aan het slinken is. Dat hangt voor een deel samen met de toegenomen kwetsbaarheid van de Verenigde Staten; het heeft ook te maken met de angst die de verschrikkelijke uitwerking van het kernwapen, de West-Europeanen zelf inboezemt, de zgn. zelf-afschrikking¹⁶.

De beste remedie zou in ieder geval zijn dat de Verenigde Staten en West-Europa elkaar steviger bij de hand pakken en niet toelaten dat er tussen hen wordt gestookt. Welnu, haast alle zojuist vermelde op zichzelf juiste of sympathieke idealen die worden gekoesterd in West-europese en christen-democratische kring verkeren met zo'n beleid op gespannen voet. Ik noem: het versterken van de Europese eigenheid, het hernemen van een zekere vrijheid tegenover Amerika, drastische ontwapeningsstappen (of -overeenkomsten) en verregaande identificatie met vooruitstrevende bewegingen in de Derde Wereld.

Het is niet mijn bedoeling in dit artikel aan te tonen of er zonder meer van uit te gaan dat de Sovjetunie de wereldveroveraar-in-spé is waarvoor ze vroeger werd gehouden door Kennan en nu nog door Solzhenitsyn. Evenmin verdedig ik de stelling dat de Sovjetunie „au fond” een staat is als vele andere. Ik wil alleen betogen dat we het na de overweldiging van Afghanistan en na de schoorvoetende steun die Amerika terzake van zijn gijzelaars in Teheran van West-Europa heeft ontvangen eigenlijk niet weten. Ook als wij de hier genoemde ontwikkelingen in verband brengen met sommige andere blijven beide mogelijkheden denkbaar. Ik noem de omstandigheid dat de Sovjetunie binnenkort ophoudt netto-exporteur van energie te zijn en netto-importeur wordt. Ik noem verder de (deels militaire) activiteiten die zij, samen met Cuba, de Duitse Democratische Republiek e.a., bedrijft in Zuid-Jemen, Ethiopië en diverse andere Afrikaanse kuststaten. Wat we hier aan het werk zien kan net zo goed de totalitaire ideologie zijn die een greep naar de wereldhegemonie voorbereidt als de nationale staat die voor de komende jaren zijn belangen probeert veilig te stellen.

En om de zaak nóg gecompliceerder te maken laat ik een aanvullende opmerking volgen. We moeten de mogelijkheid niet uitsluiten dat de machthebbers in Moskou zelf nog in dubio verkeren; met andere woorden: dat ze het van de reacties van het Westen laten afhangen of ze het pad naar de wereldhegemonie zullen verkennen of niet. Ze hebben een bepaalde voorstelling van de publieke opinie in een laat-kapitalistische samenleving. Als wij daaraan beantwoorden, als wij een behoefte zouden demonstreren aan eindeloos praten en bemiddelen, als wij ons

¹⁶ „Vrede en Veiligheid”, rapport van een commissie ingesteld door de wetenschappelijke instituten van het CDA; Den Haag 1979; pag. 49.

sterk maken voor het niet als eerste gebruiken van kernwapens, als wij blijk geven van de wens liever elk ander probleem onder ogen te zien dan Afghanistan en straks misschien Joegoslavië en als wij ons huiverig tonen bepaalde risico's met de Verenigde Staten — uiteraard na behoorlijke consultatie — te delen, dan brengen wij de sovjetleiders wellicht ernstig in bekoring. Toen Göring in 1938 in de gaten kreeg dat het met militaire middelen op het kussen helpen van een nationaal-socialistische regering in Oostenrijk weinig verzet, ja zelfs geestdrift ontmoette, telegrafeerde hij naar Hitler in Linz: „Warum machen wir es nicht ganz?“, met andere woorden: waarom gaan we niet meteen over tot de annexatie van Oostenrijk? ¹⁷.

Economische en cultureel-sportieve sancties zijn, zelfs al worden ze niet volledig geëffectueerd, een gedegen en tevens geweldloos middel om de sovjetbevolking aan haar verstand te brengen dat, zo haar regering zich aan de soevereiniteit van een ander volk vergrijpt, dit zeker niet geschiedt met instemming van de buitenwereld. Ik kan daar, met de beste wil van de wereld, geen „overreactie“ in zien. Integendeel, het zijn methoden die je typisch Europees zou kunnen noemen, ware het niet dat sommigen onder ons Amerika (dat het initiatief nam) inderdaad tot anti-model hebben verheven.

Het is niet zo eenvoudig aan te geven wat, in het licht van de hierboven beschreven onzekerheden, nu precies onze politieke leidraad moet zijn. Maar een paar hoofdlijnen tekenen zich wel af. West-Europa moet voorkomen dat er tussen zichzelf en de Verenigde Staten (nog meer) verwijdering ontstaat. Het moet blijven insisteren op de naleving van alle mensenrechten, dus ook van de politieke. Het moet de voortgang of de hervatting bevorderen van het wapenbeheersingsgesprek, maar niet tot elke prijs: het is nu bepaald geen tijd voor ongewone toegeeflijkheid jegens de Sovjetunie en de overeenkomsten die worden nagestreefd moeten concreet zijn, met gepaste aandacht voor verificatie en non-circumventie. En tenslotte gaat het niet aan dat West-Europa, als in het Midden-Oosten vitale Westelijke belangen worden bedreigd, zich op het standpunt stelt dat het daar niets mee te maken heeft, enkel en alleen omdat een van zijn voornaamste verdragsverplichtingen niet verder reikt dan de Kreeftskring.

Europa zou het advies ter harte kunnen nemen van een Amerikaanse president, die nu eens geen doctrine op zijn naam heeft gebracht — misschien omdat hem de tijd ervoor ontbrak —, *James Garfield*: een pond moed is op zijn tijd van meer belang dan een ton geluk“.

¹⁷ H. J. Neuman, „Arthur Seyss-Inquart - Het leven van een Duits onderkoning in Nederland“; Utrecht/Antwerpen 1967; pag. 108.

Centraal-Azië: sovjetrepublieken of moslimstaten?

Vraaggesprek van A. C. H. M. de Kok met L. C. Biegel*

Voor een goed begrip van de islamitische wereld is het van belang dat u voor de lezers van Politiek perspectief in het kort uiteenzet wat de theologische en religieuze uitgangspunten zijn van de islam. Welke verbindingslijnen zijn er met het Oude Testament en in welke opzichten is de islam te vergelijken met het christendom?

De drie godsdiensten zijn uit dezelfde streek ontstaan. De islam heeft raakpunten zowel met het jodendom (Oude Testament) als met het christendom. Dat betekent dus dat ook de joodse profeten en ook Jezus van Nazareth als authentieke voorlopers van Mohammed in de Koran zijn erkend. Het is zelfs zo dat de moeder van Jezus, Maria, de enige vrouw is die met name in de Koran wordt vermeld. Een en ander betekent dat de drie godsdiensten een strikt monotheïstisch geloof met elkaar gemeen hebben. De islam benadrukt misschien wat sterker de alomvattendheid van de godsdienst op alle sectoren van zowel het openbare als het particuliere leven. Alle sectoren van het leven staan onder het normenstelsel van de islam. De islamitische staat is een staat waar God zelf hoofd van is. Mohammed is zijn plaatsbekleder. Na de dood van Mohammed bekleeden de kaliefen de plaats van God op aarde. Een scheiding tussen kerk en staat is in de islamitische staat in principe niet mogelijk. Alles is doorweven en omgeven met het islamitische normenstelsel waar men zich als moslim aan moet houden. Omdat de christenen en de joden door de moslim als min of meer verwant worden gezien — want God heeft zich ook aan hen geopenbaard — is de islam veel toleranter geweest tegen andersdenkenden dan de praktijk was in Europa. Hier hebben we godsdienstoorlogen gekend, kettervervolgingen, brandstapels, de gehele vaderlandse geschiedenis getuigt daarvan. Maar dat is in de islam niet het geval. De moslims hebben joden, christenen en andere monotheïstische godsdienstbelijders een soort autonomie in eigen kring toegestaan, mits zij zich bleven realiseren dat ze tweedegrads burgers waren. Dat is ook de reden waarom tot op de dag van vandaag al die afwijkende religieuze gemeenschappen in de Arabische wereld in stand zijn gebleven.

* Drs. De Kok (de interviewer) studeerde Slavische talen en Ruslandkunde aan de Universiteit van Amsterdam.
Dr. Biegel is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Universiteit van Amsterdam; hij is verbonden aan het documentatiecentrum voor Nieuwste Geschiedenis. (Red.).

Hoe moet men de kruistochten plaatsen in dit geheel?

De kruistochten zijn een rampzalig gebeuren geweest voor het Midden-Oosten, want wat uit Europa naar het Midden-Oosten kwam behoorde nu niet direct tot het fijnste deel van de Europese natie. De kruisvaarders hebben zich schuldig gemaakt aan vreselijke roof- en moordpartijen en hebben bijvoorbeeld bij de inname van Jeruzalem de gehele joodse gemeenschap afgemaakt. Het christendom heeft zich twee eeuwen lang in een deel van het Midden-Oosten staande kunnen houden en er is een soort uitwisseling geweest die ertoe heeft geleid dat Europa veel van het Midden-Oosten heeft overgenomen. Dat punt is in onze eigen geschiedenis onderbelicht. De Arabisch-islamitische beschaving is namelijk één van de bronnen geweest van de Renaissance-beweging in Europa. De wiskunde en een groot gedeelte van de Arabische literatuur hebben een belangrijke stoot gegeven aan de Europese wetenschap. De ridderromantiek gaat terug naar Arabische oorsprong. De zeevaart is ook door de Arabieren naar Europa gebracht, stukken van de oude Griekse filosofie — van Arabische commentaren voorzien — hebben een grote rol gespeeld in de gang naar modern denken. Men kon zich in Europa daardoor enigszins ontworstelen aan de dwang van de kerk ten aanzien van het wetenschappelijke denken en doen.

We zagen toen dat de Europese studenten — wanneer zij met de laatste belangrijke wetenschappelijke vooruitgang wilden kennismaken — naar de Arabische universiteiten trokken. Er ontstond een soort veroosterlijgingsproces. De mensen die langere tijd daar woonden gingen over op Arabische taal en dracht. Nu zie je verwesterlijgingsprocessen optreden. Vele intellectuelen uit de Oosterse wereld gaan naar het Westen toe en raken verwesterd. Toen was het net andersom, maar we hebben het voor een groot deel uit onze herinnering weggedrukt en in de meeste geschiedenisboeken staat niet vermeld wat de Europese wereld aan de Arabisch-islamitische beschaving verschuldigd is.

Gezien het eerste gedeelte van uw antwoord kan dus gesteld worden dat er tussen moslims een sterk gevoel van saamhorigheid bestaat; ook als de etnische en politieke loyaliteiten sterk uiteenlopen.

Ja, want de kerkelijke hiërarchie die je in het christendom aantreft, bestaat in de islam eigenlijk niet. God is de gezaghebber. De kaliefen voeren de wil van God uit en handhaven wat Hij aan rechtsregels gegeven heeft. Er zijn wel mensen die geschoold zijn in de uitleg van de Koran, maar die hebben geen hiërarchisch gezag. De moslim is eigenlijk priester voor zichzelf. Bovendien is iedere moslim voor een andere moslim een broeder. Dat is wat Mohammed gesteld heeft: er mag geen onderscheid zijn. Wat voor huidskleur je hebt, wat voor taal je spreekt, je afkomst uit welk deel van de wereld dan ook, maakt geen verschil. Binnen dat sterk theocratische gegeven is dat een democratisch element in de islam.

De islam heeft zich vanuit Mekka als een inktvlek uitgebreid tot ver in Centraal-Azië. Was het christendom in die streken wat agressiever geweest dan had de sovjetleiding nu niet met islamitische probleemgebieden gezeten. De Uzbeken, Azerbeidsjani's, Turkmeneren, Kazachen, Tataren, Tadziken, Kirgizen, zijn allen van Turks-Arabische oorsprong en vormen — zoals Churchill dat uitdrukte — de weke onderbuik van de Russische krokodil. Toch lijkt me die beeldspraak van hem niet geheel juist omdat deze volkeren nu niet en ook onder de tsaren niet als een volstrekt geïntegreerd deel van het rijk konden worden beschouwd. Hoe hebben de tsaren in de loop der eeuwen zich ten opzichte van hun islamitische onderdanen opgesteld?

Door de Russische tsaren is een geweldig stuk imperialisme bedreven dat — vooral in de negentiende eeuw — een uitloeijsel was van een enorme rivaliteit met een andere wereldmacht, Engeland. Het ging er de Russen om een groot gedeelte van Centraal-Azië in handen te krijgen om onder meer de Engelsen te kunnen bedreigen in hun bezittingen in India en om ze de voet dwars te kunnen zetten in Perzië. Perzië, India en Afghanistan waren eigenlijk de grote brokken en daar kwam ook Tibet nog bij. Er was toen trouwens nog een andere speler in het spel, China. Maar China was de zwakste partij, vandaar dat het Tibet vrijwel moest afstaan. In dat kader was er een Russische opmars naar het oosten over de Centraal-Aziatische steppen de verschillende islamitische rijken binnen. Zo kwamen die volkeren binnen de Russische machtsfeer te liggen. In Perzië en Afghanistan bood Engeland tegenwicht. De Engelsen hebben geprobeerd om Afghanistan onder hun heerschappij te brengen. Ze hebben twee oorlogen met Afghanistan gevoerd, die beide voor Engeland slecht afliepen. Toen is er een soort overeenkomst gesloten waarbij Afghanistan en Perzië als bufferstaten tussen de Russische en Engelse machtsfeer met rust gelaten zouden worden.

Toen Lenin in 1917 de eerste steen legde van de huidige sovjetstructuur, was hij zich goed bewust van de onverenigbaarheid van de communistische leer en de levensfilosofie van de islamiet. Voor Lenin was het atheïsme een belangrijke leerstelling van het communisme, maar hij zag wel in dat hij in het belang van de zaak voorlopig met de godsdienst moest leren leven. Hoe hebben de islamieten de nationaliteitspolitiek van Lenin en Stalin vanuit hun optiek ervaren?

Onder Lenin werden een aantal redelijk aanvaardbare richtlijnen ten aanzien van de nationaliteiten wel toegepast. Er mocht een soort autonomie van de eigen cultuur blijven bestaan. *Stalin* heeft gezegd dat uit de veelheid van volkeren in de Sovjetunie een socialistische samenleving moest worden gevormd; socialisme naar vorm en inhoud. Sommige culturele afwijkingen werden echter getolereerd; men mocht bijvoorbeeld de eigen taal blijven gebruiken en eigen kranten uitgeven. Alleen op het gebied van de godsdienst is de officiële sovjetlijn af en

toe hard aangekomen, vooral onder Stalin. In de periode van de grote zuiveringen is het aantal gezuiverden — vooral partijfunctionarissen — procentueel het grootst uit de islamitische republieken. Stalin was voortdurend bang voor bourgeois-nationalisme in de republieken. In de tijd van *Chroestsjow* komt dat weer naar voren en nu nog. Er zijn ook talloze berichten in de plaatselijke sovjetpers waaruit kan worden afgeleid dat in verschillende steden in islamitische republieken nog zoiets als een koloniale samenleving bestaat. Je vindt er Europese stadswijken en inheemse stadswijken. Verder zie je vaak dat de communistische elite van de islamitische volken, die dus bepaalde functies heeft in de partij of het staatsapparaat, eigenlijk een dubbelleven leidt. Overdag is zij gewoon sovjetfunctionaris, maar in de vrije tijd komt ze in een andere wereld.

In de sovjetpers lees je wel eens rellen over huwelijken volgens islamitische zeden en over ritueel schapen slachten in aanwezigheid van een geestelijke en meneer x of y, partijfunctionarissen!!

Ja er zijn ook kleine plagerijen; extra zwaar werk laten verrichten in de vastenmaand of het serveren van erwtensoep met varkensvlees in de fabriekskantines waar moslims werken. Er is een voortdurende spanning, maar je kunt ook zeggen dat de communistische elite van de moslimvolkeren als een soort scherm fungeert en toch ook een soort bescherming is voor de eigen bevolkingsgroep; een beetje afscherming van de officiële sovjetstructuur. Islam-symbolen worden niet zozeer als religieuze symbolen benadrukt, maar als symbolen in dienst van de eigen identiteit. Men wil geen Rus zijn, maar Uzbek of Tadzjik.

Ik denk aan het antagonisme in Polen tussen staat en kerk. Dissidenten verschuilen zich daar vaak achter het kerkgezag. Men voelt zich daarvoor toch een beetje onkwetsbaar. Hoe is dat in de sovjet-moslimrepublieken?

Dat is wat het kerkgezag betreft in de Sovjetunie veel minder. Maar men kan zich in de sovjetrepublieken, als het werkelijk tot een grote confrontatie komt, verschuilen achter de gehele islamitische wereld. Stalin mocht dan geen behoefte hebben aan banden met de Arabische wereld — zijn opvolgers hebben dat wel en zij moesten in toenemende mate rekening houden met de eventuele weerslag van anti-islamitische maatregelen op de rest van de islamische wereld.

Voor Lenin en Stalin was het moslimprobleem niet alleen een intern probleem. Juist omdat de Centraal-Aziatische republieken aan Iran, Pakistan en Afghanistan grensden hadden zij rekening te houden met reacties vanuit die moslimsamenlevingen. Welke rol speelde de conferentie in Bakoe in 1921 in dit verband?

De conferentie van Bakoe in 1921 is niet voor 100 % een kwestie geweest die te maken had met de Russische houding ten aanzien van

de wereld van de islam. Het was een conferentie om de leiders, vooral nationalistische leiders, uit de toen nog vrijwel voor 90 % onder Europese heerschappij levende Aziatische gebieden aan de kant van de Sovjetunie te krijgen. De toenmalige voorzitter van de Komintern, *Sinowjew*, hield daar een historische rede, waarin hij zei dat er tussen de Sovjetunie en de koloniaal geregeerde landen in Azië een band bestond door het feit dat men een gemeenschappelijke vijand had in het Britse en Westerse imperialisme. Toen heeft de Sovjetunie aangeboden, los van ideologische verbondenheid, aan deze landen hulp te geven in hun vrijheidsstrijd. Om te beklemtonen dat het niet ging om een ideologische band, wees hij op het feit dat de Sovjetunie bijvoorbeeld hulp verschaftte aan Kemal Atatürk. Van hem kon je veel zeggen, behalve dat hij een vriend van de communisten was.

De sovjetleiders hebben vele pogingen gedaan om de islamitische wereld te doen geloven dat communisme en islam niet onvereenigbaar zijn. Zo werden in de jaren vijftig delegaties uit de islamitische wereld naar de Sovjetunie uitgenodigd om met de praktijk in Centraal-Aziatische republieken kennis te maken. Wat voor resultaat hebben dit soort politieke manoeuvres in de verhouding Sovjetunie - islam?

Dat is moeilijk te schatten. Je kunt zeggen dat de delegatieleiders uit arme Aziatische moslimgebieden natuurlijk onder de indruk raken van de materiële welvaart die er ongetwijfeld in de islamitische sovjet-republieken bestaat in vergelijking met de toestand in eigen land. Dat is nu nog zo. Er is een flink stuk industriële ontwikkeling op gang gekomen. Vooral op economisch gebied is duidelijk dat de sovjet-islamitische republieken veel verder zijn op de weg naar welvaart en welzijnszorg dan bijv. Bangla-Desh en Pakistan. Men werd in de islamitische staten niet zozeer beïnvloed door de bezoeken aan verschillende sovjet-islamitische republieken, maar veeleer door de steun die de Sovjetunie — in het kader van het grote diplomatieke roebel en dollar spel om de loyaliteit van de derde wereld — heeft gegeven tegen het imperialisme van de kant van het Westen.

Als we ervan uitgaan dat er een sterke solidariteit onder de moslimvolkeren bestaat, in hoeverre is het dan reëel te stellen dat de Sovjetunie Afghanistan is binnengevallen uit angst voor (religieuze) „besmetting” van haar moslimonderdanen? Ik herinner me in dit kader een uitspraak van u (aug. '79) waarin u zegt dat Iran al lang steun verleende (onder Khomeiny) aan islamitische groeperingen in Afghanistan die zich verzetten tegen het zich marxistisch noemende en toen al door de Sovjetunie gesteunde bewind.

Ik weet niet of het juist is om te zeggen dat de Sovjetunie zuiver en alleen Afghanistan is binnengevallen omdat zij bang was dat er „besmetting” zou optreden van de islamitische volkeren binnen de Sovjetunie. Het is één van de argumenten. Ik meen dat de Sovjetunie in het

spel om de macht, in het gebied waarin zoveel voor het Westen op het spel staat, haar invloed die zij in Afghanistan eigenlijk altijd heeft gehad, wilde vergroten door het in het zadel helpen van een marxistisch bewind. Dat marxistische bewind heeft zich, en dat is voornamelijk onder president *Hafizullah Amin* geweest, nogal tegen de islam gekeerd. Het heeft onmiddellijk de scholen voor gemengd onderwijs opengesteld en de invloed van de geestelijkheid teruggedrongen; kortom een zeer harde lijn tegenover de islam gevoerd. Dat heeft tot verzet geprikkeld, en men is toen tot een guerrillastrijd overgegaan. Deze strijd verliep niet zonder succes. De Sovjetunie kwam voor de keus te staan: het bewind, dat door haar in het zadel was geholpen en dat zich marxistisch noemt, aan zijn lot overlaten met de kans dat het uit het zadel zou worden gewipt (de precedent-werking voor de Oosteuropese landen zal waarschijnlijk ook wel een punt van overweging zijn geweest) of ingrijpen. Maar ingrijpen kan gevolgen hebben voor de vorm van verzet en anti-Russische sentimenten in de islamitische wereld.

Op dat moment zette de Sovjetunie haar vriendschapspolitiek ten opzichte van de islamitische wereld op het spel.

Precies, maar de anti-Westerse, en in het bijzonder anti-Amerikaanse sentimenten, waren in Perzië hoog. De bezetting van de Moskee in Mekka, die een geweldige schok in de islamitische wereld teweegbracht — Khomeiny beschuldigde onmiddellijk de Amerikanen ervan daar de hand in te hebben — wakkerde de anti-Amerikaanse gevoelens nog aan met het gevolg dat de Amerikaanse ambassade in Pakistan, in Islamabad, werd bestormd. Miljoenen mensen in allerlei hoofdsteden in de islamitische landen kwamen op de been om tegen Amerika te demonstrenen. Welnu tegen de achtergrond van die enorme vloedgolf van anti-Amerikaanse sentimenten heeft de Sovjetunie waarschijnlijk gehoopt dat men de „hulpverlening” in Afghanistan, die als zodanig werd gepresenteerd, zou accepteren. Men heeft eerst moslimtroepen gestuurd die te horen hadden gekregen dat zij Amerikaanse imperialisten moesten bestrijden. Maar zij ontdekten in de loop van de tijd dat zij tegenover geloofsgenoten stonden en dat leidde er toe dat er zich onder de mislimtroepen gevallen van desertie en andere zaken gingen voordoen; in het Rode Leger notabene! Dat heeft de regering in Moskou met schrik vervuld. De inheemse troepen zijn toen naar huis gestuurd en vervangen door Russische troepen. Waar deze inval uiteindelijk op zal uitlopen is moeilijk te zeggen, men heeft zich zoals het zich laat aanzien in een soort moeras gewerkt. De Sovjetleiding heeft de islamitische solidariteit wat onderschat.

In wezen is de islam een alternatief voor het marxisme. Momenteel wordt gesproken van een religieus revival — ik vraag me trouwens af of er niet eerder sprake is van een sociaal-politiek revival. In hoeverre zal de religie een sterker bindmiddel zijn dan de kunstmatige Sovjet-

structuur waarin Lenin en Stalin de Centraal-Aziatische volken hebben geperst?

Je hebt in de wereld van de islam een identiteitscrisis gekregen, als gevolg van de hardhandige aanraking met de Westerse geïndustrialiseerde cultuur. Deze zal uiteindelijk ook zijn weerslag hebben op de sovjet-islamitische republieken. Deze identiteitscrisis leidde ertoe dat men zich ging afvragen waar moeten we naar toe? Een aantal mensen in de islamitische wereld — met name Nasser — heeft geprobeerd om tot een synthese te komen tussen het Westen en de eigen cultuur. Toen kwam op gang het zogenaamde „Arabische socialisme”. Iets dergelijks krijg je ook in andere derde-wereldlanden: India-socialisme, Pakistan-socialisme. Men vroeg zich af of het Westers socialisme verenigbaar was met de islam. Het antwoord was ja. Want als je het doen en laten en de leerstellingen van de profeet bekijkt dan was de profeet een socialist voordat het woord 'socialist' was uitgevonden. Of dat nu waar is of niet, is niet belangrijk. Het punt is dat naar een synthese werd gezocht. Het Westen heeft deze volkeren, die naar een synthese tussen het Westerse en het eigen traditionele normenpatroon streefden, van zich vervreemd. Nasser werd de grote vijand van het Westen. Alleen al het hanteren van het begrip socialisme was daarvoor voldoende. Het Westen bleef steun geven aan de absolute, vaak corrupte, regimes die als betrouwbare bondgenoten werden gekoesterd. Bij de sjah van Perzië en het Saoedi-Arabische koningshuis kregen mensen zoals Nasser natuurlijk geen poot aan de grond. Het Westen verleende aan hen volop hulp waardoor een enorm stuk modernisering op gang kwam dat voor de eenvoudige moslim een leefklimaat schiep waarin hij zich zelf niet meer herkende. Dat gevoel van onmacht bracht mee dat velen naar leiders verlangden die dat konden opheffen. De wereldlijke leiders à la Nasser hadden geen enkele aantrekkingskracht op dit punt. De geestelijkheid moest de uitweg bieden. Zij stak een beschuldigende vinger naar het Westen. De onvrede werd veroorzaakt door het Westen en zijn corrupte handlangers. Daardoor is die revival, als een dijkbreuk, mogelijk geworden. En juist in die gebieden die door absolute vorsten werden geregeerd en als steunpilaren van het Westen golden.

De greep van de communistische partij op de moslims in de Centraal-Aziatische republieken is altijd wat losser geweest dan op andere bevolkingsgroepen binnen de Sovjetunie. Men probeerde de moslims bij het partijwerk te betrekken, maar echt van harte ging het nooit; het succes was dan ook niet groot. Hoe komt dat? Past de moslim met zijn — laat ik het noemen — totalitair-religieuze levenshouding niet in de partijstructuur?

Hoe zwaar die greep is weet ik niet, maar pas heel laat zijn de moslims bij de centrale overheid betrokken. Het aantal uit die gebieden afkomstige functionarissen is op het centrale overheidsniveau nog altijd heel

gering. Waar het aan ligt is mij niet duidelijk, waarschijnlijk is het zo dat ook van moslimzijde de animo volledig te integreren — want dat zou je dan moeten doen wanneer je verder wilt doorstromen naar de hogere functies van de centrale overheid — betrekkelijk gering is. Op plaatselijk niveau treft men in de verschillende partijorganen of staatsorganen natuurlijk wel wat moslims aan, men moet echter niet vergeten dat in de loop der jaren een groot deel van de Centraal-Aziatische gebieden gerussificeerd is door een stroom van Russische immigranten. In een staat als Kazachstan is nog maar 25 % van de totale bevolking Kazach, en dat is met een aantal andere islam-republieken precies hetzelfde. Men heeft getracht die gebieden te russificeren.

In 1960 bestond de bevolking van de Sovjetunie voor 11 % uit islamieten. Het aantal partijleden bedroeg maar 5 %. In 1970 was het aantal islamieten binnen de sovjetgrenzen gegroeid tot 15 %. Het aantal partijleden groeide slechts tot 7 %. De islamitische bevolking neemt in verhouding tot de Russische bevolking enorm toe, maar haar invloed in staatsaangelegenheden wordt nog minder dan zij al was. Kunt u iets zeggen over de mogelijke gevolgen van een dergelijke discrepantie?

Het is heel moeilijk om daar voorspellingen over te doen maar ik sluit niet uit dat als die bevolkingsgroei onder de moslims zich voortzet of nog groter wordt, dat dan te zijner tijd de moslims tot de grootste bevolkingsgroepen van de Sovjetunie gaan behoren. Wanneer dan die ondervertegenwoordiging in staats- en partijfuncties niet wordt opgeheven zal daar vermoedelijk verzet tegen komen. Verder is het voor het ontwikkelen van de eigen identiteit van belang wat voor stromingen in de rest van de islamitische wereld de overhand zullen krijgen. Misschien zal de islamitische wereld nog eens de kracht hebben een van de laatste overblijfselen van het Westerse imperialisme — die moslimrepublieken — naar zich toe te trekken.

Op het moment dat een moslim hoger wil in de partijstructuur dan houdt hij op moslim te zijn, tenzij de sovjeleiding op het punt van het atheïsme wat water in de wijn doet.

Ik geloof niet dat een moslim, ook al is hij dan alleen nog maar moslim in theorie, dus niet eens meer belijdend, zijn moslim-identiteit zal afleggen. Dat is iets wat voor moslims bijzonder moeilijk is.

Men zou via de grondwet een uitweg kunnen vinden. Per slot van rekening wordt daarin vrijheid van godsdienst gegarandeerd.

Als men die kant uit gaat houdt men de moslimvolken misschien binnen de Unie. Maar niet de godsdienst is voor de Sovjetunie gevaarlijk. Het gaat vooral om het moslim-zijn, het nationalistische aspect daarin; dat kan een bedreiging vormen voor de Unie als geheel.

Meer aandacht voor Oost-Azië

J. P. van Iersel*

INLEIDING

De reis van premier *Van Agt* onlangs naar Indonesië en Japan is als historisch gekenmerkt. Weliswaar zijn de relaties met Indonesië de afgelopen periode geleidelijk aan steeds verder verbeterd, maar voor het overige is er van Nederlandse zijde weinig politieke belangstelling voor Oost-Azië. Nederland heeft reeds vanaf 1949 een ambassade in China, — toendertijd als gevolg van een vroegtijdige erkenning van Rood China in verband met de Indonesische kwestie, waarin ons land China trachtte te matigen — maar deze relatieve voorsprong op de andere Westelijke landen heeft ons land geen klaarblijkelijke voordelen verschaft sinds de politieke erkenning van China op het wereldforum in de loop van de jaren zeventig. Het heeft eveneens geruime tijd geduurd, voordat onzerzijds een ambassade werd geopend in Zuid-Korea. Het valt te hopen dat de officiële reis naar Indonesië en Japan als resultaat in Nederland ook meer actieve belangstelling voor Oost-Azië oplevert. Tot nu toe beperkt deze zich vrijwel tot geklaag over de opmars van het geducht Japan en van nieuwe industrielanden als Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore, die in elkaars voetspoor in een aantal industriële sectoren op de wereldmarkt gevestigde posities bedreigen. Deze zorgelijke benadering verduistert het zicht op de betekenis van de onder meer hierdoor beïnvloede ontwikkeling van het politieke krachtenveld in deze wereldregio. Zij staat eveneens een juiste taxatie van de kansen die daar ook voor Nederland liggen, in de weg.

NIEUWE INDUSTRIELANDEN

De afgelopen tien jaar is de Westelijke wereld geconfronteerd met het fenomeen van de zogenaamde nieuwe industrielanden: Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Mexico, Brazilië en een aantal OPEC-landen in de Arabische wereld. De verwachting is dat zich bij dit aantal nog nieuwe landen zullen voegen, onder andere Nigeria. In zijn algemeenheid zullen grondstoffenrijke ontwikkelingslanden, indien hun politieke en maatschappelijke ontwikkeling dit toestaat, een snelle econo-

* Mr. Van Iersel is lid van de Tweede Kamer voor het CDA

mische ontwikkeling kunnen doormaken. Veel zekerheid is over hun toekomst niet te geven. Zo is onduidelijk, of de economische vooruitgang in deze landen een evenwichtig oplopende lijn zal vertonen, of dat er sprake zal zijn van schoksgewijze ontwikkelingen. Dit zal in belangrijke mate afhangen van de wijze waarop de bevolking in genoemde landen in staat en bereid is om zich aan een snelle industrialisatie aan te passen. We raken hiermee aan een aspect dat inderdaad veel onzekerheden in zich bergt. De industriële ontwikkeling in het Westen is het resultaat van een cultuur en daarmee van een proces dat veel eeuwen in beslag heeft genomen. Nu ziet men verschillende landen, die in een geheel verschillende denkcultuur leven, als het ware op een hoog niveau van deze Westerse ontwikkeling inspringen. De bevolking moet zich in dergelijke gevallen in praktisch één generatie vanuit een agrarische maatschappij met eigen traditionele waarden en gedragslijnen ontwikkelen naar het niveau van een hedendaagse geïndustrialiseerde maatschappij. Er zal derhalve aan speciale voorwaarden beantwoord moeten worden, wil men een dergelijk proces zonder breuklijnen doen verlopen. In Iran bijvoorbeeld is de „veramerikanisering” op een volstrekt fiasco uitgelopen. Men heeft hier te hoog en verkeerd gegrepen.

Met hoeveel vraagtekens men de psychologische ontwikkeling in de nieuwe industrielanden ook moet omgeven, direct economisch gezien hebben ze reeds een niet weg te cijferen betekenis. Ik noem hier vijf factoren. In de eerste plaats wordt terecht steeds gewezen op de lage loonkosten. Wel is dit element van relatieve betekenis, omdat het eigenlijk gaat om de kosten per eenheid produkt waarbij nog heel andere factoren een rol spelen. Zo zijn bijvoorbeeld de opleidingen in deze landen algemeen nog van lager niveau. Tevens is er veel meer ongeschoolde arbeid. Dit betekent dat zelfs produkten met geringe technische toegevoegde waarde in de geïndustrialiseerde wereld nog steeds kunnen concurreren met die van de lage-lonenlanden. Een voorbeeld hiervan is de Westduitse textielindustrie die na binnenlandse sanering weer volledig internationaal competitief is geworden.

In de tweede plaats nemen de nieuwe industrielanden ook onze produkten op. Industrialisatie betekent aanleg van infrastructuur, het aanschaffen van kapitaalgoederen en het gebruik maken van technische kennis. De integratie van deze landen in het wereldeconomisch handelscircuit loopt derhalve in belangrijke mate via de geïndustrialiseerde wereld. Vooralsnog is de afzet van de geïndustrialiseerde wereld in deze nieuwe industrielanden omvangrijker dan vice versa. Dit feit wordt ten onrechte onderbelicht.

In de derde plaats kunnen de nieuwe industrielanden in de eigen regio als trekpaarden gaan fungeren. Er zijn vaak zeer grote verschillen tussen buurlanden, zoals het voorbeeld van Oost-Azië uitwijst. In het geval van Signapore zijn er duidelijk twee lijnen te signaleren. De eerste is het aantrekken van Europese, Amerikaanse en Japanse investeringen,

waarmee het kleine land zijn welvaart opbouwt. De tweede lijn is dat het een motorfunctie vervult in de ASEAN¹.

In de vierde plaats neemt de concurrentie tussen de Westelijke landen en Westerse ondernemingen op de derde-landenmarkten toe. Bij aanhoudend lage economische groei zal deze concurrentie heviger worden. Het spreekt vanzelf dat dit proces zich het meest nadrukkelijk zal afspelen op de markten van de nieuwe industrielanden. Het gaat hier om nieuwe markten, die door een bewuste politiek van de regeringen buitenlands kapitaal en buitenlandse investeringen aantrekken, terwijl in de traditionele markten in veel gevallen een soort marktverdeling plaats vindt, die deels voortvloeit uit het nationaal protectionisme. De concurrentie in die landen is in ieder geval opener. Men ziet dit onder andere in de contracten van de Westelijke regeringen die deze ten behoeve van het eigen bedrijfsleven met de regeringen van de nieuwe industrielanden afsluiten.

In de vijfde plaats is het zeer belangrijk ons te realiseren dat het proces van de internationale arbeidsverdeling zich waarschijnlijk minder evenwichtig zal voltrekken dan vaak schematisch wordt betoogd. In een aantal landen voltrekt het proces van industrialisatie zich langzaam en geleidelijk, maar in andere gevallen verloopt het proces zeer snel. In deze laatstgenoemde gevallen blijkt dat na een eerste golf van industrialisatie vrij spoedig wordt gestreefd naar meer geavanceerde produkten, die daarmee ten opzichte van die in de Westerse wereld efficiënter en goedkoper concurrerend worden. Tenslotte is ook Japan zo in een betrekkelijk korte periode industrieel tot grote wasdom gekomen.

Zuid-Korea, Taiwan, Hong Kong en Singapore vormen een bijzondere groep nieuwe industrielanden in Oost-Azië wier verdere ontwikkeling mijns inziens voor West-Europa van groot belang is. Economische betrokkenheid van het Westen, en juist ook van Oost-Europa is uit politieke zowel als economische overwegingen wenselijk. De stabiliteit in die regio zal daarmee worden gediend. Genoemde landen zijn immers een instrument voor de verdere ontwikkeling in de hele regio. Dit geldt a fortiori voor Singapore maar ook de andere drie breiden hun handelsrelaties in de eigen regio uit, waarmee een gelukkig alternatief wordt geboden voor de Japanse concurrentie die in het verleden monopolistische kenmerken had. Voorts blijken deze landen een gebied van waaruit de concurrentie van het Westen, ten opzichte van Japan effectiever het hoofd zal kunnen worden geboden dan vanuit de Westelijke thuisbasis; een belangrijk gegeven in het licht van de scherper wordende Japanse concurrentie. Ook zal vanuit genoemde landen de afzet op de Westelijke markt blijven plaatsvinden. Het kan dan ook niet anders dan dat de concurrentie tussen Westerse ondernemingen met inbegrip van technisch geavanceerde sectoren in die regio feller zal worden.

¹ Hierbij zijn aangesloten Indonesië, Thailand, Maleisië, Philippijnen en Singapore.

Van belang is naar mijn mening vervolgens dat het proces van integratie van China in het wereldeconomisch bestel — hetgeen om tal van overwegingen van bijzonder grote betekenis is — is gediend met een verdere ontwikkeling van deze nieuwe industrielanden, die als een halve gordel rond China liggen. De ontwikkeling van het politieke krachtenveld aan de oostkant van Azië lijkt mij immers door economische factoren bepaald te gaan worden; dat wil zeggen dat militaire agressie in de komende tijd niet waarschijnlijk moet worden geacht. China is militair zwak en heeft nog los van binnenlandse problemen, ten westen en ten zuiden zijn handen vol. Japan concentreert zich op zijn economische vooruitgang en besteedt nog niet één percent van zijn nationale inkomen aan defensie. De overigen landen liggen ofwel te ver achter ofwel zij zijn te klein. In het onderstaande zal ik eerst ingaan op enkele facetten die kenmerkend zijn voor de positie van China. Dan volgen een aantal specifieke factoren betreffende Taiwan en Singapore.

CHINA VER ACHTER

De economisch-politieke belangstelling die in West-Europa in de laatste jaren voor Oost-Azië is ontstaan, is in niet geringe mate te verklaren uit ontwikkelingen rond China. China is steeds een gesloten land geweest. Voorzover men dit begrip mag gebruiken begon de „moderne tijd” in China in 1911, toen de Manchu-dynastie omver werd geworpen en de revolutie begon met als voorlopig resultaat dat in 1920 *Dr. Sun Yat-sen* tot president van China werd uitgeroepen. Deze was ook de geestelijke vader van het program onder het drieluik „nationalisme, democratie en sociaal welzijn”. Ondertussen bleven de onderlinge twisten en strijd voortduren. In 1924 nam *Chiang Kai-shek* als opperbevelhebber van het leger onder het Knomintang-regieme de leiding tegenover de communisten over. De zwakke regering kreeg ook in toenemende mate last van Japan, dat China in 1937, op het moment dat er in het Chinese rijk eindelijk enige rust leek te ontstaan, de oorlog verklaarde via een inval in Mandsjoerije. Deze geïsoleerde strijd zonder gunstig uitzicht kreeg een nieuwe dimensie na Pearl Harbor. China ging voort, zij aan zij met de geallieerden. De communisten hadden in deze strijd hun eigen divisies en eigen leiding. De Tweede Wereldoorlog was nog niet beëindigd, of de confrontatie met de Russen, die in Yalta ook aan de oostzijde niet slecht bedeed waren, begon in Mandsjoerije. De Verenigde Staten voerden een aarzelend tegenbeleid, dat in 1948 een definitief verlies van het relatief goed ontwikkelde Mandsjoerije ten gevolge had. Chiang werd in 1948 benoemd tot president van de Republiek China, maar verzwakt moesten de Nationalisten in 1949 de wijk nemen naar Taiwan.

In China werd een communistisch regieme gevestigd. China bleef afgesloten. De communistische organisatie bleek in de eerste jaren nog niet het gehele land te overspoelen. Een deel van de bestaande maatschappelijke structuur bleef weliswaar min of meer in tact, zij het dat doctrinair

buiten het communisme voor anderdenkenden geen plaats was; zie onder meer ook het wegvagen van de kleine groep Katholieken met hun 2000 priesters. De welwillende leer van Confucius moest het hard ontgelden. Een zeer duidelijk verdergaande kentering kwam bij de Culturele Revolutie, in de jaren zestig (1966-1969), die als een wervelstorm over het land is gegaan. Deze revolutie werd door *Mao Tse Toeng* gesteund met dramatische gevolgen: inperking van de vrijheid en collectivisering leidden tot het drooglopen van de creativiteiten en tot stagnatie. Inmiddels begint in de loop van de jaren zeventig een wat andere wind te waaien. Met wisselende machthebbers aan de leiding versterkt in de loop der jaren *Deng Hsiaoping* zijn positie. Sinds enkele jaren beginnen hiervan ook signalen naar buiten te komen. Deng heeft zijn positie vooral kunnen versterken omdat de ontevredenheid onder de bevolking ook sterk was aangewakkerd. De voedselvoorziening was achteruit gegaan, de huisvesting verslechterd. Tegelijkertijd was er sprake van een steeds uitdijende bureaucratie. Er was en is nog steeds een ontstellend gebrek aan kapitaal, hetgeen de uitvoering van vierjarenprogramma's onmogelijk maakt.

In het kader van de Culturele Revolutie werd een inkomensgelijkheid ingevoerd, die haaks staat op het individualisme dat ook als stimulant in de Chinese traditie altijd een zinvolle functie heeft gehad. Ooggetuigen bevestigen dat alle mogelijke procedures eveneens het traditionele familie- en gemeenschapsleven in China fundamenteel bedreigen. Voor het doorbreken van traditionele structuren is weinig goeds in de plaats gekomen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de onaangepaste wijze waarop de opleidingssystemen functioneren. Naar schattingen zijn er op het ogenblik bij voorbeeld zes miljoen afgestudeerden van high schools die hetzij zonder werk zitten, hetzij op collectivistische boerderijen overbodig werk verrichten. Ontevredenheid wordt in belangrijke mate door deze situatie in de hand gewerkt. Een versterkend effect hiervan wordt veroorzaakt doordat tweeënehalf jaar geleden zeven miljoen politieke gevangenen zijn vrijgelaten, voor wie geen werk, laat staan aan hun niveau aangepast werk bestaat. Het middenkader vormt derhalve een enorm probleem.

Economisch is de situatie al nauwelijks beter. Naast het gebrek aan kapitaal ontbreekt technische kennis. Het niveau van mechanisatie ligt zeer laag. De infrastructuur biedt geen perspectief voor het onmiddellijk opvoeren van de industriële ontwikkeling. Deng geniet nu een zeker vertrouwen. Hij is dan wel verplicht om de gewekte verwachtingen waar te maken. Vooralsnog hebben zijn rivalen, zoals zulks in het Chinese stelsel gebruikelijk is zich bij zijn leiderschap neergelegd, enkelen van hen het moment afwachting waarop de een of de ander op basis van weer voldoende teleurstellingen en steun van de volksstem een greep naar de leidende positie kan doen. Het stimuleren van de vooruitgang is derhalve misschien wel een voorwaarde voor het politiek overleven van Deng Hsiaoping en van de politieke beweging waarvan hij de ver-

tegenwoordiger is. Wat dat betreft wijzen de tekenen in een gunstige richting: zeer onlangs zijn twee vice-premiers benoemd, die uit deze zelfde politieke beweging afkomstig zijn. De opzet is nu om geleidelijk aan het binnenlandse welvaartspeil op te voeren en dit proces te verhaasten door in de vorm van economische samenwerking ook de openheid naar buiten in zekere zin te bespoedigen.

Openheid is eigenlijk een verkeerd woord. Het gaat eerder om een normalisering van de buitenlandse betrekkingen. Deze is wat het Westen betreft ingezet in 1969, toen de eerste exploratoire besprekingen tussen de VS en China plaats vonden over verbetering van de handelsbetrekkingen, gevolgd door informele erkenning door Canada en Italië, nadat overigens Frankrijk al in 1964 tot erkenning van Rood China was overgegaan. Na langdurige besprekingen hebben de VS dan tenslotte in 1978 China erkend en is derhalve hun officiële vertegenwoordiging van Taiwan teruggetrokken. Deze normalisering van betrekkingen leidde onmiddellijk tot een sterk verhevigde belangstelling van het Westerse bedrijfsleven. Japan, de VS en een aantal Europeanen hebben onmiddellijk nadat de Chinese deur op een kier werd geopend vaart gezet achter een aantal mogelijke contracten. Als we de balans nu opmaken, is het resultaat teleurstellend. Velen zijn een illusie armer geworden. Bij volstrekt gebrek aan deviezen is de Chinese polsstok te kort gebleken. De overgrote meerderheid van de zogenaamde contracten kwamen niet verder dan een *letter of intent* of haalden zelfs dat stadium niet. Er moet ook ernstig aan worden getwijfeld, of de situatie nu aanmerkelijk zal verbeteren, indien de kapitaalbronnen zich zouden uitbreiden. China is communistisch, het wordt centraal geleid, er is geen traditie van een openmarkt-economie of van ondernemingsgewijze productie zoals in het Westen, het is gericht op autarkie. Dit sluit geleidelijk openheid naar buiten niet uit, maar stelt daaraan toch duidelijk voorwaarden. Het is overigens verklaarbaar dat een land van die omvang en bevolkingsdichtheid en met een traditie van eeuwen geslotenheid achter zich weinig geneigdheid zal vertonen zijn afhankelijkheid van krachten van buiten te doen toenemen. De verschillen in aanmerking nemend leveren de Sovjetunie en Japan vergelijkbare voorbeelden, zij het met zeer uiteenlopende resultaten.

TAIWAN

Taiwan is een uniek gebeuren in de wereld. In 1949 heeft de leider van de Chinese nationalisten, *Chiang Kai-shek*, de wijk genomen van het vasteland naar Taiwan. In de loop van de daaropvolgende periode hebben ongeveer twee miljoen landgenoten hem gevolgd. Zij wilden de wraakacties van de communistische tegenpartij ontlopen, respectievelijk wilden zich niet buigen voor het nieuwe regime. Chiang kwam met een „keurkorps” Taiwan binnen. Officiëren, ambtenaren en overtuigde tegenstanders van het communisme vormden zijn aanhang. Zij

troffen een armelijke boerenbevolking aan van Chinese komaf, nakomelingen van „mainlanders” die twee tot drie generaties geleden naar Taiwan waren gekomen. Voor het Westen bleef Chiang en daarmee Taiwan de vertegenwoordiger van het eigenlijke China. De staat sierde zich dan ook met de naam *Republic of China*.

In tegenstelling tot het afwijzen van de modernisering op het vasteland, heeft Taiwan uitdrukkelijk gekozen voor het Westers model: economische openheid, een planmatige ondernemingsgewijze productie, waarbij de staat het tempo en de richting dicteert en een moderniseringsprogramma; waarvan technisch gezien de resultaten in 1980 verbluffend zijn. Als één van de belangrijkste oorzaken voor het welslagen van de in het begin van de jaren vijftig begonnen economische planningsprogramma's wordt wel genoemd het landhervormingsbeleid. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Zuid-Amerika — waar de regeringen de kapitalistische landeigenaren gemeenlijk hebben gesteund met als gevolg het ontstaan van een industrieel proletariaat naast een armelijke boerenbevolking — heeft de Taiwanese regering al in een betrekkelijk vroeg stadium de landeigenaren verplicht tot verkoop van hun land aan de staat met het recht tot gemeenschappelijke contracten met de staat, gericht op industriële ontwikkeling. Als gevolg daarvan ontstond een moderniseringsontwikkeling over een brede linie in het land die zich nog steeds voortzet.

Na tal van diplomatieke schermutselingen gingen de VS in het najaar van 1978 abrupt tot erkenning van China over. Ambassadeurs werden uitgewisseld en Taiwan kwam alleen te staan. De overige Westelijke staten volgden in snel tempo het voetspoor van de VS. Taiwan wordt nog slechts door een twintigtal staten erkend. De economische klap die op het verbreken van al deze diplomatieke betrekkingen volgens verwachting zou hebben moeten volgen, is uitgebleven. In 1978 was het economisch groeipercentage nog 12 %. In 1979 viel het weliswaar terug tot 8 %, maar ter plaatse twijfelt op het ogenblik niemand eraan dat de doelstellingen van het economisch plan niet zullen worden gehaald. Het unieke van de situatie bestaat hierin dat Taiwan zonder formeel politiek bestaansrecht — het werd al in 1972 in de VN door Rood China vervangen, terwijl dit land nu ook Taiwans plaats in het IMF en de Wereldbank zal gaan innemen — blijft voortbestaan en zijn economische weg zonder breuklijn met het verleden vervolgt.

De economische doelstellingen worden geformuleerd in economische plannen, vergelijkbaar met die in Frankrijk. Aangezien de economie nog niet de mate van gecompliceerdheid van die van het Westen heeft bereikt en zich in opgaande lijn ontwikkelt, is deze methodiek voorlopig succesvol. De economische plannen zijn ingezet in 1954, telkens voor de duur van 5 jaar. De doelstellingen zijn steeds gerealiseerd. Inmiddels beloopt het BNP van Taiwan \$ 24,71 mld en de export \$ 23,7 mld. Het beleid van de staat, die krachtig in de marktsector intervenueert en als

marktpartij optreedt, is gericht op minder afhankelijkheid van buitenland, allergisch als men is voor iedere vorm van economische kolonisatie, die vooral van Japanse zijde wordt gevreesd. De ervaringen met monopolistische praktijken van Japanse ondernemingen en leveranciers zijn niet positief. Het beleid is er derhalve op gericht om zo min mogelijk afhankelijk te zijn van grondstoffen en basisproducten vanuit het buitenland. Men ziet dit als noemer onder het hele economisch beleid. Op het ogenblik wordt een kernenergieprogramma ten uitvoer gelegd, dat in 1983 ongeveer 30 % van de energievoorziening moet opleveren. Ditzelfde aspect heeft ook geleid tot de ontwikkeling van een eigen staalindustrie, die weliswaar achter ligt bij moderne Westerse staalbedrijven, maar in tamelijk hoog tempo wordt uitgebreid, en van eigen scheepswerven.

Voorts is mede in verband met het verminderen van de afhankelijkheid van buitenland gericht op het ontwikkelen en van buitenland aantrekken van activiteiten die een zo hoog mogelijke toegevoegde waarde in Taiwan opleveren. Hierbij moet een zo groot mogelijke diversificatie van belangen zijn verzekerd. Daarom juist wil Taiwan de Europese belangstelling aanmoedigen. Ten opzichte van Japan wil men een antwoord op agressieve import, ten opzichte van de VS wil men concurrerende investeringen vanuit West-Europa. Weliswaar zijn de diplomatieke betrekkingen tussen de VS en Taiwan verbroken, maar het inmiddels opgerichte VS-Taiwan Bureau met semi-officiële status vervult een vergelijkbare functie. Ook een groeiend aantal andere landen, waaronder de grote Westeuropese landen, heeft in enigerlei vorm vertegenwoordigingen voor industrie en handel op Taiwan. Het gaat dan om mengvormen van overheidsdiensten en bedrijfsleven. Het opmerkelijke van de ontwikkeling is dat dit land voor het zekerstellen van zijn externe positie uitsluitend economische instrumenten kan aanwenden en dit vooralsnog succesvol doet. Dit laatste laat overigens onverlet dat Taiwan over moderne strijdkrachten beschikt die in tijd van nood de onafhankelijkheid ten opzichte van Rood China veiligstellen.

Taiwan heeft als het ware een hele nieuwe generatie ondernemingen en ondernemers uit de grond moeten stampen. De staat is steeds op die punten ingesprongen waar ondernemers de naar de mening van de overheid gewenste activiteiten lieten liggen. Dit is vanzelf vooral in de upstream-producten. Het accent ligt op de export. Er zijn verschillende „exportzones” in het land, industriecomplexen waar alleen ondernemingen met het recht van douanerechtenvrije in- en uitvoer worden toegelaten, die voor honderd procent voor de export werken. De twee belangrijkste exportlanden zijn de VS en Japan, de belangrijkste importlanden Japan en de VS. De export naar de EG belooft \$ 4 mld., dat is 13 %. Dit percentage moet volgens het huidige plan tot 25 % worden opgevoerd. De praktijk wijst uit dat de Europese en Amerikaanse investeringen vooral plaats vinden met het oog op export vanuit Taiwan. Tevens blijkt een reden de Japanse concurrentie effectief het hoofd te

kunnen bieden. Middels vestiging in Oost-Azië geschiedt dat veel effectiever dan vanuit de Westelijke thuisbasis. Wat West-Europa betreft hebben Engeland en West-Duitsland de meest nauwe relaties met Taiwan. Daar gaan ook steeds meer studenten naar toe.

Het moderniseringsproces kan niet in een geforceerd tempo verlopen. Daarvoor is het gemiddelde opleidingsniveau onvoldoende aangepast. Geleidelijk aan wordt dit niveau zowel voor mannelijke als vrouwelijke werknemers verder opgevoerd. Het is vanzelfsprekend niet wel mogelijk om in korte tijd inzicht te verwerven in de arbeidsverhoudingen. Ook op dit gebied doet in ieder geval het algemene beeld van de corporatieve staat, dat zich opdringt, opgeld. Ook de leiding van de vakbeweging is vertegenwoordigd in de Nationale Partij, de enige levensvatbare politieke partij in het land. De leiding heeft eveneens zitting in het parlement. Opmerkelijk is wel dat slechts 20 % van de werknemers is georganiseerd. De loonruimte wordt door de regering vastgesteld. Binnen dat raam bestaat er enige vrijheid voor de bedrijven. Er wordt in ieder geval gewerkt aan een inkomenspolitiek. De grote fout die in vele landen wordt gemaakt — namelijk het laten voortbestaan van grote inkomensverschillen — is in Taiwan vermeden. Armoede is uitgebannen. Er is ook een sociaal zekerheidsstelsel in opbouw alsmede verruiming van de pensioenrechten. De vakbeweging acht het een fout van een aantal ontwikkelingslanden waaronder Bangla Desh, Burma en India, dat daar de vrije onderneming te weinig kansen krijgt en dat nationalisatie vooruitgang verstikt. De Taiwanese werkethiek wordt positief beoordeeld.

SINGAPORE

Vertonen Taiwan en Zuid-Korea in economisch opzicht een overeenkomstig ontwikkelingspatroon, Singapore, derde haven in de wereld, en niet meer dan een haven met een indrukwekkend industriecomplex, is een geval op zich. Singapore is in 1819 „gesticht” door *Sir Thomas Stamford Raffles* van de Britisch East India Company. Raffles zocht een haven in de regio en daar Nederland hem buiten Indonesië hield, vond hij zijn next-best oplossing in Singapore, waar toen een weinig omvangrijke bevolking leefde van Chinezen en Maleisiërs. De latere Kroonkolonie van Engeland verkreeg in 1959 onafhankelijkheid.

Financieel en economisch vertoont Singapore overeenkomstige trekken met de andere genoemde landen. Het ligt temidden van minder goed bedeelde landen als Indonesië, Thailand, Maleisië en vervult daar de functie van markt- en stapelplaats. De grote transportstromen uit het Westen naar Oost-Azië lopen deels via Singapore. De niet te stuiten economische groei en daarbovenop de mogelijkheid om op de kleine oppervlakte van 612 km² de zaken efficiënt te beheren, maken Singapore inderdaad tot een ideaal financieel en economisch centrum in de regio.

Bijzonder is ook dat het Britse bestuur, naar men zelf zegt, in ieder geval heilzaam heeft gewerkt op de werkethiek; er is geen corruptie. De geringe omvang maakt dat ook Singapore vooral zijn economische troeven moet uitbuiten. Evenals in Taiwan opereert de staat actief in het sociaal-economisch leven. Ook hier economische planmatigheid die erop gericht is om zo snel mogelijk het economisch ontwikkelingspeil van het Westen te bereiken. Als het ergens duidelijk wordt buiten Japan, dan is het wel hier, dat technologie overdraagbaar is en gekocht kan worden. Singapore is in de arbeidsintensieve sectoren begonnen, maar wil nu in hoog tempo overschakelen op kennisindustrieën, niet in het minst omdat het aantal gastarbeiders van 500.000 op een bevolking van 2,3 miljoen te groot wordt geacht. Om dit aantal terug te brengen is de opzet om enkele jaren achtereen een loonstijging van 20 % op te leggen. Men bevordert hierdoor de rationalisatie in de ondernemingen en daarmee uitstoot van arbeidskrachten. Dit voorbeeld is typerend voor de technocratische wijze waarop dergelijke landen worden bestuurd. Op basis van een schematisch uitgangspunt wordt een beleid vorm gegeven dat technisch het meest zuiver wordt beschouwd, zonder dat daarbuiten met al te veel argumenten rekening wordt gehouden. Ondertussen is het opleidingsniveau nog te laag om deze rationalisatie van het produktie-apparaat evenwichtig te kunnen verwerken, al verhoogt het peil van de opleidingen zeer snel.

Extern is de positie van Singapore een geheel andere dan die van Taiwan. Singapore is de economische motor van de ASEAN-groep en tegelijkertijd een geprofileerd woordvoerder van deze groep in de VN en elders. Het heeft dus economisch en politiek een vaste basis. Zijn ontwikkeling is voorts zo ver voorliggend boven die van de partnerlanden dat het vliegwiél van de voorsprong een zékere positie garandeert. In zijn buitenlandse politiek hekelt Singapore de communistische supermogendheden, de USSR en China, regelmatig in felle bewoordingen. Men is er ook diep van overtuigd — en dit komt overeen met het Taiwanees recept — dat een gezonde industriële ontwikkeling noodzakelijk is om het communisme buiten de deur te houden. Aan het gebrek daaraan wijt men de drama's in onder andere Cambodja en Vietnam. De strijd om Centraal Azië tussen de USSR en China zal voortgaan en het enige antwoord daarop is, aldus de leidende leer in Singapore, het creëren van een stevige, vrije economische structuur, ook al is dit station in een paar landen al gepasseerd. Ook de ASEAN-groep is tegen deze achtergrond opgericht, al moet men zich afvragen, hoe effectieve stappen in die richting moeten worden gezet. Het niveau van ontwikkeling van de partnerlanden maakt het uitzicht daarop nogal somber. Ondertussen gaat de industrialisatie van Singapore in hoog tempo verder.

LEEFKLIMAAT

Singapore heeft een overwegend Chinese bevolking, meer dan 75 %,

terwijl *Taiwan* met zijn 17 miljoen inwoners drie bevolkingscategorieën telt: een Indonesisch/Maleise bergbevolking van geringe omvang, een Chinese bevolking die twee tot drie generaties op *Taiwan* leeft en de volgelingen van Chiang Kai-shek. Misschien beeldt het verdwijnen van Chinatown in Singapore nog wel het beste uit, met welke sprong de Chinezen in een Westers georganiseerde maatschappij terecht komen. Chinatown, bestaande uit intieme laagbouw, zeer gevarieerd van huizensamenstelling en typisch ingericht op het familieleven en het kleinschalige bedrijf, maakt plaats voor hoge, anonieme flatbouw die oprukt en de ene na de andere oude wijk opruimt: over vier jaar bestaat Chinatown niet meer. Het geheel is het materialistische resultaat van de moderne vooruitgang. In *Taiwan* is het iets minder evident, maar al met al is de aanblik zodanig dat de eigen cultuur in de leefgemeenschappen lijkt te verdwijnen. Dit is overigens een Chinees verschijnsel. Naast de Chinezen, de Koreanen en de Japanners is er geen enkel volk in deze regio dat op deze wijze de handschoen oppakt. Het correspondeert tot op zekere hoogte met de gedragslijn van de twintig miljoen Chinezen elders in de wereld die uitmunten in ijver, properheid en aanleg voor zaken. Voor het overige is de Chinese ziel althans voor mij niet te doorgronden. Het moet nog worden afgewacht, hoe deze ontwikkeling uiteindelijk zal worden verwerkt. In *Taiwan* neemt, nu de economie een aanhoudende opgaande lijn vertoont, de aandacht voor het bewaren en versterken van het besef van de eigen cultuur ondertussen toe. Oude Chinese cultuur wordt nu ook in televisieprogramma's, op de scholen en in de dienstverlening van de overheid ingepast.

Problematisch ligt het met het ontwikkelen van de eigen nationale identiteit. In Singapore is daarvan nauwelijks sprake. In *Taiwan* zijn de „oude” en de „nieuwe” Chinezen niet geïntegreerd. De „nieuwe” zijn een keurkorps van Chiang Kai-shek, de „oude” zijn een, nu inmiddels zich snel ontwikkelende, arme boerenbevolking. Van democratie in Westerse zin is geen sprake en het is de vraag of het ooit zo ver zal komen. Het leven is doordrengd van het Confucianisme. Dit impliceert nadruk op de familiegemeenschap en op autoriteit. Geen individualisme met grondrechten derhalve. Zolang de levensstandaard stijgt is de meerderheid van de bevolking wel mee te krijgen. *Taiwan* heeft de stelregel van Dr. Sun Yat-sen: „nationalisme, democratie en sociaal welzijn”, tot de zijne gemaakt. Men was al een heel eind gevorderd op de weg naar democratie, toen het zich terugtrekken van de Amerikanen de ontwikkeling deed stokken. Uit rapporten van *Amnesty International* blijkt een verbetering van de behandeling van politieke gevangenen en met name ook een aanzienlijke daling van hun aantal. We moeten ons hierbij wel realiseren, dat *Taiwan* voor een enorme overmacht staat. Uit gesprekken met kerkelijke representanten is mij overigens gebleken dat men ter plaatse met de zekerstelling van de rechten van de mens eerder het oog heeft op de zekerstelling van de vrije ontplooiing van het (oorspronkelijk) volksleven dan op democratische rechten in enge

zin. Dit past beter in de confusianistische traditie en het benadert mijns inziens zuiverder — omdat het een ruimere omschrijving is — de werkelijkheid van het menselijk samenleven en de in ieder land gewenste vorm daarvan.

MEER AANDACHT VOOR HET VERRE OOSTEN

Nederland zal om politieke en economische redenen meer aandacht voor het Verre Oosten moeten gaan opbrengen. De toetreding van China tot het IMF is een winstpunt. Het financieel-economisch totaalbeeld van China zal als gevolg hiervan duidelijker worden, wat een nuttig effect kan opleveren voor industriële- en handelsovereenkomsten tussen de Volksrepubliek en de Westerse wereld. Van de IMF-leningen hoeven we ondertussen geen wonderen te verwachten. De politieke betekenis van de toetreding tot het IMF en de Wereldbank is waarschijnlijk groter dan de economische. Vervolgens valt op dat de economische relaties tussen China en Taiwan en de overige landen eerder verbeteren dan verslechteren. Naar mijn opvatting zal het ontwikkelingsproces van China dat een proces van lange adem zal blijken, deels verlopen via de Oostaziatische nieuwe industrielanden. Politiek is de kloof tussen Taiwan en China zeer diep. In de handel lijkt het er nu op dat de douanerechten tussen beide worden opgeheven en dat buitenlandse handelshuizen ingeschakeld kunnen gaan worden, zoals het blad *South China Morning Post* op 8 april jl. aankondigde. De praktijk zal het leren. De geregisteerde handel was tot nu toe te verwaarlozen maar er begint nu meer vaart in te komen. Vrije handelskanalen als Hong Kong en Macao worden als belangrijk beschouwd, wat al hieruit blijkt dat China niet is ingegaan op het Portugese aanbod om Macao over te nemen en dat evenmin pogingen worden gedaan om meer zeggenschap te verwerven over Hong Kong. China heeft deze „vrijstaten” nodig voor de eigen ontwikkeling: zij vormen nu deels het scharnier voor de relaties met het Westen.

Er liggen enkele landen in die regio die bereid en in staat blijken om de weg van de Westerse industriële cultuur op te gaan, zonder dat men last heeft van de historische belasting van tegenstellingen tussen kapitalisme en socialisme. Deze aankomende industrielanden moeten voor verbreding van hun politieke bestaansrecht de economische en technologische voorsprong op China behouden. Hiermee proberen ze tegelijkertijd de dreiging van blijvend Japans industrieel overwicht te verminderen. Vandaar zowel het streven naar meer technisch geavanceerde producten als diversificatie van belangen in de wereld. De Amerikanen buiten natuurlijk hun reeds verworven positie uit. De Europeanen komen nu ook meer in het veld. Zij profiteren van de nog relatief gunstige arbeidsvoorwaarden en zij verschaffen zich een basis, of als men wil een bruggehoofd, om de Japanse concurrentie het hoofd te bieden, ook doordat in de regio zelf een betere kennis kan worden

verworven van het Japanse produkt en van de Japanse industriële strategie. Tevens kan vanuit deze landen ook verdere exploratie van het Chinese vasteland plaatsvinden.

De Nederlandse cijfers zijn vooralsnog weinig bemoedigend. Wat Japan betreft beloopt ons handelsdeficit over 1979 ongeveer f 1,9 mld., voor Taiwan is dit f 350 mln., voor Hong Kong meer dan f 300 mln. en voor Zuid-Korea ongeveer f 450 mln. Met Singapore lopen we ongeveer quitte. Ook de industriële investeringen blijven achter. Aan bovenstaande argumenten kan nog worden toegevoegd dat bij aanhoudend lage economische groei de feller wordende concurrentie op de wereldmarkt zich ook voor een gedeelte in het Verre Oosten zal afspelen. Met de vestiging van handelshuizen alleen komen we er niet. Nederland kan het voor wat zijn industrie betreft niet alleen aan Philips en Shell overlaten. Het gaat er juist om nu ook het middelgrote bedrijfsleven te activeren. Dit proces verdient gezien de economische en politieke belangen die in het geding zijn, eveneens aanhoudende aandacht van de overheid, van wie een stimulerende rol mag worden verwacht.



DRIE RAPPORTEN

In het jaar 1979 publiceerden de wetenschappelijke instituten binnen het CDA drie rapporten:

Vrede en veiligheid

De ondertitel van dit rapport - opgesteld door een commissie onder leiding van de heer H. J. Neuman - luidt: „vrede zonder onderwerping, veiligheid zonder overmacht”. Onder meer wordt aandacht besteed aan het vraagstuk van de kernwapens.

59 pag., f 6,50

Euthanasie

Een commissie - bestaande uit deskundigen van verschillende disciplines, onder voorzitterschap van dr. E. Schroten - heeft de nadruk gelegd op de ethische problematiek. Het verband tussen principiële overwegingen en (politieke) praktijk wordt inzichtelijk gemaakt.

44 pag., f 5,—

Agrarisch grondbeleid

De in dit rapport voorgestelde landbouwkundige toetsing bij de verkoop van landbouwgronden lijkt het aangewezen middel voor een redelijke verdeling van de grond tegen redelijke prijzen. Het rapport is opgesteld door een commissie onder leiding van prof. mr. P. de Haan.

67 pag., f 7,25

Te bestellen door overschrijving van het desbetreffende bedrag, met vermelding van de gewenste titel(s), op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag

publicaties CDA-instituten

Binnenlands bestuur

„Op het goede spoor”

aanzet tot beter binnenlands bestuur
rapport van de wetenschappelijke instituten

45 pag., f 4,90

Energiebeleid

rapport van een commissie
van de wetenschappelijke instituten

68 pag., f 5,25

Gespreide verantwoordelijkheid

een christen-democratische
bijdrage aan de discussie
over de economische orde

170 pag., f 16,—

Europees beleid

„Bouwstenen voor een Europees beleid”
rapport van de wetenschappelijke instituten

60 pag., f 6,50

alle prijzen inclusief verzendkosten

Bestellingen:

- giro 237339 t.n.v.
Centrum voor Staatkundige Vorming.
Den Haag

3

9e jaargang
mei/juni 1980

In dit nummer:

B. M. J. Hennekam
Reorganisatie binnenlands bestuur

E. B. N. de los Santos
Medezeggenschap in het onderwijs

P. A. M. Cornelissen
Verkeersbeleid bijsturen

A. H. A. Veenhof
Innovatie

F. J. H. Bachg
Verstandhouding tussen CDA en PvdA

Politiek perspectief

mei/juni 1980
9e jaargang, nr. 3

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 34e jaargang)

tweemaandelijks tijdschrift van het Centrum voor Staatkundige Vorming (wetenschappelijk instituut voor de Katholieke Volkspartij)

Redactie

Mr. Frank A. Bibo, H. G. Cloudt, mr. J. Chr. G. Fijen, mr. J. B. A. Hoyinck, Th. W. Westerwoudt

Kopij

Reacties en andere spontane bijdragen zijn welkom. Gaarne vooraf overleg met de redactie.

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 30,— per jaar. Nieuwe abonnementen gaan in per 1 januari, tenzij anders wordt gewenst, en gelden tot wederopzegging (alleen mogelijk per 1 januari). Betalingen gaarne uitsluitend na ontvangst van onze accept-girokaart.

Adreswijzigingen

Bij verhuizing is ononderbroken toezending alleen verzekerd als het nieuwe adres een maand tevoren wordt opgegeven.

Losse nummers

f 6,— per exemplaar.

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij de uitgever.

Adres

Centrum voor Staatkundige Vorming, Mauritskade 25, 2514 HD Den Haag, tel. (070) 653934*

Druk

Corn. Paap, Spui 165, 2511 BM Den Haag, tel. (070) 469251*

Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Drs. B. M. J. Hennekam

3 Overwegingen bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur

Mr. Drs. E. B. N. de los Santos

17 Medezeggenschap in het onderwijs

Ir. P. A. M. Cornelissen

28 Verkeersbeleid bijsturen

Drs. A. H. A. Veenhof

36 Innovatie: noodzakelijk, maar niet het enige paard om op te wedden

Mr. F. J. H. Bachg

49 Om een positieve verstandhouding tussen CDA en PvdA

Hierbij — eindelijk — weer een nummer van ons tijdschrift. Tot onze grote spijt waren wij in de loop van 1980 niet meer in staat Politiek perspectief regelmatig te laten verschijnen. De vele werkzaamheden rond de CDA-fusie en de — kwantitatief — minimale bezetting van het bureau van het Centrum voor Staatkundige Vorming waren oorzaken voor deze vertraging.

Wij bieden zowel de auteurs als de abonnees onze verontschuldigen aan voor dit ongerief. Men dient zich bij het lezen thans — maart 1981 — te realiseren dat de artikelen in dit mei/juni-nummer zijn geschreven in de zomer van 1980.

Het volgende nummer — een omvangrijk dubbel-nummer — van de laatste jaargang wordt binnen enkele weken verzonden. Het allerlaatste nummer van Politiek perspectief zal in april verschijnen. (Red.).



Overwegingen bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur

B. M. J. Hennekam*

De reorganisatie van het binnenlands bestuur heeft vele pennen in beweging gebracht. Allerlei geschriften verschenen en verschijnen met daarin de voor- en nadelen van opeenvolgende plannen. Een terechte belangstelling, want er bestaat een nauw verband tussen het maatschappelijk welzijn van de burgers en het functioneren van ons bestuur. Antwoorden op vragen als: moet het land voornamelijk bestuurd worden door de centrale overheid of moet er zoveel mogelijk ruimte geschapen worden voor de mens om naar eigen keuze zijn omgeving in te richten, zijn van grote betekenis. Bij het vaststellen welke bestuurlijke structuur ons land moet hebben, wordt mede een visie gegeven van het mensbeeld dat voor ogen staat. Het onderwijs bijv. als één van de grote verworvenheden van deze tijd, heeft ondermeer geleid tot de mondigheid van de mens, hem meer kennis en kunde verschaft en daarmee de mogelijkheid tot het direct inrichten van de samenleving.

VERANDERENDE ROL VAN DE OVERHEID

Het bestuurlijk systeem in ons land bestaat reeds meer dan honderd jaar en al die jaren zijn de hoofdtrekken van dat bestuur, zoals neergelegd in o.a. de grondwet, gemeente- en provinciewet, onaangetast gebleven. Onze verschillende bestuurslagen (rijk, provincie, gemeente) functioneren zodoende nog steeds, tot op de dag van vandaag, op grond van wetten en voorschriften die grotendeels dateren van de vorige eeuw. En dat, terwijl het karakter van de samenleving grondig is veranderd. Van de 'nachtwakerstaat' van de 19e eeuw, waarbij de taak van de overheid zich beperkte tot het garanderen van de veiligheid voor de burger tot de moderne welvaartsmaatschappij van nu. Een welvaartsmaatschappij waarin de overheidstaak zich enorm heeft uitgebreid, de mobiliteit van de burgers vele malen is vergroot en de communicatiemogelijkheden een enorme groei hebben doorgemaakt. De overheid is mede uitgegroeid tot een leverancier van voorzieningen, waarop de burger steeds meer een beroep doet. Met name de gemeente, die als het ware is geworden tot een soort supermarkt waar de klant (inwoner van de gemeente) verwacht alles te kunnen halen. Als het even kan trouwens met voorbijgaan aan de cassière. Die grote vraag leidt ook als vanzelf

* Drs. Hennekam is lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

tot een steeds groter wordende bemoeienis van de overheid, brengt verschijnselen met zich mee als de noodzaak tot planning, coördinatie en sturing. Want in een samenleving als de onze heeft datgene wat de één doet gevolgen voor de ander. Dat geldt ook voor de onderscheiden bestuurslagen.

In het functioneren van de overheid d.w.z. rijk, provincies en gemeenten tesamen, zijn knelpunten ontstaan. Thans komen te veel taken niet tot hun recht, een aantal andere vereist een andere schaal; de lijnen waarlangs beslissingen worden genomen zijn vaak te weinig of helemaal niet doorzichtig en er geschiedt teveel vanaf een te hoog (rijks-)niveau. Enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken:

- Het rijksbeleid (beter is te spreken van departementaal beleid) vindt plaats op grote afstand van de burger; letterlijk en figuurlijk. Toch geeft die rijksoverheid vaak zeer gedetailleerde voorschriften waardoor de lagere overheid geen invulruimte wordt gelaten en daarmee slechts fungeert als 'doorgeefluik'.
- Het feit dat er tal van problemen zijn die voor een individuele gemeente niet meer te beheersen zijn, hetzij omdat het technisch te ingewikkeld is of te duur, hetzij omdat een voorziening juist haar zin ontleent aan een groter gebied dan die ene gemeente, respectievelijk bijv. een vuilverbrandingsinstallatie en een basisplan voor de openluchtrecreatie.

Maar vooral:

- De overheid die in de achter ons liggende periode te vaak op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften heeft gereageerd door taken op centraal niveau te gaan verrichten. Daarmee de beslissruimte voor de lagere overheid niet zelden onnodig inperkend: circulaires in plaats van de gemeenteraad.

De behoefte aan een bestuurlijke herijking is daarom vrij algemeen. Over de wijze waarop dat moet geschieden lopen de meningen zeer uiteen. Sedert vijftien jaar wordt in meer concrete vorm gedacht over een algehele reorganisatie van het binnenlands bestuur. Om een goed beeld te krijgen van de diverse aspecten die de reorganisatie kenmerken wil ik vooraf in vogelvlucht na een kort verblijf bij de start, al zo lang geleden, een overzicht geven van de diverse plannen. Vervolgens wil ik ingaan op de jongste ontwikkelingen en daar enkele kanttekeningen bij plaatsen.

HISTORIE

Bij de totstandkoming van onze huidige staat, het Koninkrijk der Nederlanden, bestond de vrees dat de autonome provincies van weleer (ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden) een bedreiging van de nieuwe eenheidsstaat zouden gaan vormen. Mede op grond van die vrees en samenhangend daarmee het toekennen van een belangrijke rol aan de gemeenten in ons staatsbestel werden de provincies in hun

macht sterk beknot. Het accent bij de provinciale taakuitoefening kwam te liggen op het intermediair zijn tussen Rijk en gemeenten, goedkeuringsbeleid en administratief beroep. Het aantal doe-taken voor de provincies was zeer gering en beperkte zich lange tijd tot de zorg voor de provinciale (vaar-)wegen. Voor de gemeenten was hiermee een klimaat geschapen waarin zij zich konden ontwikkelen tot wat ze heden ten dage zijn. Over het aantal provincies in de begintijd het volgende: in 1814 vinden we in de grondwet 9 provincies, en na toevoeging van de provincie Limburg en splitsing van de onevenredig grote provincie Holland, zijn we in 1840 beland bij de huidige 11 provincies.

Zoals gezegd is de samenleving sinds die tijd ingrijpend veranderd, is steeds complexer geworden. De overheid is daarbij van bewaker van die samenleving, waaraan zij zelf bescheiden deelnam, geworden tot een regulerend, coördinerend en stimulerend orgaan midden in die samenleving. Provincies en vooral de gemeenten hebben daarbij telkens weer nieuwe werkterreinen betreden en zijn door de medebewindsvorm vanwege de centrale overheid in nieuwe ontwikkelingen betrokken.

Eén en ander kon natuurlijk niet zonder gevolgen blijven voor de regelgeving van ons openbaar bestuur. Aanpassingen hebben plaatsgevonden. In dit verband is vooral van belang de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* van 1950. Door deze wet, die het mogelijk maakte dat gelijke bestuursorganen van meerdere gemeenten konden samenwerken, kon worden tegemoetgekomen aan het verlangen de (gemeentelijke) overheidszorg over meer gemeenten uit te strekken. De aard van de voorzieningen vroeg daarom. Op basis van deze wet is een groot aantal (\pm 1500) gemeenschappelijke regelingen tot stand gekomen, variërend van een samenwerking op één specifiek gebied (bijv. een gezamenlijke vleeskeuringsdienst of bouw- en woningtoezicht) tot samenwerking op breder gebied. Dit laatste was mogelijk door een ruime uitleg te geven aan het begrip 'gemeenschappelijke regeling' en als zodanig is, met genoemde wet als grondslag, gekomen tot een meer integrale belangenregeling op regionaal niveau en zijn ongeveer vijftig zogenaamde streek- of stadsgewesten ontstaan. Daaruit mag ongetwijfeld worden afgeleid dat deze wet in een grote behoefte heeft voorzien en voorziet. Het ontstaan van deze pre-gewesten leidde ertoe dat bij velen de behoefte werd gevoeld ons binnenlands bestuur min of meer ingrijpend te wijzigen. Vanaf de zestiger jaren raakte dit in een stroomversnelling en in een betrekkelijk korte tijd werden zéér uiteenlopende suggesties aangedragen. Daarvan enkele momenten.

REGERINGSVOORSTELLEN

Na de parlementaire behandeling van de *Nota Bestuurlijke Organisatie* in de jaren 1965-1969 en de uitbouw van de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* in 1970 begint omstreeks 1971 de discussie rond de ge-

westen. In 1971 kwam de regering met een ontwerp van wet op de gewesten. Dit ontwerp wilde een kader bieden voor de gewestvorming in geheel Nederland op basis van vrijwilligheid. In combinatie daarmee publiceerde de regering in 1974 (nog maar zes jaar geleden!) een concept-structuurschets voor het hele land, die, ofschoon indicatief bedoeld, dit in het geheel niet was, daar vaststelling van deze structuurschets volgens de regeling bij wet diende te geschieden. Volgens de concept-structuurschets werd het land opgedeeld in vijf landsdelen en 44 bestuursrayons (gewesten). Dit betekende in wezen vier bestuurslagen: Rijk, landsdelige provincies, gewesten en gemeenten. In deze opzet was van gemeentelijke herindeling nog geen sprake. Al spoedig bleek de structuurschets op grote bezwaren te stuiten, o.a. omdat er te weinig inzicht bestond in datgene wat de gewesten zouden moeten doen en omdat het een extra bestuurslaag in het leven zou roepen.

Met deze bezwaren was de ontwerp-gewestwet en de structuurschets van de baan. Achteraf valt dit te betreuren: want al wil niemand een vierde bestuurslaag, te zeer heeft dit opgeroepen 'spookbeeld' boven de bestuurlijke markt rondgewaard en een onnodige belemmering gevormd voor een gewenste zakelijke discussie. Na het afvoeren van de ontwerp-gewestwet kwam na een onvoorstelbaar korte termijn en nog wel ingediend door dezelfde minister een volstrekt ander voorstel. In 1975 publiceerde deze een concept-ontwerp van wet tot reorganisatie van het binnenlands bestuur, waarbij het aantal provincies werd uitgebreid tot 26. In januari 1977 werden de uiteindelijke wetsvoorstellen tot reorganisatie bij de Tweede Kamer ingediend.

De kern van dit wetsontwerp is dat de regionale en provinciale bestuurslaag in elkaar worden geschoven waarbij verondersteld werd dat daarmee de behoefte aan een tussenlaag (pre-gewest of samenwerkende gemeenten) vanzelf zou verdwijnen. De 24 miniprovincies (provincies nieuwe stijl) zouden behalve de huidige taken van de provincie nogal wat extra bevoegdheden krijgen. Immers de filosofie achter het wetsontwerp is dat alle gemeentegrensoverschrijdende taken regionale taken zijn geworden die dus worden ondergebracht bij de provincies-nieuwestijl. Dit voert onvermijdelijk tot de consequentie, die het wetsontwerp dan ook trekt, dat vele taken die thans bij de gemeenten berusten naar provincies moeten worden overgeheveld. Zoals daar zijn: openbaar vervoer, gezondheidszorg, politie, brandweer, natuur- en landschapsbescherming. Oorspronkelijk waren aan dit lijstje ook nog toegevoegd de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen en het bouwen woningtoezicht. Nadat daar vanuit het bestuursveld verantwoordigd op was gereageerd, heeft het toch nog enkele jaren geduurd voordat de minister tot schrapping van althans deze onderdelen van de zgn. negatieve lijst overging, terwijl ieder die ook maar één dag wethouder van een willekeurige Nederlandse gemeente is geweest, weet dat bijv. bouwen woningtoezicht bij de provincie eenvoudigweg niet kan. Misschien moet worden gevreesd dat het desondanks figureren van dergelijke

taken op een lijst die niet voor gemeentelijke uitoefening vatbaar is als illustratief moet worden aangemerkt voor het veel te theoretische (studeerkamer) karakter van het mini-provinciemodel. Andere elementen van het wetsontwerp zijn de decentralisatie van rijkstaken, voor de aanduiding waarvan 'nog enige studie' is vereist(!) en een streeksgewijze gemeentelijke herindeling.

DE HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Het heeft meer dan een jaar geduurd voordat het kabinet-Van Agt zijn standpunten met betrekking tot de onder het vorige kabinet ingediende voorstellen over de bestuurlijke reorganisatie kenbaar maakte. De forse kritiek die intussen vanuit een brede bestuurlijke kring was uitgeoefend op de plannen was gelukkig niet zonder gevolg gebleven. Zij het dat de veranderingen, voor wat het functionele deel aangaat, marginaal zijn.

Zo dienden de huidige bewindslieden bij brief van 26 april 1979 een nota van wijzigingen in waarin enkele voorgestelde taakverschuivingen van gemeente naar provincie weer ongedaan werden gemaakt. Eén van de wijzigingen had betrekking op de bestemmingsplanbevoegdheid. Deze werd weer in handen gelegd van de gemeenten. De negatieve lijst werd dus beknot, bleef als zodanig nog gehandhaafd al mag inmiddels worden aangenomen, dat afgaande op de mededeling van de minister op het laatste VNG-congres dat ook dat instituut niet overeind zal blijven. Op het verschijnsel van de negatieve lijst kom ik nog terug. Intussen is de behandeling van dit wetsontwerp (d.w.z. het functionele deel van de reorganisatie) door de Kamer ter hand genomen door het indienen van het voorlopige verslag. Alle fracties vroegen daarin aan de minister zijn standpunten nader te verduidelijken en te concretiseren.

Een tweede wetsontwerp gaat over het aantal provincies. Wanneer wordt gesproken over reorganisatie is dit 'territoriale' ontwerp altijd het meest in de belangstelling. Begrijpelijk omdat hier in tegenstelling tot de andere twee ontwerpen direct een beeld van te vormen is en bovendien de wijzigingen het meest spectaculair zijn. Achtereenvolgende regeringen laten de provinciegrenzen als het ware golvend over ons land gaan, waarbij opvalt dat de korte, driftige golfslag van weleer is overgegaan in een zwakke deining die nog slechts in enkele delen van ons land voelbaar is. Bij ministeriële brief had de bewindsman al aangeduid te overwegen het aantal van 24 provincies te reduceren tot 17. In die conceptie zouden de provincies Overijssel, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland in tweeën en de provincie Noord-Brabant in drieën worden gesplitst, Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg zouden in hun huidige vorm gehandhaafd moeten blijven, terwijl de provincie Utrecht zich verrijkt zag met wat extra grondgebied. Een gedachte die intussen weer is achterhaald door de zgn. *Vraagpuntennota* waarin de stelligheid van het vormen van nieuwe provincies beperkt blijft

tot Rijnmond en misschien daarna Twente. Als u dit leest is aan dit ver-
volgverhaal weer een aflevering toegevoegd omdat dan intussen een
Kamerdebat aan deze vraagpuntennota zal zijn gewijd. Zulks op verzoek
van de Partij van de Arbeid die als aanhanger van het miniprovinciemodel
natuurlijk met lede ogen de dalende reeks heeft aanschouwd. (In dit
verband zou het overigens interessant zijn te weten of de opvatting
terzake van de Tweede-kamerfractie van de Partij van de Arbeid strookt
met die van hun partijgenoten-bestuurders in den lande.

Een derde poot bij de reorganisatie is de *Wet Gemeenschappelijke
regelingen*. Blijkens een publicatie over de inhoud van een wetsontwerp
tot wijziging van deze wet dat thans voor advies bij de Raad van State
ligt, wordt in vergelijking met eerdere opvattingen van de regering weer
meer ruimte gegeven aan intergemeentelijke samenwerking, zo men wil
het verlengde lokale bestuur. Toch ziet ook dit kabinet slechts verzor-
gingstaken voor een gemeenschappelijke regeling weggelegd. Planning
en coördinatie worden ook in dit ontwerp aan de gemeenschappelijke
regeling onthouden. Naar het mij voorkomt een ongewenste insnoering
die niet alleen ingaat tegen wat alom in den lande is gegroeid, maar
vooral een inbreuk betekent op de keuzevrijheid van gemeenten.

In bestuurlijk organisatorisch opzicht stelt het ontwerp voor, de band
tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten
nauwer aan te halen. Zo mogen de leden van het bestuur van een
samenwerkingsverband slechts uit en door de raden van de deelnemende
gemeenten worden gekozen. Voorts worden voorschriften gegeven om-
trent de begrotingsprocedure en is het onmogelijk dat het bestuur van
een gemeenschappelijke regeling bestuurscommissies instelt. Openbaar-
heid van vergaderen wordt voorgeschreven. Terecht, al neem ik aan dat
de minister bij het opnemen van deze bepaling niet zal zijn geïnspireerd
door *Thorbecke*, die toen hij de beslotenheid van raadsvergaderingen
hekelde, zei: „Op het pligtsbesef te vertrouwen, is edel; maar het be-
driegt. Tot hoe lagen stand het in gesloten vergadering soms daalt,
stelt niemand, dan die er inzatz, zich voor”.¹

UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN

Voordat een keuze wordt gemaakt voor een bepaald bestuursmodel
zullen wij duidelijk onze uitgangspunten en doelstellingen moeten formu-
leren. De volgende zijn daarbij mijns inziens van belang.

- Een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur.
Bestuurlijke organisatie mag niet worden beschouwd als doel in
zichzelf, maar als middel om te komen tot een inrichting van het
bestuur die tegemoet kan komen aan de vele eisen, eraan te stellen.
Zoals de wenselijkheid het beslissingsniveau zo dicht mogelijk bij

¹ Thorbecke: over Plaatselijke begroting; pag. 110.

de burger te houden c.q. te brengen. Een grotere doorzichtigheid voor de burger en efficiency.

- Handhaving van drie volwaardige bestuurslagen: rijk-provincie-gemeente. Ieder met een eigen karakter, d.w.z. uitvoering en initiëring bij de gemeenten, coördinatie in hoofdlijnen bij de provincie en het voorwaardenscheppende beleid bij het Rijk. De keuze voor drie integrale bestuurslagen betekent echter niet het uitsluiten van additionele bestuurslagen. Integendeel, gemeenten moet de mogelijkheid worden gelaten met elkaar samen te werken en wel zodanig dat aan die samenwerking werkelijk inhoud kan worden gegeven.
- Evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen. Elke bestuurslaag heeft een integrale beleidsverantwoordelijkheid, die nader zal moeten worden geconcretiseerd vanuit de specifieke functie die de betrokken bestuurslaag heeft te vervullen. Versterking van het lokale bestuur door decentralisatie van rijkstaken.

HET RIJK

Een beschouwing over de functie van het Rijk kan kort zijn. Daarover bestaat grote eensgezindheid. Het Rijk heeft als taak te zorgen voor een landelijke eenheid van beleid. De rechtszekerheid en gelijkheid vereisen dat burgers in alle delen van het land in gelijke mate aanspraak kunnen maken op elementaire voorzieningen. Het Rijk kan daarbij bepaalde werkzaamheden op nationaal niveau zelf uitvoeren; maar waar mogelijk zal zij de uitvoering grotendeels of geheel aan anderen moeten overlaten. Te veel nu heeft het Rijk de laatste jaren zelf in uitvoering genomen in plaats van zich te beperken tot een voorwaardenscheppende rol. Kamerbrede moties vragen daarom — voorsnog met weinig resultaat — om een verandering van die slechte rijksgewoonte.

REGIO OF VERLENGD LOKAAL BESTUUR

De gedachte dat het vraagstuk van het regionale bestuur door het op te rekken tot provincie (de Commissaris der Koningin in Noord-Holland sprak van de 'grote verdwyntruc') daarmee zou zijn opgelost, is achterhaald. Al geeft de een dit wat vlotter toe dan de ander. Feit is immers dat sinds het eind van de jaren '60 en in volle vrijwilligheid en vanuit de gemeenten verschillende werkbare vormen van samenwerking zijn ontstaan. Gemeenten doen daarbij zaken op regionaal niveau wat ze afzonderlijk niet of minder goed zouden kunnen. Het is een beperkte bestuurslaag, zogenoemd verlengd lokaal bestuur, met een geheel eigen aard, passend in de behoeften van een regio. De behoefte aan deze bestuursvorm vindt haar grondslag in de erkenning van het feit dat de drie volwaardige bestuurslagen niet in staat zijn noch behoeven te zijn het gehele openbaar bestuur te verzorgen. De gemeente is en blijft uiteraard de eerst aangewezen bestuurslaag om de behoefte aan regionale samenwerking vast te stellen en zo gewenst inhoud te geven.

PROVINCIE

Gaat het bij de 'regionale' zaak om technische problemen die een bestuurlijke oplossing vragen en waar samenwerking van gemeenten een aanvaardbare oplossing is, bij de provincie is duidelijk sprake van een geheel eigen volwaardig bestuursplatform. Regionaal en provinciaal bestuur vallen niet samen (een enkele uitzondering wellicht daargelaten). Dat hoeft niet onderzocht te worden. De bestuurspraktijk wijst dat uit. Wel kan ik me goed vinden in het voornemen om het provinciaal bestuur op het gebied van coördinatie en planning meer armslag te geven. Zulks sluit aan bij de ontwikkelingen van de laatste jaren. Overigens is daarin voorzichtigheid geboden; naar twee kanten. De planningstaak zal, wil zij niet botsen met de toezichhoudende taak van de provincie zelf, goed omschreven moeten zijn, met goede beroepsprocedures voor de gemeenten. Ze zal bovendien naar het lokale vlak niet te gedetailleerd mogen aangeven wat daar dient te gebeuren. De verantwoordelijkheid daar zou dan nauwelijks meer gestalte kunnen krijgen. Het voorgaande betekent dan ook dat een versterking van de rol van de provincie allereerst gezocht moet worden in het naar zich toe halen van rijkstaken. Voorbeelden op welk gebied dit zou kunnen, liggen — uitgewerkt — klaar. Hij die ernst wil maken met de decentralisatie, ga zijn gang!

GEMEENTE

Uitgangspunt voor de beschouwingen over de bestuursinrichting is altijd geweest dat het beleid dáár vorm gegeven moet worden waar dat het dichtst bij de burger staat. Die burger vraagt daar om. In vele gevallen zal dat de gemeente zijn. Daar wordt het eerst onderkend welke problemen opgelost moeten worden. De gemeente is bij uitstek het bestuursorgaan waar de burger — zo hij wil — invloed op het beleid kan uitoefenen. Heel direct door contacten, inspraak etc. De gemeenteraad kan zich zodoende een idee vormen van wat aan wensen en verlangens leeft bij de betrokkenen en kan daar bij de besluitvorming concreet en direct inhoud aan geven. Voor dit alles is voorwaarde dat de gemeenten met voldoende bevoegdheden blijven uitgerust en niet degraderen tot plaatselijke loketten van hoger beleid. Het CDA heeft daarom bij herhaling te kennen gegeven vast te houden aan een 'open' huishouding voor de gemeenten. Een principiële zaak!

Daarom een enkel woord over de *negatieve lijst* die bij introductie een regelrechte streep door die open huishouding zou halen. De negatieve lijst is een opsomming van een aantal beleidsterreinen in de gemeentewet waarmee de gemeente zich niet op eigen initiatief mag bezighouden. Bezwaren tegen het stelsel van de negatieve lijst lijken mij meer dan gegrond.

Op de eerste plaats geldt het bezwaar van de ongrondwettigheid van dergelijke bepalingen. Artikel 153 van de Grondwet zegt: 'aan de Raad

wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten'. Een soortgelijke bepaling is er voor de provincie (art. 142). Door het begrip 'huishouding' niet nader te omschrijven leidt deze bepaling ertoe dat de gemeenten een zgn. 'open' huishouding hebben. De gemeenten bepalen zelf wat tot hun huishouding behoort. Dit beginsel geldt niet in zijn absoluutheid, want het stelsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat brengt met zich mee, dat wat een hoger lichaam (zoals de provincie ten opzichte van de gemeenten) binnen zijn huishouding betreft, uit de huishouding van de lagere lichamen verdwijnt. De ongrondwettigheid bestaat daarin, dat door zo'n negatieve lijst de huishouding van de gemeenten op voorhand wordt beperkt. De negatieve lijst past derhalve niet in het stelsel van in beginsel autonoom bevoegde bestuurslagen.

Een ander veel gehoord argument tegen de negatieve lijst is dat een dergelijke lijst overbodig is. Ook dat lijkt mij juist. Krachtens grond-, provincie- en gemeentewet kan een hoger bestuursorgaan datgene in eigen hand nemen wat het voor de eigen huishouding van belang acht. Als een gemeente eerst een regeling terzake van het één of ander heeft gemaakt en naderhand gaat het Rijk of de provincie hetzelfde onderwerp regelen dan wordt dit onderwerp in zijn algemeenheid geacht niet meer tot de huishouding van de gemeente te behoren.

Het zijn derhalve niet zozeer de onderwerpen die een negatieve lijst vermeldt die haar onaanvaardbaar maken, maar het systeem van de negatieve lijst zelve. Overbodig en onpraktisch. Onze gedecentraliseerde eenheidsstaat gaat uit van drie volwaardige bestuurslagen. De gemeente, beperkt door de negatieve lijst, is geen volwaardige bestuurslaag meer. Terecht heeft daarom heel bestuurlijk Nederland (en schoorvoetend volgend ook politiek Nederland) storm gelopen tegen deze verwerpelijke gedachte.

DECENTRALISATIE

Ons land wordt getypeerd als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Hierbij wordt onder decentralisatie verstaan het overlaten of toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan de lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren — waaronder begrepen het nemen van initiatieven — en waarbij de controle van dat beleid in eerste instantie geschiedt door de gekozen plaatselijke volksvertegenwoordiging. Opgemerkt dient hierbij dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur een werkelijke inhoud behoort te hebben, dat wil zeggen dat bijv. de gemeenten de nodige beleidsruimte en de beschikking over voldoende financiële middelen dienen te hebben. Anders wordt die zelfstandige positie tot een wassen neus. Boze tongen beweren wel eens dat de neiging in Den Haag om te decentraliseren groter is naarmate dit meer gepaard gaat met het

overhevelen van financiële lasten. Maar hoe het zij, de roep om decentralisatie van overheidstaken neemt toe. Dit is niet verwonderlijk. De burgers willen hun eigen zaken zoveel mogelijk zelf regelen. Daarin past niet dat alles vanuit Den Haag wordt bepaald. Ondanks de veelvuldig beleden voorkeur voor het naar eigen inzicht ter hand nemen van taken is de werkelijkheid eerder omgekeerd. Het bereik van de gemeentelijke autonomie neemt sinds jaar en dag af, terwijl de in medebewind uit te voeren taken in aantal toenemen.

De wens tot decentralisatie betreffend op het voorliggend wetsontwerp mogen we bepaald niet optimistisch zijn; integendeel. Concrete voorstellen ontbreken. Studie is daarvoor nog nodig, zo zegt de minister die er bij een begrotingsbehandeling nog eens op wees dat 'zijn betrokken ambtsgenoten verantwoordelijk zijn voor decentralisatie van hun beleid en dat hij zulks alleen maar kan stimuleren'. De Tweede Kamer, sceptisch gestemd over de mogelijkheden op korte termijn een werkelijke decentralisatie van rijkstaken te krijgen, nam daarom nog niet zo lang geleden een motie aan die de strekking had de vijftien collega's van de minister te wijzen op hun dure plicht ten aanzien van de decentralisatie.

Een tweede reden, naast de vereiste studie, waarom nog niet concreet is aangegeven welke rijkstaken naar de provincies zouden kunnen, is, volgens de minister, dat nog onzekerheid bestaat over de provinciegrenzen. Deze stelling is, dunkt mij, niet houdbaar. Nog afgezien van het feit dat er studies zijn (o.a. van het Interprovinciaal Overleg) waarin concrete suggesties zijn aangedragen en waar van rijkszijde alleen nog maar op gereageerd is met wéér een studie, kan ik niet inzien waarom het decentraliseren naar elf provincies niet zou kunnen en naar eventueel méér provincies wel. Naarmate het aantal provincies toeneemt lijkt mij eerder de departementale bereidheid (zo die al bestaat) tot decentraliseren af te nemen dan toe te nemen.

Over taakvervulling en decentralisatie nog het volgende. Bij de bestuurlijke organisatie bestaat een spanningsveld tussen democratie en doelmatigheid. Gesteld mag worden dat hoe minder taken door de rijksoverheid verricht worden en dus hoe meer door provincies c.q. gemeenten dit de democratie ten goede komt. Anderzijds zal een bestuurlijke eenheid tot een effectieve en efficiënte vervulling van de haar toekomstige taken in staat moeten zijn. Een evenwicht tussen beide elementen is niet altijd gemakkelijk te bepalen. In sommige gevallen zal de eis van doelmatigheid tot gevolg hebben dat een taak naar een hoger niveau overgeheveld moet worden, of dat het draagvlak waarop de taak wordt verricht, vergroot moet worden. Maar zoiets moet dan duidelijk worden aangetoond. Persoonlijk ben ik van mening dat de eis van democratie niet al te licht moet wijken voor de eis van doelmatigheid, ook al omdat deze laatste op velerlei wijzen ingevuld kan worden.

GEMEENTELIJKE HERINDELING

Eén van de zaken die altijd ter sprake komt bij ongeacht welk model van bestuurlijke inrichting is de gemeentelijke herindeling. Het vraagstuk evenwel is niet nieuw, integendeel. In de loop der tijden is het aantal gemeenten in ons land al teruggebracht van zo'n 2000 tot ongeveer 800 nu. Naast incidentele herindelingszaken zijn het vooral verschillende 'herindelingsgolven' geweest die voor deze aanzienlijke reductie hebben gezorgd. De argumentatie daarbij was niet altijd dezelfde.² Zo is de gemeentelijke herindeling aanvankelijk alleen toegepast ter versterking van de lokale functie van de gemeente. Vanaf ongeveer 1920 komt daar verandering in doordat het middel van gemeentelijke herindeling mede wordt gehanteerd ter oplossing van gemeentegrensoverschrijdende zaken.

Thans zal de vraag of en hoe moet worden doorgegaan met de gemeentelijke herindeling mede moeten worden beoordeeld aan de hand van het feit dat gemeenten samenwerkingsverbanden kunnen aangaan. Het toekomstig takenpakket is uiteraard eveneens een factor van betekenis. Hoe ver een gemeentelijke herindeling moet worden doorgevoerd is een vraagstelling die in zijn algemeenheid nooit beantwoord kan worden. De grote diversiteit aan gemeenten, hun plaats in de regio, het al dan niet vervullen van een specifieke functie enz. maken die beantwoording (gelukkig) onmogelijk. Nog daargelaten het feit dat het een ernstige verschraving van het Nederlandse bestuur zou betekenen als bij een gemeentelijke indeling een soort standaardgemeente model zou staan.

Vooropgesteld moet worden dat levenskrachtige gemeenten, waaraan ten gerieve van de burger in overeenstemming met de uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat een maximaal deel van het bestuur kan worden overgelaten, nodig zijn. Uiteraard betekent dit dat gemeenten een volwaardig takenpakket dienen te behouden. Voor een aantal van de huidige 800 gemeenten kan deze taakstelling de noodzaak betekenen van het opgaan in een groter verband. Maar steeds zal bij een herindelingsvoorstel door de wetgever de uiterste zorgvuldigheid moeten worden betracht en de specifieke omstandigheden nauwkeurig moeten worden afgewogen. Een gemeente is immers meer dan een administratieve eenheid. Zij is in de eerste plaats een leefgemeenschap. Deze en andere factoren spelen mee alvorens een herindeling op verantwoorde wijze ter hand kan worden genomen. Een criterium als een getalsnorm is daarbij onbruikbaar. Bovendien moet gezegd dat ten aanzien van het fenomeen van de gemeentelijke herindeling een andere wind is gaan waaien: gold tot voor kort in de ogen van vele bestuurders dat wat groot ook mooi was, de laatste jaren is van een duidelijke koersverlegging in dit opzicht sprake. Naast de eis van doelmatigheid die men — terecht — is blijven stellen, is er onmiskenbaar meer waardering

² Zie hiervoor „Nota gemeentelijke herindeling van kleine gemeenten in de provincie Noord-Holland"; mei 1980.

ontstaan voor de kleinschaligheid, het overzichtelijke, zo men wil de 'menselijke maat'. Het accent is verlegd van gemeente naar gemeenschap. Een winstpunt.

De vraag mag daarom worden gesteld of sommige herindelingsplannen waarvan de oorsprong ligt in een ver verleden, nog wel stroken met de huidige inzichten. Is de schaalvergroting niet te ver doorgevoerd? Stellig mag deze conclusie worden getrokken als we zien naar de wijzigingen die de Tweede Kamer heeft aangebracht in aanhangig gemaakte wetsontwerpen. Zo is het aantal gemeenten op Voorne-Putten niet teruggebracht tot drie zoals het betreffende ontwerp aangaf, maar de Kamer amendeerde dit tot vijf. Zo mag, afgaande op het voorlopig verslag dat is ingediend op het wetsontwerp Gemeentelijke Herindeling Zuid-Limburg eveneens worden verwacht dat ook daar tenslotte een groter aantal gemeenten dan het ontwerp wil als zelfstandig uit de herindelingsstrijd tevoorschijn zal komen.

GELEIDELIJK

Zoals hierboven aangegeven is de laatste tien jaar over de bestuurlijke reorganisatie heel wat geschreven en gesproken. Boekenplanken vol en vele, vele vergaderuren. Vorderingen zijn er weinig gemaakt en volgens sommigen zijn we weer terug bij af. Dit laatste is ongetwijfeld voor een deel waar. Goedbeschouwd kan het ook niet anders omdat een rijdende trein die met het willen ineenschuiven van provincies en gewesten en het devalueren van gemeenten op een volstrekt verkeerd spoor was gezet eerst tot stilstand moest worden gebracht. En een trein heeft een lange remweg. Het laten samenvallen van provincie en regio, het drastisch insnoeren van het gemeentelijk takenpakket, beide betekenden naar mijn mening een valse start. Het bestuursveld heeft dit de laatste jaren in alle toonaarden duidelijk doen blijken. Het misstaat de wetgever geenszins als hij zijn oor te luisteren legt bij diegenen voor wie hij meent een nieuwe regeling te moeten ontwerpen.

Zowel uit een oogpunt van bestuurlijke continuïteit, als uit een oogpunt van financieel en personeelbeleid zal daarom een geleidelijke ontwikkeling moeten worden nagestreefd. Daarin blijven de provincies in de eerste plaats organen belast met het intermediair bestuur en zal een uitbreiding van taken dáár hoofdzakelijk moeten worden gezocht in het decentraliseren van rijkstaken. Gemeenten behouden hun bestuurstaken en waar nodig zal door gemeentelijke herindeling het draagvlak worden versterkt. Grensoverschrijdende zaken moeten worden vervuld in regionaal verband op basis van een aangepaste, gemoderniseerde Wet Gemeenschappelijke regelingen die aan twee voorwaarden moet voldoen. Enerzijds moet die wet ruimte laten aan gemeenten in hun keuze welke zaken gezamenlijk worden aangepakt. Anderzijds moet deze wet voorkomen dat als het ware langs een achterdeur een nieuwe bestuurslaag

zijn intrede doet. Voor wat het eerste betreft lijkt mij het ontwerp dat thans bij de Raad van State ligt te kort te schieten. Het snoert onnodig in. Voor wat de tweede voorwaarde aangaat voldoet het nieuwe ontwerp wel. Dat betekent géén rechtstreekse verkiezingen waarmee nog eens duidelijk wordt onderstreept dat van een gescheiden mandaat tussen gemeente en gemeenschappelijk bestuurslichaam geen sprake is: in beide gevallen blijft de gemeenteraad de verantwoordelijke instantie. Derhalve geen vierde bestuurslaag.

Keuze voor het hierboven weergegeven bestuursmodel betekent een prioriteit voor het éérste echelon: de gemeente blijft toegerust met een maximaal aantal taken en bevoegdheden en is daarop door de burger aanspreekbaar. Keuze voor dit model betekent voorts dat kan worden aangehaakt bij ontwikkelingen die in regionaal verband hebben plaatsgevonden, gebruikmakend van de kennis en ervaring die daarbij is opgedaan. En dat is wezenlijk iets anders dan het krampachtig willen samenvoegen — zoals in het 24 en nog meer in het 17-plan — van twee grootheden, die naar hun aard niet te verenigen zijn. Laat men het eigen karakter van de provincie, namelijk schakel tussen Rijk en gemeenten, erkennen. Het takenkwartet (planning, coördinatie, toezicht en beroep) van de provinciale overheid verdraagt zich niet met het tegelijkertijd ter hand nemen van uitvoerende bezigheden. Uitvoering op provinciaal niveau — uitzonderingen daargelaten — verkleint de nodige afstand die tussen provincie en gemeenten moet blijven bestaan. Een nodige afstand in het belang van beide! Tenslotte de overweging dat provinciale uitvoering onvermijdelijk leidt tot toezicht van het Rijk, hetgeen weer op gespannen voet staat met de alom beleden wens tot decentralisatie.

Eén en ander betekent naar mijn overtuiging dat met betrekking tot een provinciale herindeling de grootst mogelijke zorgvuldigheid en terughoudendheid moet worden betracht. De CDA-fractie drukte zich ook in deze bewoordingen uit bij de algemene beschouwing over de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1980. Laat men eerst tot elf tellen alvorens aan zo'n operatie te beginnen!

SLOT

Door de snel opeenvolgende en sterk van elkaar afwijkende voorstellen: 44, 26, 24, 17 en tenslotte 11-plus, is de gewone burger het zicht al lang kwijtgeraakt. Maar ook diegenen die zich professioneel met 's lands bestuur bezighouden zien langzamerhand door de (of het?) bomen het bestuurlijke bos niet meer. Onzekerheid over een bestuurlijke reorganisatie, met name het ingrijpende onderdeel van de provinciale herindeling, legt al jaren een aanzienlijk beslag op bestuurlijke en ambtelijke apparaten en veroorzaakt onrust die de kwaliteit van het bestuurlijk werk bepaald niet ten goede komt. Het is onnodig en op den duur irriterend.

Regering en Kamer moeten zich verplicht weten deze bestuurlijke on-

zekerheid op de kortst mogelijke termijn weg te nemen. Een eerste goede stap zou zijn een heroverweging van een provinciale herindeling. Te veel is kennelijk het welslagen van de reorganisatie afhankelijk gesteld van het creëren van nieuwe provincies. Een tweede stap is het voeren van een zakelijke discussie waarbij goed geluisterd dient te worden naar wat de mensen uit het veld te zeggen hebben. Laat minister of Kamerlid er echter vooral voor wachten een tweede Thorbecke te willen zijn. Het openbaar bestuur is in de achter ons liggende periode redelijk flexibel gebleken: provincies en gemeenten hebben zich altijd bijtijds aangepast aan veranderende omstandigheden. Daarom is voor revolutionaire veranderingen — in tegenstelling tot de vorige eeuw — thans geen aanleiding.

Medezeggenschap in het onderwijs

E. B. N. de los Santos*

Onderstaande beschouwingen zullen beperkt blijven tot de democratisering van het niet-wetenschappelijk onderwijs. Bij de discussies over de medezeggenschap bij het onderwijs — afgezien even van het wetenschappelijk onderwijs — heeft geruime tijd de vraag gespeeld of de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) wel op het — bijzonder — onderwijs van toepassing was. (De wet zelf sluit haar toepasselijkheid op *openbare* instellingen uit). Deze vraag kan gevoeglijk in beginsel bevestigend worden beantwoord, zij het dat wel ingezien werd dat de WOR meer was toegesneden op het bedrijfsleven. Niettemin was het vanaf het eerste ogenblik, blijkens de Memorie van Toelichting, de bedoeling dat de WOR ook op non-profit-instellingen, zoals ziekenhuizen, van toepassing zou zijn. En dan rees bij sommigen de vraag: waarom dan niet op het onderwijs?

Tijdens het kabinet-*Den Uyl* heeft onderwijsminister *Van Kemenade* het initiatief genomen om aan zijn ambtgenoot van Sociale Zaken voor het gehele bijzondere onderwijs vrijstelling van de toepassing van de WOR te verzoeken. De voor deze vrijstelling door velen, maar niet door allen onderschreven argumenten waren:

- het systeem van artikel 208 Grondwet en de diverse onderwijswetten brengt met zich mee dat gestreefd zou dienen te worden naar een zo groot mogelijke gelijkstelling tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs;
- een aantal bevoegdheidsbepalingen van de WOR zullen feitelijk niet van toepassing *kunnen* zijn bij het onderwijs;
- de WOR is van toepassing op scholen met meer dan 100 werknemers, terwijl het toch wel gewenst was dat een medezeggenschapsregeling ook voor scholen met minder werknemers zou gelden;¹
- naast het personeel zijn ook andere categorieën bij het onderwijs betrokken, o.a. ouders;
- arbeidsvoorwaarden worden voornamelijk geregeld in het Georganiseerd Overleg.

* Mr. drs. De los Santos is adjunct-directeur van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs. Hij schreef dit artikel à titre privé. (Red.).

¹ Zie echter het inmiddels in november 1979 ingediende wetsontwerp „medezeggenschap Kleine Ondernemingen”, zitting 1979-1980 nr. 15 893 („100-min regeling”). Vergelijk voorts art. 3 van de sinds 1 september 1979 geldende tekst van de WOR, waarbij bij verordening van de SER op verzoek van betrokken en representatieve werkgevers en werknemersorganisaties de instelling ook verplicht kan worden gemaakt voor ondernemingen met minder dan 100 werknemers.

Aanvankelijk maakte de toenmalige minister van Sociale Zaken korte metten met deze argumenten. Bij de schriftelijke behandeling van de herziening van de WOR toonde hij zich niet ontvankelijk voor de argumenten die — ook zijdens het CDA — waren aangevoerd om een slechte toepasbaarheid van de WOR op het onderwijs aan te tonen. Maar bij de mondelinge behandeling ging de minister om, op grond van een inmiddels ontvangen brief van de Federatie van Onderwijsvakorganisaties, die pleitte voor een geëigende inspraakregeling voor het onderwijs bij wet binnen één jaar in te voeren. Deze termijn vond de minister te kort, maar hij wilde van een termijn van twee jaar uitgaan, en voegde daaraan toe dat „wanneer dit niet het geval is, ik mijn rechten herneem.”

De SER adviseerde onder bepaalde voorwaarden tot vrijstelling in afwachting van de specifieke wettelijke regeling voor het onderwijs. Deze voorwaarden kwamen hierop neer dat de vrijstelling diende te worden ingetrokken indien zou blijken, dat de voorgenomen afzonderlijke medezeggenschapsregeling voor het onderwijs niet of niet binnen een redelijke termijn tot stand gebracht kon worden en voorts dat de tot stand te brengen ontwerp-regeling (door de SER) getoetst zou moeten worden aan de vraag of zij voldoende waarborgen bevat dat de werknemersinspraak een kwalitatieve waarde heeft die gelijkwaardig zou zijn aan die op basis van de WOR.

De Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting voor Onderwijs en Wetenschappen van 1979 kondigde aan, dat met de doelstelling bevordering van actief en democratisch staatsburgerschap aandacht aan de inspraak van de betrokkenen bij het onderwijs zal dienen te worden geschonken en waar mogelijk gestimuleerd.² Hierbij zou, aldus de M.v.T., wel rekening dienen te worden gehouden met de eigen aard van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Aangezien het openbaar onderwijs bij de wet dient te worden geregeld, zou de democratisering voor het openbaar onderwijs bij de wet moeten worden geregeld.

BIJZONDER ONDERWIJS

Voor het bijzonder onderwijs — aldus nog steeds de M.v.T. — lagen de juridische aspecten anders. Voor zover het de democratisering met betrekking tot het personeel betreft is de WOR van toepassing, zo werd geconstateerd. Nagegaan zou worden in hoeverre hiervan vrijstelling kan worden verleend, waardoor de democratisering ook met andere gelegingen, zoals ouders, leerlingen e.d. in onderling verband kan worden verwezenlijkt. Het bijzonder onderwijs was inmiddels tot 1 januari 1979 in de gelegenheid gesteld eigen democratiseringsregelingen te ontwerpen, waarbij aan alle gelegingen diende te worden gedacht. Na 1 januari 1979 zou worden bezien of en in hoeverre wettelijke maatregelen ten

² Vgl. ook het regeerakkoord CDA-VVD. Hfdst. II, par. 2, punt 12.

opzichte van het bijzonder onderwijs dienden te worden overwogen, gelet op de regelingen die het bijzonder onderwijs zelf tot stand heeft gebracht en gelet op de consequenties voor vrijstelling van de WOR. Tot zover de M.v.T. op de Rijksbegroting 1979.

Kennelijk wegens deze uitlating bevangen door de vrees dat het bijzonder onderwijs de democratiseringsdans zou ontspringen, dienden de heren *Van Kemenade*, *Poppe* en *Worrell* op 6 juni 1978 een initiatief-wetsontwerp in tot wijziging van de Wet op het Voortgezet onderwijs en de Wet op het leerlingwezen met betrekking tot de medezeggenschap van personeel, leerlingen en ouders.³ Wat de werkingssfeer betreft, valt op dat zij alleen de reguliere onderwijsvoorzieningen betrof die in de Wet op het Voortgezet Onderwijs zelf zijn geregeld. (Zo viel bijv. het kleuter- en lager onderwijs daarbuiten). Voorts, dat zij de interne medezeggenschap van de geledingen binnen de school regelde voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs (middels het instellen van een school- of academierraad) maar dat de samenstelling van het *schoolbestuur* alleen geregeld werd voor het bijzonder onderwijs.

In een reglement, over welks definitieve vaststelling c.q. wijziging de raad beslist, wordt de samenstelling van de raad geregeld. Ten minste een derde en ten hoogste de helft van de leden wordt gekozen uit en door het personeel. Ten minste een tiende en ten hoogste een derde wordt gekozen uit en door de leerlingen van de school. Ten minste een tiende en ten hoogste een derde deel wordt gekozen uit en door de ouders (behalve bij het HBO en het avondonderwijs). Het ontwerp voorziet er in dat de raad in ieder geval in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over een te nemen besluit met betrekking tot een aantal onderwerpen, zoals aanstelling en ontslag van personeel en directie, regeling terzake de toelating van leerlingen; voorzieningen ten behoeve van de leerlingen, nieuwbouw, onderhoud, begroting, lesrooster. Daarnaast is er een aantal onderwerpen waar voor een besluit de instemming van de gehele raad nodig is. In deze rubriek zijn o.a. te noemen: vaststelling leerplan, bijzondere inrichting van het onderwijs („experimenten”), fusie, verandering van de rechtspersoon en/of de doelstellingen van de school. Voorts is instemming nodig van het deel van de raad dat door het personeel is gekozen met betrekking tot een aantal zaken, die geacht kunnen worden specifiek het werknemersbelang te betreffen (afvloeiingsregeling, onderlinge taakverdeling van het personeel, opzet en inrichting van het werkoverleg, bijscholingsregelingen). De raad is bevoegd algemene aangelegenheden, de school betreffende, te bespreken en terzake voorstellen te doen.

Met betrekking tot het *bijzonder* onderwijs moeten bovendien de statuten er in voorzien dat in het bestuur van de rechtspersonen ten minste één lid en ten hoogste een derde van de leden kan worden gekozen door

³ Zitting 1977-1978, stuk 15 057.

het personeel; bij hoger beroepsonderwijsinstellingen en instellingen voor avondonderwijs en z.g. dag-avondonderwijs dat ten minste één lid en ten hoogste een derde van de leden kan worden gekozen door de leerlingen; bij alle andere vormen van voortgezet onderwijs dat ten minste een derde van de leden kan worden gekozen door ouders en voogden.

DE MOTIE-DEETMAN C.S.

De Tweede Kamer aanvaardde bij de behandeling van de onderwijsbegroting-1979 een motie van het CDA-Kamerlid de heer *Deetman*⁴, dat kort samengevat de volgende elementen bevatte:

- de WOR is van toepassing op onderwijsinstellingen maar doet geen recht aan de eigen aard van het onderwijs;
- een op het onderwijs afgestemde regeling verdient daarom de voorkeur;
- met het oog op een goed verloop van de democratisering moet grote zorgvuldigheid worden betracht bij het in de wet regelen van de medezeggenschap, ook gezien de voorstellen waartoe het bijzonder onderwijs zelf in de gelegenheid is gesteld;
- de overheid moet grote ruimte laten aan het bijzonder onderwijs bij het vaststellen van eigen medezeggenschapsregelingen;
- de regeling kan geen door de Grondwet bedoelde eis van deugdelijkheid zijn, maar alleen vanwege het algemeen belang ingegeven bekostigingsvoorwaarden.⁵

De regering werd uitgenodigd terzake en met inachtneming van het vorenstaande met een wetsontwerp te komen.

HET VOORONTWERP-PAIS

Op 11 april 1979 presenteerde minister *Pais* zijn voorontwerp van Wet inzake de medezeggenschap in het onderwijs. De voornaamste punten daaruit zijn:

- het bevoegd gezag stelt een medezeggenschapsreglement vast ten

⁴ Zitting 1978-1979; stuk 15 300; Hfdst. VIII (Rijksbegroting O&W, stuk nr. 53).

⁵ Over de discussie: deugdelijkheidseis of (andere) bekostigingsvoorwaarde, zie het betoog van Van Wersch in „Democratisering van het bestuur van non-profit-instellingen”. (Alphen a/d Rijn; 1979, blz. 282 e.v.) die in feite tot de conclusie: „lood om oud ijzer” komt, met één duidelijke beperking: de wetgever zal de uitdrukkelijke, in de grondwet gewaarborgde vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs hierbij moeten eerbiedigen. Twee opmerkingen onzerzijds hierover: 1. Er is nog meer dan ook in dit verband eerbiediging door de wetgever met zich mee kan brengen, bijv. de vrijheid van stichting en inrichting (vgl. de daarom terecht door het Kamerlid Deetman bepleite „terughoudendheid”).

2. De bestuurlijke democratisering met name kan in zijn effecten aan de vrijheid van richting afbreuk doen. De initiatiefnemers van ontwerp 15 057 achten — op hun standpunt blijvende dat democratiseringsvoorschriften eisen van deugdelijkheid zijn — de discussie omtrent het onderscheid verder als te „scholastiek” niet meer van belang (Memorie van Antwoord, stuk 15 057; nr. 7, blz. 2). Tactische motieven zouden aan deze standpuntbepaling niet vreemd kunnen zijn. Immers de deugdelijkheid moet voor bijzonder en openbaar onderwijs ingevolge de Grondwet even afdoende worden gewaarborgd en het lijkt er op dat er voor wat de bestuurlijke democratisering betreft in de voorstellen sprake is van „méér afdoende” voor het bijzonder onderwijs.

- behoefte van de medezeggenschap van hen die bij de school zijn betrokken;
- de medezeggenschapsraad is een adviesorgaan dat in elk geval in de gelegenheid moet worden gesteld, over een aantal punten advies uit te brengen, o.a.: vaststelling en wijziging van het leerplan en van een schoolreglement; beëindiging, belangrijke inkrimping of uitbreiding van de werkzaamheden van de school; overdracht of fusie; het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere instelling; deelneming of beëindiging daarvan van een onderwijskundig object; benoemingsprocedures; het algemeen beleid ten aanzien van toelating of verwijdering van leerlingen.

Het ontwerp laat de mogelijkheid open dat het reglement ook een „instemmingsrubriek” bevat, d.w.z. een aantal onderwerpen, waaromtrent besluiten moeten worden genomen in *overeenstemming* met de medezeggenschapsraad. Alsdan moet ook voorzien worden in de mogelijkheid van een regeling ter beslissing van daaruit mogelijkerwijs voortvloeiende meningsverschillen: een soort uiteindelijk beslissende beroepsinstantie dus. De medezeggenschapsraad wordt ten minste twee maal per jaar in de gelegenheid gesteld de algemene gang van zaken in de school met het bevoegd gezag te bespreken, en is zelf bevoegd tot bespreking van alle aangelegenheden, de school betreffende en kan daarover aan het bevoegd gezag voorstellen doen en standpunten kenbaar maken.

waardige rechten als in de WOR zijn gewaarborgd. Met name het door de vakorganisaties. Veelal was de klacht dat men, wat genoemd werd, een WOR-plus had verwacht. Vooral het ontbreken van het instemmingsrecht werd als een tekort ervaren. De besturenorganisaties namen veelal een minder afwijzend standpunt in. De Onderwijsraad had in zijn advies wel begrip voor een dergelijk ontwerp, maar zag alles toch wel als het toegeven aan een modegril. De SER heeft tot op dit moment nog geen advies uitgebracht. Gezien de voorwaarden, waaronder deze Raad tot vrijstelling (die overigens nooit officieel verleend is) adviseerde, valt te verwachten dat de Raad het ontwerp zal vergelijken met de WOR en speciaal oog zal hebben voor de vraag of voor de *werknemers* evenwaardige rechten als in de WOR zijn gewaarborgd. Met name het ontbreken van een wettelijk geregeld instemmingsrecht zal dan wel als een tekort worden gezien.

VERDERE ONTWIKKELINGEN

Inmiddels hebben de indieners van het initiatief-ontwerp niet stilgezeten. Na een op 23 augustus 1979 uitgebracht Voorlopig Verslag, waarbij de vraag van het stroken van de voorstellen met de vrijheid van onderwijs en met de gemeentelijke autonomie een belangrijke plaats innam, volgde op 14 februari 1980 een Memorie van Antwoord, vergezeld van een gewijzigd voorstel van Wet. (Inmiddels is de parlementaire schriftelijke

discussie nog voortgezet in een Nader Voorlopig Verslag en een Nadere Memorie van Antwoord). Daarbij werd de regeling van de medezeggenschap met enige inhoudelijke aanpassingen uitgebreid tot het gehele onderwijs. Voorts verviel in het voorstel de regeling van de samenstelling van de besturen van het bijzonder onderwijs. Ter vervanging van deze laatste regeling dienden de heren *Van Kemenade*, *Stoffelen* en *Van Ooijen* een nieuw initiatief-ontwerp in op 27 maart 1980, waarin een voorstel wordt gedaan inzake de bestuurssamenstelling van instellingen voor bijzonder-, kleuter-, lager- en voortgezet onderwijs en inzake het openstellen van het raadslidmaatschap voor onderwijsgevendende van gemeentelijke scholen „die wonen en werken in de gemeente, waar de school gevestigd is.” Wat dit laatste betreft wordt herinnerd aan eerdere, niet gehaalde, pogingen om de schrapping van het verbod van het raadslidmaatschap van leerkrachten, verbonden aan een school in de gemeente waar zij wonen, te weten in 1957 en 1970.

DE HOOFDPUNTEN VAN DE DISCUSSIE ⁶

Zoals wellicht bekend, is het van diverse zijden aangevoerde bezwaar tegen een door de overheid (de wet) opgelegde samenstelling van het bestuur bij het onderwijs de strijd met art. 208 Grondwet. De voorstellers achten in de toelichting en in de Memorie van Antwoord en zelfs in de nadere Memorie van Antwoord niet alleen hun voorstel niet in strijd met de vrijheid van onderwijs, maar juist een verwerkelijking daarvan. Met name de heer Van Kemenade heeft in publicaties herhaaldelijk dit standpunt ingenomen. Zijn mening komt duidelijk tot uiting in een artikel in het blad „*School*”, nr. 18 van 6 mei 1978, getiteld: „*Naar een nieuwe schoolstrijd?*” waar samenvattend door hem wordt geconcludeerd: „We staan m.a.w. aan het begin van een nieuwe schoolstrijd: een strijd niet om het recht op eigen scholen, maar om het recht van de betrokkenen zelf, om daaraan, binnen de eisen van deugdelijkheid zelf daadwerkelijk inhoud te mogen geven. Een strijd, die niet gevoerd zal worden met de staat, maar met de organisaties en besturen, die die vrijheid tot nu toe hebben beheerd en die haar zich hebben toegeëigend. Honderd jaar later staan wij dus opnieuw voor een volkspetitionnement, nu niet gericht tot de koning, maar tot de besturen van openbaar en bijzonder onderwijs. Ook dit petitionnement zal het tenslotte winnen. Hoe lang dat zal duren, zal zoals destijds, mede afhangen van de politieke bereidheid om daarvoor ruimte te scheppen. In ieder geval is hier geen pacificatiecommissie voor nodig, maar gewoon een wettelijke regeling voor de medezeggenschap van personeel en ouders in openbaar en bijzonder onderwijs.” ⁷

⁶ Zie voor een uitvoerige en goed gedocumenteerde discussie: Mr. B. J. van der Net „Medezeggenschap in het onderwijs, schoolstrijd of harmoniemodel” in *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*; jrg. 6, 1980; nrs. 3 en 4.

⁷ Ook opgenomen in: J. A. van Kemenade; „Als de smalle weegbree bloeit”; Amsterdam, 1979; pag. 170.

Deze teneur komt, zoals gezegd, ook voor in de van betrokkenen uitgaande Kamerstukken met betrekking tot de democratiseringswetsvoorstellen. Opvallend is dat het boven geciteerde als slotsom komt na een constatering, dat de gehechtheid van de katholieken aan de katholieke school, die nog relatief groot was ten tijde van het onderzoek, waarop zijn proefschrift „*De katholieken en hun onderwijs*” gebaseerd was, in tegenstelling tot de gehechtheid aan andere maatschappelijke instellingen, niet zoals door hem voorspeld, is afgenomen. Dit wordt dan toegeschreven aan de tegenstand, „de macht van besturen en de bestuursorganisaties en de op traditionele belangen toegesneden procedures voor de stichting van nieuwe scholen.” De bepleite *bestuurlijke* democratisering wordt aldus gezien als een middel om minder confessionele scholen te bewerkstelligen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat tegen deze achtergrond deze legislatieve activiteiten door de representatieve organisaties van het confessioneel onderwijs met de nodige kritiek werden benaderd. Het lijkt hen moeilijk kwalijk te nemen dat zij er geen behoefte aan hebben, mee te werken aan het doen uitkomen van de voorspellingen in een proefschrift. Merkwaardig is nog dat ook de besturen van het *openbaar* onderwijs zich volgens het citaat de vrijheid van onderwijs zouden hebben toegeëigend!

Maar afgezien daarvan, is het de vraag of er wel voldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de in de Grondwet erkende vrijheid van *onderwijs* („het *geven* van onderwijs is vrij”) en de vrijheid van *schoolkeuze*⁸, die naar internationaal positief recht en (kan daaraan worden toegevoegd) naar Nederlands recht, hoewel nergens uitdrukkelijk in de wet neergelegd, een feit is. Men kan stellen dat de twee zaken in elkaars verlengde liggen en dat het één een voorwaarde is voor het ander, maar ze moeten wel worden onderscheiden. Dit is duidelijk ook internationaal erkend. Gewezen kan worden op het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Trb. 1969, 100; 1978, nr. 61). Daarbij wordt bepaald dat de staten zich verbinden de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden om voor hun kinderen of pupillen andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen die beantwoorden aan door de staat vast te stellen of goed te keuren minimum-onderwijsnormen en hun godsdienstige en zedelijke opvoeding te verzekeren overeenkomstig hun eigen overtuiging (lid 3). Maar tevens (lid 4): dat geen onderdeel van dit Verdrag zodanig mag worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen of rechtspersonen inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven, uiteraard met inachtneming van kwaliteitseisen. Het verdrag vestigt en erkent derhalve dit recht. Daarbij valt te bedenken dat aan de ouders toekomende grondrechten als deze, méér dan sommige andere grondrechten, een sterk individueel karakter dragen. Ouders hebben geen zeggenschap in deze over *elkaars* kinderen.

⁸ O.a. ook naast de vrijheid tot het stichten van onderwijsinstellingen in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 1e Protocol, art. 2.

Dit brengt een zekere noodzaak mee tot een „collectief aanbod van gewenst onderwijs”. Natuurlijk kunnen organisaties van gelijkgezinde ouders dit zelf doen, maar ook andere burger-verbanden die dat onderwijs willen aanbieden. *Mr. J. Donner* constateert in zijn boek „*De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs*”: „Anders dan de vrijheid van onderwijs (lees: de vrijheid van schoolkeuze?) en de vrijheid tot het stichten van scholen, is de vrijheid van richting, dus niet een vrijheid die aan iedere staatsburger toekomt. Deze vrijheid is daarentegen een afgeleide, het uitsluitend privilege van hen die tot het stichten en instandhouden van een bijzondere instelling overgaan. Er is in dit opzicht geen verschil met het openbare onderwijs. Ook daar berust de exclusieve bevoegdheid tot het bepalen van de richting niet bij de onderwijsinstellingen of hun organen, maar bij de stichters van deze scholen, i.c. de overheid en met name de (grond)wetgever”⁹

Toegegeven zij dat het wat genuanceerder gezegd zou kunnen worden, maar het in het vorenstaande uitgedrukte principe is juridisch juist en geeft een grens aan, met name waar *wijziging* van de richting en grondslag in het geding komt. In dit verband is het goed op te merken dat de *Commissie-Van den Burg* in haar rapport „inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen” als haar oordeel heeft uitgesproken „dat het niet juist zou zijn terwille van de democratisering van een instelling met een uitgesproken eigen identiteit de vrijheid te ontzeggen die identiteit te bewaren en te beschermen”¹⁰. Deze opvatting is door de regering in haar voorlopig standpunt met betrekking tot dit rapport met een extra verwijzing naar de grondwettelijke gewaarborgde identiteit van het bijzonder onderwijs onderschreven¹¹.

Bij de discussie in de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport en het regeringsstandpunt kwam met name de problematiek van de voorrang tussen identiteitshandhaving versus democratisering om de hoek kijken, en wel in het bijzonder in het geval een instelling een monopoliepositie bekleedt. Het komt mij voor dat er bij het onderwijs zelden sprake zal zijn van een monopoliepositie gezien het redelijk fijnmazige net van onderwijsinstellingen van de diverse richtingen. In dit verband valt er op te wijzen dat de onderwijswetgeving thans een regeling kent met betrekking tot een „monopolie”positie van onderwijsinstellingen. Zo bepaalt art. 48 WVO dat, indien binnen redelijke afstand van de woning van een leerling niet de gelegenheid bestaat tot het volgen van onderwijs aan een openbare school, aan deze leerling de toegang tot een gelijksoortige

⁹ Vergelijk daartegenover *Mr. P. W. C. Akkermans* in: *Onderwijs als constitutioneel probleem*; 1979; pag. 103; die weliswaar „de instellingen voor onderwijs c.q. de schoolbesturen m e d e als de dragers van het grondrecht maar dan als representant van de geledingen ziet. De school is een produkt van het institutionaliseringsproces op onderwijsgebied. De werking van het grondrecht betreft ook het proces, omdat het om handelingen van mensen gaat: kunnen zij als groep, als institutioneel verband van het grondrecht gebruik maken: het schoolbestuur is hun juridische representant”.

¹⁰ Rapport Staatsuitgeverij; 1977; pag. 79.

¹¹ Tweede Kamer, zitting 1978-1979; 15 360, nr. 1, pag. 4.

uit de openbare kas bekostigde bijzondere school niet mag worden geweigerd op grond van levensbeschouwing. Tevens is bepaald, dat in dat geval deze leerlingen niet kunnen worden verplicht tot het volgen van de lessen in vakken die in verband met de levensbeschouwing aan het leerplan zijn toegevoegd. Overeenkomstige bepalingen vindt men in de LO-wet 1980, (art. 101) en de KO-wet (art. 66). Wanneer men vrijwillig gekozen heeft voor een instelling van een bepaalde signatuur, ook al geschiedt dit meer vanwege de nabijheid dan vanwege de grondslagkeuze, kan er niet van een monopoliepositie worden gesproken. Overigens dient bedacht te worden dat men het probleem „democratisering” versus „identiteit” voor de zuiverheid van de discussie niet alleen mag stellen bij het *bijzonder* maar ook bij het *openbaar* onderwijs, dat ook zijn „identiteit” heeft!

Het argument dat door de initiatiefnemers wordt aangevoerd door verwijzing naar reeds plaatsgehad hebbende bemoeienissen van de wetgever met het bestuur (opvallend is dat in de discussies vaak „bestuur” en „besturen”, dus orgaan en functies, in dit verband zonder behoorlijk onderscheid door elkaar worden gehaald) van bijzondere onderwijsinstellingen, zonder dat er toen grondwettelijke problemen zijn opgeworpen, lijkt ons niet juist. In dit verband worden o.a. genoemd: de WUB, het verbod van zitting hebben van leerkrachten in het bestuur van de school bij het voortgezet onderwijs, de verplichte oudercommissies bij kleuter-, en lager onderwijs. Zeker is dat hierin — behalve dan toch wel in de discussies rondom de WUB — nooit inbreuk op artikel 208 van de Grondwet is gezien. Maar dit waren incidentele gevallen. En het is juridisch een vraag of men uit dergelijke *incidentele* gevallen van beperkingen de conclusie mag afleiden dat een *algehele* beperking derhalve zou zijn toegestaan¹². Evengoed is de redenering denkbaar: mag men na deze incidentele „inbreuken” wel *verder gaan* met inbreuken?

Ook kan het probleem niet worden afgedaan met het in dit verband door de initiatiefnemers aangevoerde argument dat het de wetgever zelf is die uitmaakt of een door hem uitgevaardigde wet in strijd is met de grondwet. Het is duidelijk dat niemand bij deze redenering het oog heeft op flagrante schendingen, zoals bijv. het invoeren van preventieve censuur à la barbe van art. 7 Grondwet. Dat willen wij de initiatiefnemers dus niet tegenvoeren. Maar geeft de onschendbaarheid van de wet grond voor zulk een „sweeping statement”? Ook waar het grondrechten betreft? Bovendien gaat, nu het grondrechten betreft die ook *internationaal* betekenis hebben, de redenering niet op. Er zijn nog rechters in Straatsburg, en om dichter bij huis te blijven, aan het Plein, die wetten mogen toetsen aan internationale regelingen!

¹² Men kan de problematiek vergelijken met de vraag in het civiele recht of uit het feit dat de wet op enkele plaatsen een actie tot herstel van ongerechtvaardigde verrijking toekent, daaruit het bestaan van een algemene niet geschreven hoofdregel mag afleiden. Vooralsnog ontkennend door de H.R. beantwoord. Redenering bij inductie is niet altijd toegestaan.

Het nadere voorstel met betrekking tot het vervallen van de onverenigbaarheid van het raadslidmaatschap en het zijn van leerkracht in dienst van dezelfde gemeente wekt ten onrechte de indruk, openbaar en bijzonder onderwijs gelijkelijk te willen behandelen¹³. Het is duidelijk dat het voorschrift dat de statuten een bepaling moeten bevatten dat een zekere portie van het bestuur „kan” worden aangewezen door o.a. ouders en docenten, iets heel anders is dan het „kunnen” lid worden van de gemeenteraad door het vervallen van de incomptabiliteit, hetgeen evenzeer geldt voor het „kunnen” gemeenteraadslid worden van ouders. Reeds de voor openbaar en bijzonder onderwijs gelijke interne medezeggenschapsregeling met name waar het terzake van bepaalde besluiten (van het bevoegd gezag, zijnde de gemeenteraad) instemming van de schoolgemeenschapsraad eist, stelt voor staatsrechtelijke problemen. (De figuur van een Commissie ex art. 61 Gemeentewet biedt hier geen oplossing). Dit wordt in de stukken ook wel onderkend, maar er wordt ternauwernood door de initiatiefnemers een oplossing voor gegeven.

WAT DOET HET VELD?

Tijdens de discussies rondom de vraag of een wettelijke regeling van de medezeggenschap al dan niet gewenst is, hebben met name de koepelorganisaties de noodzaak en bereidheid tot medezeggenschap benadrukt en erkend. Het is trouwens bekend en „vriend en vijand” maakt er melding van, dat in het veld, d.w.z. in de afzonderlijke scholen inspraak en medezeggenschap lang geen loos gebaar meer is. Het is geen geheim dat ook binnen deze organisaties de meningen verschillen over de mate waarin en de wijze waarop aan deze medezeggenschap uitwerking moet worden gegeven, waarbij grofweg de scheidslijn in meer en minder wel loopt tussen docenten en besturenorganisaties. Gezegd kan worden dat met name in de *Nederlandse Katholieke Schoolraad* een zekere mate van overeenstemming bereikt is omtrent de globale invulling van de medezeggenschap, alsook van de democratisering qua samenstelling van het bestuur.

Een niet te miskennen probleem is daarbij in hoeverre deze regelingen ten opzichte van de afzonderlijke besturen kunnen worden afgedwongen. Nu een wettelijke regeling van de medezeggenschap in de lijn van het voorontwerp-*Pais*, (mogelijk aangevuld naar aanleiding van de commentaren), te verwachten is, behoeft de kwestie van de afdwingbaarheid uiteindelijk geen probleem meer op te leveren. Dat hierbij ruimte overblijft voor het georganiseerde veld, blijkt wel uit de toelichting die het voorontwerp-*Pais* plaatst bij het voorschrift dat het bevoegd gezag het reglement en elke wijziging daarvan zendt aan de minister. „Het ligt hierbij overigens voor de hand dat de toezending ook kan geschieden in de vorm van de mededeling dat de school een aan de minister bekend

¹³ Zie ook de opmerking bij noot 5.

model, ontwikkeld door een van de overkoepelende onderwijsorganisaties, als medezeggenschapsreglement gebruikt". Ceterum censeo: De bestuurssamenstelling blijve buiten bemoeienis van de wetgever. Zij dient echter wel de aandacht te hebben van de schoolbesturen zelve, met statutaire waarborgen voor de handhaving van de levensbeschouwelijke identiteit.

Verkeersbeleid bijsturen

P. A. M. Cornelissen*

Verkeer en vervoer zijn uit onze samenleving niet weg te denken. Sociaal en economisch is hun betekenis zeer groot. Direct na de Tweede Wereldoorlog bevonden ons land en volk zich in een diepe economische malaise. Met vereende krachten en met buitenlandse hulp hebben we kans gezien ons land vanuit het diepe dal tot grote economische bloei te brengen. De welvaart werd ongekend. Het kon niet op. Dit uitte zich ook in het verkeer en het vervoer. Voor velen was in 1950 een ritje met een huurauto langs wegen waar je anders niet kwam een belevenis. In 1980 zie je bij je zoveelste autorit de omgeving nauwelijks meer.

TOENEMENDE MOBILITEIT

De gestegen welvaart maakte arbeidstijdverkorting en langere vakantieperiodes mogelijk. De voortdurend toenemende vrije tijd werd steeds minder in eigen omgeving doorgebracht. Vakantiespreiding is niet op de laatste plaats noodzakelijk door de enorme stromen toeristen die anders tegelijkertijd gebruik zouden maken van vervoermiddelen en verbindingswegen. Ook het werk en de plaats van het werk veranderden. De agrarische en ambachtelijke bedrijven in de eigen buurt namen in betekenis af. Grootschalige industrieën en dienstverlenende instellingen, soms ver van huis gelegen, namen hun functie voor een deel over. De benenwagen en de fiets konden steeds minder mensen naar hun werk brengen. Openbaar vervoer, brommer en auto gingen een belangrijke rol spelen in het woon-werkverkeer.

Door de gestegen welvaart gingen velen buiten de stad wonen. De trek naar buiten kwam op gang. Nieuwe woonwijken, groeikernen en groei-steden werden driftig uit de grond gestampt voor het opvangen van de bevolkingsaanwas. Ons toch al dichtbevolkte land zag de bevolking sedert 1947 met nog eens 50 % toenemen. Omdat allerlei voorzieningen de trek naar buiten (nog) niet volgden, nam de behoefte aan verplaatsing, niet alleen voor het werk, maar ook voor school- en winkelbezoek, sterk toe. Ook bezoek aan vrienden en familie, aan sport- en culturele manifestaties verder van huis, droeg bij aan de groei van de mobiliteit. Van 1962

* Ir. Cornelissen is lid van de Tweede Kamer voor het CDA. Een belangrijke bijdrage aan dit artikel is geleverd door J. W. Oosting, wetenschappelijk medewerker van de CDA-fractie in de Tweede Kamer.

tot 1972 steeg de door de gemiddelde Nederlander afgelegde afstand van ca. 7000 naar 11.500 km per jaar, derhalve een toename van 60 %.

ACCENT OP DE AUTO

Met de stijging van de welvaart werd de personenauto voor grotere groepen van de bevolking betaalbaar. De auto was niet langer het privilege van de hoge inkomensgroepen, maar kwam ook binnen het bereik van „de kleine man”. In 1953 bedroeg het aantal personenauto's in ons land minder dan 200.000, en thans rijden er of staan er in een file meer dan 4.000.000. We kunnen zonder meer spreken van een „auto-explosie”. Het stormachtig groeiende autopark vroeg natuurlijk om ruimte. Politieke partijen en overheid speelden daar op in, en in 1965 werd het Rijks-wegenfonds ingesteld om de nodige financiële middelen te verkrijgen voor de aanleg van een adequaat net van vooral autosnelwegen. Tegelijkertijd nam de aandacht voor het openbaar vervoer af. Zo verdwenen in het begin van de jaren '60 de laatste interlokale tramnetten. Als gevolg van deze ontwikkelingen zien we het wegennet van 1950 tot 1975 groeien van 55.000 naar 87.000 kilometer. De lengte van het spoorwegnet daalde daarentegen in diezelfde periode van 3200 naar 2800 km.

SCHADUWZIJDEN

De opmars van de auto heeft de burgers vele voordelen gebracht. De wereld die men bestrijken kan, is groter geworden. Ook het comfort, de onafhankelijkheid en de vrijheid die de auto biedt, zijn niet te onderschatten voordelen. Ook voor de werkgelegenheid is de auto belangrijk. Behoeften aan contact, sport en ontspanning kunnen haast onbeperkt op elk uur van de dag met de auto worden vervuld. Het openbaar vervoer daarentegen — zo komt het velen voor — brengt de passagier meestal op een tijd die hem niet past, langs een weg die hij niet heeft uitgekozen, naar een plaats waar hij niet moet zijn. Maar ook de opmars van de auto kent zijn schaduwkanten. Files zijn de laatste jaren een grote ergernis voor de automobilist. Het intensieve autoverkeer maakt van het „Blij dat ik Rij” dikwijls „Niet Blij in de Rij”. De auto legt een relatief groot beslag op ruimte en inkomen. In ons dicht bevolkte land bezorgt de auto ons steeds meer overlast. Zelfs zeer ruim aangelegde „klaverbladen” kunnen het verkeersaanbod niet altijd verwerken. Fraaie natuurgebieden zijn opgeofferd aan nieuwe autosnelwegen, steden zijn in toenemende mate verstikt en verstopt geraakt. Geluidshinder, luchtverontreiniging, en het meer dan volgeparkeerd zijn, hebben de leefbaarheid van onze binnensteden aangetast. Grote groepen van de bevolking, zoals kinderen en bejaarden, zijn ernstig in hun welzijn bedreigd.

Ondanks een verheugende afname van het aantal slachtoffers in de laatste jaren, is de verkeersonveiligheid in ons land nog een ware plaag. Wie aanvaardt de verantwoordelijkheid voor een jaarlijkse verkeerstol

van 2000 doden en 60.000 gewonden, van wie velen helaas blijvend invalide? Niet alleen de ruimte, maar ook de energie is in ons land schaars en duur geworden. Een niet onaanzienlijk deel van de ingevoerde olie wordt opgeslokt door de personenauto. Het energieverbruik per reizigerskilometer is bij de personenauto twee maal zo hoog als bij het openbaar vervoer.

NADRUUK OP OPENBAAR VERVOER

Een complicerende factor in het geheel is dat de individuele automobilist vooral de voordelen van het autogebruik ervaart, terwijl de nadelen in overwegende mate door „de ander”, door de samenleving als geheel, worden ondervonden, waartoe overigens uiteraard ook de automobilist zelf behoort. In deze botsing van belangen ligt het recht en de plicht van de overheid om de ontwikkelingen niet op hun beloop te laten, maar deze zo goed mogelijk te beïnvloeden. Zeker een overheid die in onze ogen een goed rentmeester moet zijn en die moet opkomen voor de belangen van de zwakkeren in de samenleving, kan niet aan de kant gaan staan, maar zal van een in hoofdzaak de individuele vraag volgend beleid overschakelen op een, de gemeenschapsbelangen inwendig, sturend beleid.

De tijd is daarvoor meer dan rijp. De groei van de welvaart is er zo ongeveer uit; ook voor ons verkeer en vervoer zal dat gevolgen hebben. De auto die ons vervoerde en in vervoering bracht, zal het kalmer aan moeten doen. Een beleid dat in deze situatie uitgaat van een verdere groei van het particuliere autoverkeer van 57 miljard autokm in 1977 tot 70 à 80 miljard autokm in het jaar 2000 — zoals het geval is in het *Structuurschema Verkeer en Vervoer* — roept bij ons nogal wat vragen op. Wij achten zo'n forse verdere groei (25 à 40 %) van het aantal autokilometers, terwijl voor het openbaar vervoer wordt uitgegaan van een stabilisatie tot een lichte toename, ongewenst. In vele delen van het land is het autoverkeer al zo druk dat bij een verdere forse groei daarvan de nadelen sterk zullen toenemen. De grenzen van de groei komen daar in zicht. Wij achten zo'n sterke groei ook niet nodig.

Wat dan? Massaal overstappen op het openbaar vervoer? Dat is zeker op korte termijn geen oplossing. De infrastructuur van de Nederlandse Spoorwegen en van de stedelijke- en streekvervoerbedrijven is hierop niet berekend. De groei in het NS-reizigersvervoer in 1979 (gemiddeld 4,5 %) heeft er toe geleid dat op sommige trajecten in de spitsuren de maximumcapaciteit reeds wordt bereikt. Bovendien is het aantal treinen niet toereikend voor de massale overstap op het openbaar vervoer, evenmin als het aantal bussen bij de andere vervoerbedrijven. Op wat langere termijn kan wel op groter schaal van openbaar vervoer gebruik worden gemaakt, als maar meer financiële middelen beschikbaar komen voor verbreding van spoorlijnen, hogere en bredere spoorbruggen, vrije kruisingen, verdere elektrificatie, en vooral ook meer materieel. In dit kader juich ik het toe dat de regering deze zomer het groene licht heeft

gegeven voor belangrijke aanvullende bestellingen van nieuwe treinstellen. Voor de door ons gewenste ontwikkeling schiet het Structuurschema Verkeer en Vervoer tekort. Teveel ligt de nadruk op verdere groei van het autoverkeer en de daarvoor noodzakelijke aanleg van nieuwe autosnelwegen. Te weinig wordt ingespeeld op de toegenomen belangstelling voor het openbaar vervoer en op nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

Juist om de door ons gewenste geleidelijke ombuiging tot stand te brengen — bij een nieuwe oliecrisis kunnen we niet van de ene op de andere dag enkele spoorlijnen aanleggen — moet nu al worden bijgestuurd. De CDA-fractie heeft daarom in de Tweede Kamer een aantal moties ingediend, niet alleen betreffende concrete projecten, maar ook om te komen tot een evenwichtiger verdeling van de beperkt beschikbare financiële middelen in de komende jaren. Daarbij gaat het niet om een massale overstap van de auto op de trein en de bus, maar om het zoveel mogelijk door het openbaar vervoer laten opvangen van de verdere groei van de mobiliteit. Een groei van het treinvervoer in de komende tien jaar met zo'n 25 % achten wij haalbaar, en ook in het overige openbaar vervoer is een substantiële groei zeker mogelijk. Een wervend openbaar vervoer moet ook op het punt van de tarieven kunnen concurreren met de auto. Hoewel het gewenst is dat de tarieven bij het openbaar vervoer niet meer stijgen dan de kosten van levensonderhoud, is een belangrijker criterium dat de tariefstijgingen niet uitgaan boven de stijging van de autokosten, en dan in het bijzonder de variabele kosten van het autorijden. Niettegenstaande de forse stijging van de benzineprijzen in het afgelopen jaar, zijn de tarieven van het openbaar vervoer de afgelopen tien jaar meer gestegen dan de variabele kosten van het autogebruik; met andere woorden het openbaar vervoer is ook ten opzichte van het autorijden duur geworden.

RUIMTELIJKE ORDENING

Maar hiermee is bepaald niet alles gezegd. Natuurlijk kunnen en moeten een aantal verbeteringen en verschuivingen worden aangebracht. Maar wil het verkeersbeleid van de rijksoverheid succes hebben, dan zal het ook zijn weerslag moeten vinden in het provinciale en gemeentelijke beleid, en is een goede afstemming van het verkeers- en vervoersbeleid en van het ruimtelijke-orderingsbeleid onmisbaar. Allerlei activiteiten zullen zodanig moeten worden gesitueerd, dat het openbaar vervoer en, niet te vergeten, de fiets werkelijk een goed alternatief bieden. Een derde van alle woningen die er in het jaar 2000 zullen staan, moet nog worden gebouwd. Hetzelfde geldt voor kantoren en andere werkgelegenheden-centra. In het bijzonder bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen liggen kansen om het openbaar vervoer en het langzaam verkeer de wind in de zeilen te geven. Nieuwe woongebieden zullen we zoveel mogelijk langs spoorlijnen moeten plannen. Waar dit niet kan, zoals in de IJsselmeerpolders, zullen voor dit doel tijdig nieuwe spoorlijnen moeten worden

aangelegd. Van meet af aan zullen ook goede, en veilige, voorzieningen voor het langzaam verkeer centraal moeten staan in de planning.

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening zien wij graag voorschriften voor een betere afstemming. Op provinciaal niveau zal het streekplan een centrale rol kunnen vervullen door hierin een verkeers- en vervoershoofdstuk op te nemen. Op gemeentelijk vlak kan het structuurplan deze functie waarmaken. Ook is één wet op het gehele openbaar vervoer gewenst. Een aantal wegen, zoals een geheel nieuwe autosnelweg door het „Groene Hart” van Holland (A3), kan van de kaart worden geschrapt. Maar in de meeste gevallen kan niet met de „natte vinger” worden aangegeven welke wegen er al dan niet moeten komen. Daarvoor is een integrale benadering nodig. Nu loopt de tracéprocedure bij de aanleg van een nieuwe weg nog teveel uit op de vraag „wáár moet de nieuwe weg komen”, in plaats van de vraag „óf er een nieuwe weg moet komen”. Bij de door ons gewenste integrale aanpak zullen zaken als ruimtelijke ordening, snel- en langzaam verkeer, openbaar vervoer en parkeren (ook laden en lossen), gezamenlijk moeten worden bekeken. Dan krijgen woonmilieu en recreatie, natuur en milieu een reële kans, en kan een optimaal evenwicht tussen openbaar vervoer, langzaam- en autoverkeer worden bereikt. Bij zo'n aanpak kan blijken dat het verkeers- en vervoersprobleem beter anders kan worden opgelost dan door de aanleg van een nieuwe weg. Ook met betrekking tot deze ruimtelijke-ordeningsaspecten heeft de CDA-fractie enkele moties ingediend. Voorts om met name in de dichtbevolkte agglomeraties het openbaar vervoer voorrang te geven. Daar zijn de congesties het hevigst.

Ondanks jarenlange pleidooien op alle niveaus voor bevordering van het openbaar vervoer, is het aantal mensen dat binnen het bereik van een station woont de laatste tien jaar zowel relatief als absoluut afgenomen. Vanwege de sleutelrol van de ruimtelijke ordening voor de toekomst van het verkeer en vervoer zou ik graag de politieke verantwoordelijkheid voor verkeer en ruimtelijke ordening in één hand zien: een minister van Ruimtelijke Ordening en Verkeer. Ik realiseer me echter dat dit een drastische ingreep in de departementale taakafbakening zou betekenen. Een en ander lijkt mij dan ook alleen te verwezenlijken in het kader van een algehele departementale herindeling.

BIJZONDERE AANDACHT VOOR HET LANGZAAM VERKEER

Hoewel de omvang van het voetgangers-, fiets- en bromfietsverkeer de laatste decennia flink is afgenomen, was in 1974 het aantal verplaatsingen te voet (langer dan 10 minuten) en per (brom)fiets samen nog altijd groter dan het aantal autoritten. Nederland is nog altijd een fietsland en wij vinden dat een goede zaak. Fietsen is milieuvriendelijk, kost weinig ruimte, vraagt geen olie, en is gezond. Er zijn in ons land ca. 10 miljoen fietsen, waarmee per jaar naar schatting 10 miljard kilometer wordt

afgelegd, dat is dus meer dan het aantal reizigerskilometers per trein. Naast het recreatieve gebruik is het gebruik van de fiets belangrijk in het woon-werkverkeer, en het woon-schoolverkeer. De fiets vervult ook een belangrijke rol in het voor- en natransport bij het openbaar vervoer. De fiets is de laatste jaren herontdekt, en lijkt bezig met een „come back”. De zowel absoluut als relatief grote onveiligheid van fietsers en voetgangers is niet te rechtvaardigen. Zij lopen per afgelegde km een vier maal zo groot risico in het verkeer om het leven te komen als de inzittende van een personenauto. In een samenleving waarin de mensen onvoldoende het samen verantwoordelijk zijn beleven, zal de overheid vooral bescherming moeten bieden aan de zwakkeren. In het verkeer zijn dat vooral de voetgangers, de fietsers, de gehandicapten, de bejaarden en de kinderen.

Tegen deze achtergrond betreur ik het dat de regering de verschillende maatregelen voor het langzaam verkeer die zijn aangekondigd in het *Meerjarenplan Personenvervoer* niet heeft ondergebracht in een beleidsplan voor het langzaam verkeer. Ook vind ik het een gemiste kans dat in het Structuurschema geen afzonderlijke planologische kernbeslissing voor het langzaam verkeer is opgenomen. Vandaar dat de CDA-fractie ook een aantal moties over het langzaam verkeer heeft ingediend. Bij de behandeling van de begroting-1980 voor Verkeer en Waterstaat hebben wij voorstellen ingediend om door een verschuiving binnen de begroting meer geld vrij te maken voor de aanleg van veilige fietspaden.

GOEDERENVERVOER NIET VERGETEN

Onze toenemende welvaart heeft ook geleid tot steeds meer transport van goederen via eigen vervoer of door geregelde en ongeregelde diensten van het beroepsvervoer. Een hele bedrijfstak is voortdurend onderweg om ons alle mogelijke artikelen uit binnen- en buitenland te bezorgen. De betalingsbalans ontvangt een positieve bijdrage van meer dan 4 miljard gulden netto per jaar van het goederenvervoer. Op de grote weg en vooral in de binnenstad ondervindt het goederenvervoer steeds meer hinder van het personenverkeer en -vervoer. Bedroeg in 1953 de verhouding van het aantal vrachtwagens tot het aantal personenauto's 1 : 2, in 1974 was die verhouding reeds 1 : 25. Voor een levende stad is een goede bereikbaarheid van het centrum, met name ook voor het noodzakelijke goederenvervoer, van vitaal belang. Wij hebben daarom een voorstel ingediend om in een afzonderlijke planologische kernbeslissing op te nemen dat in het verkeers- en vervoersbeleid recht moet worden gedaan aan de belangrijke functie van het goederenvervoer voor het gewenste stedelijke activiteitenpatroon en het vrijwel onvervangbare karakter van het vervoer per vrachtauto voor de steden.

Er staat nogal wat te gebeuren in het goederenvervoer. De energieprijzen, die de pan uit rijzen, zullen hun sporen drukken op de verdere

ontwikkeling van het goederenvervoer. Wat zullen bijv. de gevolgen hiervan zijn voor de verhouding tussen het vervoer over de weg, per spoor en de binnenvaart met zijn betrekkelijk lage energiekosten? Ook de ontwikkelingen op het terrein van het gecombineerd vervoer vragen de aandacht. De verminderde economische groei zal gevolgen hebben voor het goederenvervoer. Zeker in deze situatie is het van groot belang te komen tot een Europees verkeers- en vervoersbeleid, dat geen belemmeringen aan de grenzen opwerpt, maar dat het internationaal vervoer voldoende mogelijkheden geeft en nieuwe perspectieven biedt. Omdat ook bij het goederenvervoer gestreefd moet worden naar een evenwichtige verdeling over de verschillende vervoerstechnieken vinden wij het jammer dat in het Structuurschema zo weinig aandacht is besteed aan het goederenvervoer en het te voeren beleid wat betreft uitgangspunten en concurrentievoorwaarden voor de toekomstige ontwikkelingen.

Om te komen tot een samenhangend beleid, toegesneden op de nieuwe ontwikkelingen en inzichten, hebben wij de regering gevraagd om een *Meerjarenplan Goederenvervoer*, zodat de bedrijfstak weet waar regering en parlement naar toe willen met het goederenvervoer.

SLOTOPMERKINGEN

Uit het voorgaande is gebleken dat de verdere opmars van de auto voor ons aller welzijn hier en daar een halt moet worden toegeroepen. Dat moet niet gebeuren door „autootje pesten” en door de vrijheid van vervoerskeuze aan te tasten. We zullen de mensen moeten winnen voor het openbaar vervoer en de fiets, en daarvoor is een brede, geïntegreerde aanpak nodig met een aantal stimulerende maatregelen binnen verantwoorde randvoorwaarden. Daarom wil ik pleiten voor het meer betrekken van maatschappelijke organisaties en van de consument bij het verkeersbeleid. Ik denk hierbij aan de instelling van vervoersautoriteiten, waarin alle betrokkenen het beleid mede vormgeven en uitwerken.

Ook ons systeem van reiskostenvergoeding zou best eens op de helling mogen, in die zin dat het meer gericht wordt op het gebruik van het openbaar vervoer. Ik denk dat hier een interessante taak ligt voor werkgevers- en werknemersorganisaties, waarbij het Rijk — als grootste werkgever en bezitter van een keur van vervoersbedrijven — het voortouw zou kunnen nemen. Wellicht dat ook langs deze weg een (kleine) bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van de ernstige werkgelegenheidsproblemen in de wegenbouw. Het nog steeds stijgende bedrag dat de belastingbetaler ieder jaar moet opbrengen ter bestrijding van de tekorten bij het openbaar vervoer — thans al meer dan 2 miljard gulden per jaar — kan uiteraard niet meer worden uitgegeven voor de dringend noodzakelijke werken voor openbaar vervoer en particulier verkeer. Gelet op de sombere situatie in deze bedrijfstak wil ik er nog eens op wijzen dat continuïteit voor de bouwnijverheid een primaire levensvoor-

waarde is. De 30.000 werknemers in de wegenbouw zijn gebaat met een planmatige aanpak voor wat langere termijn, waarbij enige verschuiving van wegen naar openbaar-vervoerprojecten zeker opgevangen kan worden door de bedrijfstak, mits dit geleidelijk en in goed overleg gebeurt.

In deze situatie het Rijkswegenfonds opheffen spreekt mij minder aan. Ik vrees dat het dan nog moeilijker zal worden om de financiële middelen voor de noodzakelijke investeringen voor verkeer en vervoer te vinden. Mijn voorkeur gaat uit naar een ombouw van het huidige Rijkswegenfonds naar een algemeen verkeersinfrastructuurfonds, waaruit dan bijvoorbeeld ook de aanleg van nieuwe spoorlijnen wordt bekostigd. Uiteraard zal zo'n ombouw ook gevolgen moeten hebben voor de voeding van het fonds.

Tenslotte nog een opmerking over de overheidslasten op auto-aanschaf en -gebruik. Omdat deze door de burger op zijn minst als zwaar worden ervaren, vind ik het belangrijk dat de overheid een goed inzicht geeft in de positieve en negatieve gevolgen van het massale autogebruik. Zo bedraagt de rekening van de verkeersonveiligheid voor de samenleving 3 miljard gulden per jaar. Ik heb enige moeite met de voortdurende stijging van de vaste kosten van het autobezit. Waarom moet de aanschaf van de auto steeds duurder worden nu „Jan Modaal” en de man met het minimuminkomen daar aan toekomen? Wij achten het rechtvaardiger en doeltreffender de overheidslasten in deze sector te richten op het gebruik, eerder dan op het bezit van de auto. Daarmee kan een selectief en terughoudend gebruik van de auto worden bevorderd. Ik ben dan ook voorstander van een gehele of gedeeltelijke vervanging van de Motorrijtuigenbelasting door meer accijns op de benzine. Natuurlijk zal zo'n maatregel goed moeten worden voorbereid, waarbij met name moet worden nagegaan op welke wijze de belangen van het goederenvervoer, taxi's, autobusbedrijven enz. kunnen worden verzekerd. Tussen twee haakjes, ook stimulering van het taxivervoer is in ons land bepaald gewenst. Gelet op onze lange grenzen en de internationale verwevenheid van het vervoer en de afspraken met de Benelux- en EEG-partners kan een dergelijke maatregel niet in ons land alleen worden ingevoerd. Een intensief internationaal overleg op dit punt is dan ook geboden.

Naast bevordering van het selectief autogebruik zie ik ook mogelijkheden voor stimulering van het meer samenrijden. Uit een CBS-onderzoek in 1978 bleek dat de gemiddelde bezettingsgraad van de personenauto slechts 1,5 is. Met name car-pooling tijdens de spitsuren heeft vele voordelen. Samenrijden van automobilisten betekent dan minder belasting van de weg, minder energieverbruik, minder wachten voor alle weggebruikers, en — last but not least — een forse besparing in de portemonnee van de samenrijders. Een goed voorbereid experiment met car-pooling, toegespitst op een bepaald knelpunt, heeft bij ons dan ook een hogere prioriteit dan een experiment met een dagelijkse PTT-retourvlucht tussen Zestienhoven en Groningen.

Innovatie: noodzakelijk, maar niet het enige paard om op te wedden

A. H. A. Veenhof*

INLEIDING

De technische ontwikkeling is een uiterst pluriform verschijnsel met uiteenlopende uitstralingseffecten. Omdat de publieke aandacht echter veelal gericht is op spectaculaire toepassingen van de techniek, ontstaat een beperkter en daarmee vertekend beeld. In werkelijkheid valt er zowel een marginale produkt- of procesverandering als een fundamentele vernieuwing onder. Allerlei indelingen proberen meer inzicht te geven in dit totale veld. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen uitvinding (invention) en innovatie (innovation). In wezen gaat het evenwel om stappen in het proces van technologische vernieuwing, waarbij nog meer fasen te onderscheiden zijn.

Indien dit artikel als oogmerk had de besluitvorming rond technische vernieuwingen te analyseren en suggesties te doen omtrent modificaties daarvan, zou het zinvol zijn aan de hand van een meer verfijnde fasering het onderwerp te bespreken. Waar wij ons hier beperken tot de betekenis van en noodzaak tot innovatie in relatie met onze industriële ontwikkeling, is het globale onderscheid tussen uitvinding en innovatie voldoende. Dat neemt niet weg dat ook de besluitvorming bij innovatieprocessen aandacht zal krijgen.

Uitvinden kan in dit verband gedefinieerd worden als de fase waarin een nieuwe, naar het zich laat aanzien veelbelovende technische mogelijkheid herkend en in zijn essentiële hoofdlijnen uitgewerkt wordt. Een uitvinding behelst een nieuw idee, dan wel het combineren van een reeks bestaande technische procedures. Het tijdstip van de *innovatie* is dat van de eerste commerciële toepassing van het nieuwe produkt of productieproces. Soms vloeit het toepassen van een uitvinding rechtstreeks uit nieuw wetenschappelijk inzicht voort. Vaak gaapt nog een diepe afgrond tussen uitvinding en toepassing, waarbij een lang rijpingsproces nodig is. In andere gevallen is er al een vrij duidelijke voorstelling van de toepassing, terwijl de uitvinding nog ontbreekt. Vernieuwingen zijn derhalve nu eens de vrucht, dan weer de voorbode van uitvindingen.

INNOVATIE EEN ZEGEN, MAAR TEGELIJK EEN VLOEK

Is innovatie een zegen, maar tegelijk een vloek? Er zit in de publieke

* Drs. Veenhof is lid (penningmeester) van het dagelijks bestuur van het CDA.

discussie onmiskenbaar een paradox. Technologie werd lange tijd vrij algemeen gezien als een neutrale factor, die vooral diende als motor van de economische ontwikkeling. Als er al kritiek werd geuit, had die meer betrekking op de vraag wie van de toepassing van de technologie profiteerde, dan op het verschijnsel zelf. Daar is nu verandering in gekomen. Voor velen veranderde in luttele jaren het gezicht van de technologie van interessant en stimulerend tot bedreigend en onbestuurbaar. Het groeiend wantrouwen komt voort uit de ondoorzichtigheid en de onomkeerbaarheid van veel innovatieprocessen, de kans op ongelukken met grote gevolgen en de huiver voor grensoverschrijding. Of het nu nieuwe wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen betreft in de micro-electronica, voor de modernisering van nucleaire bewapening, bij de toepassing van kernenergie of ter beïnvloeding van erfelijke eigenschappen en van de menselijke geest: de bezwaren zijn zeer verschillend van aard, maar de weerstanden en het onbehagen vrij algemeen.

Toch gaan we al enkele generaties om met produkten, waarvan we weten welke functie ze hebben zonder dat we de werking ervan kennen. We ervaren de grote invloed ervan op onze levensgewoonten en op de inrichting van de samenleving. Al decennia introduceren we nieuwe productieprocessen die arbeidsbesparend werken. We weten dat er risico's verbonden zijn aan het falen van technische systemen. Waarom dan toch die zo sterk veranderde houding? Grenzen lijken bereikt. Dat hangt samen met het gevoel dat innovatieprocessen ondoorzichtiger zijn geworden. De complexiteit ervan is gegroeid. De tijd tussen plan en toepassing van de uitgewerkte technieken neemt toe. Er zitten dus nog veel vernieuwingen in de pijplijn die men niet kent en waarvan men zich afvraagt of de maatschappelijke gevolgen ervan wel voldoende zijn voorzien. Maar ook het gevoel als burgers van een meer open en gedemocratiseerde samenleving geen invloed te hebben op de voortgang van technologische vernieuwingsprocessen, roept weerstanden op. Het grootst lijkt evenwel de angst voor de mogelijke, desastreuze gevolgen bij het falen of — waar het de bewapening betreft — juist bij het gebruik van sommige technische systemen.

En ook al kan men betwijfelen of er werkelijk vervreemding optreedt tussen techniek en mens, omdat men gelooft dat het slechte gebruik van allerlei produkten meer voortkomt uit de wijze waarop we met elkaar omgaan. Ook al is men minder bevreesd dat sommige technologieën zullen leiden tot een totalitaire staatsvorm, omdat een goed gebruik ervan nog steeds kan bijdragen tot een verdere verbetering van het huidige democratische stelsel. Ook al vindt men dat slechts op basis van een nuchtere afweging van mogelijkheden en risico's tot verantwoorde keuzen bij de aanwending van technologische inzichten kan worden gekomen. Ook dan moet m.i. erkend worden, dat het belangrijk is wetenschap en techniek onderwerp te maken van grote maatschappelijke aandacht. Het CDA zal zich daar sterk voor maken, mede gelet op het program van uitgangspunten.

Maar nu terug naar de paradox. Ondanks de genoemde weerstanden tegen allerlei technische vernieuwingen, is er sinds kort weer een sterke roep om innovaties in de industriële sector. We weten met elkaar de paradox in het spraakgebruik nog aardig te verbergen. Innovaties moeten namelijk voldoen aan de criteria die passen bij selectieve groei. Een terecht uitgangspunt, maar dat neemt niet weg dat we in de praktijk van het leven regelmatig voor moeilijke keuzen zullen komen te staan. Een aardig voorbeeld. Volgens allerlei publikaties zou Nederland voorop kunnen lopen in de race bij de ontwikkeling van een bepaalde alternatieve energiebron, nl. kolengas. Bekende industriële ondernemingen hebben ongekondigd grote investeringen daarvoor in ons land te willen doen. Wordt dit een speerpunt? Maar wat zijn de gevolgen voor het milieu? Waarom al deze kanttekeningen? Naar mijn mening omdat spreken, denken en schrijven over innovatie in de industriële sector — ook als men de noodzaak daarvan inziet — niet goed kan zonder het besef van de vele vragen, de weerstanden, maar soms ook de te hoge verwachtingen in de samenleving; zonder de erkenning dat bestuurders voor heel moeilijke afwegingen zullen komen te staan.

NOODZAAK TOT INDUSTRIËLE INNOVATIE

De sociaal-economische ontwikkeling van ons land blijft duidelijk achter bij de verwachtingen. In de industriële sector tekenen zich bepaalde structurele problemen sneller en duidelijker af dan was voorzien. De rendementspositie van de meeste bedrijven is onvoldoende. De financiële reserves zijn aangetast. De internationale concurrentiepositie is sterk verzwakt, hetgeen niet alleen tot uitdrukking komt in het achterblijven van de export bij de groei van de wereldhandel maar ook in verlies van aandeel op de binnenlandse markt. Niet alleen de internationale stagnatie is hiervan de oorzaak; ook niet wanneer de problematiek van de harde gulden daarbij wordt betrokken.

We zullen de samenstelling van het industriële productiepakket onder de loep moeten nemen. Opvallend is dat niet alleen de traditionele arbeidsintensieve maar ook een aantal belangrijke kapitaalintensieve bedrijfstakken veren hebben moeten laten, vooral aan concurrentie uit industrielanden. Onze industriële export daarheen blijft achter bij de import uit die landen. De Nederlandse industrie vindt kennelijk minder aansluiting bij de handel tussen industrielanden, die steeds meer wordt gekenmerkt door op geavanceerde technologie gebaseerde concurrentie. In ons industriële pakket lijkt het aandeel van dit soort kwaliteitsprodukten nog onvoldoende uitgebouwd. Bij ons ligt het zwaartepunt nog te zeer op primaire veredelingsprodukten en halffabrikaten alsmede op traditionele arbeidsintensieve artikelen. Dat zijn produkten, die zich in veel gevallen in de fase van rijpheid of teruggang van hun levenscyclus bevinden. Ze maken daarbij deel uit van het industriële startpunt in snel opkomende ontwikkelingslanden, hetgeen de kwetsbaarheid van onze positie ver-

groot. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat een versterking van onze industriële structuur gewenst is.

INNOVATIE-BEÏNVLOEDENDE FACTOREN

Innovatie is een schone zaak, maar er zijn wel grote risico's aan verbonden. De onzekerheid is groter naarmate de nagestreefde vernieuwing meer afwijkt van de bestaande producten en productieprocessen. Lukt het al om een nieuw produkt of proces te ontwikkelen of een aanmerkelijke verandering te realiseren op het bestaande pakket, dan nog blijft de vraag hoe de markt er uiteindelijk op zal reageren. Een aantal factoren beïnvloedt de gerichtheid op en het vermogen tot innovatie. Afhankelijk van de situatie werken ze positief of negatief. In de literatuur krijgt de innovatie-belemmerende kant de meeste aandacht. Uitgangspunt daarbij is dat — gelet op het riskante karakter — krachten die een negatieve invloed op innovatie hebben over het algemeen het sterkst zullen doorwerken. Waar het om gaat is te analyseren welke invloeden momenteel het sterkst zijn en wat eraan gedaan moet worden om verbeteringen mogelijk te maken. De belangrijkste factoren zullen we hier noemen. Ten dele zijn ze bedrijfsgebonden; het betreft evenwel ook externe omstandigheden.

Bedrijfsgebonden factoren

De organisatiestructuur. Hoe flexibel is de gekozen organisatievorm. Welke expertise is aanwezig om organisatorische veranderingen te realiseren. Hierbij is ongetwijfeld de relatie tussen innovatie en ondernemingsgrootte aan de orde. In de regel hebben kleinere bedrijven het voordeel van een flexibeler organisatiestructuur. Grote ondernemingen beschikken meestal wel over aanzienlijk meer deskundigheid om veranderingen te begeleiden, maar de processen nemen daar meer tijd.

De kennis en kunde van het personeel om nieuwe technologieën te ontwikkelen resp. in te voeren, alsmede de kwaliteit van het marktonderzoek. Hoe groot is de productie-technische ervaring binnen de onderneming; is men meer gericht op kleine veranderingen dan op fundamenteel onderzoek. Hoeveel aandacht wordt er gegeven aan marktverkenning. De antwoorden op deze vragen zullen per onderneming sterk verschillen. Kleinere bedrijven hoeven hierbij niet achter te lopen bij hun grotere collega's, maar de nu volgende bedrijfsgebonden innovatie-beïnvloedende factor kan hun mogelijkheden sterker beperken.

Financiële middelen. De financiën zijn in de besluitvorming meer een drempel dan een voorwaarde. Het belang ervan neemt toe. Vroeger konden ook basisinnovaties nog wel met betrekkelijk bescheiden middelen tot stand worden gebracht. In de loop van de tijd zijn benodigde financiële middelen over het algemeen omvangrijker geworden. Bij een verzwakte financiële positie zullen andere — met name externe —

factoren positiever moeten zijn, wil de onderneming zich op het pad van produkt- en procesvernieuwing begeven. De financiën zullen bij kleinere bedrijven eerder een beperkende factor zijn voor de omvang van het speur- en ontwikkelingswerk, zowel waar het technologie als markt-onderzoek betreft. Maar ook bij grote ondernemingen kan het terughoudendheid oproepen. Basisinnovaties kosten vandaag de dag soms gigantische bedragen en daarvoor moet ook hun financiële structuur sterk zijn. Spreken over financiën is niet alleen een kwestie van beschikbaarheid, maar ook van kosten. Ten dele is het een externe factor waar het de mogelijkheid om middelen van buiten aan te trekken betreft.

Externe factoren

De afzetmarkt. Deze factor is van doorslaggevende betekenis. Indien er sprake is van een groeiende afzet, een sterke positie op de markt en een hoge winstgevendheid van het bestaande productiepakket, zal de neiging tot produktinnovatie gering zijn. Dat kan op termijn tot onaangename verrassingen leiden. Regelmatig marktonderzoek is dan ook broodnodig. Er moeten overigens wel goede interfaces bestaan tussen marketing, ontwikkeling en produktie. Tot halverwege de zestiger jaren werden innovaties vooral verklaard vanuit de stuwende kracht van wetenschap en technologie. De zgn. innovatieketen stond model: nieuw verworven kennis leidt automatisch tot produkt- en procesinnovaties. Onvoldoende aandacht voor marktacceptatie leidde daarbij soms tot ernstige mislukkingen. Geleidelijk daagde het besef, dat werkelijk grote doorbraken in de markt op basis van nieuw technisch inzicht slechts zelden zijn te forceren. Onderzoek heeft uitgewezen dat tal van innovaties zijn gebaseerd op technologieën, die reeds geruime tijd bekend waren.

In de vorige paragraaf hebben we een korte schets gegeven van de industriële structuur in ons land. Daaruit bleek op basis van onze marktposities, dat er behoefte is aan impulsen tot vernieuwing. Er zijn ook duidelijk nieuwe markten die zich aandienen. Trefwoorden zijn daarbij o.a. energie, communicatie en milieu. Ons land kan daarbij nog steeds een rol spelen, maar ook veel andere industrielanden hebben hun aandacht daarop gericht.

Macro-economische omstandigheden. De belangrijkste aspecten hiervan zijn de algemeen-economische vooruitzichten en de koopkracht. Voor deze analyse moeten we de macro-economische ontwikkeling in vier fasen verdelen: voorspoed, depressie, repressie en herstel. In perioden van voorspoed en recessie is de geneigdheid tot wezenlijke produktinnovaties — zoals reeds toegelicht — minder sterk. In een depressiefase zijn ze denkbaar, maar de meeste kans erop bestaat in een periode van herstel wanneer er gunstiger afzetverwachtingen zijn. Procesinnovaties starten in de recessiefase, maar manifesteren zich het meest in een periode van depressie. Dit alles om de kosten per eenheid produkt te drukken. Bij toeleveringsbedrijven overigens komt procesvernieuwing

ook voor in perioden van voorspoed als antwoord op de expansieve vraag van afnemers.

De moeilijke fase waarin wij ons momenteel bevinden is hiermee beter te verklaren. Er is inderdaad een tekort aan produktinnovaties in ons land, maar er wordt wel veel gedaan aan procesvernieuwing. Een opheffen van het tekort aan het eerste kan een positieve bijdrage aan de werkgelegenheid leveren; de veelheid aan procesinnovaties in bestaande sectoren kost daarentegen juist arbeidsplaatsen.

Maatschappelijke acceptatie van innovatie. Een factor die duidelijk aan betekenis wint. In het begin van dit artikel is daarover al het een en ander gezegd. Vanuit de onderneming gezien vallen hier ook overheidsreguleringen en maatregelen onder.

Er is een veelheid aan factoren die innovatie-beïnvloedend werken. Hun betekenis is verschillend. Het beeld blijkt genuanceerd te zijn. Daarom kan het beleid niet te algemeen van karakter zijn.

INNOVATIE-BEVORDEREND BELEID

Uitgangspunt in onze georiënteerde markteconomie is, dat ondernemingen in belangrijke mate bepalen op welke markten zij hun activiteiten zullen richten en hoe ze dat gaan doen. Waar het om gaat is hun vermogen tot en gerichtheid op innovatie te bevorderen. De overheid kan daarbij een duidelijke rol spelen. Zo'n innovatiebeleid moet wel zijn ingebed in het macro-economisch beleid en het industriebeleid, wil het effectief zijn. De innovatie-beïnvloedende factoren overziend, gaat onze voorkeur uit naar een gedifferentieerd beleid. Bedrijfstak en ondernemingsgrootte spelen daarbij een rol. Toch is er ook een factor van algemene aard waar duidelijk verbetering in moet komen. Dat is de financiële structuur van de ondernemingen.

FINANCIËLE STRUCTUUR

Als gevolg van lage rentabiliteit hebben veel bedrijven een toenemend deel van hun activiteiten met vreemd vermogen moeten financieren. Hun vermogensstructuur is daardoor sterk gewijzigd. Het gevolg daarvan is een afgenomen kredietpotentie en minder reserves om risico's op te vangen. Dat zo'n situatie initiatieven juist voor op de wat langere termijn gerichte innovatieprocessen negatief beïnvloedt, zal geen verbazing wekken. Rendementsherstel is dan ook noodzakelijk. Dat vraagt om matiging, zonder dat de resultaten daarvan snel zichtbaar worden. Ja mogelijk blijven ze zelfs geheel of ten dele achterwege, omdat innovatiepogingen ook kunnen mislukken. Maar wie op zeker wil spelen, schept geen gunstig innovatieklimaat.

STEUN VOOR VEELBELOVENDE PROJECTEN

Zo'n verbetering van de vermogensstructuur zal slechts geleidelijk gaan. Daarom blijven andere bronnen nodig. Zowel van particuliere als van

overheidszijde is risicodragend vermogen beschikbaar. Het ontwikkelingskrediet is daarvan een voorbeeld. In de innovatienota wordt een uitbreiding van deze faciliteit aangekondigd. De overheid financiert hierbij een gedeelte van de kosten bij concrete, veelbelovende innovatieprojecten door middel van risicodragend krediet. Slechts bij commercieel succes volgt terugbetaling. Op die manier wordt getracht om vernieuwingen, waarvan het risico de financiële mogelijkheden van de betreffende ondernemingen te boven gaat, toch te laten starten. Dit blijkt met name voor kleine en middelgrote ondernemingen een goed instrument te zijn. Bij zeer grote ondernemingen is het moeilijker hanteerbaar. De ontwikkelingsprogramma's daar vinden hun toepassing vaak in meer dan één produkt of proces. Wanneer is er dan sprake van succes of mislukking.

Omdat de ontwikkelingsprogramma's in dit soort bedrijven in belangrijke mate het technologisch niveau van ons land bepalen, zal de overheid er verstandig aan doen ook daar risico's mee te dragen. Tevens kan daarmee de omvang van de hooggekwalificeerde werkgelegenheid in de onderzoeksector zelf worden beïnvloed. Een aantal van deze grote ondernemingen bekijkt namelijk de allocatie van zijn research-activiteiten in internationaal perspectief. Bij de beoordeling van de kans op succes voor een onderneming, zal de overheid zich ongetwijfeld moeten afvragen wat de toekomstperspectieven zijn voor de betreffende bedrijfstak. Uitgangspunt bij deze samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven moet nl. zijn het richten van extra inspanningen op terreinen, waar een sterke positie is of kan worden verkregen.

STIMULERING VAN INVESTERINGEN IN KENNIS EN KUNDE

Een factor die evenzeer aandacht vraagt, is de technische kennis en kunde binnen ondernemingen. Dit geldt hoofdzakelijk voor kleine en middelgrote ondernemingen. In ons land blijkt deze categorie nog te weinig te doen aan ontwikkeling. De uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling in het Nederlandse bedrijfsleven worden voor ca. 90 % gedaan in bedrijven met meer dan 1.000 werknemers (70 % komt voor rekening van de grote internationaal opererende ondernemingen). Daardoor is evenwel de bijdrage van kleine en middelgrote bedrijven aan vernieuwing beperkt. In Amerika blijkt de situatie heel anders te liggen. Daar zijn talrijke voorbeelden van kleinere bedrijven, die nieuwe technologieën toepassen en daardoor een marktpositie weten te verwerven. Ook de betekenis van deze ondernemingen voor de industriële ontwikkeling en de werkgelegenheid is beduidend. Onderzoek heeft dit aangetoond. Waarom is de situatie in ons land zo anders? Daarover is nog weinig inzicht. Vergelijking tussen de VS en enkele grote Westeuropese industrielanden levert o.a. als redenen op de mobiliteit, het belastingstelsel en het verschil in mogelijkheden om risicodragend kapitaal aan te trekken. Het laatste facet is reeds aan de orde geweest. In plaats

van fiscale faciliteiten wordt bij ons meer aan het subsidie-instrumentarium gedacht.

Voor de Nederlandse situatie wordt ervan uitgegaan dat de hoge kosten van onderzoek en ontwikkeling een duidelijke belemmering vormen. In de innovatienota worden in dit verband loonsubsidies aangekondigd. Uitgangspunt daarbij is dat de inkomenscomponent ruim twee derden van de totale uitgaven voor onderzoek uitmaakt. De steun geldt voor onderzoek en ontwikkelingsactiviteiten, die in eigen beheer worden verricht of aan derden worden uitbesteed. Ook het nemen van licenties moet voor kleine en middelgrote ondernemingen aantrekkelijker worden gemaakt. Dit kan mogelijk voor de genoemde categorie bedrijven een startpunt zijn op de weg naar meer geavanceerde producten en processen.

BEDRIJFSEXTERNE INFRASTRUCTUUR VOOR ONDERZOEK EN ONTWIKKELING

Dit aspect krijgt in de innovatienota ruime aandacht. Het betreft zowel steun bij onderzoek om tot diepgaand inzicht te komen over toekomstmogelijkheden, maar evenzeer initiatieven vanuit de bedrijfsexterne infrastructuur om innovatiegerichte programma's op te zetten die in overleg met het bedrijfsleven tot stand komen. Dat kan indien extra accent wordt gegeven aan toegepast wetenschappelijk onderzoek en toepasbare kennis. De financieringsmechanismen dienen hiertoe te stimuleren. Een goede overlegstructuur en grotere mobiliteit van technisch-wetenschappelijk personeel tussen universiteiten, hogescholen, grote onderzoekinstellingen als TNO, en bedrijfsleven zijn daarbij gewenst. Verder komt er een netwerk van transferbureaus verbonden aan universiteiten en TH's, die kennis moeten doorspelen naar de samenleving. Juist ook kleine en middelgrote bedrijven kunnen daarvan profiteren.

Daarnaast is het opzetten van een geïnstitutionaliseerd bedrijfstakoverleg ter behartiging van aspecten die het ondernemingsniveau te boven gaan, maar die wel bedrijfstakgericht zijn, erg belangrijk; juist weer voor de kleine en middelgrote ondernemingen. In het kader van innovatiestimulering denken wij bij dit overleg aan een tweetal onderwerpen: informatie en gezamenlijk uit te voeren research. *Informatie* omtrent de bedrijfstakontwikkeling is van belang voor het verbeteren van de oriëntatie van de individuele onderneming op toekomstperspectieven. Ook kan een vorm van investeringsmelding worden overwogen, waarbij men informatie krijgt omtrent de perspectieven en de risico's van de plannen. De beslissingsbevoegdheid blijft in dit systeem binnen de onderneming; het voorstel beoogt juist beslissingen op het micro-niveau in een completer kader te plaatsen. Van belang is een vorm te kiezen waarbij de betrouwbaarheid van de uit te wisselen gegevens gewaarborgd is. In het CDA-rapport „*Gespreide Verantwoordelijkheid*” wordt in dit verband

voorgesteld enkele vertrouwenspersonen aan te stellen, die een geheimhoudingsplicht hebben jegens de gegevens die zij van individuele deelnemers aan het bedrijfstakoverleg verkrijgen. Van belang kan evenzeer *gezamenlijke research* zijn. Dat geldt zeker niet voor alle bedrijfstakken, maar het zou een punt van overleg moeten zijn. Waar de internationale concurrentie groot is, het draagvermogen van de individuele ondernemingen voor meer fundamenteel onderzoek over het algemeen te klein en de technologische ontwikkeling bedrijfstakgebonden, moeten mogelijkheden aanwezig zijn. In het eerdergenoemde CDA-rapport wordt uiteengezet hoe dit geïnstitutionaliseerd bedrijfstakoverleg gestalte moet krijgen.

Contacten zullen ook over de grenzen van bedrijfstakken nodig zijn. De technologische kennis en ervaring opgedaan met de ontwikkeling van nieuwe producten en productieprocessen kan nuttig zijn voor ondernemingen, die op andere terreinen werkzaam zijn. Zou het niet verantwoord zijn een door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk te financieren landelijk *Innovatie Promotion en Consulting bureau* op te zetten met de volgende taken:

- coördinatie van de informatieverstrekking over interessante aandachtsvelden voor technologische vernieuwing;
- advies- c.q. bemiddelingsbureau om de juiste expertise te vinden bij concrete vragen uit het bedrijfsleven. Daarbij niet alleen kijkend naar universiteiten, hogescholen en andere onderzoekinstellingen, maar evenzeer naar de know-how binnen het bedrijfsleven zelf;
- stimulering van de maatschappelijke discussie over de mogelijkheden en gevolgen van fundamentele produkt- en procesveranderingen.

AANKOOPBELEID

Omdat de markt een zeer belangrijke externe factor is voor innovatieprocessen binnen het bedrijfsleven, kan de overheid in het kader van haar inkoop- en opdrachtenbeleid ook via deze weg stimulansen geven. De overheid treedt op heel wat deelmarkten als vrager op. In sommige sectoren is zij zelfs de enige. Belangrijke publieke sectoren, die zich nationaal en internationaal in een groeifase bevinden, vragen om geavanceerde technologische oplossingen. Juist daar kan het aankoop- en opdrachtenbeleid van de overheid een bijdrage aan de industriële vernieuwing leveren. Van groot belang is daarbij een goede afstemming over de specificaties tussen de betreffende overheidsinstanties en het bedrijfsleven. Deskundigheid aan beide kanten is daarbij wenselijk, evenals coördinatie binnen de overheid om voor zover mogelijk daarmee een bundeling van vraag te bereiken met als gevolg een groter potentieel afzetgebied voor de industrie.

VERANTWOORDELIJKHEID VOOR INNOVATIE

In de discussies over onderzoek en ontwikkeling is dit een centraal thema. Met name het gevoel geen invloed te hebben op de richting van het

onderzoek en het tempo waarin c.q. de zorgvuldigheid waarmee resultaten worden geïmplementeerd, roept weerstanden en zorgen op. Uitgangspunt is — wij schreven dat reeds — in onze georiënteerde markteconomie dat ondernemingen in belangrijke mate de omvang en richting van innovatie-activiteiten bepalen. Maar daarmee speelt de overheid nog geen ondergeschikte rol. Integendeel. Er zijn terreinen waar de overheid besluit of nieuwe technologieën zullen worden toegepast. Dat betreft dan terreinen, waarop zij een publieke functie uitoefent zoals energievoorziening en defensie. Maar haar invloed gaat verder. Wij spraken reeds over de betekenis van het aankoopbeleid van de overheid en het ontwikkelingscrediet. De overheid kan ook met haar reguleringenbeleid een belangrijke invloed op de innovatie in het bedrijfsleven uitoefenen. Hierbij is zo vroeg mogelijk overleg nodig tussen overheid en bedrijfsleven over de striktheid van de regulering en het tijdstip waarop deze van kracht wordt. In eerste instantie houdt zo'n overheidsregulering namelijk een zekere beperking voor de betreffende producenten in. Dat kan kostenverhogend werken en daarmee remmend op het innovatieve vermogen van die ondernemingen. In het genoemde overleg zal getracht moeten worden zowel het beoogde overheidsdoel te bereiken, als ook de negatieve gevolgen voor de betreffende ondernemingen te beperken. Tegelijk kan dit beleid evenwel stimulansen tot vernieuwing geven. Wanneer namelijk de betreffende reguleringen internationaal gezien voorop lopen, mag een technologische voorsprong op die terreinen worden verwacht. Het overheidsopdrachtenbeleid kan daarop inspelen. Milieu en veiligheid zijn mogelijke voorbeelden daarvan.

Een belangrijk deel van het fundamenteel onderzoek vindt plaats in onderzoekinstellingen binnen de overheids- en semi-overheids sfeer. Ook al is de vrijheid van deze instituten groot, de overheid kan daar invloed op uitoefenen. Zo kondigt de huidige regering in de *innovatienota* aan de betrokkenheid van de universitaire onderzoeker bij het wel en vooral het wee van de Nederlandse industrie te willen vergroten. Men wil de oriëntatie op de buitenuniversitaire wereld vergroten. In belangrijke mate blijft het bedrijfsleven verantwoordelijk voor innovaties. Binnen onze economische orde is dat een wezenlijk element. Het betreft hierbij veelal toegepast onderzoek en ontwikkeling. Waar democratisering vordert, wordt ook het innovatiebeleid binnen ondernemingen steeds meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De voortgang daarvan is evenwel zeer verschillend.

Wat innovatieprocessen zo onbestuurbaar maakt is, de internationale context. Normen en waarden zijn overal verschillend. Dat geldt voor het bedrijfsleven, maar ook voor onderzoekinstellingen in de overheids sfeer. Er is geen mondiale overheid die daarop invloed heeft. Daarom zal langs een andere lijn — ongetwijfeld langzaam en moeizaam — moeten worden getracht de verantwoordelijkheidsbeleving te versterken. Artikel 55 van het Program van Uitgangspunten van het CDA geeft die lijn aan: „De

ethische aspecten en maatschappelijke risico's van diverse vormen van wetenschappelijk onderzoek behoren in beginsel onderworpen te zijn aan codes, die door de wetenschappelijke onderzoekers zelf worden ontworpen en door de overheid getoetst en bevestigd". In het uiterste geval moet de overheid de mogelijkheid hebben toepassingen van wetenschap en techniek te verbieden. Het ten dele geciteerde artikel uit het Program van Uitgangspunten spreekt in dit verband van „op gronden aan het algemeen belang ontleend”.

De overheid zal het zich tot haar verantwoordelijkheid moeten rekenen nieuwe ontwikkelingen van wetenschap en techniek tijdig te signaleren. Zij zal de maatschappelijke discussie over de mogelijkheden en gevolgen ervan moeten bevorderen en de implementatie van toepassingen moeten begeleiden. Christen-democraten staan een gespreide verantwoordelijkheid in onze samenleving voor. Ook op het terrein dat in dit artikel aan de orde is. Maar die verantwoordelijkheid stelt ook eisen. Daarvoor zijn niet alleen goede structuren nodig. We zullen ook steeds opnieuw een appèl moeten doen op al diegenen, die voor de verantwoordelijkheid gesteld zijn. Er is nog een lange weg te gaan. Maar democratisering, codes, maatschappelijke discussie en grotere betrokkenheid van de overheid zijn evenzovele lijnen waarlangs die ontwikkeling naar een verdieping van de verantwoordelijkheidsbeleving zal moeten plaatsvinden.

INNOVATIE: NOODZAKELIJK, MAAR NIET HET ENIGE PAARD OM OP TE WEDDEN

Het is goed dat de aandacht voor innovatie in de industriële sector weer groeit en dat onze overheid een concreet beleid ter stimulering daarvan uistippelt. Nederland zal moeten innoveren, zonder daarbij randvoorwaarden uit het oog te verliezen. Maar we zijn niet de enigen. Veel andere landen richten hun aandacht eveneens op de versterking van hun industriële structuur. Een sterkte/zwakte-analyse is daarom noodzakelijk. Daarbij is het nuttig onze innovatiekracht in de afgelopen decennia te bekijken. Er is een onderscheid te maken tussen landen met een innovatief bedrijfsleven en landen waar veeleer een industriële sector is opgebouwd, die innovaties goed weet te imiteren. Dat laatste is geen schande, want landen als Japan en de USSR zijn op die manier groot geworden. Ons bedrijfsleven is relatief ook minder innovatief geweest. Bij het stellen van prioriteiten moet m.i. hiermee rekening worden gehouden. Japan heeft dat al gedaan. Daar is het beleid niet in de eerste plaats gericht op het ontwikkelen van nieuwe producten, maar veel meer op het verbeteren van bestaande zaken. Er is een duidelijke strategie met betrekking tot de vraag welke bedrijfstakken tot ontwikkeling moeten worden gebracht. Bovenaan de lijst van onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten staat het verbeteren van productieprocessen en automati-

sering. Japan, dat net als ons land moet exporteren om te kunnen voortbestaan, doet er daarbij alles aan om de produktiekosten te drukken.

Waar moeten wij op letten. Allereerst dat een innovatiebeleid past in het sociaal-economische beleid en het industriebeleid. Verder dat er zeker reden is om fundamenteel onderzoek te stimuleren, ook al zal het aantal terreinen dat daarvoor in aanmerking komt, beperkt zijn. Het hoofddaccent van onze vernieuwingsactiviteiten evenwel zullen ook wij moeten leggen bij toegepast onderzoek en ontwikkeling, de kwalitatieve verbetering van ons produktiepakket. Welke sectoren komen daarvoor in aanmerking? De innovatienota spreekt over micro-elektronica en biochemie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt een groter aantal sectoren waarop wij de industriële ontwikkeling moeten richten:

- de sector van de halffabrikaten: aardolie, chemie en staal;
- de sectoren kleding, schoeisel en meubelen;
- de equipment-sector: machine en apparatenbouw, elektrotechniek, transportmiddelen en instrumenten.

Er is verder onderzoek nodig om te analyseren wat de sterke en wat de zwakke kanten van al deze sectoren zijn. Wetenschappelijke wereld en bedrijfsleven kunnen hierbij samenwerken. Naar mijn mening zouden wij moeten proberen een sterke positie op te bouwen c.q. te handhaven in sectoren die met de trefwoorden communicatie/informatie en energie kunnen worden aangeduid.

Ondanks alle simulansen en het mogelijke succes ervan, zullen we onze verwachtingen toch niet te hoog mogen stellen. Want zelfs als het ons lukt op een of meer terreinen een voorhoedepositie te bereiken, zal zo'n situatie over het algemeen slechts tijdelijk zijn. De transfer van kennis over de wereld is namelijk enorm versneld. Veel landen kunnen dus over vergelijkbaar technologisch inzicht beschikken. Daarom zullen ook andere factoren, die de economische ontwikkeling bepalen, een grote rol spelen in de harde strijd die gevoerd moet worden om economische posities te handhaven. Dat geldt zeker voor ons land, dat met zijn kleine thuismarkt sterk aangewezen is op export. Daarom zullen we terdege met de werking van het economisch mechanisme rekening moeten houden. Tevens is het nodig dat wij kunnen beschikken over geavanceerde produkten en de beste produktietechnieken. Om dat alles zelf te bedenken c.q. over te nemen en goed te beheren, is een hoog opleidingsniveau en ruimte voor kapitaalvorming noodzakelijk. De verhouding tussen lonen en winsten is te scheef gegroeid om dit laatste waar te maken. Het beleid moet erop gericht zijn die verhouding te verbeteren, maar ook om het beschikbaar stellen van risicodragend vermogen aantrekkelijker te maken.

Innovatiebevorderend beleid stond centraal in dit artikel. Een noodzakelijke peiler ter versterking van onze industriële structuur, maar zeker niet de enige. Daarom zijn in de laatste paragraaf ook andere factoren aan de

orde geweest. Niet uitvoerig, want ze zijn al door zovelen benadrukt. Maar wel met klem, omdat ze mij hebben geïnspireerd als titel voor dit artikel te kiezen: „Innovatie: noodzakelijk, maar niet het enige paard om op te wedden”.

Om een positieve verstandhouding tussen CDA en PvdA

F. J. H. Bachg*

Na de in wezen positief verlopen troonswisseling, zal er in 1981 nog meer behoefte zijn aan een positief slagende kabinetswisseling. Voor een formatie op zo breed mogelijk draagvlak is er in de eerste plaats behoefte aan overeenstemming tussen CDA en PvdA; tussen PvdA en CDA wederzijds. Voor deze overeenstemming weegt de sociaal-economisch-financiële problematiek zéér zwaar; zo mogelijk nóg zwaarder weegt echter de behoefte aan overeenstemming met betrekking tot de nationale handhavingpolitiek in Europees en Atlantisch kader.

De Nederlandse politieke misère op het punt van de kabinetsvorming is begonnen in 1913, toen het Congres van de SDAP in Zwolle Troelstra verbood mee te werken aan een parlementair kabinet onder vrijzinnig-democratische leiding, hoewel de verkiezing van de Tweede Kamer — de laatste onder het districtenstelsel — een linkse meerderheid had opgeleverd. Dit fatale Congresbesluit — gevolgd in 1918 door Troelstra's mislukte revolutiepoging en daarna door de defensiepolitiek van het „gebroken geweertje” en eenzijdige ontwapening — was er de oorzaak van dat ten onzent de sociaal-democraten pas in 1939 konden beginnen het dragen van landelijke regeringsverantwoordelijkheid aan te leren, toen Hitler al voor de deur stond. Wie tussen 1919 en 1940 het trieste schouwspel van de steriliteit en frustratie van de SDAP in de nationaal-bestuurlijke sector — met al haar gevolgen en reacties in ons volksleven — heeft meegemaakt, houdt zijn hart vast, als een dergelijke periode wéér mogelijk zou kunnen schijnen. Krijgen de Domela Nieuwenhuizen van links (*en van rechts*) opnieuw kans hun destructieve hartstochten bot te vieren?

Wat kan mij, in 1913 al politiek „bewust”, maar slechts van 1924 tot 1959 als werker in het journalistieke, het sociaal-economische en het politieke veld verantwoordelijkheid dragend, bewegen, om mij nog eens publiekelijk te willen uiten? Geen enkele pretentie; en ook geen enkele illusie. Alleen de schrik voor de kabinetsoormoord van 1981.

In 1971 — toen P. J. S. de Jong de winkel verliet — lag er het meerderheidsadvies van de Staatscommissie Cals-Donner voor de gekozen

* Mr. Bachg (1902), die in juni 1980 deze „Getuigenis en cri de coeur” als een reeks stellingen neerschreef, was tussen 1937 en 1959 voor de RKSP en KVP lid van de Tweede Kamer en Haags Kringvoorzitter. In de zomer van 1945 was hij — daartoe door Schermerhorn „gevorderd” — algemeen secretaris van de Nederlandse Volksbeweging.

formateur. Die gekozen formateur — voor mij nog altijd preferabel, mits niet misbruikt als splijt-bijl voor een materialistische polariserende twee-deling, maar voor de Nederlandse verhoudingen geamendeerd met herstemmingsmogelijkheid — is voorlopig van tafel. De kabinetsformatie in 1981 zal dus op de ouderwetse manier moeten gebeuren. En dat, terwijl de nood in binnenlands-economisch en in buitenlands-nationaal opzicht groter is dan ooit. Groter dan ooit is dus ook de behoefte aan constructieve middelpuntzoekende eensgezindheid in politicis seriosis, d.w.z. in de ernstige staatkunde en volksleiding, gericht op het geheel van het algemeen belang, niet alleen op hobby's en deelonderwerpen als zon- en wind-energie of conservering van het milieu of mondiale getuigenis- en signaal-„politiek”.

Nu presenteert zich in het centrum een CDA met Van Agt als lijsttrekker en Bukman als voorzitter. Tussen de VVD en het CDA komen de oude vrijzinnig-democraten terug in D'66. Het gaat er dus om de PvdA en Nederland voor het volksfront-gevaar te redden. Daartoe primeert voor mij het bevorderen van een positieve verstandhouding tussen deze drie groeperingen. D.w.z. het bevorderen *jegens elkaar* van begrip en respect voor elkanders bedoelingen en karakter als sociaal-cultureel-progressieve en rationeel-constructieve ernstige staatkundige groeperingen, — hoe moeilijk zoiets in Nederland ook lijkt en is.

Het belangrijkste winstpunt voor Nederland uit de Tweede Wereldoorlog is nog altijd de these van *Banning*. Dominee Willem Banning, uit Makkum, was Fries, gewezen onderwijzer, SDAP-er, plus authentiek christen. Zijn these, uitgedragen in de Nederlandse Volksbeweging, luidde in wezen dat er in ons volk plaats en behoefte is aan positieve samenwerking op staatkundig terrein, op grondslag van een personalisme; — een personalisme, dat uitgaat van de concrete levende mens als wezen van stof en van geest; als zelfstandige persoon, tevens in alle aderen verbonden met de gemeenschap als morele orde-eenheid; — een personalisme, dat de democratie bouwt op de menselijke waardigheid onder vooropstelling van de geestelijke vrijheid en de persoonlijke rechtszekerheid;

— een personalisme, dat de maatschappelijke rechten koppelt aan de naleving van de maatschappelijke plichten; — een personalisme, gevoed en gedragen uit ieders eigen diepste bronnen door rooms-katholieke en reformatorische christenen, door Israëlieten en door humanisten, die hun mens- en gemeenschapsbeschouwing niet in verband brengen met de God van de Joods-Christelijke Openbaring.

Dit personalisme is niet rechts en niet links, het is centraal-radicaal-rationeel. Het kwam voor mij uit het „Humanisme Intégral” van *Maritain* en het spreekt op dit ogenblik, als ik goed hoor, uit alle speeches van de huidige Poolse Paus tegen dictaturen en de agressie van overal.

De politiek in Nederland is niet begonnen met de „Nacht van Schmelzer”; zij is ook *niet* begonnen na 1945 met Beel, of met Drees-Van

Schaik, of met Den Uyl; zij is zelfs niet begonnen in 1913 of 1918. Onze Grondwet en Constitutie is in hoofdzaak en in wezen nog altijd die van Thorbecke, liberaal overigens van een „Christendom boven geloofsverdeeldheid”. Maar onze voornaamste politieke profeten en vormgevers aan onze partijpolitieke samenleving zijn nog altijd *Abraham Kuyper* en *Herman Schaepman* — het monsterverbond tussen Rome en Dordt — plus de dichter-redenaar *Pieter Jelles Troelstra*. Drie figuren, niet alle drie even gelijke nivelleerders, maar wel alle drie wezenlijk progressief denkenden, die allereerst opkwamen voor de kleine luyden, de kleine mannen, de kleine mensen, en die onze politieke samenleving naar Nederlandse gedachten ten principale op het progressieve spoor hebben gezet.

Wat Rogier senior zei van de KVP, mag ik wel zeggen van het CDA: „Het CDA zal gezond progressief zijn, of het zal niet zijn”. En het intellectueel geëmancipeerde katholieke volksdeel is geroepen tot die progressiviteit het zijne bij te dragen. Nijmegen en Tilburg mogen dit werk niet overlaten aan de broeders van de Vrije Universiteit. Hoofdzaak is — en waarachtig niet alleen politiek of electoraal —, dat in deze tijd in *Nederland* aan buitenkerkelijke humanisten, en ook aan al of niet Synagogale Israëlieten, duidelijk wordt gemaakt, wat in de huidige situaties in en buiten Nederland wel en niet de pretenties zijn van een historisch zich nog altijd christelijk noemende politiek.

In de katholieke open Wereld-Kerk — en ook in het Nederlandse catholicisme — is meer en beters gaande dan men, afgaande op wat via sommige media en pressure-ketels in de openbaarheid treedt aan excessieve negatieve kritiek op de menselijke buitenkant van de Kerk, aan overhaast extremisme en aan een starre conservatieve ketterjacht à la Rector Thomson, soms zou vermoeden. Toen nog vóór het blijkbaar onvermijdelijke Bisschoppen-gesprek in Rome een scribe in de „Bazuin” al het woord „schisma” in de mond nam (alsof de Wereldraad van Kerken nog niet genoeg leden telt), heeft prof. *Haarsma* uit Nijmegen daartegenover terecht onmiddellijk gewezen op de noodzaak van de hervatting van het Vaticaanse Concilie II. Wij hebben een Vaticanum III nodig, zo grondig als het Concilie van Trente (1545-1563), maar dan ook nog oecumenisch in de huidige zin.

Wat wezenlijk en kennelijk gaande is in de katholieke wereld is de doorbraak van de aanvaarding der schepping-in-evolutie, niet als grondslag, maar wel als achtergrond en klankbord voor de verkondiging en de beleving van het Christelijk geloven in deze en in de komende eeuwen. De Joods-Christelijke Openbaring kan per saldo alleen worden verkondigd en verstaan tegen de achtergrond en in de samenhang van de actueel blijkende natuurlijke waarheid. Tot staving van deze bewering kan ik op dit ogenblik hier alleen maar verwijzen naar vijf voor mij alles-zeggende getuigenissen:

a. de veertien in oktober-december 1977 voor het Studium Generale in

Nijmegen gehouden lezingen, die in 1978 in de Amboboeken (Baarn) zijn verschenen als tweede publikatie van het Katholiek Studiecentrum onder redactie van de biochemicus tevens Anglikaans priester Prof. Dr. S. L. Bonting en onder de titel „Evolutie en Scheppingsgeloof“;

b. mijn kroongetuige: Karl Rahner S.J., „Grundkurs des Glaubens; Einführung in den Begriff des Christentums“, in 1976 onder de gebruikelijke kerkelijke goedkeuring verschenen bij Herder in Freiburg. Door Rahner gepresenteerd als een nieuwe moderne filosofische en theologische grondslag voor de priesteropleiding, zoals deze nieuwe grondslag werd gevraagd in het Decreet „Optatam totius“ van Vaticanum II, en, naar mij van betrouwbare zijde is verzekerd, in Rome door competente figuren reeds gekwalificeerd als aanbevolen literatuur;

c. voorzover Rahner filosofisch op Heidegger teruggaat, de verklaring van de Leuvense godsdienstfilosoof A. Dondeyne in diens openingsbeschouwing voor de in 1975 bij Ambo verschenen Strasser-bundel: „Persoonlijk ben ik van oordeel, dat niemand voor de vernieuwing en verdieping van het metafysische denken wellicht zoveel heeft gedaan als Martin Heidegger.“;

d. met betrekking in het bijzonder tot de consequenties ten opzichte van de maatschappelijke problematiek: de eerste publikatie van het Nijmeegse Katholieke Studiecentrum, het in 1977 verschenen Amboboek „Geloof, wetenschap en maatschappelijke omwentelingen“ van de natuurfilosoof Van Melsen, voor wie in oktober 1980 bij het eeuwfeest van de Amsterdamse Vrije Universiteit een eredoctoraat is aangekondigd;

e. in aansluiting aan d: de in 1978 eveneens als Amboboek verschenen Piattel-bundel van „Tilburg“ over „Ontwikkelingen in het sociale denken“ in het katholieke milieu in Nederland en aanverwante gebieden in de afgelopen kwarteeuw.

De bijdetijdse her-interpretatie van de betekenis en de consequenties der Joods-Christelijke Openbaring, gericht op de toekomst en op het heil van alle mensen, betekent mede een enorme verruiming van de mogelijkheden, maar tevens verdieping en verzwaring van de menselijke verantwoordelijkheid der gelovenden ten opzichte van kosmos en evenmens in diens menselijke waardigheid. Dit geldt uiteraard mede voor het handelen in maatschappij en economie.

Aanvaarding van de evolutie voor de geesteswetenschappen betekent mede aanvaarding voor de maatschappijwetenschappen. Maar anderszids: aanvaarding van de evolutie met betrekking tot de mens zelf en tot de menselijk-maatschappelijke instituties sluit de revolutie als systeem en als norm uit. Dit: voorzover de praktijk van het Russische „socialisme“ ons dat nog niet zou hebben geleerd!

Om te eindigen met het begin: laat 1981 aan Nederland een zoveel mogelijk stijlvolle en in alle opzichten democratisch-gezonde verkiezingsstrijd en kabinetsformatie te zien geven!

Democratie

Mogelijkheden en suggesties

52 auteurs over:

- Democratiecongres '79
- Democratie 1579-1979
- Democratie en emancipatie
- Democratie en belangenbehartiging
- De medezeggenschap van werknemers in het bestuur van de onderneming
- De medezeggenschap van medewerkers in het bestuur van de onderneming
- Dagelijks democratisch? Werkplaatsdemocratie
- Democratie op de werkplek
- De Nederlandse democratie als overgangssysteem
- Democratisering van beslissingen over de productie van goederen en diensten voor consumptie
- Democratisering van de besluitvorming over ruimtelijke plannen
- Democratisering van het bouwen en wonen
- De beslissingen over het bouwen en wonen
- Democratie en beslissingen over het leefmilieu
- Democratisering van het welzijnswerk
- Democratisering van welzijnsinstellingen
- Democratisering in de gezondheidszorg
- Democratisering bij het onderwijs
- Democratisering van de massacommunicatiemedia
- Cultuur, betrokkenheid en beleving
- Vorming tot democraat; de rol van het gezin
- Vorming tot democraat; de rol van de school en de vorming daarbuiten
- Onderwijs en opvoeding tot democratie
- Vrijheidsrechten en democratie
- Democratisering van de rechtspraak
- Democratie in de katholieke kerk
- Politieke democratie: directe zeggenschap of vertegenwoordiging?
- Actiegroepen en democratisering
- Minderheden en overheidsbeleid
- Democratie '79
- Democratie en minderheden
- Partijdemocratie en haar externe werking
- Democratisering van het leger
- Democratie in het leger
- Provincie, veraf of dichtbij
- Binnengemeentelijke decentralisatie in grote steden
- Decentralisatie van bestuur met het oog op het behoud van de eigenheid van kleine kernen
- Ambtenaren en democratie
- Over de schrijvers van de bundel

De auteurs hebben allen als inleider meegewerkt aan het congres Democratie '79.

1980. 358 blz. f 40,— (p. post f 44,40). Bestelnr. 220-124-79.

Verkrijgbaar bij de boekhandel.



Staatsuitgeverij, postbus 20014, 2500 EA Den Haag, tel. 070-7899 11.



9e jaargang
juli/oktober 1980

4/5

In dit nummer:

A. G. W. J. Lansink
DNA-recombinant-onderzoek

J. M. van de Laar
Werkloosheid in de bouw en woningnood

R. F. M. Lubbers
Wat vooraf gaat aan strategie

A. A. van Duijn
Overheidsbeleid en kwaliteit van arbeid

F. H. A. J. M. Micklinghoff
Eén jaar Europees Parlement

J. J. P. de Boer
Hoofdlijnen van wapenbeheersingsbeleid

M. J. M. van Hezik
De KVP en de buitenlandse politiek

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatkundige Vorming

Politiek perspectief

juli/oktober 1980
9e jaargang, nr. 4/5

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 34e jaargang)

tweemaandelijks tijdschrift van het Centrum voor Staatkundige Vorming (wetenschappelijk instituut voor de Katholieke Volkspartij)

Redactie

Mr. Frank A. Bibo, H. G. Cloudt, mr. J. Chr. G. Fijen, mr. J. B. A. Hoyinck, Th. W. Westerwoudt

Kopij

Reacties en andere spontane bijdragen zijn welkom. Gaarne vooraf overleg met de redactie.

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 30,— per jaar. Nieuwe abonnementen gaan in per 1 januari, tenzij anders wordt gewenst, en gelden tot wederopzegging (alleen mogelijk per 1 januari). Betalingen gaarne uitsluitend na ontvangst van onze accept-girokaart.

Adreswijzigingen

Bij verhuizing is ononderbroken toezending alleen verzekerd als het nieuwe adres een maand tevoren wordt opgegeven.

Losse nummers

f 6,— per exemplaar.

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij de uitgever.

Adres

Centrum voor Staatkundige Vorming,
Mauritskade 25, 2514 HD Den Haag,
tel. (070) 653934 *

Druk

Corn. Paap, Spui 165, 2511 BM Den Haag, tel. (070) 469251 *

Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

- Dr. A. G. W. J. Lansink
3 DNA-recombinant-onderzoek in het spanningsveld van terughoudendheid en voortvarendheid
- Mr. J. M. van de Laar
17 Toenemende werkloosheid in de bouw bij groter wordende woningnood
- Drs. R. F. M. Lubbers
38 Wat vooraf gaat aan strategie
- Drs. A. A. van Duijn
51 Overheidsbeleid en de kwaliteit van de arbeid
- F. H. A. J. M. Micklinghoff DE Jur.
61 Het Europees Parlement - balans van één jaar
- J. J. P. de Boer
71 Hoofdpijnen van wapenbeheersingsbeleid
- M. J. M. van Hezik
79 De KVP en de Nederlandse buitenlandse politiek

Men dient zich bij het lezen thans — april 1981 — te realiseren dat de artikelen in dit juli/oktobernummer (met uitzondering van de bijdrage van de heer Van Hezik) geschreven zijn in de herfst van 1980.

Wij bieden zowel de auteurs als de abonnees onze verontschuldiging aan voor de vertraging, die voornamelijk is ontstaan door de vele extra werkzaamheden rond de CDA-fusie op 11 oktober 1980. (Red.).



DNA-recombinant-onderzoek in het spanningsveld van terughoudendheid en voortvarendheid

A. G. W. J. Lansink*

De politieke besluitvorming over de toelaatbaarheid van het zgn. recombinant DNA-onderzoek is onlangs met de publikatie van enkele nieuwe beleidsvoornemens van de regering in een zekere stroomversnelling geraakt. In een brief aan de Tweede Kamer¹ deelde de minister van Wetenschapsbeleid, mede namens zijn collega's van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, van Sociale Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen en van Economische Zaken, mee dat de Nederlandse richtlijnen voor het recombinant DNA-onderzoek zullen worden herzien, hetgeen betekent dat sommige experimenten in een lagere risico-categorie zullen worden ingedeeld. Voorts wil de regering op kortere termijn dan aanvankelijk in het voornemen lag, en in zekere zin ook op ruimer schaal onderzoek op C-III-niveau² mogelijk maken, zij het in één daartoe nader aan te wijzen laboratorium. Met deze beleidsvoornemens komt de regering tegemoet aan verlangens uit de onderzoekwereld en uit het bedrijfsleven, verlangens waarvoor overigens de Tweede Kamer met name bij de behandeling van de Innovatienota³ begrip toonde. Deze versoepeling van het beleid lijkt in schril contrast te staan met de stellingname van de grootst mogelijke terughoudendheid, die de regering in 1977 als de belangrijkste van de toenmalige beleidsconclusies aan de Tweede Kamer meedeelde⁴.

De regering heeft intussen ook besloten het aanvankelijk tot het recombinant DNA-onderzoek beperkte werkterrein van de 'breed samengestelde commissie' te verruimen tot het gehele veld van de maatschappelijke en ethische aspecten van de moleculaire biologie. Hoewel die verruiming in de rede ligt, en ook in overeenstemming met hetgeen vanuit de Tweede Kamer — niet in de laatste plaats door de CDA-fractie⁵ — bij de parlementaire behandeling van het beleid op het terrein van het recombinant DNA-onderzoek naar voren is gebracht, lijkt het

* Dr. Lansink is lid van de Tweede Kamer voor het CDA. Hij is o.m. lid van de Vaste Kamercommissies voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Wetenschapsbeleid, en Onderwijs en Wetenschappen.

¹ Advies inzake het recombinant DNA-onderzoek; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 14 438, nr 19.

² Bij recombinant DNA-werkzaamheden worden vier risicocategorieën onderscheiden; experimenten in de hoogste risicocategorie (C-IV) kunnen alleen plaats vinden in het Europese Laboratorium voor Moleculaire Biologie te Heidelberg.

³ Nota 'Technologische Innovatie', Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 855, nr 2.

⁴ Advies inzake het recombinant DNA-onderzoek; Tweede Kamer, zitting 1977, 14 438, nr 2.

⁵ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1978-1979, OCV 22, blz. 908 e.v.

toch van belang nog eens na te gaan, of en zo ja waarom onderzoek op het terrein van de moleculaire biologie — en het DNA speelt daar nu eenmaal de belangrijkste rol — een afzonderlijke politieke en maatschappelijke benadering verdient. Die vraag is temeer van belang, omdat voor de samenleving de grenzen tussen de levende en de levenloze natuur vervagen. En die vraag klemmt ook, omdat het spanningsveld van terughoudendheid en voortvarendheid in wetenschap en techniek soms samenvalt met dat van behoud en vernieuwing, soms ook met dat van goed en kwaad. Wetenschap en techniek hebben de samenleving immers heel wat goede dingen bezorgd. Maar wetenschap en techniek hebben de mens ook de middelen gegeven, waarvan de toepassing en het gebruik strijdig is met de norm van de menselijke waardigheid. Die middelen zijn te vinden in vrijwel alle sectoren van de wetenschap en de techniek, ook al lijkt de norm van de menselijke waardigheid — en daarmee weliswaar ondergeschikt maar toch verbonden: die van alle levende natuur — eerder (be)grijpbaar, wanneer de biologie en de biotechnologie in het geding zijn.

BIOLOGISERING

Erfelijkheid en voortplanting zijn al eeuwenlang onderwerp van wetenschappelijk onderzoek, aanvankelijk met uiterst primitieve middelen, vandaag de dag met de meest geavanceerde technieken en instrumenten. Erfelijkheid en voortplanting zijn — paradoxaal genoeg — open en toch ook voor velen gesloten aandachtsvelden van wetenschap en techniek, waarop de mens al talloze jaren werkzaam is en ingrijpt. Enten en stekken zijn voor heel wat plantenliefhebbers gemeengoed geworden. En kruising en selectie zijn gangbare methoden voor de veredeling van planten en dieren. Genetische manipulatie, dat is de beïnvloeding van erfelijke eigenschappen, is dus geen nieuw begrip. De vraag rijst dan ook, waarom nu wel discussie over het experimenteren met erfelijkheid; waarom nu in alle geval een botsing tussen degenen, die veel verwachten van het wetenschappelijk onderzoek aan het erfelijkheidsmolecuul DNA, en degenen, die het DNA-onderzoek — zeker als het om DNA-recombinatie gaat — bestempelen als onverantwoord knoei- en knutselwerk, met niet voorzienbare risico's voor de samenleving. Het antwoord op die vragen ligt in de niet te beteugelen macht, die door sommigen aan wetenschap en techniek wordt toegeschreven, en in de afstand en bijgevolg vervreemding, die tussen wetenschap en samenleving zijn ontstaan. De grenzen van de wetenschapsbeoefening zijn voor velen uit het zicht verdwenen.

Nu kent de wetenschapsbeoefening — ook de biologie — eigenlijk geen grenzen, maar verlegt grenzen, vooreerst in het onderwerp van het onderzoek, maar ook waar het de te gebruiken methodieken betreft. Af en toe vinden doorbraken plaats, op theoretisch gebied, dan weer in meer praktische zin, soms ook door de ontwikkeling van een methode

of een techniek, die voor het fundamentele én toegepaste wetenschappelijk onderzoek van doorslaggevende betekenis kan zijn. Zulk een doorbraak in de klassieke molecuulair-biologische methoden is de techniek van de DNA-recombinatie, de koppeling van niet verwante DNA-broekstukken tot nieuwe moleculen met al dan niet voorspelbare erfelijke eigenschappen.

Overigens had de moleculaire biologie al een grote vlucht genomen in de jaren '50 en '60. De toepassing van steeds verfijnder fysisch-chemische methoden, de beschikbaarheid van instrumenten als elektronen-microscopen, aminozuuranalyzers, ultracentrifuges en dergelijke en de multidisciplinaire aanpak maakten de biologie van een beschrijvende natuurwetenschap tot een functionele wetenschap, met rechtstreekse lijnen naar techniek en technologie. De nieuwe biologie en daarmee verbonden biotechniek en biotechnologie kan daarmee vroeg of laat leiden tot een 'biologisering van het wereldbeeld', een term, die ik — zij het met bescheidenheid — naar analogie ontleen aan de natuurfilosofische karakterisering van het tijdperk van de klassieke natuurwetenschappen door *Dijksterhuis*, die het wereldbeeld van de 15e tot de 18e eeuw als mechanistisch heeft gekenschetst⁶.

DNA

DNA⁷ is een chemische stof, die opgeslagen ligt in de chromosomen. Die chromosomen vormen het voornaamste bestanddeel van de kern van alle cellen. De cel is de kleinste structurele en functionele eenheid van alle levende organismen, die langs fysisch-chemische weg zaken als voortplanting, stofwisseling, transport, bouw en afweer regelt. De bouw en structuur van het DNA-molecuul bepaalt de eigenschappen van elke cel, en daarmee ook de functie. Het DNA bevat alle erfelijke informatie, die overigens bij de voortplanting via de celdeling blijft behouden. Het DNA bepaalt ook welke cel voor welk doel wordt geproduceerd. Een plantecel blijft daarbij in beginsel een plantecel, een cel van de menseijke nier een niercel.

Overigens werd de structuur van het DNA, althans in hoofdlijnen, pas opgehelderd in 1953 door *Watson*⁸ en *Crick*. In de zestiger en zeventiger jaren is de kennis van de eigenschappen van het DNA — en overigens ook van andere biologische macromoleculen als RNA en allerlei eiwitten — snel toegenomen. DNA is een vrij ingewikkelde chemische stof, echter opgebouwd uit een beperkt aantal componenten, die in lange ketens zijn gerangschikt. De wisselende volgorde van een viertal basiscomponenten levert de code voor de erfelijke informatie, die in het DNA is opgeslagen.

⁶ Dr. E. J. Dijksterhuis: *De mechanisering van het wereldbeeld*; J. M. Meulenhoff, Amsterdam, 1950.

⁷ DNA is de afkorting van het Engelse woord 'desoxyribonucleic acid'.

⁸ J. D. Watson: *The double Helix, a personal account of the discovery of the structure of DNA*; Weidenfield and Nicholson, London; 1968-1976.

Maar niet alleen de kennis over de samenstelling en bouw van het DNA vermeerderde. Ook werden methodieken ontdekt om het DNA te veranderen, te breken en weer te koppelen, met als gevolg, dat in beginsel de mogelijkheid werd geboden om de erfelijke eigenschappen van DNA, en dus ook van cellen en organismen bewust te veranderen.

DNA-recombinatie⁹ is de naam van de revolutionaire techniek, waarbij delen van een bepaald type DNA worden gekoppeld aan delen van een ander type DNA. De eerste stap is het afzonderen van DNA uit daartoe opengebroken cellen. Vervolgens wordt het DNA op karakteristieke plaatsen 'doorgeknipt' met behulp van specifieke enzymen¹⁰. De van elkaar gescheiden brokstukken worden dan gekoppeld aan andersoortig DNA. Op die wijze kan DNA ontstaan met nieuwe eigenschappen. Zo kunnen bij voorbeeld biochemisch belangrijke stoffen — voedingsstoffen, maar ook geneesmiddelen — geproduceerd worden, door daartoe gewijzigd DNA terug te plaatsen in snel groeiende bacteriecultures. De verwachtingen rond de techniek van de DNA-recombinatie zijn in elk geval hooggespannen, vooreerst bij de wetenschappers, maar ook bij degenen, die grote mogelijkheden zien in de geneeskundige, landbouwkundige en industriële toepassingen.

Maar niets is met volstrekte zekerheid te voorspellen. Het bij voorbaat uitgesloten zijn van misbruik zoals de eventuele toepassing bij de productie van biologische wapens evenmin als het uitblijven van toevallige ongelukken met nog niet overzienbare gevolgen. Het ontsnappen van ziekteverwekkers of het ontstaan van niet bedoelde bijproducten houdt risico's in voor de samenleving, evenals het bewuste misbruik van de moleculaire biologie, op grote of kleine schaal. Het is daarom begrijpelijk, dat de discussie over de DNA-recombinatie, begonnen in de wetenschappelijke wereld zelf — bij uitzondering overigens — de samenleving niet onberoerd heeft gelaten. Dat intussen door een betere kijk op de risico's en door een dieper inzicht in de mechanismen, die bij DNA-recombinatie een rol spelen, de positie van de optimisten is versterkt — een fysische en biologische beheersing van de DNA-recombinatiesystemen is immers mogelijk geworden —, behoeft nog niet te betekenen, dat daarmee ook de discussie over de maatschappelijke en ethische aspecten van het DNA-onderzoek, meer in het algemeen van de 'nieuwe biologie' overbodig is geworden, integendeel.

DISCUSSIE

In haar boek 'Playing God' beschrijft *June Goodfield*¹¹ op indringende wijze de achtergronden van de discussie in de Verenigde Staten over

⁹ Voor meer achtergrondinformatie over DNA-recombinatie zij verwezen naar: DNA-onderzoek, pion in het spel van goed en kwaad; een uitgave van de Dienst Wetenschapsvoorlichting van de KNAW, Amsterdam; 1978.

¹⁰ Enzymen zijn eiwitten, die bij allerlei biochemische processen een veelal specifieke rol spelen.

¹¹ June Goodfield: *Playing God: genetic engineering and the manipulation of life*; Hutchinson & Co, London; 1977. Nederlandse vertaling: *Het God Spel*; Ambo, Baarn; 1978.

het recombinant DNA-onderzoek. Die discussie is leerzaam vanuit verschillende gezichtspunten: die van de onderzoekers, die aanvankelijk bezorgdheid en verontrusting omzetten in een terughoudend beleid — tot een moratorium¹² toe — om later te ontdekken, dat de risico's waren overschat; die van de politici, die tamelijk snel reageerden¹³ op de terughoudendheid van overigens niet alle onderzoekers, onder meer met pleidooien en voorstellen voor specifieke wetgeving, om later toch weer over te stappen op een meer afwachtend beleid; en die van de samenleving, die na de eerste discussies en na de resultaten van het voorzichtig voortgezette onderzoek, ondanks de intussen aanvaarde richtlijnen, toch met een stuk onzekerheid is blijven zitten.

Die onzekerheid heeft niet zozeer te maken met de zorg voor de veiligheid van de DNA-experimenten, maar met de angst voor het overschrijden van grenzen, die de wetenschap anders beleeft dan de samenleving. De indeling van het boek van June Goodfield weerspiegelt de actuele tweesporigheid van de wetenschapsbeoefening. Wetenschap en wetenschappers worden achtereenvolgens geconfronteerd met het scheppen van nieuwe problemen, nieuwe moleculen, nieuwe soorten en een nieuwe mensheid; wetenschap en samenleving achtereenvolgens met het scheppen van nieuwe einddoelen, nieuwe geboden, nieuwe richtlijnen, nieuwe precedentes — uitgerekend dat hoofdstuk van het boek van June Goodfield handelt trouwens over wetgeving en politiek — en een nieuwe moraal. De moraal is, dat de DNA-recombinatie nieuwe impulsen heeft gegeven aan de discussie over de morele aspecten van genetische manipulatie, meer in het algemeen over de relatie tussen wetenschap en waarden en normen en bijgevolg ook over de grenzen van de vrijheid van het onderzoek.

Wanneer in de afgelopen jaren het wetenschappelijk onderzoek in toenemende mate onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie is geworden, dan zijn daarbij overigens twee invalshoeken nadrukkelijk te onderscheiden. Enerzijds wordt de samenleving meer en meer geconfronteerd met problemen, die om een doeltreffende en doelmatige aanpak vragen. Trefwoorden als emancipatie en democratisering, energie en milieu, inkomensbeleid en werkgelegenheid, automatisering en informatica, oorlog en vrede — een onvolledige en nauwelijks samenhangende reeks — duiden als vanzelf de behoefte aan van de beleidmakers van vandaag en morgen aan ondersteuning van wetenschap en techniek bij de oplossing van de vele vraagstukken. Anderzijds heeft de moderne wetenschapsbeoefening, vooral waar het de toepassingen betreft, geleid tot autonome ontwikkelingen, die de samenleving voor nieuwe vraagstukken plaatst. Ik denk aan de vaak moeilijk te remmen vermeerdering

¹² De beslissing om het recombinant DNA-onderzoek tijdelijk stil te leggen totdat een internationale conferentie — de befaamde conferentie van Asilomar, Californië, februari 1975 — beslist had over richtlijnen voor veiligheidsvoorzieningen.

¹³ Van belang waren vooral de hoorzittingen van de Subcommissie Gezondheid van de Senaatscommissie voor Arbeid en Gezondheid onder voorzitterschap van Edward Kennedy.

van milieugevaarlijke stoffen, en aan de voortgaande ontwikkeling van de kernfysica met zijn gerede mogelijkheden van misbruik. Ik wijs op de spectaculaire vorderingen op het terrein van de micro-electronica met zijn gevolgen voor vrijwel alle facetten van de samenleving. En ik noemde al eerder de nog niet volledig te doorgronden mogelijkheden van de moderne biologie, met de invloed daarvan op de levende natuur, de mens daarbij inbegrepen.

RISICO'S

Via de moderne biologie terug naar het recombinant DNA-onderzoek, en de actuele situatie in Nederland, waar de politieke besluitvorming over de toelaatbaarheid van 'genetic engineering' traag is verlopen, te traag naar het oordeel van degenen, die het wetenschappelijke en industriële belang van deze nieuwe biotechnologie beklemtonen. Achteraf gezien is wellicht teveel tijd verloren gegaan, voordat een duidelijk stuk wetenschapsbeleid kon worden gevoerd. Daar staat tegenover, dat intussen veel ervaring is opgedaan op het gebied van de potentiële risico's, van de fysische en biologische veiligheidsmaatregelen, en van de formulering en uitwerking van richtlijnen voor de laboratoria, die zich met recombinant DNA-onderzoek willen bezig houden. Belangrijk werk is verricht door de Commissie belast met het Toezicht op Genetische Manipulatie, een commissie van de Koninklijke Academie van Wetenschappen (KNAW), die sedert 1976 ook als commissie van de Gezondheidsraad functioneerde¹⁴.

Voor Nederland waren natuurlijk ook de ervaringen in het buitenland, met name de Verenigde Staten en Engeland van belang. Ik wijs op de Amerikaanse richtlijnen van de National Institutes of Health van 1976¹⁵ en op de Williams-richtlijnen uit Engeland, eveneens opgesteld in 1976¹⁶, later aangevuld met een nieuw risicoschema¹⁷, waarin de risico's van het recombinant DNA-onderzoek gekwantificeerd werden als een produkt van drie factoren: een *access-factor*: de kans op binnendringing in het menselijk lichaam; een *expressie-factor*, de kans dat een nieuwe erfelijke stof tot vermeerdering komt; en een *damage-factor*: de kans dat schade aan het gastheerorganisme wordt toegebracht. In dat nieuwe schema zijn de risicocategorieën C-I tot en met C-IV² gehandhaafd, evenals de eerdere Williams-richtlijnen. Maar de nadere inzichten in de problematiek van de risico's leidden wel tot de mogelijkheid sommige DNA-experimenten in te delen in lagere risico-categorieën.

¹⁴ Verwezen zij naar het eerste, tweede en derde (tevens eindverslag) jaarverslag van de Commissie belast met het Toezicht op de Genetische Manipulatie; uitgegeven door de KNAW, Amsterdam; 1977, 1978, 1980.

¹⁵ Guidelines for Research involving recombinant DNA Molecules; National Institutes of Health, Washington; 1976.

¹⁶ Report of the working party of the practice of genetic manipulation, (Chairman: Sir Robert Williams); Her majesty's stationery office, London; 1976.

¹⁷ Report of the genetic manipulation advisory group; London; 1978.

In Europees verband wordt overigens nog steeds gestreefd naar harmonisatie van de richtlijnen. Eind 1978 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij de Raad een ontwerp-richtlijn ingediend voor de controle op genetische manipulatie in de lidstaten van de Europese Gemeenschappen. Die ontwerp-richtlijn regelt de kennisgeving van experimenten met of aan recombinant DNA-materiaal, de eventuele vergunningverlening al dan niet gebonden aan voorwaarden en de eventuele uitvaardiging van een verbod van de aangevraagde experimenten. De ontwerp-richtlijn verplicht overigens de lidstaten de nodige wettelijke bepalingen in werking te doen treden, een jaar na de kennisgeving van de richtlijn. Interessant is, dat in de Europese ontwerp-richtlijn de laagste risicoklassen zijn uitgezonderd van enige regeling, overigens zonder enige aanduiding. Aangenomen mag daarom worden, dat in Europees verband een gemeenschappelijke regeling slechts de risicoklassen C-III en C-IV zal betreffen, tenzij op verzoek van de Nederlandse regering¹⁸ de harmonisatie toch alle risicoklassen zal omvatten.

C-III-LABORATORIUM

Bij de parlementaire behandeling van de beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot het recombinant DNA-onderzoek, die na een nogal langdurige schriftelijke voorbereiding in april 1979 plaats vond¹⁹, was al duidelijk geworden, dat de aanvankelijke grootst mogelijke terughoudendheid, die van de onderzoekers in 1977 was gevraagd, veranderd was in een soepeler opstelling, met name terzake van de risicocategorieën C-I en C-II. Weliswaar werd een advies van de zgn. commissie-*ad hoc* belast met de 'inschaling' van de DNA-experimenten verplicht, en ook zouden recombinant DNA-activiteiten zowel onder de Veiligheidswet vallen als Hinderwetplichtig worden. Maar van een *lex specialis* werd door de regering toch voorlopig afgezien, met instemming van de Tweede Kamer overigens. En feitelijk kan nu al onderzoek met recombinant DNA met kleine hoeveelheden materiaal in de risicoklassen C-I en C-II worden uitgevoerd, wanneer aan de richtlijnen van de Commissie-*ad hoc* recombinant DNA-werkzaamheden is voldaan.

Het Hinderwetbesluit, dat de DNA-experimenten hinderwetplichtig moet maken, en het Recombinant DNA-besluit krachtens de Veiligheidswet zijn nog steeds niet verschenen, ook al lijken ontwerp-besluiten in aantocht te zijn. De voortdurende discussie over de richtlijnen en de geleidelijk toenemende informatie over de mogelijkheden om de risico's aanmerkelijk te beperken, maken besluitvorming natuurlijk tot een moeizaam proces.

¹⁸ Advies inzake het recombinant DNA-onderzoek; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 438, nr 16; Motie van de leden Lansink, Beinema, Deetman over de in Europees verband af te stemmen veiligheidsmaatregelen tegen conjecturale risico's in verband met DNA-onderzoek.

¹⁹ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1978-1979, OCV 22, pag. 901 tot en met 929.

Een zelfde benadering geldt voor de problematiek van het door velen noodzakelijk geachte C-III-laboratorium: eerst uiterste terughoudendheid; vervolgens instemming met zulk een laboratorium, zij het alleen voor het opdoen van ervaring, voor veiligheidsonderzoek en mogelijk ook als trainingsfaciliteit; daarna toestemming voor alle C-III-onderzoek, fundamenteel en toegepast, en — gelet op het genoemde belang van procestechnologie — ook op een schaal, die voor het bedrijfsleven interessant is. Vanuit het bedrijfsleven was overigens ook, met name in reacties op de Innovatienota, aangedrongen op stimulering van de biotechnologie en op een C-III-laboratorium, met de argumentatie dat Nederland zich op dit gebied geen verdere stilstand zou kunnen veroorloven.

De regering heeft intussen¹ besloten groen licht te geven voor één centraal C-III-laboratorium. Afgezien is van een advies van de zgn. 'breed samengestelde commissie'. En terecht. Want de maatschappelijke en ethische aspecten van het werk aan en met erfelijkheidsmateriaal, waarover die commissie zou rapporteren, zijn eigenlijk identiek voor de verschillende risicoklassen, althans wanneer aspecten van veiligheid afzonderlijk worden beschouwd. Over de plaats van het centrale C-III-laboratorium zal weinig discussie meer mogelijk en nodig zijn, zowel gelet op de plannen die daartoe al door TNO ontwikkeld zijn als gelet op de plaatsaanduiding in de brief van de minister van Wetenschapsbeleid: 'in of bij het Medisch Biologisch Laboratorium van de Gezondheidsorganisatie TNO'. De kleine spreiding van (semi)rijksdiensten gaat aan het C-III-laboratorium voorbij, hetgeen waarschijnlijk vrijwel nergens behalve in Nijmegen zal worden betreurd. Locale en regionale bestuurders hebben zich immers tot nu toe eerder bezorgd dan enthousiast, eerder terughoudend dan voortvarend opgesteld, wanneer DNA-recombinatie in het geding was.

WETTELIJKE REGELING

De versoepeling van het recombinant DNA-beleid — mogelijkheden voor onderzoek in de C-I- en C-II-categorie en de spoedige bevordering van één centrale C-III-faciliteit — en het verstommen van de maatschappijkritiek²⁰ op de recombinant DNA-experimenten mag niet betekenen, dat de discussie over eventuele wettelijke regelingen overbodig is geworden, en evenmin, dat de maatschappelijke en ethische aspecten van het onderzoek geen verdere beschouwing verdient.

Feitelijk vergt de regeling van de taken en bevoegdheden van de commissie-*ad hoc*, die de inschaling van de DNA-experimenten verzorgt en

²⁰ Opgemerkt zij, dat in Nederland de kritiek op het recombinant DNA-onderzoek vooral is geuit door de Bond van Wetenschappelijke Arbeiders, het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers en de ASVA (zie: *Wetenschap en Samenleving*, 77/6 en 77/8 (1978)), door de vakbeweging (met name de FNV) en door locale en regionale bestuursorganen (met name Groningen en Rijnmond), terwijl de DNA-recombinatie ook ter discussie heeft gestaan in sommige universiteitsraden.

de richtlijnen voor de werkzaamheden uitvaardigt, een wettelijke grondslag. Ook het van toepassing verklaren van de Hinderwet en de Veiligheidswet — nu voorgenomen via algemene maatregelen van bestuur — vraagt uiteindelijk om een wettelijke regeling. De vraag naar de afbakening van die wetgeving is moeilijker te beantwoorden. Verruiming naar alle biomedisch onderzoek is wel bepleit. Maar dan komt niet alleen het onderscheid tussen fundamenteel en toegepast onderzoek om de hoek kijken, ook de nadere definiëring van biomedisch onderzoek²¹ tegenover of naast biofysisch, biochemisch en biologisch speurwerk wordt dan van belang.

Argumenten voor een *lex specialis* zijn te vinden in de specifieke problemen van recombinant DNA-experimenten; de meervoudige toepasbaarheid van de recombinant DNA-techniek; de harmonisatie van het Europese beleid; het opdoen van ervaring met wetgeving op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek. Argumenten tegen een speciale DNA-wetgeving zijn: het bij uitzondering regelen van een — zij het belangrijk — wetenschappelijk aandachtsveld; de relatie tot wetgeving, waarin het waarborgen van veiligheid en het uitsluiten van risico's al is geregeld; het nog onvoldoende zicht op de technische mogelijkheden van risicobeperking, met als gevolg onzekerheid over de mate van detailtering van de wetgeving.

Ook de vraag of de vraagstukken van ethische en morele aard in een *lex specialis* aan bod kunnen en mogen komen is niet eenvoudig te beantwoorden. Daar staat tegenover, dat een meer algemene regeling, in de zin van een algemene wet op de wetenschapsbeoefening een uiterst moeizame opgave is. Toch heeft de CDA-fractie — bij de parlementaire behandeling van de beleidsvoornemens met betrekking tot het DNA-onderzoek — gevraagd om een discussienota terzake van een kaderwet voor de wetenschapsbeoefening²², vooral om een nadere discussie mogelijk te maken over een eventuele regeling van rechten en plichten. Daarmee zou voor wetenschappers en samenleving een kader geschapen kunnen worden om de gezamenlijke verantwoordelijkheid bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en bij de toepassing van de resultaten daarvan in het maatschappelijk gebeuren inhoud te geven. Dat de gedachten aan een kaderwet op de wetenschapsbeoefening juist bij de discussie over het recombinant DNA-onderzoek naar voren kwamen, houdt naar mijn oordeel verband met het feit, dat in dit geval maatschappelijke, maar vooral ook ethische en morele vragen voor het oprapen liggen, naast of los dus van de kwestie van de risico's en van de veiligheid van onderzoekers en samenleving.

²¹ Ter illustratie zij gewezen op recente discussies over de plaats en functie van de biopsychiatrie.

²² Advies inzake het recombinant DNA-onderzoek; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 438, nr 15: Motie van de leden Lansink, Beinema en Deetman over een discussienota terzake van een kaderwet voor de wetenschapsbeoefening.

Vragen als: waar liggen de grenzen van de veranderbaarheid van organen en organismen; is elke verandering in en aan erfelijk materiaal verantwoord; mogen natuurlijke barrières tussen soorten worden doorbroken; is een nadrukkelijk ingrijpen in de evolutie gerechtvaardigd; mag het eeuwenlange evolutieproces verkort worden tot maanden en jaren. Het zijn die vragen, die in alle geval om bezinning en discussie vragen, ook wanneer de mogelijkheden van de DNA-recombinatietechniek en van de moderne biologie (nog) worden overschat. De onderzoeker, die mede deel is van de samenleving, draagt een grote verantwoordelijkheid. Zijn voortrekkersfunctie houdt tegelijk in, dat de samenleving in staat moet worden gesteld hem te volgen, desnoods kritisch. Een kader van rechten en plichten lijkt daartoe vereist.

VRIJHEID VAN ONDERZOEK

Bij het scheppen van een (wettelijk) kader van rechten en plichten terzake van de wetenschapsbeoefening doemen overigens andere vragen op, vragen rond het in de samenleving — en dan niet eens uitsluitend in de kringen van wetenschappers — diep geworteld begrip van de vrijheid van onderzoek. Die vrijheid wordt noodzakelijk geacht, wil de wetenschap in staat blijven tot kennisvermeerdering en tot het ontdekken van nieuwe waarheden. Wetenschap bedrijven is een als het ware eindeloze, maar authentieke activiteit van de menselijke geest, die alsmaar blijft zoeken naar inzicht in de materie, naar opheldering van de causale verbanden, naar antwoord op de meest fundamentele vragen. Het verwerven van kennis is ook niet tegen te houden. Het is zelfs de vraag, of het uitgangspunt van het rentmeesterschap niet verplicht tot een optimale wetenschapsbeoefening. Maar een optimale wetenschapsbeoefening impliceert eveneens de aanvaarding van een stuk verantwoordelijkheid, zeker wanneer de toepassing van de verworven kennis in het geding is.

Toegegeven: niet slechts in het geval van DNA-recombinatie, ook bij ander wetenschappelijk onderzoek is de bepaling van het snijpunt van de lijnen van de vrijheid van onderzoek en de verantwoordelijkheid van de onderzoeker een hachelijke opgave. Het is ook de vraag, of de overheid dat snijpunt mag vaststellen of verleggen. Maar zeker is wel, dat in de discussie over het al dan niet waardenvrij zijn van de wetenschap de grens wordt gesteld door de norm van de menselijke waardigheid. Dat betekent, dat de mens niet ondergeschikt mag raken aan wetenschap en technologie. Wil inhoud gegeven worden aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderzoekers en samenleving, dan moet die wederzijdse verantwoordelijkheid ook beleefd kunnen worden. Een eerste vereiste is het elkaar kunnen verstaan en volgen. Een wettelijke regeling van een aantal rechten en plichten zou daartoe het kader kunnen bieden, een kader om een vooreerst globale inhoud te geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid.

WET OP DE WETENSCHAPSBEOEFENING

Tijdens het Kamerdebat over het recombinant DNA-onderzoek heb ik al opgemerkt, dat een eventuele wet op de wetenschapsbeoefening niet gemakkelijk te verwezenlijken zal zijn, ook wanneer het niet zozeer gaat om verboden, maar veel meer om spelregels. Het verzoek om een discussienota²³ maakt al duidelijk, dat niet slechts de bouwstenen voor een dergelijke wet nog volop overleg en beraad vergen, maar dat ook de vraag, of een dergelijke kaderwet mogelijk en wenselijk is nog enige discussie behoeft. De moeilijkheidsgraad van de problematiek hangt samen met de omstandigheid, dat een wettelijke regeling van de wetenschapsbeoefening gekoppeld is — of in elk geval: wordt — aan de normering van de wetenschap en aan de maatschappelijke relevantie van de wetenschapsbeoefening.

De beoordeling van de maatschappelijke relevantie, zeker van het fundamentele onderzoek valt echter buiten het bedoelde wettelijke kader, terwijl de normering het kader van de rechten en plichten overstijgt. Volledigheidshalve vermeld ik in deze bijdrage een aantal bouwstenen voor een eventuele wet op de wetenschapsbeoefening, mede om aan te geven over welke onderwerpen de gevraagde discussienota materiaal zou moeten aandragen:

- een in beginsel algemene meldingsplicht voor wetenschappelijk onderzoek, gekoppeld aan een zo toegankelijk mogelijke registratie van onderwerpen;
- een verslaggeving van verricht wetenschappelijk onderzoek, die én een inhoudelijke toetsing mogelijk maakt, én gelegenheid biedt voor een stuk wetenschapsvoorlichting naar de samenleving;
- in verband met het bovenstaande: regels met betrekking tot openbaarheid en geheimhouding in verband met de bescherming van de bij het onderzoek betrokkenen;
- de regeling van de zeggenschap van de bij het onderzoek betrokkenen en van de verantwoordelijkheden van instituten en instellingen, ook gelet op de positie van de subsidiegevers;
- een beroepscode voor wetenschappelijke onderzoekers en technici;
- een bepaling van plaats, taak en functie van adviesorganen en toezichthoudende colleges.

De eerste reacties op het denkbeeld van een kaderwet op de wetenschapsbeoefening — overigens beperkt in aantal — waren nogal uiteenlopend van aard^{24, 25}. Van een volstrekte afwijzing was nog geen sprake, ook al is bij voorbeeld al wel duidelijk, dat normering en toetsing van

²³ De minister van Wetenschapsbeleid heeft inmiddels aan de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB) om een spoedig advies gevraagd over de discussienota inzake de kaderwet wetenschapsbeoefening.

²⁴ Hans de Witte: Vraag uit Tweede Kamer naar Wet op de Wetenschapsbeoefening; Wetenschapsbeleid; 1e jaargang, nr 5 (1979), blz. 3-5.

²⁵ Thijs Visser: Menselijke integriteit beschermen; Wetenschapsbeleid; 1e jaargang, nr 9 (1979), blz. 11-12.

wetenschappelijk onderzoek uiterst moeilijke vraagstukken zijn. De meningen lopen vooralsnog uiteen tussen het regelen van autonome bevoegdheden van de professionele beroepsbeoefenaren (maar dan wel binnen wettelijke kaders) tot gedachten over wetenschapstribunalen. Dat bij medisch-biologisch onderzoek en studies naar het menselijk gedrag eerder wordt gedacht aan wettelijke regels dan bij onderzoek aan materialen uit de levenloze natuur ligt voor de hand²⁵. Maar een dergelijke beperking miskent het vervagen van de grens tussen leven en niet-leven, en gaat overigens ook voorbij aan de omstandigheid, dat niet rechtstreeks tegen de mens gericht onderzoek op korte of lange termijn schadelijk kan zijn — althans in de gevolgen, die de loutere kennisvermeerdering te boven gaan — voor de samenleving.

Nagegaan zal overigens ook moeten worden, in hoeverre begrippen als de onderzoek-effect-rapportage en het aspecten-onderzoek — de z.g. *technology-assessment* — en de beleidsmatige uitwerking daarvan ingepast kunnen worden in een eventuele wet op de wetenschapsbeoefening. Dat nog een lange weg te gaan is, blijkt uit het gegeven, dat op het gebied van het scheppen van wettelijke kaders voor de wetenschapsbeoefening nog weinig geregeld is. Wel zijn terzake van de 'technology assessment' vooral in de Verenigde Staten vorderingen gemaakt. Te verwachten is, dat met het geleidelijk tot stand komen van het sectorradenstelsel de interne en externe democratisering van de wetenschapsbeoefening ook in Nederland meer gestalte zal krijgen. Die democratisering maakt een spreiding van de verantwoordelijkheid²⁶ over onderzoekers, (eventueel) opdrachtgevers en samenleving mogelijk.

VERANTWOORDELIJKHEID

Het woord verantwoordelijkheid brengt mij terug bij de maatschappelijke en ethische aspecten van het onderzoek, die des te zwaarder wegen naarmate in het spanningsveld van terughoudendheid en voortvarendheid het normen- en waardenpatroon meer in het geding is. Dat geldt in elk geval voor de genetische manipulatie, ook wanneer de veiligheid van onderzoekers en samenleving nu meer gewaarborgd lijkt.

Wetenschappelijk onderzoek moet bijdragen aan de menselijke ontplooiing. Zodra de middelen en ook de doelstellingen de grenzen van het menselijke gaan overschrijden, is een terugkeer naar de menselijke schaal nauwelijks meer mogelijk. Daarom zal bij het recombinant DNA-onderzoek, naast het werken aan een beteugeling van de risico's, bij voortduring de oordeelsvorming over de maatschappelijke en de ethische aspecten van het onderzoek gaande moeten blijven. De discussie over de potentiële gevaren van recombinant DNA-experimenten mag dan

²⁵ Verwezen zij naar de beschouwing van mijn fractiegenoot Beinema bij de behandeling van de Rijksbegroting 1980, onderdeel Wetenschapsbeleid, in de Tweede Kamer, op 20/21 november 1979, en de daarbij ingediende motie van de leden Beinema, Mertens en Lansink (15 800, Hoofdstuk VIII, nr 40).

voor een deel al weer tot de geschiedenis behoren, de geschiedenis van de natuurwetenschappen en die van de wisselwerking met de samenleving leert, dat bezinning op het wetenschappelijk gebeuren noodzakelijk blijft. Wanneer de discussie over de DNA-recombinatie sporen²⁷ heeft nagelaten, dan is dat in alle geval het spoor van de verantwoordelijkheid.

CONCLUSIES

Aan deze beschouwing over de betekenis van DNA-recombinatie voor de wetenschapsbeoefening en het wetenschapsbeleid verbind ik de navolgende conclusies:

1. Bij de oordeels- en besluitvorming over de toelaatbaarheid van recombinant DNA-onderzoek dient onderscheid gemaakt te worden tussen de risico's van het niet voldoende veilig werken met het recombinant DNA-materiaal, en de gevolgen van het voorbijgaan aan de ethische en maatschappelijke aspecten van de 'genetic engineering'.
2. Ten behoeve van de veiligheid is het noodzakelijk, dat de bestaande indeling in de risicoklassen C-I tot en met C-IV vooralsnog wordt gehandhaafd, evenals de voor die categorieën bestaande richtlijnen. Bij de inschaling van DNA-experimenten dient rekening te worden gehouden met de voortgaande wetenschappelijke ontwikkelingen; een herziening van de inschaling moet na verloop van tijd in beginsel mogelijk zijn.
3. Hoewel een *lex specialis* voor het recombinant DNA-onderzoek niet strikt noodzakelijk is, is het gewenst de taak en functie van de commissie-ad hoc recombinant DNA-werkzaamheden, de verplichting tot het navolgen van richtlijnen en de relatie tot de van toepassing zijnde algemene wetgeving — Hinderwet en Veiligheidswet — een wettelijk kader te geven.
4. Experimenten in de risicoklassen C-I en C-II kunnen, indien aan de voorschriften is voldaan, plaats vinden op alle daartoe geschikte laboratoria. Ten behoeve van C-III experimenten wordt voorlopig volstaan met één centrale faciliteit, in beginsel toegankelijk voor onderzoekers van andere instellingen. DNA-experimenten van de risicoklasse C-IV worden uitsluitend in het Europees Moleculair-Biologisch Laboratorium te Heidelberg uitgevoerd.
5. De discussie over de maatschappelijke en ethische aspecten van het recombinant DNA-onderzoek, meer in het algemeen van moleculaire biologie en genetica vergt een zodanig kader, dat een bezinning op de menselijke waardigheid mogelijk is²⁸.

²⁷ Rob Biersma: DNA-discussie laat littekens achter; *Folia Civitatis*, 33e jaargang, 1980; nr. 20.

²⁸ H. J. J. Leenen; Genetische experimenten en recht; *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 77/1, pag. 5-26.

6. In een actief en verantwoordelijk wetenschapsbeleid geeft de overheid mede inhoud aan de discussie over de ethische en maatschappelijke aspecten van de wetenschapsbeoefening, ook al komt aan de wetenschap(pers) een eigen verantwoordelijkheid toe.
7. Nagegaan dient te worden, op welke wijze in een kaderwet op de wetenschapsbeoefening de rechten en plichten van onderzoekers, (eventuele) opdrachtgevers en samenleving kunnen worden vastgelegd, zodat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor wetenschap en techniek tot gelding kan komen.

Toenemende werkloosheid in de bouw bij groter wordende woningnood

J. M. van de Laar*

INLEIDING

Nog geen twee jaar geleden was er in sommige delen van het land een zodanig tekort aan arbeidskrachten in de bouw, dat weer tot de invoering van rijksgoedkeuring voor dure woningbouw werd besloten om de maatschappelijk meest doelmatige aanwending in de hand te hebben. Kort daarna verscheen het rapport inzake het *Regionaal Woning-behoeftenonderzoek-1977* met voorlopige regionale uitkomsten. Op basis daarvan kon per 1 januari 1978 een tekort van 82.000 woningen worden becijferd; inmiddels is dit tekort nog toegenomen met naar schatting 30.000 woningen. Een andere conclusie uit het rapport is, dat de grootste spanning bleek te bestaan tussen de vraag naar en het aanbod van koopwoningen. Bij het trekken van beleidsconclusies uit genoemd rapport moest in verband met de recente ontwikkelingen op de koopmarkt van woningen echter al de verwachting worden uitgesproken, dat de aanzienlijke vraag naar koopwoningen zich inmiddels voor een deel verschoven zal hebben in de richting van duurdere huurwoningen.

Tengevolge van deze ontwikkelingen werd de realisering van het woningbouwprogramma-1980 twijfelachtig en kwam de staatssecretaris in mei 1980 met extra maatregelen om het niveau van de woningproductie zoveel mogelijk veilig te stellen. Thans is een situatie ontstaan, dat de toegenomen werkloosheid in de bouwwereld als een van de verklaringen wordt genoemd voor het na-oorlogse dieptepunt van een kwart miljoen werklozen.

Geconstateerd moet worden dat onze samenleving in de volstrekt onlogische situatie is komen te verkeren, dat enerzijds weer een uitzichtloze woningnood is ontstaan en het verschil tussen vraag en aanbod van woningen nog steeds verder uiteengroeit, en anderzijds in toenemende mate arbeidscapaciteit in de bouw onbenut blijft en de werkloosheid in deze sector toeneemt. Nu politieke partijen weer voor de opgave staan hun programma's vast te stellen en binnenkort onderhandelingen tussen hun vertegenwoordigers zullen moeten worden gevoerd over het regeerprogramma 1981-1985, verdient het aanbeveling stil te staan bij de achter-

* Mr. Van de Laar is directiesecretaris van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Verkeer van de gemeente Eindhoven. Hij is secretaris van de commissie VRO van het Studiecentrum-CDA.

gronden van deze situatie en in het licht daarvan over het op korte en middellange termijn te voeren beleid.

Doordat de directe aanleiding schijnt te zijn de terughoudendheid van potentiële kopers van woningen, terwijl christen-democraten zich steeds hebben beijverd en nog beijveren voor bevordering van het eigen-woning-bezit, heeft het CDA niet alleen de politieke maar ook de morele plicht zich over de gesignaleerde ontwikkeling ernstig te beraden en te komen tot een beleid, dat zowel bijdraagt tot verlichting van de woningnood als tot het instandhouden van de werkgelegenheid in de bouw als tot het scheppen van perspectieven voor diegenen die als eigenaar in hun woningbehoefte willen voorzien.

ENIGE TRENDS UIT HET VOLSHUISVESTINGSBELEID IN DE ZEVENTIGER JAREN

Woningbouwprogrammering en woningproductie

De woningnood als volksvijand nummer 1 was tot in de eerste helft van de zeventiger jaren een onomstreden thema. De nadruk in het beleid lag op de bouw van grote hoeveelheden woningen. Enige kenmerken uit deze periode zijn:

- het bevorderen van grote complexen en bouwstromen;
- het inschakelen van minder- en ongeschoolden in het bouwproces;
- het stimuleren van arbeidsbesparende bouwmethoden;
- het geven van voorrang aan de bouw van goedkopere woningen.

De woningproductie stijgt in het begin van de zeventiger jaren van 117.000 woningen (1970) tot 155.000 woningen (1973). In 1972/1973 lijkt een verzadiging van de woningmarkt bereikt. In de periode april 1972 - april 1973 loopt de leegstand in de nog nimmer bewoond geweest zijnde woningen op van ca. 6.000 tot 18.000; ongeveer de helft hiervan is vier maanden of langer onbewoond. Aansluitend ontstaat ook een toename van de leegstand bij wel reeds eerder bewoonde woningen; in de periode 1972-1975 loopt deze op van ca. 51.000 tot 80.000 woningen.

De reactie blijft niet uit. De verwachting is, dat kwantitatief gezien de achterstand binnen afzienbare tijd geheel zal zijn ingelopen, zodat wat het aantal betreft nog slechts gebouwd zou behoeven te worden voor de opvang van de jaarlijkse toename van de woningbehoefte. Daarentegen wordt benadrukt, dat in kwalitatieve zin nog een grote discrepantie bestaat tussen aanbod en vraag naar woonruimte. Het woningbouwbeleid is er in principe derhalve op gericht de kwalitatieve tekorten door middel van nieuwbouw op te vangen, met andere woorden het realiseren van woningen in die categorieën, waarvan gerelateerd aan de woonwensen een tekort bestaat. Enige kenmerken zijn: productie van woningen in kleinere complexen, meer variatie in typen en architectuur binnen één complex, aanzienlijk minder bouw van meergezinshuizen, de bouw van grotere woningen, verbetering van de kwaliteit van de ge-

bruikte materialen en duurdere aankleding. De behoefte aan eenvoudige en goedkopere woonruimte zou voor het overgrote deel uit de bestaande woningvoorraad bevredigd kunnen worden. Immers, het uit de nieuwbouw resulterende doorstromingsproces zou daartoe de gelegenheid geven.

Als gevolg van de toegenomen aandacht voor het kwalitatieve woningvraagstuk krijgt ook de stadsvernieuwing meer aandacht en worden de eerste resultaten van het stadsvernieuwingbeleid zichtbaar. Voorts gaat de gewijzigde aanpak van de woningbouw gepaard met een terugval van het aantal gereedkomende woningen; de produktie daalt tot 106.813 woningen in 1976 en handhaaft zich tot 1979 op ongeveer dit niveau. Zoals uit onderstaand overzicht blijkt, gaat de teruggang van de woningbouw niet of nauwelijks ten koste van de premieverkoop- en vrije sector, maar volledig ten koste van de woningwet- en premiehuursector; procentueel neemt het aandeel van eerstgenoemde categorieën zelfs toe.

*Overzicht van gereedgekomen nieuwbouwwoningen in de periode 1970-1979**

| jaar | woningwet | premiehuur | premiekoop | vrije sector | totaal |
|------|-----------|------------|------------|--------------|---------|
| 1970 | 45.349 | | 51.750 | 20.185 | 117.284 |
| 1971 | 50.025 | 33.403 | 30.917 | 22.250 | 136.595 |
| 1972 | 53.455 | 41.986 | 30.325 | 26.506 | 152.272 |
| 1973 | 55.765 | 37.626 | 30.946 | 31.075 | 155.412 |
| 1974 | 48.257 | 32.280 | 29.896 | 35.741 | 146.174 |
| 1975 | 40.130 | 23.454 | 31.013 | 26.177 | 120.774 |
| 1976 | 36.420 | 17.415 | 32.080 | 20.898 | 106.813 |
| 1977 | 35.955 | 15.122 | 32.722 | 27.248 | 111.047 |
| 1978 | 31.115 | 11.918 | 32.224 | 30.551 | 105.808 |
| 1979 | 25.828 | 7.208 | 25.580 | 28.906 | 87.522 |

* Bron: CBS - Maandstatistiek Bouwnijverheid

Volkshuisvestingsprijs

Voor de huren van nieuwe woningwetwoningen werd in de eerste helft van de jaren zeventig de doelstelling geformuleerd, dat deze woningen tenminste voor modale inkomens binnen de aangenomen huurquote haalbaar zouden moeten zijn (zgn. volkshuisvestingsprijs). Zolang de inkomstenontwikkeling in lichte mate uitging boven de stijging van de stichtingskosten van nieuwe woningen was deze doelstelling haalbaar. Toen de stichtingskosten echter sterker gingen stijgen, werd dit ideaal

steeds moeilijker haalbaar. Een onderzoek, verricht door *Progresbouw* en *Moret en Limpberg*, komt tot de conclusie, dat de stichtingskosten van woningwetwoningen de laatste vijf jaren grofweg gestegen zijn met 68 % van f 63.000,— naar f 106.000,—. In ronde bedragen uitgedrukt zijn de grondkosten verantwoordelijk voor f 5.000,— (8 %), de stijging van de bouwkosten-index veroorzaakt f 18.000,— (28 %), de kosten van variatie vragen f 10.000,— extra (16 %) en de hogere kwaliteit eveneens f 10.000,— (16 %). Hiervan was een stijging van de huur van nieuwe woningen met gemiddeld 105 %, van f 206,— naar f 423,—, het gevolg, terwijl het modale inkomen slechts met 56 % toenam.

Op dit moment voldoet nog slechts 30 % van de gereedkomende woningwetwoningen aan de volkshuisvestingsprijs, hetgeen betekent dat bij de overige eigenlijk nauwelijks nog van sociale woningbouw kan worden gesproken.

Huurquote en individuele huursubsidie

Des te belangrijker is het daarom, dat aanvullend op de subsidiëring van de woning, hetzij in de stichtingskosten hetzij in de exploitatielasten, is overgegaan tot subsidiëring van de woonlasten van die bewoners, die gelet op hun inkomen daaraan behoefte hebben. In de huursector kwam dit tot uitdrukking in de in de nota *Huur- en Subsidiebeleid-1974*¹ neergelegde gedachte, dat betaald zou moeten worden naar vermogen voor de beschikbaar gestelde woonruimte². Onder het begrip *huurquote*, dat sindsdien gemeengoed is geworden, wordt het percentage van het belastbaar inkomen verstaan, waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat de huurder dit aan huur kan opbrengen. Naarmate de huurder over een hoger inkomen beschikt, mag worden aangenomen, dat een groter deel van de woonlasten door de huurder zelf kan worden gedragen. Als huurquote werd aanvaard ongeveer 11 % voor de minimum-inkomens, oplopend tot ongeveer 17 % voor de hogere inkomens (thans bereikt bij ± f 41.000,—). Het verschil tussen huur en huurquote wordt door het Rijk vergoed in de vorm van *individuele huursubsidie*.

De tegenzijde van de individuele huursubsidie, een huurbelasting ter hoogte van de huurquote, werd door de Tweede Kamer niet aanvaard, omdat de daarbij behorende woonkwaliteit in onvoldoende mate kon worden verzekerd en omdat de uit een huurbelasting voortkomende consumptiedwang werd verworpen.

Het aantal huurders, dat een beroep doet op de individuele huursubsidie, groeit sterk; de laatste twee jaar alleen al met 13 %. In de begroting-1980 wordt gerekend met de verstrekking van 430.000 individuele huursubsidies. Daarmee zal naar verwachting 906 miljoen gulden gemoeid

¹ Nota *Huur- en Subsidiebeleid - 1974*; Tweede Kamer, zitting 1973-1974; stuk 13.025.

² Zie hiervoor ook Drs. A. A. M. Jacobs: „Wonen als merit-good?” in *Politiek perspectief*, jan./febr. 1978.

zijn, bijna 1/10 van de gehele begroting van het ministerie van Volks-huisvesting en Ruimtelijke Ordening; ongeveer 2/3 daarvan komt bij minimum-inkomens terecht. De groei houdt uiteraard mede verband met de stijging van de huren van nieuwe woningwetwoningen.

Premie naar draagkracht

In de koopsector heeft het beginsel *betalen naar draagkracht* gestalte gekregen in de vorm van zgn. premie A-woningen; de tot dan toe gangbare premiewoningen worden voortaan aangeduid als premie B-woningen. *Premie A-woningen* zijn de allereenvoudigste woningen, vergelijkbaar met woningwetwoningen in de huursector; zij werden geïntroduceerd door staatssecretaris Brokx met de bedoeling om ook de laagste inkomensgroepen in staat te stellen een eigen huis te kopen. De mogelijkheden tot koop alsmede de door het Rijk te verstrekken jaarlijkse bijdrage zijn afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Bij doorverkoop gelden bijzondere regelingen om de oorspronkelijke intentie te waarborgen. In de praktijk bleek deze woning echter toch onvoldoende haalbaar voor de laagste inkomenscategorieën, zodat de inkomensgrens voor kopers allengs moest worden verhoogd. Voor de *premie B-woningen* bleef de premie zeer ver ten achter bij de ontwikkeling van de stichtingskosten. De lasten van deze categorie premiewoningen stegen in vijf jaar met 167 %. Hierdoor is een groot verschil ontstaan tussen de premie A- en B-woningen.

Verwacht mag worden, dat in toenemende mate subsidieregelingen zullen worden ontworpen, die geen algemene maar een op bepaalde bevolkings- of inkomensgroepen gerichte gelding hebben.

Dynamische kostprijsuren

Een andere 'verworvenheid' uit de zeventiger jaren is de dynamische kostprijsuur, die door de bewindslieden van het kabinet-Den Uyl werd geïntroduceerd voor de gesubsidieerde woningbouw. De bewindslieden stond naar hun zeggen bij de invoering van dit systeem voor ogen niet onnodige toekomstige lasten naar het heden te halen dan wel met behulp van subsidies onnodig hoge baten van de exploitanten mogelijk te maken. Bij het aantreden van het kabinet-Den Uyl had de premie-huursector een aanzienlijk aandeel in de totale woningproductie verkregen (27,5 %). Tot dan toe vond subsidiëring plaats met een relatief hoge bijdrage voor het eerste jaar, welke bijdrage in de daaropvolgende (doorgaans negentien) jaren geleidelijk geheel werd afgebroken. Simpel gezegd gaat het systeem van dynamische kostprijsuren ervan uit, dat op langere termijn door de jaarlijkse huurverhogingen extra rendement kan worden behaald; daardoor kan op korte termijn in eerste instantie zelfs nog met verliezen worden gewerkt. Uiteraard is dit systeem alleen maar mogelijk als wordt uitgegaan van inflatie.

De rijksbemoeyenis strekt zich uit over een periode van vijftig jaren. Over deze totale periode wordt de kostprijsuur bepaald, rekening

houdend met exploitatiekosten, kostenstijgingen en jaarlijkse huurverhogingen. De huren worden op basis hiervan vastgesteld op minimaal 5 % van de totale stichtingskosten per woning; voor de belegger wordt uitgegaan van een rendement van maximaal het rendement op staatsleningen met een looptijd van vijftien jaar. De contante waarde van alle subsidies is in het oude en het nieuwe systeem nagenoeg gelijk; deze subsidie wordt voortaan echter over een aanzienlijk langere periode gespreid, terwijl de bijdrage van het Rijk in de eerste jaren laag blijft en de investeerder in die jaren zelfs genoopt is geld te lenen in plaats van revenuen uit zijn beleggingen te verkrijgen.

Velen vreesden toen reeds, dat uiteindelijk geen betere lastenspreiding tot stand werd gebracht, maar veeleer een verschuiving van de woonlast naar de toekomst³. Hoe dit ook zij, nadien is de belangstelling van beleggerszijde voor de bouw van premiehuurwoningen tot nul gedaald. De hoofdoorzaken daarvoor waren een op korte termijn gezien onvoldoende rendement, de uit de bijfinanciering en de lange looptijd voortkomende liquiditeitsproblemen, alsmede een te langdurige afhankelijkheid van beslissingen van de overheid zoals bijv. met betrekking tot het rendement en de jaarlijkse huurverhoging. Ook de langdurige onverkoopbaarheid van de belegging stuitte op bezwaren. In het eerste jaar van het kabinet-Van Agt was het aandeel van de premiehuurwoningen op het totaal van de (overigens ook nog aanzienlijk verminderde) woningproductie teruggelopen tot minder dan 10 %; dit aandeel kwam nagenoeg geheel voor rekening van corporaties en instellingen.

Huurharmonisatie

De feitelijke huurprijs van de woningen was tot de zeventiger jaren uitsluitend een historisch gegeven, vaak door allerlei toevallige factoren bepaald en bijgesteld met een jaarlijkse algemene huurverhoging. Hierdoor zijn vele ongemotiveerde verschillen ontstaan in huren tussen woningen van gelijke kwaliteit of zijn de huurverschillen niet in overeenstemming met de kwaliteitsverschillen. In het begin van de zeventiger jaren werd huurharmonisatie dan ook een van de doeleinden, die werden nagestreefd in het volkshuisvestingsbeleid. De nota Huur- en Subsidiebeleid-1974 ging op deze voet verder, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in de Huurprijzenwet woonruimte⁴. Krachtens deze wet worden huurprijzen beoordeeld in relatie tot de kwaliteit van de woonruimte. Daartoe werd een woningwaarderingstelsel ontwikkeld (punten-systeem met daarbij horende redelijke huren⁵); vanaf een bepaald aantal punten (ongeveer overeenkomend met een huurprijs van f 500,— per maand) wordt de huurprijs beoordeeld aan de hand van het huurpeil ter plaatse. Al te abrupte huurstijgingen worden vermeden door binding van het jaarlijks

³ Zie hiervoor ook Drs. A. A. M. Jacobs; „Wonen als merit-good?” in *Politiek perspectief*; jan./febr. 1978.

⁴ Wet van 18 jan. 1979; Stbl. 1979, nr. 15.

⁵ Besluit huurprijzen woonruimte; Stbl. 1979, nr. 216.

verhogingspercentage aan een bepaald maximum. Nieuw gereedgekomen woningen zijn de eerste vijf jaren niet onderworpen aan dit systeem.

Het *voordeel* van het systeem is, dat geleidelijk aan een betere relatie tussen kwaliteit en huurprijs van woningen wordt bereikt; door de grote vlucht, die de kosten van nieuw te bouwen woningen hebben gemaakt, zijn immers grote verschillen ontstaan, vaak juist bij woningen waarvan de huurders intussen in staat moeten worden geacht billijker huren te betalen. Een *nadeel* in de uitwerking ervan is dat de woningen met de grootste achterstanden het langzaamste inlopen. Een verhoging gedeeltelijk in centen, gedeeltelijk in procenten zou daarin verbetering kunnen brengen. Daarnaast wordt door verhuurders als bezwaar gevoeld, dat het waarderingsstelsel te snel overstapt van het puntenstelsel naar vergelijking met de kwaliteit ter plaatse, waardoor de premieverhuurwoningen vaak buiten het waarderingsstelsel vallen, hetgeen tot onzekerheid en veel bijkomend werk aanleiding is.

SOCIAAL-ECONOMISCHE FACTOREN

Welvaartsontwikkeling

De jaren zestig en het begin van de jaren zeventig kunnen op sociaal-economisch gebied worden gekenmerkt door een sterke economische groei, vergroting van de produktiviteit en verbetering van ons welvaartsniveau. Verbetering en uitbreiding van collectieve voorzieningen gaan hand in hand met mogelijkheden voor verruiming van de particuliere bestedingsmogelijkheden. De energiecrisis, die in 1973 de Westerse wereld opschrikt, luidt weliswaar de discussie in over de grenzen van de groei en over een ook mondiaal gezien rechtvaardiger verdeling van de welvaartsbronnen, maar zij is nog niet het sein voor een verlegging van de politieke discussie van de verdeling van de groeiende welvaart naar verdeling van de pijn bij een afnemende welvaart. Allengs wordt echter steeds duidelijker, dat ongewijzigde voortzetting van het beleid van groeiende overheidsuitgaven alleen maar mogelijk is bij een aanzienlijke matiging van de particuliere bestedingsmogelijkheden. De bereidheid daartoe is in onze samenleving echter in onvoldoende mate aanwezig. Onder het kabinet-Den Uyl kennen we de 1 %-operatie; later moet het kabinet-Van Agt in het kader van Bestek '81 tot nog aanzienlijker ombuigingen en bezuinigen besluiten.

Door de stagnatie in de economische groei is er voor werkelijke inkomensverbetering geen plaats meer (nullijn); steeds meer staat ook de automatische prijscompensatie, althans in haar volle omvang, ter discussie. Voor instandhouding van onze werkgelegenheid, en op langere termijn gezien ook van onze welvaart, is voorts verbetering van de concurrentiepositie van ons bedrijfsleven met dat in het buitenland noodzakelijk; dit zal wellicht zelfs een stap terug vragen. Reeds een reeks van jaren gaan de middelbare en hogere inkomens systematisch in koopkracht achteruit in het kader van de nivellering van de inkomens en het

doen dragen van de lasten door de sterkste schouders. De bereidheid van de Industriebond FNV om ten behoeve van de werkgelegenheid onder nadere voorwaarden af te zien van koopkrachthandhaving voor modale en lagere inkomens spreekt in dit verband boekdelen. Tekenend is wellicht ook, dat de ambtelijke inkomens — behoudens de laagste groepen — in 1980 niet alleen reëel maar ook nominaal verminderen.

Ontwikkeling van lonen, prijzen en bouwkosten

Zoals gememoreerd, laten de lonen de laatste jaren nauwelijks nog ruimte voor reële verbetering, zeker bijlven zij ten achter bij de prijsontwikkeling in de bouw. Dat de *bouwkostenstijging* overwegend boven de stijging van het algemene prijspeil uitkomt, hangt samen met de relatieve arbeidsintensiteit en de lage arbeidsproduktiviteit in de bouw. Het verschil tussen de verandering van de bouwkostenindex en de verandering van de prijsindex van het nationaal produkt (relatieve bouwkostenstijging) schommelt van jaar tot jaar aanzienlijk als gevolg van de discontinuïteit van de bouwproductie. De gemiddelde stijging in de afgelopen vijf en twintig jaar was 1,25 %. Anders dan in de laatste 1972 t/m 1976, bedraagt de relatieve bouwkostenstijging in de laatste drie jaren gemiddeld 3 %. Dit betekent, dat indien de bewoner de werkelijke kosten van een nieuwe woning zou moeten betalen, deze een relatief steeds groter deel van zijn inkomen aan wonen zou moeten besteden. Ook een vergelijking van de indexcijfers van bouwkosten en lonen leidt tot dezelfde conclusie; de bouwkosten blijken in de periode 1976-1978 met 27 % te zijn gestegen tegen de lonen met 20 %. De volgende tabel illustreert een en ander aan de hand van de jaarlijkse procentuele stijging van enige kerngegevens.

| ontwikkeling in procenten van | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| nominale netto- inkomens ** | 9,6 | 13,6 | 9,1 | 7,8 | 13,8 | 11,9 | 5,3 | 8,6 | 6,0 | |
| prijspeil ge- zinsconsumptie *** | 3,7 | 7,6 | 8,0 | 8,1 | 9,8 | 9,9 | 8,9 | 6,8 | 4,3 | |
| reële netto- inkomens ** | 5,9 | 6,0 | 1,1 | —0,3 | 4,0 | 2,0 | —3,6 | 1,8 | 1,7 | |
| bouwkosten woningen | 11,1 | 14,0 | 7,9 | 12,2 | 13,0 | 7,7 | 8,9 | 9,3 | 9,0 | 8,0* |
| bruto nat. pro- dukt (marktprijzen) | 5,3 | 8,0 | 10,2 | 7,6 | 10,2 | 10,6 | 9,0 | 6,5 | 5,7 | 5,2* |
| relatieve bouw- kostenstijging | 5,8 | 6,0 | —2,3 | 4,6 | 2,9 | —2,9 | 0,0 | 2,8 | 3,3 | 2,8* |
| trendmatige huurverhoging | 6 | 7 | 6 | 7 | 6 | 8 | 8 | 7 | 7 | 5 |

* prognose

** van mannelijke nijverheidsarbeiders van 25 jaar, vanaf 1973 van 21 jaar en ouder met twee kinderen beneden 16 jaar

*** reeks werknemersgezinnen met in 1975 een bruto inkomen van minder dan f 31.000,—

Van de andere kant moet ook worden onderkend, dat bouwkosten die sneller stijgen dan het algemene inflatieniveau, een stimulans kunnen betekenen om tot aankoop van een eigen woning over te gaan, omdat het (al dan niet geleende) geld wel zeer waardevast belegd is. Onderstaande tabel geeft meer inzicht in de ontwikkeling van de bouwkosten en prijzen van vrij te aanvaarden woningen in de periode 1965-1978 (1965 = 100).

| indexcijfer | '66 | '67 | '68 | '69 | '70 | '71 | '72 | '73 | '74 | '76 | '77 | '78 |
|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| woningen | 102 | 104 | 115 | 120 | 131 | 142 | 157 | 181 | 199 | 292 | 388 | 420* |
| bouwkosten | 101 | 106 | 113 | 126 | 140 | 159 | 179 | 193 | 219 | 258 | 280 | 306 |

Bron: CBS * voorlopig cijfer

Het verloop van de bouwkosten en de prijs van vrij te aanvaarden woningen blijken tenminste parallel te lopen, zodat beleggen in een eigen woning op zich aantrekkelijk moet zijn. De praktijk is evenwel, dat de meeste eigen woningbezitters kapitaal moeten lenen om hun eigen huis te kunnen kopen. Ook dan nog kan het lenen van geld echter aantrekkelijk zijn, namelijk in een situatie dat de werkelijke rentevergoeding (dus na aftrek van het inflatie-element) laag is. De rente is echter reeds twee jaar hoog (10 à 12 %) en de inflatie laag (5 à 6 %). Ook is er geen uitzicht op vermindering van de lasten tengevolge van een verlaging van het renteniveau. Door het eerder geschetste vooruitzicht op de inkomensontwikkeling kan ook niet meer gerekend worden met een *relatieve* vermindering van de lasten; integendeel, sommige bevolkingscategorieën zullen eerder beducht zijn voor een *relatieve* lastenverzwaring.

Trendmatige jaarlijkse huurverhoging

De hoogte van de jaarlijkse trendmatige huurverhoging zou gebaseerd dienen te zijn op de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid; met name het huurharmonisatiebeleid vraagt erom via de jaarlijkse huurverhoging de kostenontwikkeling in de bouw te volgen. De laatste jaren is het echter gebruik geworden, dat de Tweede Kamer deels om sociale, deels om sociaal-economische redenen, deels uit politieke motieven het huurprijspercentage lager vaststelt. Zo bleef het in de laatste tien jaren 40 % ten achter bij de kostenontwikkeling in de bouw. Steeds opnieuw blijken zowel de inkomensontwikkeling als de ontwikkeling van de bouw- en exploitatiekosten op een hoger niveau te liggen dan met de trendmatige huurverhoging kan worden opgevangen. Het verschil tussen de huurprijzen van bestaande en van nieuwe woningen wordt derhalve groter in plaats van kleiner. Het percentage voor 1980, vastgesteld op 6, doet niet anders verwachten.

De huren spelen een belangrijke rol bij de bepaling van de stijging van

de kosten van levensonderhoud; elk procent huurstijging leidt tot een stijging van ongeveer 0,1 % van de kosten van levensonderhoud met de daaraan verbonden gevolgen voor de koopkrachthandhaving. Juist in de moeilijke sociaal-economische omstandigheden van dit moment is het van het kabinet begrijpelijk, dat het de stagnerende loonontwikkeling wil compenseren door de huren laag te houden. Men moet zich daarbij echter realiseren, dat het toch weer de gemeenschap is, die het verschil moet bijpassen, terwijl er reden is te veronderstellen, dat de laag gehouden huurverhogingen niet voor alle huurders gemotiveerd zijn. Aldus kan enerzijds in de voorraad bestaande woningen een te laag gehouden huurprijs worden geconstateerd, terwijl anderzijds de lasten ingeval van eigen woningbezit juist stijgen, hetgeen niet bevorderlijk kan zijn voor dat eigen woningbezit.

Begroting VRO

De begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bedraagt ca. 10 % van de totale rijksbegroting. In het kader van Bestek '81 en ook van latere bezuinigingsoperaties is deze sector van rijksbeleid buiten schot kunnen blijven. Gelet op de noodsituatie in deze sector ligt het in de lijn der verwachting, dat hetzelfde uitgavniveau ook voor de toekomst kan worden veilig gesteld, hetgeen relatief nog altijd een groter beslag op de rijksmiddelen betekent. Nu de alom nodig geoordeelde ombuigingsoperatie op andere departementen reeds enorme problemen oproept, mag echter niet te gemakkelijk verondersteld worden, dat in de toekomst in betekenende mate een structurele verhoging van de begroting VRO ten koste van andere overheidssectoren zal plaats vinden. Derhalve zal er vanuit gegaan moeten worden, dat beleidsombuigingen binnen VRO in eerste instantie de ruimte voor nieuwe initiatieven zullen moeten scheppen. In dit verband moet wel geclaimd worden, dat maatregelen binnen de volkshuisvestings- en stadsvernieuwingsector met financieel gunstige gevolgen voor andere begrotingen zullen terugvloeiën naar de sector volkshuisvesting; indien deze ruimhartigheid van denken niet kan worden opgebracht, zal het volkshuisvestingsbeleid in een onnodig eng keurslijf worden gehouden, hetgeen het vinden van oplossingen zal beperken en belemmeren.

ONTWIKKELING VAN DE WONINGBEHOEFTE

Maatschappelijk en demografisch kader

Men kan zich afvragen, hoe het mogelijk is, dat de achterstand in de woningnood omstreeks 1973 ingelopen werd geacht, terwijl enige jaren later al weer sprake is van een schrijnende woningnood. Vooropgesteld moet worden, dat de behoefte aan woningen een relatief gegeven is en onderworpen aan maatschappelijke en financiële kaders. Woningtekort heeft mede te maken met de maatschappelijke erkenning van het recht op een eigen woning voor bepaalde groepen, maar evenzeer met de financiële kaders om van dat recht gebruik te maken.

Enerzijds is het recht op eigen woonruimte in onze samenleving zeer ruim gesteld door vanaf 18 jaar ieder het recht op een eigen woning toe te kennen; daarnaast is voor betrokkenen gebruik van dit recht ook financieel binnen bereik gebracht door de invoering van het begrip huurquote met daaraan gekoppeld de individuele huursubsidie. *Anderzijds* moet de combinatie van huurquote en individuele huursubsidie, naast een verhoging van het algemeen welvaartsniveau mede gezien worden als een van de oorzaken voor een verminderen van de vraag naar en aanbod van kamers. Niet alleen overwegingen van privacy, maar ook financiële factoren spelen daarbij een rol. De toekenning tenslotte van gelijke huurbescherming aan de kamerhuurder als aan een hoofdhuurder maakt kamerverhuur een riskante zaak. Dit kan erkend worden zonder de ogen te sluiten voor de positieve kanten van de huurbescherming voor de kamerhuurder. De indruk bestaat, dat op dit punt een al te generale en perfecte regeling is getroffen, die aan betrokkenen in theorie een zekerheid biedt, die in de praktijk bij gebreke van aanbod van woonruimte niet meer kan worden waargemaakt.

Mede in het licht van het bovenstaande moeten de consequenties op de woningbehoefte worden gezien van de volgende ontwikkelingen, die kunnen worden gesignaleerd:

- een toenemend aantal echtscheidingen met als gevolg daarvan meer onvolledige gezinnen en alleenstaanden met een beroep op eigen huisvesting;
- een tendens om minder bejaardentehuizen te bouwen, zodat meer bejaarden op een woning aangewezen blijven;
- het aantal huwelijken en samenlevingen loopt terug, omdat meer mensen kiezen voor de maatschappelijke positie van alleenstaande;
- de bewustwording van het recht op eigen huisvesting ook van buitenlandse werknemers en hun gezinnen;
- de immigratie uit Suriname en de Antillen;
- toenemende woningbehoefte van jeugdigen;
- de opvang van vluchtelingen.

Regionaal woningbehoefteonderzoek-1977

Hoewel nogal wat relativerende kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij methodiek en uitkomsten van het Regionaal Woningbehoefteonderzoek-1977⁶, is het toch tenminste als indicatie erg verhelderend. Het onderzoek komt tot een tekort van 82.000 woningen; dit tekort zal nadien naar schatting van staatssecretaris Brokx nog zijn opgelopen tot ca. 110.000 woningen (door een onvoorziene vraag van 16.000, voornamelijk tengevolge van immigratie, en door een op het woningbouwprogramma achterblijvende produktie van 12.000 woningen in 1979). Bijna de helft van dit tekort is geconcentreerd in en nabij de vier grote steden; daar-

⁶ De aard en de omvang van de woningbehoefte op grond van het Regionaal Woningbehoefteonderzoek 1977; enige voorlopige uitkomsten; Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Directie Onderzoek; juni 1979; alsmede: Tweede Kamer, zitting 1979-1980, stuk 15.664.

binnen is de regio Amsterdam met ruim 1/5 van het landelijk tekort een dieptepunt. Het gehele westen des lands neemt 70 % van het tekort voor zijn rekening; Noord-Brabant en Gelderland tezamen 20 %.

Het aantal woningzoekenden is ruim vier keer zo groot als het aantal urgent woningzoekenden. Ongeveer twee derden van de urgent woningzoekenden heeft een inkomen beneden modaal en de helft zelfs gelijk aan of lager dan de minimum loongrens. Qua woningtype en grootte is er het volgende beeld:

- een groot overschot van middelgrote meergezinswoningen;
- een kleine aanvullende behoefte aan kleine meergezinswoningen;
- een groot tekort aan middelgrote eengezinswoningen;
- een geringer tekort aan kleine eengezinswoningen.

Voorts bleek de grootste spanning te bestaan tussen de vraag naar en het aanbod op de koopmarkt; het verschil was het grootst in de prijsklasse van f 100.000,— tot f 150.000,— (guldens 1977). In de huursector dekte het aanbod huurwoningen de vraag, doch niet de huurklasse; het grootste tekort deed zich voor in de huurklasse van f 250,— tot f 350,— terwijl de kwaliteit van grote aantallen woningen met een huur van minder dan f 250,— kennelijk onvoldoende aansprak (eveneens guldens 1977).

De ontwikkelingen sindsdien op de koopmarkt van woningen tonen aan, hoe betrekkelijk een onderzoek is door zijn moment-opname; wel moet aangenomen worden, dat er nog een grote latente vraag is naar koopwoningen. Ook indien de koopkracht echter niet zou zijn ingestort, zou zich nog een combinatie van tenminste drie factoren verzetten tegen een al te grote nadruk op deze sector, namelijk:

- de doorstroming van huur naar koop kan onvoldoende werken, omdat deze woningen eerst nog gebouwd moeten worden;
- de doorstroming van goedkopere huurwoningen naar duurdere huurwoningen kan pas plaats vinden, wanneer het tekort aan duurdere woningen zal zijn weggewerkt;
- de urgente woningnood komt vooral voor bij die categorieën, die op (goedkopere) huurwoningen zijn aangewezen.

ONTWIKKELINGEN OP DE KOOPWONINGENMARKT

Te krappe koopwoningenmarkt en de gevolgen daarvan

Dat er in Nederland nog een grote potentiële koopwoningenmarkt is, behoeft niet te verbazen, indien men de verhouding tussen eigen woningen en huurwoningen in Nederland vergelijkt met ons omringende landen; een stijging van 48 % eigen woningen thans tot 60 % wordt mogelijk geacht. Waarom deze latente behoefte, die ook het regionaal woningmarktonderzoek nadien signaleert, in de eerste helft van de zeventiger jaren zo manifest wordt, is moeilijk te achterhalen. Wel kan op enige verschijnselen worden gewezen, die er vermoedelijk mee samenhangen.

— De verwachtingen ten aanzien van de inkomensontwikkeling waren optimistisch; er werd nog gerekend met royale verbetering van de reële particuliere bestedingsmogelijkheden.

— Er was een ruime kapitaalmarkt, die het afsluiten van leningen ter financiering van de eigen woning probleemloos deed verlopen.

— De rente steeg weliswaar sterk (tot meer dan 12 %), maar gelet op het hoge inflatiepercentage (in de jaren 1972-1976 gemiddeld bijna 10 %) was de reële rente betrekkelijk laag.

— Doordat de prijs- (en daarmee de inflatie)ontwikkeling via het beleid van koopkrachthandhaving in de lonen werd gecompenseerd, werden de bij een koopwoning redelijk constante lasten al vrij snel relatief geringer.

— De mogelijkheid bestond tot financiering van 100 % of meer (groei-hypotheken!), omdat ook de financiers bereid bleken op de inflatie vooruit te lopen; de overheid verhoogde de bedragen voor het verstrekken van gemeentegarantie.

— Alom ontstond tengevolge van de toegenomen welvaart behoefte aan beter en ruimer wonen; omdat het aantrekkelijker is deze wensen te realiseren in een eigen huis dan in een huurwoning, ontstond zowel vanuit de huursector als vanuit de categorie, die reeds een eigen woning bewoonde, een behoefte aan doorstroming.

— Wellicht heeft ook het afschaffen van de fiscale aftrekbaarheid van onderhoudskosten bijgedragen tot een grotere belangstelling voor nieuwe eigen woningen.

— Door de langdurig hoge inflatie daalde het vertrouwen in de koopkracht van de gulden.

— Koop van een eigen woning geeft een voorrangspositie boven huur in een tijd van schaarste aan woonruimte.

Tegenover een groeiende vraag stond slechts een beperkt aanbod. De Memorie van Toelichting op de begroting 1979 van VRO stelt het tekort op 100.000 woningen. Door de wet van vraag en aanbod stegen de prijzen enorm. De prijzen van bestaande, leeg te aanvaarden woningen stegen in de periode 1972-1976 met 85 %; vanaf 1975 stegen de prijzen van bestaande woningen zelfs harder dan de ontwikkeling van de bouwkosten. In drie jaar tijd, in 1976 t/m 1978, verdubbelden de prijzen bijna. Door dit verschijnsel kregen nieuwbouwwoningen een overwaarde op de koopmarkt ten opzichte van de stichtingskosten; de bouwfaciliteit op zich dan wel het kunnen kopen van een woning kreeg een waarde, die voor speculatie deed vrezen. Voor de complexen premiekoopwoningen werden inschrijffijsten aangelegd met vaak duizenden gegadigden; via notariële loting geschiedde daarna vaak de verkoop. Zonder overdrijving mag gezegd worden, dat in deze periode een geweldige windhandel in woningen ontstond.

Bij de schaarste op de markt van koopwoningen kwam nog een restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid ten aanzien van de kleinere kernen; ten gevolge daarvan gingen gemeenten ertoe over regels te ontwerpen om de woongelegenheden allereerst voor de eigen bevolking veilig te stellen.

Door de woningnood ontstonden voorschriften met betrekking tot de economische gebondenheid van de kopers.

Een ander gevolg was, dat de hoogte van de premie van afnemende betekenis werd voor de mogelijkheid tot het kopen van een woning. Het in opwaartse zin bijgestelde, geprogrammeerde aantal premiekoopwoningen wordt niet meer gehaald, omdat het kennelijk niet bezwaarlijk is in de loop van het ontwikkelings- en bouwproces de maximale premiegrens te overschrijden; deze tendens werd overigens in de hand gewerkt door het achterblijven van de premie ten opzichte van de bouwkostenontwikkeling en omgekeerd. Op een viertal ontwikkelingen in het beleid van de gemeentelijke overheden uit deze periode dient te worden gewezen:

- door de potentiële meerwaarde van de bouwlocaties voor woningen waren gemeenten in de gelegenheid nog meer dan voorheen de kavels voor sociale woningbouw laag te houden door opwaardering van de kavels voor duurdere premie- en vooral de vrije sector-bouw;
- de gemeenten zochten waarborgen, dat de schaarste aan koopwoningen niet zouden leiden tot extra winsten voor de ontwikkelaar, waardoor zij controle op de bouwkosten gingen uitoefenen en prijsafspraken werden gemaakt;
- omdat daardoor het kopen van een huis nog meer een lucratieve zaak werd, moesten zgn. anti-speculatiebepalingen voorkomen, dat kopers alleen maar het incasseren van de potentiële overwinst beoogden (verkoopbeperkende bepalingen);
- er werden veelvuldig voorschriften ontworpen om de eigen inwoners bij uitgifte voorrang te geven boven gegadigden van buiten de gemeente en regels gesteld ten aanzien van de economische gebondenheid van kopers.

Stagnatie in de handel in woningen

In grote lijnen kan worden gesteld, dat behalve de gebruikelijke motieven, zoals bezitsvorming, indekken tegen de gevolgen van inflatie, emotionele betrokkenheid bij een eigen huis, ook het doorstromen van een kwalitatief mindere naar een betere en grotere eigen woning een belangrijke rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de levende handel in huizen. Toen in 1978 de verkoop ging stagneren, bleek dit het eerst bij een moeilijker verkoopbaarheid van het eenvoudige rijenhuis in de prijsklasse van f 100.000,— tot f 200.000,—. Vervolgens ging ook de verkoop van duurdere woningen stagneren. De termijn tussen aanbod en verkoop werd steeds langer. Deels is hieraan ongetwijfeld het te hoge prijsniveau van de ontstane windhandel debet; de woonquote voor 'starters' steeg van 30,8 % (1975) tot 40,7 % (1978). Opmerkelijk is echter ook, dat in deze periode de resultaten van het door de regering gevoerde anti-inflatiebeleid merkbaar worden; de inflatie is sedertdien ten opzichte van de voorgaande jaren gehalveerd. Bij het niet meer kunnen anticiperen op toekomstige loon- en prijsstijgingen kwam bovendien nog het

feit, dat de rente tot een recordhoogte steeg (tot 12 à 13 %) en sindsdien op een zeer hoog niveau is gebleven, waardoor ook de actuele woonlasten aanmerkelijk toenamen en het bereiken van een eigen huis daarmee voor zeer grote groepen van de bevolking onmogelijk werd.

In 1979 is het lang geen zeldzaamheid meer, dat doorstromers naar een duurdere koopwoning zich genoodzaakt zien beide huizen te koop aan te bieden zonder dat daarbij de kosten worden goedge maakt. In de periode medio 1978 - medio 1979 daalden de prijzen met bijna 15 %. Aldus komt een proces op gang van 'blijf zitten waar je zit'. Immers de koper van een woning is zeer vaak ook de verkoper van een woning. Door het inmiddels ontstane ruime aanbod van koopwoningen wenst hij zeker te zijn van de verkoop van zijn eigen huis alvorens verplichtingen aan te gaan met betrekking tot een ander huis. Het gevolg is, dat het koperscircuit niet meer voldoende functioneert. Dit beperkt de vraag op de koopmarkt te zeer tot de categorie huurders. Ten aanzien van deze categorie hebben we echter reeds gezien, dat in deze periode de huren zijn achtergebleven. Tezamen met het perspectief van te verwachten onverkoopbaarheid van het te kopen huis en de stijgende woonlasten daarvan, is het kennelijk niet meer aantrekkelijk genoeg tot koop van een eigen woning over te gaan. Vooral het wegvallen van potentiële starters is desastreus. Hoewel de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente in het kader van de behandeling van de "Hofstra-voorstellen" geen serieus gevaar loopt, heeft wellicht ook dit element in het verwachtingspatroon een negatieve invloed.

Consequenties van de "kopersstaking" voor de bouwwereld en de woningbouw

Voor de bouwwereld zijn de gevolgen van het onverkoopbaar zijn van de gereedgekomen en in aanbouw zijnde woningen even simpel als desastreus. Onverkochte woningen kosten rente en betekenen derhalve verlies. Naar schatting was er dit voorjaar een voorraad van 17.500 onverkochte woningen op de markt; à gemiddeld f 200.000,— is dat een investering van f 3,5 miljard en een renteverlies op jaarbasis van f 500 miljoen. De woningen worden door de ondernemers ter beperking van nog meer verlies beneden kostprijs (soms tot 15 %) te koop aangeboden. In de huidige maatschappelijke constellatie bestaat daarnaast vrees voor het kraken van de leegstaande panden, waartegen nauwelijks of geen verweer kan worden geboden. Vordering door de gemeente, die in de lucht hangt, kan eveneens tot verliezen aanleiding geven. Geen onderneming kan het zich veroorloven voor leegstand, kraken of vordering door de gemeente te bouwen. Derhalve zijn ondernemers afwachtend met het in aanbouw nemen van nieuwe projecten; zeker zolang nog woningen tegen oude of zelfs verlaagde prijzen op de markt zijn, is er geen basis tot verkoop van nieuwe woningen tegen reële, dus aanzienlijk hogere prijzen.

Uit recent onderzoek onder twintig grote projectontwikkelaars is ge-

bleken, dat de bouw van slechts 46 % van de woningen in de vrije sector en van 78 % in de premiesector, waarvoor bouwvergunning is verstrekt, is gestart. Deze projectontwikkelaars vrezen dan ook, dat op jaarbasis 25.000 à 30.000 woningen minder gebouwd zullen worden, zelfs bij voortzetting van de in mei 1980 genomen maatregelen, omdat vrijwel de gehele vrije sector en premie B-sector zal komen stil te liggen. Afgezien van de toeleveringsaspecten zit in een woning ongeveer één manjaar arbeid; zodat dat een toename van de werkloosheid met minimaal 25.000 bouwvakarbeiders zou betekenen. Bij de toeleveringsbedrijven (bouwindustrie en installatie-industrie) en architecten dreigt dan nog eens eenzelfde aantal werklozen. Voor de volkshuisvesting betekent dit evenzoveel woningen minder, met name ook bijna evenzoveel doorstromingsmogelijkheden. Ook 's lands financiën zullen een flinke veer moeten laten wegens uitkeringen aan werklozen en derving van BTW en belastingopbrengsten. Een ander gevolg op iets langere termijn zal zijn, dat door het achterblijven van de bouw van koopwoningen weer schaarste in deze sector zal ontstaan.

Maatregelen van de regering

In structurele zin zijn nog geen maatregelen aangekondigd. Wel heeft staatssecretariss *Brox* in mei⁷ een aantal maatregelen getroffen om de voortgang van de woningbouw en het woningbouwprogramma voor het jaar 1980 naar vermogen veilig te stellen. Hierbij moet worden aangegetekend, dat de staatssecretaris bij het nemen van maatregelen halverwege het jaar uiteraard beperkt is tot het beïnvloeden van de ontwikkeling van die woningen, die reeds in voorbereiding zijn genomen. De genomen maatregelen zijn de volgende:

- Verhoging van de eerste jaarlijkse bijdrage voor premiekoopwoningen-A met f 2.500,— met terugwerkende kracht tot 1 januari 1980. Na vijf jaar zal deze extra bijdrage worden verminderd met f 1.000,— voor elk vol procent, dat de gemiddelde hypotheekrente in 1985 lager zal zijn dan 11,5 %.
- Verhoging van de eerste jaarlijkse bijdrage voor premiekoopwoningen-B met f 1.000,— per woning.
- Kopers van premiekoopwoningen-A krijgen een extra bijdrage ineens van f 5.000,— (belastingvrij), geldend met terugwerkende kracht tot 1 januari 1980.
- Het aantal premiehuurwoningen in het woningbouwprogramma wordt verhoogd van 12.000 tot 24.000 door de realisatie van te dure woningwetwoningen in de premiehuursector; dit is gelet op de in voorbereiding zijnde plannen mogelijk zonder het woningwetprogramma te verstoren.
- Het beschikbaar stellen van extra geld om 5.000 onverkochte koopwoningen om te zetten in huurwoningen. Op deze woningen zijn de

⁷ Brief d.d. 13 mei 1980 van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, stuk 16.196, nr. 1.

met de beleggers overeengekomen subsidievoorwaarden van toepassing⁸.

- Verhoging van de grens voor het verkrijgen van gemeentegarantie voor de aankoop van bestaande woningen van f 125.000,— tot f 200.000,—.

Door de voorgestelde maatregelen acht de staatssecretaris het aanneemelijk, dat het totale aantal gesubsidieerde woningen, zoals geprogrammeerd voor 1980 (79.000), wordt gehaald. De samenstelling van het herziene programma is dan als volgt: woningwetwoningen 30.000 (was 30.000), premiehuurwoningen 24.000 (was 12.000), premiekoopwoningen 25.000 (was 37.000; zonder deze maatregelen zouden het er naar verwachting niet meer dan 18.000 zijn). Het woningbouwprogramma voorzag voor 1980 in 27.000 woningen in de vrije sector; verwacht moet worden, dat met name deze sector aanzienlijk zal achterblijven op het programma tot slechts circa 9.000 woningen. Ook wordt gevreesd, dat desondanks slechts 15.000 premie B-woningen in aanbouw zullen worden genomen.

RICHTING VAN HET HUISVESTINGSBELEID OP MIDDELLANGE TERMIJN

Afweging en verantwoordelijkheid voor huisvestingsniveau weer bij consument

In de toekomst vraagt de volkshuisvesting, door de ongunstige verhouding tussen de algemene prijsontwikkeling en de ontwikkeling van de stichtingskosten van woningen alsmede door de vergrote behoefte aan kwaliteit, relatief een steeds aanzienlijker deel van ons nationale inkomen, hetzij direct ten laste van de woonconsument hetzij door aanvulling van de exploitatielasten uit de algemene middelen. Ongewijzigde voortzetting van het beleid, zoals dit zich het laatste decennium heeft ontwikkeld, zal in toenemende mate vragen om bijdragen uit de algemene middelen. Bovendien zal voortzetting van vergaande subsidiëring van de woonlasten naar verwachting leiden tot opvoering van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve vraag. Betrokkenen immers zullen onvoldoende het nut en de offers tegen elkaar behoeven af te wegen. Afweging van nut en offers zal pas weer op de juiste wijze geschieden, wanneer de woonconsument van deze afweging ook zelf de consequenties (mede) zal moeten dragen.

Daarbij dienen wel waarborgen te worden ingebouwd, dat het recht op wonen als onderdeel van de primaire levensbehoeften van de mens niet wordt aangetast. Onderkend moet echter ook worden, dat zelfstandige woonruimte niet in elk stadium van het leven en onder alle omstandigheden primair kan worden genoemd, in het bijzonder niet in relatie tot de grootte van de woning. Voor zover wonen echt primair is,

⁸ Brief d.d. 29 februari 1980 van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, stuk 16.065, nr. 4.

gaat het om een collectieve verplichting, waarvoor slechts naar draagkracht betaling kan worden gevraagd. In hoeverre daarvan sprake is, zal in de totale sociaal-economische context moeten worden beslist. Een betrekkelijk lage woonquote voor dit deel is op zijn plaats. Voor zover echter een ruimere prestatie wordt geleverd, moet een daarmee corresponderende contraprestatie worden verlangd. Het gevolg zal zijn, dat de woonconsument bereid zal moeten zijn voor de geboden diensten een hogere prijs te betalen ofwel met een geringere kwaliteit genoegen te nemen. Aldus kan de steeds stijgende collectieve woonlast op verantwoorde wijze worden begrensd. Uiteindelijk zal, tegenover een verlichting van het collectieve deel, naar verwachting de woonquote gemiddeld aanzienlijk hoger komen te liggen dan thans het geval is. Een dergelijk beleid klemt te meer, nu de groei uit de welvaartsontwikkeling verdwenen is en het zelfs steeds moeilijker wordt de bestaande verworvenheden in stand te houden. Ten opzichte van het buitenland is onze woonquote op dit moment echter nog onevenredig laag.

Woonlastenbeleid

Tot nu toe is het volkshuisvestingsbeleid alleen vertrouwd met de huurquote. Daarmee is het gevoerde woonlastenbeleid beperkt gebleven tot de categorie huurders. Niet valt echter in te zien, waarom een woonlastenbeleid daartoe beperkt zou blijven. Er zijn geen overwegende sociale indicaties, die zich ertegen verzetten, dat de keuze tussen het huren en het kopen van een woning door betrokkenen in vrijheid kan worden gedaan; de keuze mag in elk geval niet beïnvloed worden door een verschillend woonlastenbeleid. De met de premie A-woningen ingeslagen weg verdient verdere uitbouw; ook kunnen vormen van „maatschappelijk gebonden eigendom” in dit licht worden genoemd. Soortgelijke maatregelen voor bestaande woningen zouden eveneens kunnen worden overwogen. Uiteraard mag het er hierbij niet om gaan eenieder te *verplichten* tot een bepaalde hoogte van de woonlasten; de vrije bestedingskeuze moet gehandhaafd blijven en vanaf een bepaald minimum-niveau *juist* ook voor het wonen worden bevorderd.

ENIGE LIJNEN VOOR DE KORTE TERMIJN

Ten aanzien van het op korte termijn te voeren beleid kan, zonder daarbij een limitatieve of imperatieve opsomming na te streven, op het volgende worden gewezen.

1. Zowel in verband met het tekort aan woningen als in het verlengde daarvan in verband met de maatschappelijke onaanvaardbaarheid van aanzienlijke werkloosheid in de bouw, zal de woningproductie hoe dan ook op een redelijk peil moeten worden gehandhaafd.
2. Gelet op de aanzienlijke aantallen urgent woningzoekenden, die zijn aangewezen op betrekkelijk lage huren, zal ofwel een voldoende door-

stroming gegarandeerd moeten kunnen worden ofwel zal meer dan tot nu toe direct voor deze categorieën moeten worden gebouwd.

3. Voor meer sociale woningbouw zijn aanzienlijk meer geldmiddelen nodig dan waarvoor de begroting VRO op dit moment de ruimte heeft. Vergroting van die middelen is alleen mogelijk, indien zulks de daarvoor nodige prioriteit krijgt door hetzij algemene en snelle optrekking van de huurquote voor allen hetzij door een groter beslag op de collectieve middelen. Keuze voor het laatstgenoemde zou op langere termijn de problemen nog slechts versterken; zodat de ruimte gevonden zal moeten worden via het richten van de particuliere bestedingen.

4. Omdat de rijksoverheid het financieringstekort nauwelijks verder kan opvoeren, verdient het als alternatief aanbeveling beleggers te interesseren in de bouw van meer huurwoningen. Vermoedelijk is dit ook financieel aantrekkelijker dan de bouw van woningwetwoningen. De beleggerswereld is op zich genomen wel weer in voor belegging in woningen, maar vraagt daarvoor tegemoetkoming op enige voor hen als belegger uitermate belangrijke punten. Met name gaat het om:

- verzachting van de verkoopbeperkende bepalingen;
- correcties op het systeem van dynamische kostprijsshuren;
- doorvoering huurharmonisatie en optrekking van het puntenwaarderingssysteem, zodat het in ieder geval ook op duurdere huurwoningen van toepassing is.

5. Het verdient aanbeveling kamerverhuur te stimuleren door een aangepast beleid ten aanzien van de individuele huursubsidie, de huurbescherming en de fiscale behandeling. Ook verdienen de mogelijkheden en de gevolgen van het verstrekken van financiële bijdragen in de kosten van aanpassing van woningen om deze voor kamerhuurders meer geschikt te maken (eigen ingang, toilet, keuken e.d.) verder onderzoek.

6. Er is nog een grote potentiële markt voor eigen woningbezitters. Om deze te benutten is het nodig deze en mogelijk latere kopersstakingen te kunnen doorbreken. Daarvoor kan worden gedacht aan het tijdelijk opheffen van verkoopbeperkende bepalingen in verband met economische binding en anti-speculatiebepalingen. De gemeenten zullen echter evenzeer moeten afzien van extra eisen, die zij stellen ten aanzien van het verlenen van gemeentegarantie (zie hiervoor het onderzoek van de Vereniging Eigen Huis)⁹. Voorts zal snel een begin moeten worden gemaakt met het eerder geschetste woonlastenbeleid en zal met name ook weer evenwicht gebracht moeten worden in huurders- en koperslasten. In dat verband verdient het ook aanbeveling de regelingen met betrekking tot de premie A- en de premie B-woningen samen te voegen tot één nieuwe regeling, zodat een en ander beter op elkaar is afgestemd en een vloeiender verloop kent.

⁹ De woonconsument 1979, nr. 12 „Huis kopen moeilijker door de eigen normen van gemeenten“.

7. Ook andere belemmeringen voor de vrije keuze voor een eigen woning moeten worden opgeheven. Het eigen huis heeft altijd gegolden als een goede en flexibele mogelijkheid tot bezitsvorming. Dit is op langere termijn gezien nog steeds zo. Toch is de eigen woning ook een angstig bezit geworden. Een huurder die overweegt de stap naar eigen woningbezit te maken, zal zekerheid willen ten aanzien van de verkoopbaarheid tegen een objectief gezien redelijke tegenprestatie, voor het geval de inkomensontwikkeling niet naar zijn verwachting verloopt, de rentelast te hoog wordt, verandering van werkkring vraagt om verhuizing of een kwalitatief andere woning wordt overwogen etc. Het verstrekken van een dergelijke zekerheid aan de eigen woningbezitter zal een niet onaanzienlijke bijdrage kunnen betekenen in het doorbreken van deze en mogelijk volgende kopersstakingen. Het zou een goede zaak zijn, wanneer de overheid voor woningen tot bijv. f 200.000,— niet alleen garant zou staan voor rente en aflossing, maar evenzeer voor de verkoopbaarheid van de woning op elk de koper passend moment. Voor een dergelijke garantie zou de overheid een *woningbank* kunnen oprichten. Financieel zal deze naar verwachting zichzelf kunnen bedruipen. Budgettair en macro-economisch behoeft het geen verschil te maken of de particulier dan wel de overheid ter financiering een beroep doet op de kapitaalmarkt. Het verdient aanbeveling de mogelijkheden nader te onderzoeken.

8. Om risicodragende ondernemers weer te interesseren in de bouw van koopwoningen (nodig ter verkrijging van doorstromingsmogelijkheden, financiering van de volkshuisvesting en ter voldoening aan de woonwensen) is nodig dat:

- de belangstelling van de kopers weer groeit;
- de bestaande voorraad uit de markt is;
- in de ontwerp-leegstandswet de ruimte wordt ingebouwd voor het maken van afspraken met de gemeentebesturen vóór de aanvang van de bouw over het vorderingsbeleid ten aanzien van leegstaande nog niet verkochte woningen.

9. De overheid zal flexibel moeten zijn in zijn woningbouwprogrammering om op allerlei ontwikkelingen terstond te kunnen inspelen; gedacht moet worden aan ontwikkelingen op de geldmarkt, de arbeidsmarkt, de huur- c.q. koopmarkt van woningen. Bij de samenstelling van het programma zal de realiteit onder ogen moeten worden gezien. De verleiding zal echter groot zijn de politieke wenselijkheid tot programma te verheffen. Dit zou een slechte zaak voor de woningbouw zijn, omdat daardoor uiteindelijk onnodig anders wel bestaande mogelijkheden worden geblokkeerd. Het programma zal moeten worden gebaseerd op aannamen ten aanzien van rentepeil, economische situatie, financieringsmogelijkheden, inflatieverloop etc. Aan de hand van afwijkingen van de premissen zal bijstelling frequenter dan eens per jaar dienen te geschieden (eens per kwartaal bijv.).

10. Een goed en regelmatig overleg van de verantwoordelijke bewinds-

lieden met alle partijen, die bij de woningbouw zijn betrokken, is zeer essentieel voor het waarmaken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ter wille van regelmaat en continuïteit in de bouw moet in dat overleg permanent aandacht worden geschonken aan:

- geldstromen;
- werkgelegenheid, de totaliteit zowel als de regionale situatie;
- meerjarenplanning;
- juridische kaders.

SAMENVATTING VAN HOOFDPUNTEN

1. Hoofdzaak moet zijn voor ieder een eenvoudige, (verantwoord) kleine woning beschikbaar te stellen tegen een aan het inkomen gerelateerde redelijke woonlast.
2. Voor hetgeen meer beschikbaar wordt gesteld, moet betaald worden naar evenredigheid van de meerkosten.
3. De continuïteit in de bouw dient zorgvuldig te worden bewaakt.

Wat vooraf gaat aan strategie

R. F. M Lubbers*

Een wellicht haast vanzelfsprekende titel, die de auteur mogelijkheden biedt en ruimte laat. Maar wat moet hij met die ruimte? Gaat het om politieke macht uit te oefenen? Samenwerking met andere partijen in coalities of juist niet? Of is bedoeld methoden om de electorale situatie te bestendigen en te versterken? Allemaal belangwekkende zaken. Maar toch...

Moet het bij het CDA niet in de eerste plaats gaan om de vestiging en invulling van de eigen identiteit? Steen voor steen is daartoe in de laatste jaren gelegd. Eerst was er het fundamentele rapport: „Grondslag en politiek handelen”. Dit rapport schrijft vanuit de visie dat de oproep van het Evangelie genoeg appèl en oriëntatie voor de politicus kan inhouden (de vraag of dit kan leidt tot de paradoxale conclusie dat het kan voor wie gelooft, èn hoopt, èn lief heeft. In Hem, uit Hem en door Hem, die ons geschapen heeft. Dat bemoedigt en maakt ons bescheiden tegelijk). De volgende „steen” die ons politiek profiel aangeeft is „het program van uitgangspunten”. Een tijdsgebonden document, maar wel een geladen benadering van de politieke vragen. En dan is er vervolgens nu het nieuwe concept-actieprogram, dat in de partij onderwerp van intensieve politieke discussie moet worden. Zo'n program maken is alleen al goed omdat het ons dwingt maatschappelijke vragen in hun onderlinge samenhang te zien, en vervolgens politieke keuzen te doen. Dat vergt een zorgvuldige analyse, èn een grondhouding tegenover de problemen. Laat ik eerst iets zeggen over die grondhouding van het CDA zoals ik die zie.

VOLKSPARTIJ

Allereerst dan over het sociale aspect. Als het CDA niet sociaal is, zal het niet zijn. Het CDA moet in de meest wezenlijke zin van het woord *volkspartij* zijn. Dat gaat terug op de overtuiging „dat de mensen er zijn voor God en voor elkaar”. Het antwoord geven aan de ander, het verantwoordelijk zijn, is niet iets wat de mens slechts in zekere mate behoort te doen. Neen, het is kern van de zaak. Een gemeenschap is méér dan een optelsom van elkaar respecterende individuën. Het is ook méér

* Drs. Lubbers is voorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer.

dan een belangengemeenschap. Niet alleen als mens, maar ook als mensheid zijn wij onderweg.

Het christendom heeft zich nooit over willen geven aan de atomisering, de volledige individualisering van de samenleving; en in de mate waarin deze atomisering nu leidt tot vervreemding en eenzaamheid zijn wij verplicht de koers te verleggen. In die zin heeft de term „volkspartij” een dubbele betekenis. Het betekent niet alleen dat wij een partij zijn die het algemeen belang als uitgangspunt kiest, die geen deelbelangen verdedigt. Maar het betekent ook dat wij menen tezamen te moeten leven, als vanuit een stam. Dat wil zeggen dat wij ons beperkingen op moeten leggen daar waar wij geestelijk en materieel te veel uit elkaar dreigen te groeien. Wij dienen ons te realiseren dat wij tot één familie behoren. En dat schept verplichtingen.

Volkspartij uiteraard niet om het „elck wat wils” na te streven. Wel om een ieder te dwingen zijn schijnbaar unieke belang, zijn eigen rol te relativieren in het licht van de opgave gemeenschappelijk bezig te zijn. Willen wij als volkspartij goed functioneren dan is voorwaarde dat wij alle schakeringen van onze samenleving terugvinden in onze partij. Het is immers onmiskenbaar zo, dat de analyse en de waardering van politieke vragen sterk afhangt van waar wij zelf in die samenleving staan, jong of oud, ambtenaar of werkend in een bedrijf, man of vrouw en ga zo maar door.

Welnu, dat betekent dat onze interne CDA-discussie des te objectiever verloopt naarmate die schakeringen van de samenleving in onze partij te horen zijn. Anders geformuleerd: het CDA als volkspartij moet zichzelf wantrouwen als bepaalde schakeringen in de samenleving uit het CDA verdwijnen, er zich niet meer thuis voelen. Dat betekent immers: tekort schieten in bepaalde opzichten, bovendien verduistert het de blik, hetgeen weer tot verdere scheefgroei kan leiden. Het op zoek zijn naar vertegenwoordiging van zoveel mogelijk schakeringen in de samenleving, en zo een partij van de brede basis te zijn, roept nogal eens de kritiek op alsof wij naar corporatisme zouden koersen. Dat is echter onjuist. Integendeel, het is juist om de parlementaire democratie, de volksvertegenwoordiging zo sterk mogelijk te laten functioneren. Ik denk ook dat het CDA als brede volkspartij zich minder gelegen laat liggen aan de specifieke wensen van werknemers- en werkgeversorganisaties als bijvoorbeeld PvdA en VVD dat doen. Evenzo heeft de fundamentele wens volkspartij te zijn ook van doen met de afwijzing van de opvatting dat de eerste (en soms de enig genoemde) voorwaarde voor de oplossing van problemen het verplaatsen van de macht is.

SOCIALE FUNDERING

De sociale fundering van onze politiek „als mensheid onderweg” geeft aan, dat onze verantwoordelijkheid zich niet alleen uitstrekt tot de mens hier en nu, maar ook tot de mens ginds in de Derde Wereld, of in het

Oostblok. In die zin liggen rentmeesterschap en solidariteit in elkaars verlengde. Die verantwoordelijkheid is er deels een van structuren, deels een van mentaliteit. Als er geen bereidheid is om goede bedoeling om te zetten in structuren, dan moet men wantrouwend zijn. Maar evenzeer moet men wantrouwend zijn waar structuren of de afwezigheid ervan het alibi verschaffen voor een tekortschietende mentaliteit. Een overaccentuering van micro- of macro-ethiek is erg gevaarlijk. (Over dit vraagstuk zou men een afzonderlijk artikel kunnen schrijven. Vaak denkt men dat de problemen met de directe naaste zich via de mentale instelling laten regelen en de problemen „verder weg” structuren en wetgeving behoeven. Dit is een misverstand. Ook het verkeer met man of buur kent zijn wetten, in de letterlijke zin des woords; en in onze verantwoordelijkheden over de grenzen heen ontberen wij vaak de wetten en structuren, wat weer reden is de mentale instelling, de politieke signalen, ook van grote betekenis te achten.)

Het CDA wil volkspartij zijn, gericht op een fundamentele visie van de mensheid onderweg. Dan spreekt het welhaast voor zich de vragen betreffende mens en samenleving niet te reduceren tot politieke vragen alleen, tot vragen die de rol van de overheid raken. De samenleving kent tal van geledingen en structuren, welk netwerk wij met de term „maatschappij” aanduiden. Al deze geledingen hebben hun eigen kenmerk en maken samen het weefsel van de samenleving uit. Mentaliteit en structuren gedijen ook daar of schieten er tekort. Wezenskenmerk van christen-democratische politiek is dat zij de verantwoordelijkheid wil delen met mensen en structuren in de samenleving. De politieke democratie is daarbij een structuur. De parlementaire democratie is een zeer kostbaar goed, dat alleen kan blijven floreren als zij ruimte geeft aan gespreide macht en gespreide verantwoordelijkheid.

Op het sociaal-economisch vlak is de christen-democratie een dubbele beweging begonnen. Dat bedoel ik in die zin, dat zij een systematisch verdere opvoering van de democratisering in bedrijven en bedrijfsleven koppelt aan een gespreide verantwoordelijkheidsconceptie vanuit de overheid gezien. Deze dubbele beweging is noodzakelijk om markante crisissen, zoals die in de sociale zekerheid en die in de winst-werk relatie, te overwinnen. Natuurlijk is de overheid verantwoordelijk voor een goed sociaal verzekeringsstelsel en voor werkgelegenheid. Maar de overheid kan deze verantwoordelijkheden slecht waarmaken door een complementaire aktie bij werknemers, werkgevers en bedrijven, welke laatste op hun beurt hun verantwoordelijkheid slecht kunnen waarmaken als beide „meespelen” en de macht hebben om zulks te doen.

MAATSCHAPPELIJKE STRATEGIE

Als het CDA volkspartij wil zijn is dat niet alleen een electorale typering maar het geeft ook een politiek-maatschappelijke strategie aan. Wat

betekent die typering „volkspartij” nu voor de vraag of het CDA behoudend dan wel vooruitstrevend zal zijn? Naar mijn wijze van zien zegt het begrip volkspartij hier weinig of niets over. Natuurlijk, waar een volkspartij het meer van inspanning dan van strijd moet hebben, is er een tendens tot een stap-voor-stap-politiek. Daar waar haar democratiserend karakter gebiedt ook de tragen mee te blijven nemen, is er andermaal een vingerwijzing naar een politiek van kleine stappen. Maar dat behoeft zeker niet tot behoudendheid te leiden. Integendeel. Pur sang kapitalisme en pur sang socialisme (communisme) zullen zich in hun afzetten tegen de huidige samenleving beide zelf veranderingsgezind noemen. Maar zijn zij in wezen niet feitelijk behoudend omdat zij het utopische zo benadrukken dat zij vergeten echte stappen in de goede richting te doen? Ja, in hun extreme verlangens vaak zelf anderen beletten zulks te doen?

Om diezelfde reden denk ik ook dat de begrippen *progressief* en *conservatief* in Nederland tot op de draad versleten zijn indien er de uitleg aan gegeven wordt dat progressieven alle heil van staatsinterventie verwachten en de conservatieven daar alle kwaad van vrezen. Toch wordt die maatlat, met die versleten termen als uiteinden, nogal gemakkelijk gehanteerd. Welnu, gemeten naar die maatlat is het CDA met haar bovengenoemde symbiose-model van overheid en maatschappelijke structuur, met haar „gespreide verantwoordelijkheid”, partij van de brede basis. Jazeker, maar zegt dat iets over de vraag of zij wil behouden of veranderen? Ik meen van niet. Een volkspartij kan evenzeer behoudend als veranderingsgezind zijn.

Wat betreft het CDA is er echter een andere vingerwijzing. Deze is gelegen in de gekozen grondslag, namelijk het Evangelie. Het Evangelie is inspiratiebron om het anders, beter, te doen; het doet daar een appèl op ons en geeft ons daartoe tevens de oriëntatie. Aan de „menschheid onderweg” is de norm van de gerechtigheid meegegeven. Maar die norm vraagt steeds weer om een nieuwe invulling. Die nieuwe invulling is vereist om in veranderende omstandigheden steeds weer na te gaan hoe wij in de praktijk solidariteit, rentmeesterschap en andere aspecten van gerechtigheid gestalte moeten geven. In die veranderende omstandigheden moeten wij uitgaan van levende, steeds vernieuwende normen. Juist omdat omstandigheden veranderen kunnen wetten, structuren, voorschriften — lang geleden politiek gepland om de mens te bevrijden en de gerechtigheid haar kans te geven (te doen zegevieren) — nu verstikkend, ontoereikend of leeg zijn. Wij dienen in het *levend* recht gewortelde wetten en voorschriften te bewaken en er tevens op toe te zien dat gevestigd recht niet verkalkt en in de volksconsciëntie afsterft. Want als wij dat nalaten, dan worden wij, zoals de Farizeërs, als witgepleisterde graven.

Veranderen die omstandigheden dan zo sterk, dat wij het historisch erfgoed steeds weer kritisch moeten doorlichten juist om de wezenlijke

culturele waarden en die uiterste norm van de gerechtigheid te behouden? Jazeker, die omstandigheden veranderen zo sterk. Ik noem u er een paar. De toenemende verstrengeling van de economieën van de volkeren stelt de eis van een redelijke inkomensverdeling, ook over de grenzen heen. De intensiteit van de groei van de materiële consumptie in samenhang met de mondiale inkomensverdeling stelt ons voor een nieuwe ethiek waar het betreft uitputting en aantasting van milieu. En om dichterbij huis te blijven: de andere demografische verhoudingen, kleinere en korter durende gezinnen stellen ons voor de noodzaak om het werk anders te verdelen, en ons te bezinnen op de verhoudingen tussen betaald en onbetaald werk. Dan spreek ik nog niet van de ontwikkeling van de techniek. Ontwikkelingen die van DNA tot (tele) communicatie-explosie, van micro-electronica tot kerntechnologie, de samenleving tot in het hart raken.

MENSHEID ONDERWEG

Staande voor deze vragen lijkt het voor de hand liggend dat een „mensheid onderweg” overtuigd is van de noodzaak om de norm van de gerechtigheid steeds weer nieuwe vorm te geven. Maar is dat werkelijk zo? Of wordt de hier verworven welvaart beschouwd als een onaantastbaar recht, dat geldt voor de samenleving als geheel en voor de deelgroep waar ik toe behoor, in het bijzonder? Of wordt de uitputting van de aarde beschouwd als „gevestigd”? En de economische verhoudingen met de Derde Wereld als normaal? En de wapenwedloop als iets dat ons door de ander aangedaan wordt?

Neen, het is een zware taak de vooruitstevendheid als dienst aan de gerechtigheid waar te maken. Hier zijn wij aan het tweede wezenskenmerk van het CDA. Als volkspartij die zich richt op de voortdurende noodzaak aan de gerechtigheid te werken, moeten wij in de politieke discussie en analyse steeds de „belangen” opsporen die de oorzaak zijn van stagnatie bij de oplossing van problemen. Tegelijk moeten we vaststellen welke maatschappelijke samenhangen van betekenis zijn voor het doen van doorbraken. Juist om echt te veranderen moet onze politiek gekenmerkt zijn door een onafgebroken evolutie, die juist in zijn voortdurende beweging revolutionair is. Als mensheid onderweg hebben wij tijd voor fundamentele veranderingen. Ook dat is historisch besef, maar de tijd is tegelijk kostbaar. Er moet voortdurend voortgang in de goede richting zijn. Is die er politiek-maatschappelijk niet, dan moeten wij net als bij 'de ledigheid' van de individuele mens spreken van des duivels oorkussen.

Het CDA als politieke beweging is geleed in verantwoordelijkheden. Van gewoon lid tot minister, van volksvertegenwoordiger tot jongerenafdeling. Deze schakeringen moeten ruimte laten voor de wijze waarop ieder werkt aan het gebod van gerechtigheid en de noodzaak om te

veranderen. De een zal in „de politieke oproep” meer aandacht geven aan einddoel en richting van onze politiek, de ander zal in zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid meer bezig zijn met de concrete uitwerking in een weerbarstige realiteit.

Deze zelfde spanning vinden wij in ons programma. Bij de bestudering en amendering daarvan moeten wij bovenstaande aspecten van het CDA als volkspartij met een wezenlijk sociale fundering (voortdurend op zoek hoe het oude afgeworpen en de gerechtigheid (ver)nieuw(d) gevestigd moet worden), goed in het vizier houden.

POLITIEKE STRATEGIE

Het concept-program zal moeten worden bijgewerkt in en door politieke discussies in onze partij. Na 'Grondslag en politiek handelen' en na de weerslag daarvan in het 'program van uitgangspunten' moet nu het actie-program 'Om een zinvol bestaan' onze politieke strategie completeren. Politieke strategie waarvan het kenmerk dus is: niet aan anderen maar aan zichzelf iets op te leggen. Wat wij als CDA onszelf op moeten leggen is volkspartij te zijn, zoals ik het hierboven aanduidde; sociaal te zijn als overheid onderweg, d.w.z. mentaliteit en structuren, samenleving en rol van de overheid daarin steeds te onderwerpen aan de norm van de gerechtigheid.

Norm die wij per definitie willen verstaan als een die de samenleving onder kritiek stelt, 'dynamiseert'. Niet om de erfenis van de vaderen en Gods woord in de geschiedenis op te geven maar juist om te leven naast Hem, die aan het eind der tijden staat, reikend naar mens én mensheid; dan in de hele bestemming niet meer te onderscheiden. Sociaal en veranderingsbereid, tesamen verantwoordelijk: dat inhoud te geven is het hart van onze strategie. Slechts zo weten andere partijen in de samenleving wat men aan ons heeft. En dat is de eerste voorwaarde voor goede verhoudingen met andere partijen, of men daarmee nu in een coalitie verbonden is of niet.

Er zal de komende maanden weer veel gesproken gaan worden over mogelijke coalities, formatiecriteria, lijsttrekkers en wat dies meer zij. Allemaal uiterst belangrijke zaken. Maar toch 'ijdele zaken', als wij niet vooreerst onze eigen koers goed uitstippelen. Daartoe biedt de discussie over het concept-program kansen te over.

Het concept-program heeft als eerste hoofdstuk voor de internationale solidariteit gekozen. De daar gekozen benadering lijkt mij van grote betekenis. Ik zie er vier hoofdlijnen in:

- een complete ontwikkelingsconceptie en de mentale bereidheid daartoe;
- het niet ontgaan van materiële offers aan onze kant;
- een nadruk op structurele oplossingen, leidend tot een mondiale nieuwe economische orde;

— een oriëntatie van de Nederlandse samenleving als geheel op de ontwikkelingsprioriteit.

Op deze wijze kan ons totaal-beleid terzake geloofwaardiger en meer samenhangend worden. Ik wijs bijvoorbeeld op het punt dat wij in het concept-programma in de berekeningen over de door onszelf te besteden welvaart van de produktie een half procent per jaar aan ruilvoetverlechtering aftrekken (cumulatief). Wij aanvaardden die trendmatig relatief lagere betaling voor wat wij presteren en het méér betalen voor wat wij van anderen kopen. Dat alles zal wellicht in Nederland gemakkelijk gemeengoed kunnen worden, maar het lijkt mij des te meer de moeite waard onze benadering van de internationale solidariteit in de Europese Volkspartij steeds met nadruk aan de orde te blijven stellen.

ECONOMISCHE GROEI

De in het hoofdstuk sociaal-economisch en financieel beleid gekozen aanpak heeft al direct veel aandacht getrokken. Helaas is de schijnwerper daarbij te sterk gericht op de mogelijke bruto groei van het nationaal produkt van $2\frac{1}{2}$ %, die het program zou kunnen opleveren. Politiek veel relevanter als de toch altijd ongewisse groei-uitkomst, is de keus om er vanuit te gaan dat de Nederlandse samenleving jaarlijks èn cumulatief een half procent zal moeten inleveren aan zogenaamde ruilvoetverliezen, èn daarnaast een half procent aan verbetering van onze concurrentiepositie, resp. positie van het bedrijfsleven. Wanneer de produktiviteit per werkende naar wij schatten dooreen niet meer zal stijgen dan door verschuivingen in beloningsverhoudingen (het zgn. incidenteel), betekent dit — koud en nuchter — dat op de prijscompensatie jaarlijks twee keer een half procent in mindering gebracht zal moeten worden. Dit inkomensoffer zal naar draagkracht uitgewerkt moeten worden.

Betekent dit nu dat de totale consumptie in ons land zal verminderen? Dit betekent het niet, want wij moeten er vanuit gaan dat het aantal inkomensstrekkers in ons land jaarlijks met $1\frac{1}{2}$ % zal stijgen (ruw te verdelen in een half procent bevolkingsgroei en één procent hogere participatie, dus aandeel van de beroepsbevolking in de werkende bevolking, resp. uitkeringsgerechtigden). Deze ontwikkeling vloeit direct voort uit de veel kleinere (en korter durende) gezinnen, in samenhang met emancipatie-tendenzen. Dit leidt immers tot steeds meer werkenden of uitkeringstrekkers (in ieder geval individuele inkomensgerechtigden. De vraag is, hoe wij ons tegenover deze „culturele” tendens moeten opstellen. Welnu, wij stellen ons er onomwonden positief tegenover. Een ieder die kan en wil werken moet daartoe in de gelegenheid zijn. Hopelijk zal een deel van de samenleving (of de samenleving deels) bereid zijn deze inzet te vertalen in vrijwilligerswerk, resp. niet-betaalde dienst aan de ander. Het is een delicate opgave daartoe te stimuleren, zonder zo te reguleren dat vrijwilligerswerk „doodgeknuffeld” wordt.

Hiernaast dan betaalde arbeid. Er is een behoefte om per jaar tenminste 75.000 mensen meer in het arbeidsproces te betrekken. Betekent dit evenzovele banen meer? Dit hoeft niet. Men mag er vanuit gaan dat een deel van de behoefte uit deeltijdbanen bestaat. Dat geldt zowel voor arbeidsgeschikten als partieel arbeidsongeschikten. Economisch gezien is er geen fundamenteel verschil tussen arbeidstijdverkorting en meer deeltijdarbeid. Het ziet er echter naar uit dat bevordering van deeltijdarbeid meer inspeelt op een samenleving die behoefte heeft aan minder stereotype, voor ieder gelijke aantallen werkuren met dienovereenkomstig inkomen. Veel gezinnen en andere vormen van duurzame samenleving zullen gebaat zijn met de 1½ baan, in het midden latend hoe die over de partners verdeeld is.

Uit dit ene punt blijkt al dat wij de keus met betrekking tot de werkgelegenheid niet kunnen reduceren tot een modelmatige inkomensmatiging ten gunste van meer banen. In feite gaat het ook om een andere organisatie van de samenleving. Dit zal op meer punten nodig zijn. In het concept-program gaan wij er vanuit dat het mogelijk moet zijn het aantal openstaande vacatures terug te brengen tot 25.000. Het economisch belang hiervan zal duidelijk zijn. Geen bloed, zweet en tranen in termen van organisatie en nieuw kapitaal om deze banen te creëren, maar eenvoudig bestaande capaciteit benutten en aldus tegelijk voorkomen dat bedrijven of afdelingen sluiten bij gebrek aan personeel. Voor de hand liggend; maar tegelijk een gigantische opgave. Een trendbreuk die met name bij de jeugd aangepakt moet worden.

PLAN VAN DE ARBEID

De meest spectaculaire taak is echter dat het aantal uitgeschakelde arbeidsongeschikten met 120.000 vermindert en dat een daarmee overeenkomende inschakeling in 60.000 hele banen wordt bereikt. Dit is een zware opgave. Hierbij dient men te bedenken dat het aantal arbeidsongeschikten nu stijgt met een aantal van vele tienduizenden per jaar, en dat er tegelijk in hogere leeftijdsklassen een grote doorstroming is naar de pensioengerechtigde leeftijd. Anders gezegd, het gaat er in de eerste plaats om de instroom in het bestand arbeidsongeschikten sterk af te remmen. Daarvoor worden in het concept-program een aantal voorstellen gedaan. Ook de recente SER-adviesaanvraag over de sociale verzekeringen bevat het nodige terzake. Maar de hoofdinspanning zal toch moeten komen van de werknemers en werkgevers zelf; in onderneming, in sector, in bedrijfsvereniging, in regio.

In feite gaat het hier om een „plan van de arbeid”. Inkomensmatiging, arbeidsplaatsen en inschakeling in het werk (dat is zowel arbeidsmarkt als zgn. volumebeleid) moeten wezenlijk een driepoot vormen. De daarbij in het geding zijnde verantwoordelijkheid zal door werknemers en werkgevers gedeeld moeten worden. Dit is een onverbidelijke voorwaarde voor de noodzakelijke sociale innovatie. En het is deze sociale innovatie

op haar beurt, die weer bitter hard nodig is om de ook noodzakelijke technologische innovatie doorgang te kunnen laten vinden. In dit „plan van de arbeid” is doorgaande democratisering en werkelijke, concreet ingevulde gespreide verantwoordelijkheid even belangrijk als inkomensmatiging.

Het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft nog eens duidelijk gemaakt dat wij de sectorale stuurmechanismes niet mogen overschatten. Dat betekent echter des te meer dat in de ondernemingen zelf de toekomstplanning, van investeringsplan tot personeelsplanning, onderwerp van gemeenschappelijk beraad zal moeten zijn. Ik voeg daar nog aan toe dat het gebied van de sociale innovatie (daarin begrepen het arbeidsmarktbeleid en het zgn. volumebeleid in de sociale verzekeringen, maar ook de systematische bevordering van deeltijdbanen) een nieuw perspectief biedt voor in vakverenigingen georganiseerde werknemers om richting aan de toekomst te geven. Lukt dit niet, dan zal de stijging van de druk van de sociale premies onverbiddeijk doorgaan; dan zal de aftrek op de prijscompensatie ook een illusie blijken, hetgeen weer zal leiden tot grotere werkgelegenheidsproblemen. Zo geraken wij dan in een vicieuze cirkel, leidend tot een maatschappelijke explosie waarvan de breuk tussen actieven en inactieven een van de belangrijkste elementen zal zijn.

Zullen wij aan 2½ % bruto-groei en aan 1½ % meer bestedingen komen? Dat is onzeker. Het is best mogelijk dat gegeven de internationale economische ontwikkelingen er een lagere groei zal resulteren. Dat betekent overigens voor ons program weinig. Er treedt geen andere wijziging op dan dat de reële salarisontwikkeling dienovereenkomstig lager zal liggen. Laten wij wel wezen. Groei is geen doel op zichzelf. Het is ook niet de eerste voorwaarde voor de uitvoering van het program. Dat neemt niet weg, dat het concept-program expansief is. Wij lezen daar immers in, dat het CDA voor de komende jaren kiest voor:

- behouden en voor velen verschaffen van werkgelegenheid;
- nieuwe impulsen aan de woningbouw en de stadsvernieuwing;
- het waarmaken van onze financiële hulp aan de opbouw van de derde landen (dat betekent voor ons ook minder consumeren en meer exporteren);
- het fundamenteel behouden van ons stelsel van sociale zekerheid (dat betekent volumebeleid, dus minder arbeidsongeschiktheid en ziekte).

Al deze vier punten leiden in beginsel tot meer werken, tot meer productie. Maar is het om dit méér begonnen? Neen. „Waar het immer echt om gaat” is de vraag of wij de inschakeling in het werk over zovelen mogelijk willen spreiden of niet. Toch is het niet alleen een zaak van spreiding en onderverdeling. Ik houd het erop dat sectoren als bouw, energiebesparing en dienstverlening elkaar, in onze samenleving voldoende werk opleveren. Dan spreek ik nog niet eens over de hierboven

genoemde wens, dat wij in de verhouding van produktie en consumptie weer komen tot een overmaat, die ons in staat stelt middelen, geproduceerd door ons, aan de Derde Wereld over te dragen. Neen, economische stagnatie is meer een keuze van mens en samenleving dan een natuur-wetenschappelijke uitkomst.

IMPASSES DOORBREKEN

Het doorbreken van de sociaal-economische impasse is niet alleen een zaak van sociale en technologische innovatie. Om de impasses te doorbreken zijn meer doorbraken nodig. In het concept-program is getracht daar samenhangende aanzetten toe te geven. In de belastingparagraaf bijvoorbeeld wordt gepleit voor een stroomlijnen, verminderen van aftrekposten, tesamen met een vermindering van de sterk progressieve tarieven over de hele linie. Tegelijk wordt een verschuiving van directe naar indirecte belastingen bepleit. Daarbij moet het natuurlijk vooral gaan om de minder essentiële levensbehoeften; resp. juist die goederen die bij te sterk gebruik nadelige effecten hebben voor gezondheid van mens en samenleving. Evenzeer vindt men maatregelen in het kader van een nationaal spaarbeleid.

Men moet deze zaken in onderlinge samenhang zien. Het gaat er dus niet alleen om de afwenteling van belastingen op arbeidskosten te verminderen, maar ook om fiscale voorwaarden te scheppen, meer te sparen en minder te consumeren. Bij het denken over de consumptie komen wij er overigens niet met „macro-categorieën”. Neen, het gaat er ook om invloed uit te oefenen op de kwestie waaraan het geld wordt besteed. Daar zijn ook belangrijke bijstellingen nodig. Een voor de hand liggend punt daarbij is de energieconsumptie. Zeker nu het concept-program bepleit om voorshands geen uitbreiding te geven aan de toepassing van kernenergie in ons land, stelt zich de eis van de energiebesparing én de vergroting van efficiency van energie des te nadrukkelijker.

Isolatie als besparingsbron in de grootste verbruikscategorie „de verwarming” is dan evenzeer van belang als de benzine die nu met het huishoudelijke elctriciteitsverbruik de snelste groeier van het energieverbruik is. Integratie van warmte en kracht op allerlei manieren. Geforceerde verschuiving van olie naar kolen om onze bijdrage te leveren aan de Europese noodzaak om de olie-importen te verminderen. Ziehier een van de speerpunten om stagnatie in produktie en consumptie te doorbreken. Mogelijk, mits de wil en de bereidheid aanwezig zijn om levensgewoonten aan te passen.

VOLKSHUISVESTING

Dan de keus in ons consumptiepatroon ettelijke miljaren van onze bestedingen te verschuiven naar volkshuisvesting en stadsvernieuwing. Dit is een sociaal imperatief. Dit sociale imperatief vloeit ook voort uit een

consequent minderhedenbeleid. Nieuwkomers met vaak grotere gezinnen hebben ook een woonrecht. Is er een verschuiving van het totaal van onze consumptieve bestedingen ten gunste van het wonen mogelijk? Ja! Laten wij ons bijvoorbeeld realiseren, dat de doorsnee Nederlander nu evenveel aan auto „verrijdt" als hij „verwoont". De afremming van de auto door de overheid middels een belastingheffing van een derde van de autokosten ten spijt. Ten spijt ook het feit dat de woningbouw daarom waarschijnlijk minder aan belasting oplevert als er aan subsidies terugvloeien (dit alles althans als men afziet van de betekenis van in de bouw verdiend inkomen voor de collectieve sector).

Een van de controversiële voorstellen in het program is het daarheen te leiden, dat over vier jaar de Nederlander 2 % meer van zijn inkomen dan nu aan het huis besteedt. De harde argumenten voor een dergelijke bijstelling verdienen een aparte beschouwing. Hier beperk ik mij tot een drietal punten:

- de bouwkosten zijn harder gestegen dan de huren;
- de structurele verhoging van de rentekosten zijn nog niet in de prijs verdisconteerd;
- de kwaliteit van de woning is verbeterd. Hiermee is natuurlijk niet het laatste woord gezegd over de verhoging van de huurquota in de consumptie.

Waar ik hier echter op wil wijzen is dat de afremming van de autokosten met 2 % van de totale consumptieve bestedingen de meer 'consumptie' aan bouw kan financieren. Waar beide categorieën goed zijn voor een 10 % van de bestedingen, is het inderdaad de vraag of het mogelijk is in 20 % goedkopere, zuinigere auto's te rijden resp. daarin wat minder kilometers te rijden. Ik denk het wel, maar het zal toch moeilijk zijn. Deze vergelijking toont overigens nog iets anders aan, namelijk de vragen van inkomensverdeling die achter deze verschuivingen schuil gaan. De één kan op zijn auto bezuinigen. Het inkomen van de ander is zo laag, dat hij die auto niet eens heeft. Alleen al daarom verdient de extra huurverhoging zorgvuldige heroverweging.

En wat te zeggen van al degenen die nu profiteren van een in relatie tot hun inkomen zeer goedkope woning? Is die specifieke 'achterstand' in huurniveau daar niet groter en meer te bekritisieren dan de algemene achterstand in huurniveau? En wat te denken van deze vraag: is het a-sociale aspect in extra huurverhogingen niet goeddeels te compenseren door een toereikend aanbod in juist de 'goedkope' woningen te verzekeren?

Natuurlijk is het vrij willekeurig de verschuivingen in het consumptie-en bestedingspatroon te versmallen tot die tussen auto en huis. Er is natuurlijk veel meer in het geding. Neem bijvoorbeeld de sector *volksgezondheid*. Het wordt steeds duidelijker dat deze kostenpost of bestedingscategorie, die reeds meer dan 10 % van het totaal uitmaakt, ook actiever beheerst zal moeten worden. Maar realiseren wij ons wel

voldoende dat consumptie van bepaalde artikelen — ik noem slechts als voorbeeld roken, maar er is natuurlijk veel meer — een fors effect heeft op de volksgezondheidskosten? Voedings- en levensmiddelen, de wijze van autogebruik inclusief (verkeersongevallen!) zijn een belangrijke factor in 'de vraag' die op de gezondheidszorg wordt uitgeoefend.

Het concept-programma geeft er gelukkig veel aandacht aan. Hetzelfde geldt voor de benadrukking van de zelf-zorg en mantel-zorg. Cruciaal bij dit alles lijkt mij de constatering dat „het wegvallen van sociale hulpstructuren als bijstand in familie, burenhulp en pastorale zorg, velen ongewild en onbedoeld in het vangnet van de medische sector brengt”. Als wij erin slagen in de gezondheidszorg de groei af te remmen en de zorg qua kosten-aandeel in de nationale bestedingen te stabiliseren op het huidige niveau, vinden wij andermaal de ruimte voor 'het wonen'.

Het concept 'Om een zinvol bestaan' is doortrokken van een visie om mensen meer te betrekken bij de samenleving. Verschuivingen in de organisatie van het werk en veranderingen in het productie- en consumptiepatroon zijn niet alleen uitkomst, maar ook voorwaarde voor de betrokkenheid van de burgers in al hun geledingen. Een organisatie van de samenleving die de betrokkenheid van de mens en de oriëntatie door de mens tot uitdrukking brengt. Een belangrijke voorwaarde daartoe is inderdaad de economie dichter bij de burger te brengen en in ruimere zin voortdurend te werken aan de integratie van de burgers in de samenleving. Dit centrale element komen wij in het program steeds weer tegen. De visie op de inschakeling van de mens in de arbeid versterkt dit en is tegelijk voorwaarde voor de ontwikkeling van de rol van de vrouw in de samenleving; de zgn. *emancipatie*. Emancipatie die nu niet alleen meer gaat om gelijkberechtiging maar ook om een andere organisatie van de samenleving. Met alle consequenties van dien ook voor de man. Het totaalresultaat is echter wel een verdere integratie van de samenleving.

Diezelfde integratiefunctie vinden wij ook in de *volwasseneneducatie*. De opbouw hiervan is nog een zaak van zoeken en tasten. Dat maakt haar echter niet minder wezenlijk. Hopelijk zullen afbakeningsdisputen binnen de departementen van Onderwijs en CRM niet remmend werken; en hopelijk zullen bedrijfsleven, werkgevers en werknemers samen een vruchtbare samenwerking ook met het onderwijsveld ontwikkelen.

In feite is het *buurt- en verenigingswerk* ook zulk een 'integrerende' activiteit. Datzelfde geldt voor het *minderhedenbeleid* en een *pluriform media-aanbod*. In feite gaat het er steeds weer om via een specifieke identiteit, waarin men zich kan herkennen, te voorkomen dat mensen vereenzamen en te bevorderen, dat zij via maatschappelijke groepen en structuren geïntegreerd worden in een samenleving, die functioneert als een samenhangend weefsel van vele identiteiten. Geen de-personalisierende neutrale opzet maar een in sociale structuren samengevatte en gemotiveerde samenleving. Daar waar het vrijwilligerswerk en de bijzon-

dere richting zo sterk bepleit wordt, is het in feite om dezelfde reden. Integratie ook voor *gehandicapten* en meer in het algemeen voor iedere groep die in de verdrukking zit. Terecht staat in het hoofdstuk 'justitie en binnenlandse zaken' dat er steeds weer nieuwe groepen van mensen zijn die in een achterstandsituatie geraken en dat juist daarin politieke verantwoordelijkheden liggen.

Dit integratie-aspect zal ook in de economie vitaal blijken. Het gaat er om de vervreemding te verminderen. In de bedrijven daar waar het gaat om de gezamenlijke toekomstplanning. Maar ook bijvoorbeeld in de volksgezondheid waar de eigen verantwoordelijkheid en het begrijpen wat er aan de hand is vitaal is. In feite doet diezelfde nadruk op de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van de burgers ons ook pleiten voor de bevordering van het eigen woningbezit; ook of wellicht juist in een situatie waarin de sociale woningbouw zo benadrukt moet worden. Waarom zouden lagere inkomensgroepen geen eigen woning mogen hebben? Zo kan ik doorgaan.

Bij dit alles gaat het eigenlijk niet om de economie maar veel directer om de ontwikkeling van de samenleving zelf. Het bouwen steeds weer aan een organisch weefsel waarin vrije mensen zich kunnen ontplooiën, in dienstbaarheid aan elkaar.

Overheidsbeleid en de kwaliteit van de arbeid

A. A. van Duijn*

INLEIDING

Het streven naar een grote mate van werkgelegenheid is in de loop der tijd in veel landen een belangrijke doelstelling van het overheidsbeleid geweest. Zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog is aan deze doelstelling veel aandacht besteed. Door de Sociaal-Economische Raad is in 1956 volledige werkgelegenheid als een van de vijf centrale doelstellingen van het sociaal-economisch beleid geformuleerd; de andere doelstellingen hadden betrekking op een evenwichtige betalingsbalans, economische groei, een stabiel prijsniveau en een redelijke inkomensverdeling. Aan deze doelstellingen van sociaal-economisch beleid werd in 1976 het selectieve groeibeleid toegevoegd. In het advies van september 1976 van de SER inzake een aantal aspecten van het sociaal-economisch structuurbeleid in de periode 1975-1980 wees de Raad op het belang van het opnemen van elementen van immateriële aard in de sociaal-economische doelstellingen. In dit advies en in de Nota van de regering met betrekking tot de selectieve groei wordt om deze reden dan ook gesproken van selectieve groei, waarmee wordt bedoeld dat met de gevolgen van de economische groei voor het milieu, grondstoffen, ruimtelijke ordening en dergelijke rekening dient te worden gehouden. Dit mag echter weer niet ten koste gaan van de werkgelegenheid, reden waarom het in laatstgenoemde nota gaat om continuïteit en selectiviteit. De Raad voor de Arbeidsmarkt sprak eveneens in 1976 over optimale werkgelegenheid waarmee onder andere bedoeld werd dat werknemers in hun werksituatie gelegenheid dienen te krijgen zich te ontplooiën.

Deze toenemende aandacht voor volwaardige arbeid en soortgelijke ontwikkelingen op de andere terreinen brengt *dr. J. W. de Pous* in het jaarverslag van de Sociaal-Economische Raad over 1979 tot de conclusie dat naast kwantitatieve aspecten ook kwalitatieve en rechtvaardigheidsaspecten meer op de voorgrond treden. De Pous pleit voor een hernieuwde gedachtenwisseling in de kader van de SER omtrent de actuele betekenis van de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid met name ook in hun onderlinge samenhang.

* Drs. Van Duijn is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

HET REALISEREN VAN DE DOELSTELLING VAN VOLLEDIGE WERKGELEGENHEID

Sedert de tweede helft van de jaren zestig is er sprake van een toenemende werkloosheid waartegenover tot ongeveer medio 1971 nog een openstaande vraag stond die deze werkloosheid overtrof, maar nadien overtrof het aanbod van arbeid voortdurend de vraag waardoor er sprake was van een absoluut tekort aan werkgelegenheid. Met een indrukwekkende hoeveelheid maatregelen is sedertdien getracht het kwantitatieve tekort aan werkgelegenheid terug te dringen. Met het weergeven van de meest recente werkloosheidscijfers nl. 229.500 in de maand mei 1980, ofwel 5,4 % van de afhankelijke beroepsbevolking kan men zich een oordeel over de effectiviteit van dit beleid vormen. In feite is dit een situatie die zo'n vijftien jaar geleden als onmogelijk werd gehouden. De deskundigen waren het er in die dagen vrijwel over eens dat het sociaal-economisch beleid zo goed ontwikkeld was dat omvangrijke werkloosheid zich niet kon voordoen. Zo schreef bijv. *Tinbergen*: „Nu er twintig jaren verlopen zijn sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, kunnen wij vaststellen dat de conjunctuurgolf tot zulke kleine afmetingen is teruggebracht, dat zij niet veel kwaad meer kan doen”.¹ *Rutten* was niet minder optimistisch en wees op het leerproces dat het beleid doormaakt waardoor het mogelijk zou zijn sterke conjuncturele fluctuaties te vermijden hoewel hij niet uitsloot dat: „.... in de toekomst wellicht toch elementen van het cyclische patroon blijven opduiken”.²

In de jaren zeventig is het optimisme over de stuurbaarheid van de sociaal-economische ontwikkelingen aanzienlijk getemperd, hetgeen voor *Vermaat* aanleiding was om in zijn oratie het beleid onder de loep te nemen³. Hij constateert dat de effectiviteit van het sociaal-economisch beleid om een aantal redenen is afgenomen, w.o.:

- inconsistente doelstellingen;
- tekorte tijdshorizon;
- gebrekkig instrumentarium.

Wat de inconsistente doelstellingen betreft stelt deze auteur dat de gangbare beleidsdoelen te vaag zijn geformuleerd. Nadere precisering is nodig om beleidsafwegingen mogelijk te maken omdat het in de praktijk gaat om doeleinden die met elkaar concurreren. Volgens *Vermaat* is het waarschijnlijk de fout van de afgelopen periode geweest dat men teveel tegelijk heeft willen veranderen. Wat het tekortschietend instrumentarium betreft is vooral de structurele kant zwak ontwikkeld, hetgeen vermoedelijk het resultaat is van een wisselwerking tussen de aard van ons economisch bestel met een immanente voorkeur voor globaal werkende instrumenten en de neiging van policy-makers om binnen te korte termijn te denken.

¹ J. Tinbergen: De les van vijftig jaar; 1963.

² F. W. Rutten: Over het macro-economisch beleid voor de middellange termijn; De Economist; 1968.

³ A. J. Vermaat: Beleid onder de loep; Beleid en maatschappij; 1976.

Ook Pen oefent felle kritiek uit op het instrumentarium en de doelstellingen van de economische politiek. De beleidsinstrumenten zijn — volgens hem — in ieder geval zoekgeraakt of hebben wellicht zelfs nooit bestaan. Met de doelstellingen van het beleid is het anders gesteld: „de echte doelstellingen zijn anders dan wat daarvan officieel wordt meegedeeld: de regering wil vóór alles populair blijven. Zij mikt op de instandhouding van alles wat modaal is (—). De basis bepaalt wat er gebeurt. Helaas houdt de basis er tegenstrijdige doelstellingen op na (—). Deze strijdigheid der doelstellingen vormt het ware democratische dilemma van de jaren zeventig en het is met dit dilemma dat we de jaren tachtig ingaan”. In 't Veld tenslotte wijst er op dat het voortdurend in ongewijzigde vorm nastreven van doelstellingen de interactieve ontwikkeling van beleid, systeemkritiek en wijzigingen in oordelen van burgers miskent⁴.

Deze kleine bloemlezing van kritieken op het instrumentarium, de doeleinden en de resultaten van de economische politiek laat weinig aan duidelijkheid te wensen over en toont aan dat onder veel economen de opvatting heeft postgevat dat de effectiviteit van de economische politiek bij het binnentreden van de jaren tachtig weinig indrukwekkend is.

Van Eijk stelt in een uitvoerig overzicht van de ontwikkelingen in de voorbereiding van de Nederlandse economische politiek dat er in de loop der tijd ontwikkelingen in de structuur van de economie op gang zijn gekomen die hoewel ze ieder afzonderlijk bewust werden gekozen, tegelijkertijd gevolgen hadden die niet in overeenstemming waren met de doelstellingen. De consequenties van een aantal ontwikkelingen konden niet steeds worden onderkend, terwijl ze evenmin met de bestaande economische modellen volledig geanalyseerd konden worden.⁵ Een van de belangrijkste voorwaarden om uit de moeilijkheden te komen is — aldus Van Eijk — een beter functioneren van de arbeidsmarkt. Op enkele aspecten hiervan zal in de volgende paragrafen nader worden ingegaan.

KNELPUNTEN OP DE ARBEIDSMARKT

Gezien de genoemde moeilijkheden met betrekking tot de werkgelegenheidsontwikkeling mag de werking van de arbeidsmarkt zich in een toenemende belangstelling verheugen. In de nota *Knelpunten op de arbeidsmarkt* van het ministerie van Sociale Zaken⁶ worden de volgende categorieën van knelpunten op de arbeidsmarkt vermeld:

1. kwantitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt;
2. kwalitatieve discrepanties, en
3. institutionele belemmeringen.

⁴ R. J. In 't Veld: *Over grenzen van bestuur*; 1978.

⁵ C. J. van Eijk, *Ontwikkelingen in de voorbereiding van de Nederlandse economische politiek*; *Maandschrift Economie*; 1979.

⁶ *Knelpunten op de arbeidsmarkt*; Nota van het Ministerie van Sociale Zaken; zitting 1979-1980; nr. 15960.

Onder deze drie categorieën worden in totaal 27 knelpunten behandeld die de arbeidsmarkt in zijn werking belemmeren. Als enkele van deze knelpunten zijn bij wijze van voorbeeld te noemen: geringe mobiliteit, eenzijdige werving van personeel, slechte arbeidsomstandigheden, onvoldoende scholingsmogelijkheden en tekortschietende scholingsbereidheid van werklozen.

Aan enkele van de kwalitatieve aspecten zal hier enige aandacht worden geschonken en wel met name omdat — zoals hiervoor weergegeven — deze kwalitatieve aspecten steeds meer nadruk krijgen. Overigens zij opgemerkt dat het uit het in de vorige paragraaf gestelde duidelijk zal zijn geworden dat een geïsoleerde aanpak van problemen steeds minder effectief kan worden geacht. In een moderne samenleving hangen tal van ontwikkelingen met elkaar samen; deze samenhang zal in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid eerder groter worden dan kleiner. Het inschatten en afwegen van effecten van genomen maatregelen op tal van gebieden wordt daarmee van toenemende betekenis voor beleidsevaluatie. Deze grote samenhang tussen relevante gebieden leidt ertoe dat de perceptie van een probleem zeer sterk kan verschillen, mede omdat er veelal allerlei belangen in het spel zijn. Een adequate manier van beleidsvoering dient derhalve gebaseerd te zijn op inzicht in de samenhang tussen problemen. Het is denkbaar dat patronen van samenhangende problemen beter aan te pakken zouden kunnen blijken te zijn dan de samenstellende delen daarvan.

KWALITATIEVE ASPECTEN VAN VRAAG EN AANBOD OP DE ARBEIDSMARKT

Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is eind 1977 het rapport „Over Sociale Ongelijkheid” gepubliceerd waarin de verdeling van een aantal arbeidskenmerken is onderzocht. Uit dit rapport (pag. 115) blijkt dat banen met weinig intrinsieke voordelen met name ongelijk verdeeld zijn over groepen, onderscheiden naar beroepsniveau en leeftijd. Ook is er een tendens dat deze banen meer voorkomen bij lager opgeleiden dan bij hoger opgeleiden. Mede op grond van verschillende andere onderzoeken wordt dan ook geconcludeerd dat het opleidingsniveau sterk bepalend is voor de intrinsieke aspecten van de arbeid en het niveau van toetreding tot de arbeidshierarchie. Na de publikatie van genoemd rapport zijn er in ons land nog enkele andere onderzoeken verschenen die betrekking hebben op de arbeidskenmerken. Door het CBS werd de arbeidskrachtentelling 1975 gepubliceerd waarin gedetailleerde cijfers naar bedrijfstakken en beroepsgroepen zijn opgenomen voor wat betreft het voorkomen van een aantal inconvenienten. Zo vindt 29,3 % van de werknemers zijn werkomgeving lawaaiïerig, 10,9 % vindt zijn werkomgeving onhygiënisch, terwijl 31,5 % zijn werk gevaarlijk vindt.

In het rapport van het IVA „Kwaliteit van de arbeid” (1977) werd ge-

vraagt naar de problemen van werknemers in de werksituatie. 36,2 % ervaart gevaarlijke en ongezonde werkomstandigheden als een probleem, 29,5 % noemde onaangename werkomstandigheden, 44,8 % klaagde over te geringe promotiemogelijkheden, 35,7 % had te weinig vrije tijd en 34,5 % van de gehuwde werkende vrouwen zag de gezinsbelasting als problematisch.

De kwalitatieve aspecten aan de aanbodzijde kunnen worden onderscheiden in objectieve en subjectieve aspecten. De *objectieve* elementen van de kwaliteit van de aangeboden arbeid zijn die elementen, die voor een ieder waarneembaar en controleerbaar zijn en betreffen bijv. het opleidingsniveau. De *subjectieve* factoren betreffen de percepties van de werknemers. In het onderstaande volgen enkele conclusies uit de internationale literatuur met betrekking tot deze percepties. Op dit terrein bestaat reeds lange tijd een onderzoektraditie. In 1977 is door de ILO een groot aantal internationaal vergelijkbare onderzoeken met elkaar vergeleken. De belangrijkste conclusies zullen hier worden weergegeven⁷. De term die in dit verband gebruikt wordt om de percepties, de gedragingen en dergelijke van de werknemers weer te geven luidt: *job satisfaction*. Job satisfaction geeft derhalve een psychologische gesteldheid weer, waarvan het meten (uiteraard) bijzonder gecompliceerd is. In veel gevallen wordt de invloed van deze vorm van satisfaction bestudeerd op het gedrag van werknemers, dat zich onder andere kan uiten in absentisme, een groot verloop, lage produktiviteit en dergelijke. In veel landen houdt het overheidsbeleid zich met deze zaken bezig en wel met name met:

- de invloed van de houdingen van de werknemers op de macro-economische produktiviteit;
- de kosten, die ontstaan door verzuim, verloop, stakingen en dergelijke;
- het arbeidsethos;
- de quality of life en de invloed van het werk op het algemene welzijn van de werknemer.

In een aantal landen zijn onderzoeken verricht naar de job satisfaction. Uit de resultaten van deze nationale onderzoeken zijn een aantal conclusies mogelijk. Opvallend is de overeenstemming in de hoogte van de percentages van werknemers die tevreden zijn met hun werk, hetgeen eerder een aanwijzing is dat er iets mis is met deze cijfers dan dat men mag concluderen dat het wel goed zit met de arbeidstevredenheid. Gegeven de grote verschillen in de genoemde landen in ontwikkelings-, economische- en demografische structuur, inkomensniveau en dergelijke, is grote voorzichtigheid bij de interpretatie van deze gegevens geboden. De verklaring, die voor dit verschijnsel wordt gegeven luidt, dat job satisfaction een psychologische karakteristiek is die dynamische eigenschappen heeft. Deze dynamiek dwingt de werknemer naar een meer

⁷ J. L. Thurman: (ILO); Job Satisfaction, an international overview; International Review, 1977.

satisfied state: „Dissatisfaction is generally an unstable and transitional state, one that is changed”.⁸ Deze veronderstelling wordt in zekere zin bevestigd door de constatering, dat in het algemeen blijkt dat de tevredenheid van werknemers over de specifieke aspecten van hun functie aanzienlijk geringer is. Een aantal van deze aspecten kunnen nader worden onderzocht:

- carrière-vooruitzichten; vrijwel uit alle onderzoeken blijkt dat werknemers meer geïnteresseerd zijn in promotie dan in het inkomen of andere functie-aspecten. Zeker de helft (en waarschijnlijk meer) van alle werknemers is ontevreden met zijn carrière-vooruitzichten en ongeveer 25 % meent dat zij helemaal geen vooruitzichten hebben. In vergelijking met andere aspecten die aan functies zijn verbonden is de tevredenheid met dit aspect het geringst;
- inhoudelijke aspecten van de functie of de werkintrinsieke factoren. Ook aan deze aspecten wordt door werknemers grote betekenis toegekend; de tevredenheid hiermee is groter dan met de carrière-vooruitzichten, maar blijkt nog in belangrijke mate achter te liggen bij andere aspecten.

Zoals reeds opgemerkt reageren werknemers individueel op onbevredigende werksituaties; dat wil zeggen dat ze proberen zich aan deze situaties te onttrekken. Zo stelt *Van Wezel*: „Er zijn duidelijk aanwijzingen dat ziekteverzuim, verloop en geringe werkmotivatie mede hun oorzaak vinden in een onbevredigende werksituatie ten aanzien van zowel inconveniënten als arbeidskwaliteit”.⁹ Het blijkt derhalve dat er een positieve samenhang bestaat tussen slechte werkomstandigheden en omvang van het ziekteverzuim. *Philipsen* onderscheidt drie vormen van verzuim naar oorzaak:

- objectieve syndromen, hierbij is de verzuimnoodzaak onbetwistbaar;
- acute aandoeningen van de luchtwegen;
- objectief-subjectieve syndromen.

Bij de twee laatstgenoemde oorzaken speelt het subjectieve element een rol hetgeen betekent dat de werknemer zelf bepaalt of hij al dan niet zal gaan werken. In dit verband wordt in het rapport van de WRR „Maken wij er werk van?” geconstateerd dat meer dan de helft van de verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijven te verklaren is uit verschillen in arbeidsomstandigheden. Ziekteverzuim wordt hier dan ook duidelijk gehanteerd als een signaal van dieper gelegen oorzaken. De verzuimfrequentie is het laatste decennium sterk toegenomen terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de gezondheidstoestand van de burgers in het algemeen verslechterd is. Interessant is dat de stijging in frequentie niet ontstaat omdat dezelfde mensen vaker verzuimen, maar omdat er meer mensen zijn die gaan verzuimen; het aantal zgn. „nul-verzuimers” neemt dus steeds meer af.

⁸ D. S. Seashore: *Defining and measuring the quality of working life*; 1975.

⁹ J. van Wezel e.a.: *De verdeling en de waardering van arbeid*; 1976.

De genoemde en andere onderzoeken zijn onderling moeilijk vergelijkbaar maar toch kunnen er een aantal algemene conclusies worden getrokken. Arbeid waar de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden veel te wensen overlaat wordt vrij algemeen afgewezen. Dergelijke inconvenienënten behoeven geen beletsel te zijn als er belangrijke intrinsieke beloningen tegenover staan, maar bij de arbeid waar het hier om gaat is dit veelal niet het geval, terwijl het doorgaans evenmin hoog betaalde arbeid is. Men zou kunnen stellen dat de intrinsieke aspecten door de werknemers belangrijker worden gevonden wanneer zij eenmaal een bepaald minimumniveau in de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de extrinsieke aspecten hebben overschreden. Naarmate men meer ervaring heeft met de intrinsieke aspecten van het werk kent men hier ook meer betekenis aan toe. Wat de verdeling van deze kenmerken betreft zijn er aanwijzingen dat deze samenhangt met geslacht, opleiding, beroep en bedrijfstak. In dit verband concludeert *Van Wezel*: „Lager opgeleiden en arbeiders waarderen de ontplooiingsgelegenheid duidelijk negatiever dan hoger opgeleiden en employés. Zij spreken zich ook negatiever uit over andere intrinsieke werkaspecten, zoals de mate van autonomie in het werk. De verschillen in intrinsieke werkaspecten worden als meer ongelijk beleefd dan de verschillen in extrinsieke aspecten, zoals het loon”.

Bij beschouwingen over de oorzaken van de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden spelen technische en economische factoren de belangrijkste rol. Over de invloed van technologische ontwikkelingen op de kwalificatiestructuur van de arbeidsplaatsen lopen de opvattingen sterk uiteen. Lange tijd is men van mening geweest dat de technologische ontwikkeling een algemene niveauverhogende invloed zou uitoefenen op de arbeidsplaatsenstructuur. Deze optimistische visie is echter langzamerhand door een meer pessimistische verdrongen. Op grond van een aantal onderzoeken zoals bijvoorbeeld van Bright in de VS en *Kern en Schumann*¹⁰ in West-Duitsland wordt vaak gesteld dat onder invloed van technologische vernieuwing weliswaar hoogwaardige functies worden gecreëerd maar dat daarentegen het aantal functies waarvoor weinig of geen scholing vereist is nog sneller toeneemt. Technologische vernieuwingen worden geïnduceerd geacht door kostenoverwegingen: zij moeten de arbeidsproductiviteit vergroten en de arbeidskosten verlagen. Hierbij gaat het dus om de vervanging van mankracht door machines en om vereenvoudiging van het werk. Deze tendenzen leiden zelfs tot wat Kern en Schumann noemen een polarisering tussen werk dat aanzienlijke kenniseisen stelt, en minder geschoold werk, zowel in de directe productie-arbeid als in de indirecte sfeer. Hoe men echter ook in de literatuur denkt over de omvang van de genoemde in- en uitschakelingstendenties van geschoolde resp. ongeschoolde arbeid, vrij eensgezind is men in de opvatting dat de technologische voortgang de lichamelijke belasting vermindert en de psychische belasting doet toenemen.

¹⁰ Kern und Schumann, *Industriearbeit und Arbeiterbewusstsein*, 1978.

In de hiervoor besproken opvattingen omtrent de eventuele gevolgen van de technologische vernieuwingen wordt in het algemeen weinig aandacht geschonken aan de organisatie van het arbeidsproces. Uit een onderzoek van *J. in 't Veld* blijkt bijv. dat traditionele principes van arbeidsverdeling, taakafbakening en coördinatie bijzonder moeilijk door nieuwe inzichten zijn te vervangen. Het blijkt dat de organisatiestructuur vaak gewoontegetroou zodanig wordt ingericht dat de onplezierige arbeidskenmerken in overgrote meerderheid bij de lagere functies terecht komen.

Hierboven is er reeds op gewezen dat in veel landen de regeringen maatregelen hebben genomen om de problemen op het onderhavige niveau te bestrijden. Zelfs op internationaal niveau wordt hieraan aandacht geschonken. In juni 1978 heeft het *Economisch-Sociaal Comité* van de Europese Gemeenschap een advies uitgebracht omtrent een resolutie van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen op het punt van de veiligheid en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats. De situatie van de veiligheid op de arbeidsplaats blijkt, aldus dit advies, ondanks de verrichte inspanningen ernstig, terwijl de voortgaande technologische ontwikkelingen voortdurend nieuwe risico's doen ontstaan. Op communautair niveau worden een zestal te voeren acties voorgesteld, waar onder

- het streven naar integratie van de veiligheid in de verschillende fasen van ontwerp, produktie en exploitatie;
- het vaststellen van limieten voor verontreiniging en voor schadelijke invloeden; alsmede
- de ontwikkeling van toezicht op veiligheid en gezondheid en coördinatie en bevordering van onderzoek.

De internationale arbeidsorganisatie (de ILO) heeft eind 1976 besloten tot het *International Program for the Improvement of Working Conditions and Environment* (de PIACT naar zijn Franse afkorting). De belangrijkste doelstelling van dit programma is het stimuleren van de lidstaten om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Wat deze stimulans dient in te houden hangt natuurlijk af van het niveau van ontwikkeling in de betrokken landen, maar het belang schuilt er in dat de ILO op dit terrein stimulerend optreedt. Naast het World Employment Program dat primair op werkgelegenheidscreatie is gericht besteedt de ILO dus eveneens uitdrukkelijk aandacht aan de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsintrinsieke aspecten.

De maatregelen die in afzonderlijke landen worden genomen met betrekking tot de humanisering van de arbeid zijn veelal slechts gericht op verbetering van de veiligheid, de gezondheidssituatie of het wegnemen van inconveniënten. Met andere woorden: het gaat voornamelijk om de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden. De werkintrinsieke aspecten komen in de wetgeving van de afzonderlijke landen lang niet overal voor

of slechts zeer summier. Dit is echter bijv. wel het geval in Noorwegen en Denemarken. In Noorwegen is bij de wet geregeld dat de arbeidsplaats de werknemer in staat moet stellen zich beroepsmatig en individueel te ontplooiën. In dit verband wordt gesteld dat de werknemer in de gelegenheid dient te zijn verantwoordelijkheid te dragen, over informatie moet kunnen beschikken die nodig is om de productie naar behoren te verrichten, op de hoogte wordt gehouden van de geplande ontwikkelingen e.d. Ook in Duitsland en Frankrijk wordt in deze richting gewerkt. Zo wordt in Duitsland in het onderzoekprogramma voor humanisering van de arbeid (1974) gesteld: dat het voor de individuele werknemer wezenlijk is in hoeverre hij zijn arbeid zelf kan inrichten en verantwoorden. Hij dient volgens dit programma beschermd te worden tegen arbeid van slechte kwaliteit. In Frankrijk is het vooral de ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) dat bij zijn onderzoek aandacht schenkt aan de intrinsieke elementen van arbeid.

De Gier¹¹ concludeert op basis van een Duits onderzoek betreffende de evaluatie van het humaniseringsbeleid in zeven Westerse landen dat de initiatieven voor humanisering van de arbeid in de zestiger jaren op ondernemingsniveau tot stand kwamen, terwijl later — zo rond het midden van de zeventiger jaren — de overheden zich voor deze problematiek gingen interesseren en er beleidsprogramma's, subsidieregelingen en wetgeving tot stand kwamen. Hoewel er tussen de onderzochte landen vooral wat de laatstgenoemde overheidsbemoediging betreft nogal verschillen bestaan. Uit dit betreffende onderzoek komt echter naar voren — nog steeds aldus De Gier — dat naarmate de institutionalisering van de humanisering van de arbeid verder toenam ook de conflicten rond deze problematiek groter werden. Met name zou dit blijken uit de verschuiving van de aandacht voor bijv. werkstructurering naar bijv. veiligheid en medezeggenschap.

In Nederland is door de Tweede Kamer op 17 juni 1980 het *Wetsontwerp Arbeidsomstandigheden* aanvaard. De wetgeving is in ons land op dit gebied sedert de Kinderwet-Van Houten (1874) snel voortgegaan. Deze arbeidsomstandighedenwet zal de reeds sedert 1934 geldende Veiligheidswet, die als verouderd wordt beschouwd, gaan vervangen. De Veiligheidswet bevat voornamelijk een reeks van „technische" voorschriften voor de veiligheid en gezondheid van werknemers, waarbij de verantwoordelijkheid voor deze veiligheid en gezondheid grotendeels bij de werkgever ligt. In de Arbeidsomstandighedenwet wordt veiligheid en gezondheid voorwerp van gezamenlijk overleg tussen werkgevers en werknemers. Deze nieuwe wet gaat echter veel verder en breidt genoemd overleg uit tot het welzijn in de arbeidssituatie, hetgeen betekent dat ook aan de organisatie en kwaliteit van de arbeid aandacht wordt geschonken. Het gaat hierbij zoals de naam „Arbeidsomstandighedenwet" tot uitdrukking tracht te brengen om al die factoren die in het arbeids-

¹¹ H. G. de Gier: Economische crisis en humanisering van de arbeid; E.S.B. van 20-8-80.

milieu en met betrekking tot de werkende mens een rol spelen. (Memorie van Toelichting, pag. 7). Of met andere woorden: om het welzijn dat in verband met de arbeid te maken heeft met de ruimte die de arbeidsomstandigheden, de arbeidsorganisatie en de arbeidsinhoud bieden voor de eigen verantwoordelijkheid, inbreng en creativiteit van de werknemers (Memorie van Antwoord, pag. 8).

CONCLUSIES

De doelstellingen van het sociaal-economisch beleid en de instrumenten om dit beleid uit te voeren zijn sterk in discussie. Bij alle sociaal-economische problemen waar wij thans mee te maken hebben, speelt de arbeidsmarkt een belangrijke rol. De accentverschuiving die in de genoemde doelstellingen valt waar te nemen van kwantiteit naar kwaliteit doet zich zeker eveneens voor op het terrein van de werkgelegenheid en betreft met name de volwaardige werkgelegenheid. Met betrekking tot deze volwaardige werkgelegenheid doen zich talloze problemen voor waardoor er omvangrijke kosten ontstaan door o.a. ziekteverzuim en dergelijke. In een aantal Westerse landen trachten de nationale overheden verbeteringen in deze situatie aan te brengen.

Het Europees Parlement - balans na één jaar

F. H. A. J. M. Micklinghoff*

De balans opmaken van één jaar direct gekozen Europees Parlement is geen gemakkelijke opgave. De „Europa-enthousiasten” hebben alle reden om teleurgesteld te zijn. De „Europa-pessimisten” hebben echter geen gelijk gekregen. De hooggestemde verwachtingen zijn niet beantwoord, het fiasco is uitgebleven.

AANPASSING VAN HUISHOUDELIJK REGLEMENT AAN DE NIEUWE SITUATIE

Wanneer men had verwacht dat het direct gekozen parlement een belangrijke invloed zou gaan uitoefenen op de Europese politiek, dan kan men teleurgesteld zijn. Het parlement had het eerste half jaar van haar bestaan nodig om haar huishoudelijk reglement aan de nieuwe situatie aan te passen en is er eigenlijk nog steeds niet uit. De debatten over het huishoudelijk reglement hebben menigeen, die van het Europees Parlement een nieuw elan en een nieuwe start van werkelijke „Europese” politiek verwachtte, teleurgesteld. De eerste zittingen verliepen verwarrend en soms chaotisch. Van de 410 direct gekozen parlementariërs waren ruim 300 leden nog niet eerder werkzaam geweest in een nationaal parlement of een ander vertegenwoordigend lichaam. Tegen deze achtergrond moet het debat over het huishoudelijk reglement worden gezien. Het parlement had echter geen andere keus dan zich uitvoerig bezig te houden met de positie van de kleine politieke groeperingen. Ongeveer twintig leden uit tien verschillende partijen (van uiterst links tot uiterst rechts) wilden zich niet aansluiten bij de grote partijen. Deze minipartijen (van één tot vier afgevaardigden) wilden echter dat géén van de elementaire parlementaire rechten hen zouden worden ontnomen bij de aanpassing van het huishoudelijk reglement aan de verdubbeling van het aantal leden (van 198 in het oude parlement tot 410 leden in het huidige)¹.

Uiteindelijk heeft men een zeer gunstige regeling getroffen waardoor deze partijen o.a. een dubbel zo lange spreektijd kregen toebedeeld als waarop zij in verhouding met de grote partijen recht zouden hebben. Deze twintig Europese parlementariërs vormden tenslotte twee fracties;

* De heer Micklinghoff DE Jur. is docent en juridisch adviseur.

¹ Debat over de ontwerp-resolutie in het verslag-Luster over de Wijziging van het reglement van het Europees Parlement (doc. 1-193/79).

de „niet-ingeschrevenen” met 9 leden en de „fractie voor technische coördinatie en de verdediging van de onafhankelijke groeperingen en leden” met 11 leden. Het gros van de politieke minderheden heeft de zittingen van het Europees Parlement in de eerste maanden aangegrepen om verwarring te stichten door een beroep op „het recht van minderheden” te doen, maar bij een deel van deze parlementariërs waren de bedoelingen niet anders dan obstructief, destructief en van het filibuster karakter.² Enkele leden van deze twee kleine fracties zijn eenvoudig tegen Europa als zodanig en dus tegen het behoorlijk functioneren van de instellingen en grijpen derhalve iedere gelegenheid aan om het normaal functioneren van welke instelling van de Europese Gemeenschap dan ook tegen te werken.

HET NATIONALE KARAKTER VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het laatste half jaar begint het Europees Parlement zich te ontwikkelen tot een normaal functionerend parlement, al zal iedere vergelijking met een nationaal parlement nimmer opgaan, al was het alleen maar omdat in het Europees Parlement zes talen worden gesproken. Duidelijk tekent zich af dat er geen 198 door de nationale parlementen aangewezen afgevaardigden, maar 410 direct gekozenen bijeen komen. De parlementariërs moeten zich waar maken tegenover hun kiezers. Willen zij herkozen worden in 1984 dan moeten de parlementariërs iets kunnen laten zien aan de achterban, het liefst een concreet resultaat dat dankzij juist deze afgevaardigde is bereikt. Hierdoor kan men regelmatig constateren dat de nationale belangen en partijprogramma's vaak belangrijker zijn dan de „Europese gedachte” en de Europese programma's; de parlementariërs moeten immers in 1984 weer in hun district of land worden herkozen. Daarom vallen bij stemmingen regelmatig de acht fracties uiteen in nationale blokken.³

Het nationale belang speelt in het Europees Parlement een veel grotere rol dan het Europees karakter van dit parlement wil doen voorkomen. Twee van de zes fracties zijn vrijwel nationaal; de *Europese Democratische Fractie* bestaat uit Britse conservatieven en de *Fractie van de Europese democraten voor de vooruitgang* bestaat uit Franse gaullisten. Het gebrek aan samenhang in de fracties komt het best tot uiting in de *socialistische fractie* (met 113 leden de grootste fractie). Tot de socialis-tische fractie behoren zowel leden van de Britse labourpartij die het gemeenschappelijk landbouwbeleid als een ondragelijke last voor Europa's consumenten en belastingbetalers beschouwen, alsook de Franse socialisten die het van ganser harte verdedigen als bescherming van de boeren. In de *communistische fractie* zijn Franse leden (PCF) en

² Aldus o.a. de mening van Scott-Hopkins, uitgesproken op 19 juli 1979 n.a.v. het debat over het verslag-Luster en de wijzigingsvoorstellen van Pannella.

³ Duidelijk merkbaar was dit o.a. tijdens de zitting van maart 1980 over het landbouwbeleid.

Italiaanse leden (PCI) het regelmatig over verschillende belangrijke kwesties hartgrondig met elkaar oneens.

DE BEVOEGDHEDEN

Het gebrek aan wezenlijke bevoegdheden is één van de oorzaken waardoor het direct gekozen Europees Parlement moeizaam functioneert. De kloof tussen hooggestemde verwachtingen en de nauwelijks zichtbare resultaten is groot omdat (nog) geen uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement heeft plaatsgevonden. Tijdens de openingszitting durfde geen der sprekers om een substantiële uitbreiding van de bevoegdheden van dit parlement via verdragswijzigingen te vragen. Geen van de sprekers herinnerde aan de befaamde zin in het slotcommuniqué van de Top van Parijs eind 1974: „De bevoegdheden van de Vergadering zullen worden uitgebreid, met name door de toekenning van bepaalde bevoegdheden in het wetgevend proces van de Gemeenschappen“. De invloed van het parlement zal voorlopig beperkt zijn en blijven, omdat in de afgelopen drie à vier jaar duidelijk is geworden dat regeringen van verscheidene lid-staten niet zullen toestaan dat de formele bevoegdheden van het parlement worden vergroot, behoudens met unanieme goedkeuring van de Raad van Ministers. En dat schijnt vooralsnog een utopie te zijn. Het parlement zal zich daarom moeten richten op het beter benutten van die mogelijkheden die de Verdragen nu al bieden, inclusief die van art. 235.⁴ Tevens kan geprobeerd worden om zonder verdragswijzigingen toch enkele nieuwe middelen te creëren, en wel op grond van politieke akkoorden naar het voorbeeld van de akkoorden over de concertatieprocedure. Ook zal het parlement niet mogen nalaten uitdrukkelijk op verdragswijzigingen aan te dringen. Niemand zal het parlement in 1984 mogen verwijten dat het daar zelfs niet om gevraagd heeft.

Het Europees Parlement heeft door het gebrek aan bevoegdheden de neiging demonstratief te opereren. Het besef van de beperkte mogelijkheden om greep te krijgen op het politieke gebeuren in Europa komt tot uiting in de wens van het parlement om zich met allerlei wereldproblemen bezig te houden, waardoor de indruk wordt gewekt toch met belangrijke zaken bezig te zijn. Zo werd tijdens de september-zitting in 1979 gesproken over de nieuwe strafrechtelijke bepalingen in de DDR en over de schending van de mensenrechten in Cambodja, Argentinië en Afghanistan en tijdens de april-zitting in 1980 werden de problemen in Cambodja, Chili, Nicaragua, Iran, Tsjechoslowakije en Afghanistan besproken. Op zich belangrijke onderwerpen, maar eerder vallend onder de competentie van de nationale regeringen en parlementen. Het echte „Europese“ werk van het parlement blijft hierdoor liggen, waardoor er

⁴ Zie hiervoor ook het artikel van J. P. G. W. Purnot „De positie van het Europees Parlement“ in *Politiek perspectief*, nov./dec. 1972.

nu een grote stapel rapporten van de afgevaardigden ligt te wachten op behandeling in het parlement.

Het Europees Parlement heeft *controlerende* bevoegdheden. Ten opzichte van de Europese Commissie komt dit tot uiting in de mogelijkheid van het aannemen van een motie van afkeuring. Een dergelijke motie moet met een meerderheid van twee-derde der uitgebrachte stemmen en tevens bij meerderheid der leden van het parlement worden aangenomen en bij aanneming moet de Europese Commissie aftreden. Ten opzichte van de Commissie, de Raad en de Conferentie van ministers van Buitenlandse Zaken heeft het Europees Parlement controlerende bevoegdheden middels schriftelijke vragen (antwoord binnen een maand van de Commissie en binnen twee maanden van de Raad), via mondelinge vragen met of zonder debat en eventueel stemming en tenslotte via het vragen-uurtje tijdens iedere zitting.

Het Europees Parlement heeft *budgettaire* bevoegdheden. Het vaststellen van de uitgaven van de Europese Gemeenschap is enerzijds een zaak van de Raad, anderzijds een zaak van het parlement. De uiteindelijke vaststelling van de uitgaven is in laatste instantie afhankelijk van de legislatieve bevoegdheden van de Raad, behalve in gevallen waarin de overlegprocedure tussen parlement en Raad moet worden gevolgd. Met betrekking tot de verplichte uitgaven heeft de Raad het laatste woord. Ten aanzien van de niet verplichte uitgaven heeft het parlement het laatste woord, behalve indien het maximumbedrag wordt overschreden; dan neemt de Raad weer de uiteindelijke beslissing.

De *adviserende* bevoegdheden van het Europees Parlement zijn nog erg onderontwikkeld. Men kent verplichte en facultatieve raadpleging van het parlement door de Raad, terwijl het Europees Parlement bij een herziening van de Verdragen verplicht geraadpleegd moet worden. Verder is het Europees Parlement gerechtigd zich uit eigener beweging met alle vraagstukken die de Gemeenschap betreffen bezig te houden.

Ogenschijnlijk heeft het Europees Parlement voldoende bevoegdheden om als een werkelijk parlement te kunnen functioneren. Het toch aanwezige gebrek aan bevoegdheden komt eerst dan duidelijk tot uiting wanneer men het Europees Parlement vergelijkt met een nationaal parlement. Een nationaal parlement kan besluiten nemen, is mede-wetgever, kan controleren en zonodig de regering naar huis sturen. Het Europees Parlement heeft weliswaar controlerende, budgettaire en adviserende bevoegdheden, maar een Europese Regering heeft zij niet tegenover zich als gesprekspartner, die zij kan controleren en haar wil kan opleggen. Haar directe gesprekspartner is de Commissie die echter geen wetgevende bevoegdheden heeft, maar slechts het recht van initiatief en bepaalde uitvoerende bevoegdheden bezit, hoofdzakelijk op het gebied van de landbouw en het kartelrecht. Op de eigenlijke regering van de Gemeenschap, de Ministerraad, die in de praktijk de wetgevende en

uitvoerende bevoegdheid bezit, kan het parlement geen directe invloed uitoefenen.⁵

Het direct gekozen parlement zal er hard voor moeten vechten om de positie van het Europees Parlement ten opzichte van de Europese Commissie te versterken. Volgens de huidige procedure van besluitvorming doet de Commissie voorstellen aan de Raad, die deze bespreekt. Als resultaat van deze besprekingen wordt een tekst opgesteld, die aanvaardbaar is voor alle lid-staten. Deze tekst wordt voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad en nadien aan het parlement, dat wijzigingen kan voorstellen. Het advies van het parlement is evenwel niet bindend, behalve voor de begrotingsprocedure. Het Verdrag schrijft voor dat de Raad moet besluiten op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement. In plaats dat de Raad advies vraagt aan het Europees Parlement zou de Commissie dit moeten doen, immers op de Commissie kan het parlement meer invloed uitoefenen. De Commissie zou het parlement een voorontwerp van haar voorstel kunnen voorleggen, nadat het zich georiënteerd heeft bij de in het voorstel belanghebbende kringen. Het parlement kan tijdens zijn debat over het voorstel wijzigingen aanbrengen. Het voorstel zal vervolgens, al of niet geamendeerd, door de Commissie bij de Raad verdedigd moeten worden. Wanneer het Commissie-voorstel wordt afgewezen ligt de verantwoordelijkheid geheel bij de Raad. Wanneer de Raad het Commissie-voorstel teveel wijzigt, waardoor de Commissie dit niet meer tegenover het parlement kan verantwoorden, dan dient de Commissie het voorstel in te trekken, of om schorsing van de beraadslagingen te vragen om het parlement tussentijds te raadplegen over de wijzigingen die de Raad wil aanbrengen. De leidende gedachte hiervan is dat er dan nauwelijks nog besluiten in de Europese Gemeenschap worden genomen die niet steunen op een meerderheid in het parlement. Deze verbetering van de positie van het Europees Parlement is één van de vele, kleine stappen op de lange weg naar meer bevoegdheden.

RELATIE TUSSEN COMMISSIE EN PARLEMENT

Een andere mogelijkheid om de positie van het Europees Parlement te verbeteren is de relatie Commissie-parlement zo te regelen dat de Commissie aan het parlement wordt gebonden via een investituurs- en vertrouwensvotum.

De Europese Raad van december 1974 te Parijs verklaarde bij het besluit om rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement te houden, dat de bevoegdheden van dat rechtstreeks gekozen parlement dienden te worden uitgebreid. Sindsdien is er veel gesproken en geschreven

⁵ Alhoewel de opstellers van het Verdrag de Europese Commissie als de eigenlijke regering van de Europese Gemeenschap zagen, is de ontwikkeling toch anders verlopen. Zie hierover: Christoph Sasse: *Regierungen, Parlamente, Ministerrat, Entscheidungsprozesse in der Europäische Gemeinschaft — Europa Union*; Verlag 1975.

over de verbetering van de samenwerking tussen de instellingen van de Gemeenschap en een versterking van de positie van het parlement. Het eerste rapport dat na de Europese Raad van december 1974 verscheen was het rapport-Tindemans.⁶ Aan dit document, dat uitstekende suggesties bevat, werd vreemd genoeg weinig aandacht geschonken door de Raad. Daar de voorstellen van het rapport-Tindemans noch zijn goedgekeurd noch zijn verworpen, blijven zij actueel en een element in het debat over de instellingen.

Vervolgens is er het in december 1979 gepubliceerde verslag van de heer Spierenburg. Het bevat een aantal voorstellen voor de hervorming van de Commissie van de Europese Gemeenschap en haar diensten.

Tenslotte is er het verslag over de Europese instellingen, in oktober 1979 bij de Europese Raad ingediend door de heren Marjolin, Dell en Biesheuvel, en dat doorgaans het verslag van de drie „Wijzen" wordt genoemd. Dit laatste rapport gaat uitvoerig in op de werking van de instellingen van de Gemeenschap. In het rapport van de drie „Wijzen" staat onder meer: „Zonder de Commissie zou de Gemeenschap niet kunnen functioneren, ook al is haar doeltreffendheid op dit ogenblik niet groot. Men dient opnieuw het principe te bevestigen dat de Commissie het natuurlijke executieve orgaan van de Gemeenschap is". Naarmate de communautaire belevingsvormen zich ontwikkelen nemen de uitvoerende taken in de Gemeenschap toe. Wie anders dan de Commissie kan deze taken vervullen? Het is niet juist dat de Raad van Ministers, die is samengesteld uit personen die slechts af en toe in Brussel zijn, taken van dagelijks beheer vervult; dit is de taak van de Commissie, die permanent ter plaatse aanwezig is en beter in staat is om gemeenschappelijke standpunten uit te werken. De Commissie moet dan ook verantwoordelijk zijn voor het politieke en administratieve beheer van de Gemeenschap. Over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Commissie in het licht van de hervorming van deze instelling handelt het rapport van de heer Jean Rey, lid van het Europees Parlement.⁷

Het Europees Parlement had na haar directe verkiezing al snel besloten dat haar relaties met de instellingen uitvoerig bestudeerd moesten worden. De relatie met de Commissie is nu als eerste behandeld in het rapport-Rey. Aan het einde van 1980 loopt het mandaat van de huidige Commissie ten einde en wordt een nieuwe Europese Commissie geïnstalleerd. In het rapport-Rey komt duidelijk tot uiting dat het parlement de Commissie aan zich wil binden via een investituurs- en vertrouwensvotum.⁸

⁶ Zie A. M. Dierick: Twee rapporten over de Europese Unie; Politiek perspectief, mei/juni 1976.

⁷ Verslag namens de Politieke Commissie over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Commissie van de Gemeenschap in het licht van de hervormingen van deze instelling, door J. Rey. Doc. 1-71/81.

⁸ Tijdens de presentatie van het werkprogramma van de Europese Commissie voor 1980, op 12 februari 1980, eiste Scott-Hopkins (Groot-Brittannië - EDF) het recht voor het Parlement op om over de benoeming van de Commissievoorzitter te stemmen. Zie ook — Struktur und Macht der EG-Kommission — van Edouard Pouillet en Gérard Deprez - Europa Union; Verlag, 1976.

Het parlement huldigt al geruime tijd de opvatting dat zijn aan de Europese Verdragen ontleende recht om zijn afkeuring jegens de Commissie uit te spreken, tevens het recht inhoudt om ter gelegenheid van de bevestiging van de Commissie een debat te houden over het programma van de Commissie. Aan het einde van dit debat zou het parlement haar vertrouwen in de Commissie moeten uitspreken middels het aannemen van een motie van vertrouwen. Het parlement wordt enerzijds in deze mening gesterkt door de grotere politieke rol van het rechtstreeks gekozen parlement, anderzijds door het feit dat het de gewoonte is dat de voorzitter van de Commissie als eerste wordt benoemd en over de samenstelling van de Commissie wordt geraadpleegd. Het is daarom wenselijk dat de Politieke Commissie van het parlement met de nieuwe voorzitter na diens benoeming diepgaand van gedachten kan wisselen over het programma en eventueel over de samenstelling van de toekomstige Commissie. Nadat de Commissie officieel is benoemd, dient zij zich aan het parlement voor te stellen en haar programma voor te leggen. Hierover moet een uitvoerig openbaar debat plaatsvinden, dat besloten wordt door stemming over een motie van bevestiging en vertrouwen. Deze gedachte, neergelegd in het rapport-Rey, is door een overgrote meerderheid van het parlement aanvaard. In de door het parlement aanvaarde resolutie staat letterlijk dat het Parlement „van oordeel is dat het moet worden geraadpleegd bij de her- of vernieuwing van het mandaat van de voorzitter van de Commissie en in diens tegenwoordigheid een openbaar debat moet houden dat besloten zal worden met een investituurs- en vertrouwensvotum”. Duidelijk blijkt hieruit dat het Europees Parlement zelfbewust streeft naar een uitbreiding van haar bevoegdheden en dat dit parlement zich bewust is van het harde feit dat een uitbreiding van haar bevoegdheden automatisch verbonden is aan een versterking van de positie van het dagelijks bestuur van de Europese Gemeenschap, de Europese Commissie.⁹

VERWERPING VAN DE BEGROTING

Bij de balans van één jaar direct gekozen Europees Parlement mag men de verwerping van de begroting niet vergeten. Begrotingsvraagstukken nemen in de politiek altijd een zeer belangrijke plaats in. Dat geldt met name voor de Europese Gemeenschap, waarin het Europees Parlement en de Raad van Ministers de begrotingsbevoegdheden op zorgvuldig afgewogen wijze delen. De begroting bepaalt wat de belangrijke prioriteiten zijn van de Europese politiek. Dat dit direct gekozen Europees Parlement gelijk de eerste door haar vast te stellen begroting verworpen heeft, werd veelal als een spectaculaire gebeurtenis ervaren.¹⁰

⁹ Overeenkomstig het rapport „Bouwstenen voor de Europees beleid”, rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU; Den Haag, 1976; pag. 16.

¹⁰ Zie het artikel van H. A. C. M. Notenboom: „Europees Parlement verwerpt begroting”; Politiek perspectief, nov./dec. 1979.

De verwerping van de begroting gebeurde door een overweldigende meerderheid, die bestond uit een toevallige coalitie van:

- a. degenen die het landbouwbeleid financieel wilden kortwieken om ruimte te maken voor een uitgebreider Europees werkgelegenheidsbeleid, een Europees regionaal-, sociaal-, energie- en vervoersbeleid, om zo de kritiek te laten verstommen dat de politiek van de Europese Gemeenschap uitsluitend gericht is op landbouw die veel geld kost en uitsluitend overschotten produceert;
- b. degenen die meenden dat door gebruikmaking van het budgetrecht de positie van het parlement ten opzichte van de Ministerraad versterkt zou worden;
- c. degenen die lak hebben aan het landbouwbeleid en iedere mogelijkheid van afwijzing en afkeuring van Europese politiek met beide handen aangrijpen.

De verwerping van de begroting voor 1980 was een goede, eenmalige stunt, nauwelijks voor herhaling vatbaar. Het parlement heeft met de verwerping een taboe doorbroken dat heerste rondom de zo ongelukkig geëvolueerde gemeenschappelijke landbouwpolitiek. Een vermindering van de landbouwuitgaven en het beschikbaar stellen van meer geld voor andere Europese beleidssectoren is echter niet de oplossing. Er mag geen overheveling plaatsvinden van gelden van het ene Europese fonds naar het andere Europese fonds, maar er zal meer geld van de nationale staten aan de Europese instellingen moeten worden gegeven wanneer men meer gestalte wil geven aan de op Europees niveau te voeren politiek. Bij de verwerping van de begroting ging het niet alleen om de afwijzing van het voorgestelde landbouwbeleid, maar hoofdzakelijk om de vraag wie de macht uitoefent die met het beschikken over grote sommen geld verbonden is. De Commissie die het geld uitgeeft, de Raad die langs de legislatieve weg het geld verdeelt of het parlement dat volgens het klassieke democratiebegrip als enig lichaam daartoe de nodige legitimatie bezit? Een duidelijk antwoord kan men op die vraag niet geven omdat het beleid rondom de vaststelling van de begroting een ontwikkelingsproces doormaakt en de uitslag bepalend zal zijn voor de positie van het Europees Parlement en de uitbreiding van de bevoegdheden die hiermee nauw samenhangt.

DE ZETEL-KWESTIE

Een van de grootste problemen van het Europees Parlement is het feit dat zij vanaf de start van haar werkzaamheden, 10 september 1952, geen vaste vergaderplaats heeft.¹¹ Artikel 216 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap bepaalt: „De zetel van de instellingen der Gemeenschap wordt in onderlinge overeenstemming door de regeringen der lid-Staten vastgesteld”. Op 8 april 1965 werd te

¹¹ Zie hiervoor Claus Schön-dube: „Das Europäische Parlament ein halbes Jahr nach seiner Wahl“; in Beilage zur wochenzeitung Das Parlament; 1 März 1980, pag. 18 e.v.

Brussel door de zes ministers van Buitenlandse Zaken en besluit onderkend betreffende de voorlopige vestiging van bepaalde instellingen en van bepaalde diensten van de Gemeenschap.¹² Artikel 1 van dit besluit luidt als volgt: „Luxemburg, Brussel en Straatsburg blijven voorlopig de plaatsen waar de instellingen der Gemeenschappen gevestigd zijn”. Dit besluit is duidelijk een *voorlopige* regeling. Het Europees Parlement heeft dus drie plaatsen waar het vergaderingen kan houden, en doet dit ook.

In *Luxemburg* is het secretariaat van het Europees Parlement gevestigd. Plenaire vergaderingen vonden tot het moment van de directe verkiezingen afwisselend plaats in Luxemburg en Straatsburg. Door de directe verkiezingen en de daardoor plaatsgevonden verdubbeling van het aantal leden is er bij gebrek aan een voldoende grote zaal in Luxemburg tot juni 1980 in Straatsburg vergaderd. Een vergaderzaal voor 410 afgevaardigden is inmiddels in Luxemburg gereed gekomen zodat daar weer vergaderd kan worden. Commissie- en fractievergaderingen vinden plaats in *Brussel* en in *Luxemburg*. Geen enkel parlement op de wereld (met uitzondering van het Zuid-Afrikaanse) bevindt zich *niet* in dezelfde plaats als waar de Regering zich bevindt. Het Europees Parlement leidt echter wel een geïsoleerd bestaan. Wanneer dit parlement ernst wil maken met de uitbreiding of de vergroting van haar bevoegdheden, dan zal een verbetering van de controle op de Europese Ministerraad en de Europese Commissie moeten plaatsvinden. Bij een te nemen besluit over de zetel van de instellingen moet voorop staan dat het parlement in dezelfde plaats moet worden gevestigd als waar de Europese Commissie is gevestigd en de Europese Ministerraad bijeenkomt. Want wanneer een parlement de Regering of één van de leden van de Regering ter verantwoording moet moeten roepen, dan dienen het betrokken regeringslid of de regeringsleden in enkele minuten dáár te verschijnen, waar zij alle rechten aan ontlenen, namelijk de Volksvertegenwoordiging. De instelling die in het middelpunt van het Europese besluitvormingsproces dient te staan, het Europees Parlement, moet nu een gehandicapt bestaan leiden, ver weg van de Commissie en de Ministerraad. Wat let het Europees Parlement om, nu het rechtstreeks gekozen is, op een aantal punten, dus ook op dit punt van de „zetel” van het parlement, het recht in eigen hand te nemen?¹³

CONCLUSIE

De waarde van het Europees Parlement zit in de kwaliteit van haar werk, de genomen besluiten en de duidelijke resultaten. Een onderzoek heeft uitgewezen dat niet meer dan de helft van de burgers van de negen

¹² Publikatieblad van de EG, nr. 152; 13 juli 1967; pag. 18.

¹³ Zo werd op 30 maart 1979 een ontwerp resolutie ingediend door de heer W. Hamilton overeenkomstig artikel 25 van het Reglement inzake één zetel voor de uitvoerende instellingen van de Gemeenschap en het Europees Parlement; Doc. 4/79 PE 57.790.

lid-staten sinds de verkiezingen voor het Europees Parlement nog iets van het parlement heeft gehoord of gelezen. Dit komt doordat het parlement te weinig „nieuws” biedt in de ogen van de publiciteitsmedia. De debatten zijn wel aardig of misschien zelfs wel uitstekend, maar een duidelijk resultaat is zelden zichtbaar. Als dit zo door gaat, verdwijnt het gekozen parlement in de vergetelheid. Geen radio- en televisie-organisatie, geen krant of weekblad kan zich veroorloven blijvend kosten te maken voor zaken die geen werkelijke nieuws waarde hebben.

De waarde van het parlement komt ook tot uitdrukking in het gedrag van de parlementariërs zelf. Wanneer parlamentsleden voortdurend te laat komen of te vroeg vertrekken of helemaal niet komen, dan mag niemand van de journalisten verlangen dat zij wel aanwezig zijn. Wanneer parlamentsleden zelf aangeven geen waarde te hechten aan het werk waarvoor zij zijn gekozen, riskeren zij aan kritiek te worden blootgesteld. Wie een vergadering van provinciale staten hoger aanslaat dan een Europees parlementair debat doet de parlementaire democratie geen goed. De regelmatig plaatsvindende hoofdelijke stemmingen laten zien dat er gemiddeld 20 % van het aantal afgevaardigden niet aanwezig is. Bij de verwerping van de begroting namen 353 van de 410 afgevaardigden aan de stemming deel.

Er kan geen optimistisch en ook geen pessimistisch beeld van één jaar direct gekozen Europees Parlement geschetst worden. De hooggestemde verwachtingen zijn niet beantwoord, het fiasco is tot nu toe uitgebleven. Laten we hopen dat de volgende vier jaar voor het Europees Parlement „voorspoedig” zullen verlopen.

Hoofdpijnen van wapenbeheersingsbeleid

J. J. P. de Boer*

INLEIDING

Een van de weinige positieve verschijnselen in een jaar, waarin het fragiele bouwsel van de in de loop der zeventiger jaren opgebouwde ontspanning zwaar op de tocht lijkt te staan en het elk moment lijkt te kunnen begeven, is de aandacht, die er desalniettemin, of misschien zelfs wel desgevolg wordt gegeven aan de onderwerpen van wapenbeheersing en ontwapening. Niet alleen gaan de dit jaar geplande toetsingsconferenties voor het Non-proliferatieverdrag en voor de Europese Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in principe gewoon door, maar zelfs zijn er voorstellen voor nog een nieuwe algemene Europese ontwapeningsconferentie, die dan in het kielzog van de CVSE-toetsingsconferentie in Madrid gehouden zou moeten worden en met dezelfde deelnemers. Los daarvan zijn er ook nog enkele permanente fora waar, anders dan in SALT thans het geval is, het wapenbeheersingsgesprek op dit moment nog gewoon doorgaat: de CD (Ontwapenings Commissie) in Genève, de MBFR in Wenen, en de AVVN in New York.

Wat komt daar allemaal zo uit, en hoe ziet dat bos achter al die bomen er nu zo'n beetje uit, en wat moeten wij daar in de toekomst mee aan. Over die vragen gaat het in dit artikel.

GEVOERD BELEID

In zoverre het er bij ontwapening en wapenbeheersing om gaat tot afspraken te komen teneinde het verschijnsel oorlog, zo niet af te schaffen dan wel tenminste in zijn omvang en effecten te beheersen, is er in de loop der tijd toch al een heel stelsel van, weliswaar niet altijd universeel maar toch in brede internationale kring aanvaarde, regels gegroeid, waar naties zich in principe aan te houden hebben, wanneer zij hun politieke doeleinden gewapenderhand zouden willen proberen na te streven. Om te beginnen zijn in het Charter van de VN en in series van uitspraken en resoluties van dat orgaan een aantal algemene principes als zelfbeschikkingsrecht voor alle volkeren enerzijds en non-agressie, non-interventie en vreedzame beslechting van geschillen anderzijds als zodanig al reeds vastgelegd. Datzelfde, maar dan op regionale

* De heer De Boer is lid van de Tweede Kamer voor het CDA.

schaal, is eveneens gedaan in bijv. Charters van een aantal regionale internationale verdragsorganisaties zoals de OAS en de NAVO, alsmede op bilaterale schaal in overeenkomsten zoals bijv. gesloten tussen Zweden en Noorwegen, tussen Nederland en de VS e.d. In wezen is alleen *zelfverdediging*, individueel dan wel collectief, tegen onuitgelokte agressie, volgens vigerende internationale bepalingen, nog overgebleven als de enige acceptabele rechtvaardiging voor het opnemen van de wapens¹.

Vervolgens zijn er nogal wat verdragsmatig tot stand gekomen bepalingen die erop gericht zijn om de omvang van gewapende conflicten, eenmaal tussen twee partijen uitgebroken, allereerst tot die partijen beperkt te houden en vervolgens ook zoveel mogelijk tot alleen de daadwerkelijk bij de oorlogsvoering betrokkenen ter weerszijden te limiteren. Zo is bijvoorbeeld al sinds het Congres van Parijs in 1856 de kaapvaart afgeschaft en is er al door de Geneefse Rode-Kruis- en de Vredesconferenties vóór en rond de eeuwwisseling geregeld wie daadwerkelijk als oorlogvoerenden moeten worden beschouwd. Ook werd bepaald hoe gewonden en krijgsgevangenen dienen te worden behandeld, hoe een bezetter zich dient te gedragen en hoe de bevolking van een bezet gebied en voorts werd vastgelegd dat hospitaalschepen, -voertuigen, -inrichtingen e.d., mits als zodanig duidelijk herkenbaar, niet aangevallen mogen worden en dat wapens in het geheel niet (dumdum kogels) dan wel niet tegen bepaalde doelen (het beschieten vanuit zee of land van steden, waarin geen militaire doelen aanwezig zijn), dan wel niet zonder voorafgaande waarschuwing (het leggen van mijnen in zee, het torpederen van schepen) mogen worden gebruikt. Voorts zijn deze regels in de periode tussen de beide wereldoorlogen en na de Tweede Wereldoorlog op een aantal punten nog uitgebreid (verbod van strijdgassen, verbod van luchtbombardementen, herhaling van het verbod van een onbeperkte onderzeebootoorlog, uitbreiding van de bescherming van de Rode-Kruisverdragen tot met name deelnemenden aan een burgeroorlog en tot verzetslieden, en tevens tot een volledige bescherming van alle burgers in oorlogstijd).

Terzake van de beperking van een conflict tot alleen de oorlogvoerende partijen is er eveneens sinds het Congres van Parijs en de Haagse Vredesconferenties een verdragsmatige erkenning gekomen van de rechten van neutralen ter zee („de vlag dekt de lading” en een blokkade ter zee is alleen geoorloofd, mits onpartijdig en effectief gehandhaafd) en te land (het binnendringen van neutraal grondgebied door militairen van oorlogvoerenden leidt tot internering). Deze regels zijn in de periode tussen de beide wereldoorlogen aan de hand van de ontwikkelingen nog verder uitgebreid, bijv. met betrekking tot de rechten van neutrale vliegtuigen boven de vrije zee (dus niet in het luchtruim van een specifiek

¹ Datzelfde gold overigens ook reeds in de periode vóór de Tweede-Wereldoorlog, maar heeft het uitbreken van die oorlog niet kunnen voorkomen.

land) en terzake van de handhaving van de neutraliteit van neutrale staten in het eigen luchtruim.

Ook op andere wijze is er in de periode tussen de beide wereldoorlogen al een aanzet gegeven om te komen tot een wezenlijke — zowel kwantitatieve als kwalitatieve — wapenbeheersing. Dat is toen alleen, en dan nog slechts tijdelijk, gelukt op het punt van de marines. Daarbij ging het er met name om een door de meeste partijen als heilloos en economisch schadelijk geziene maritieme bewapeningswedloop tussen de VS, Groot-Brittannië, Japan, Frankrijk en Italië te voorkomen. Dit leidde tot de vlootverdragen van Washington (1922) en Londen (1930), die met name in de tonnage van de schepen en de kalibers van het geschut tot ver na de Tweede Wereldoorlog hun sporen hebben nagelaten. Toch hadden zij nog voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog hun oorspronkelijke ratio, het voorkomen van een maritieme wapenwedloop, door eenzijdige Japanse en Duitse opzeggingen (Duitsland was in 1936 toegetreden) al weer verloren. Soortgelijke pogingen, in die periode ondernomen om tot kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen van de strijdkrachten te land en in de lucht te komen, mislukten met name wegens het ontbreken van voldoende garanties in de ogen van sommige betrokken landen. Zij wilden dat zij ook bij een eventuele vermindering en een meer op *paritair* niveau brengen van hun eigen bewapening verzekerd zouden kunnen blijven van hun nationale veiligheid. Verder speelde bij die gelegenheid de onmogelijkheid van de verificatie van de juiste uitvoering door de tegenpartij, net als thans zo vaak bij wapenbeheersingsonderhandelingen het geval is, een belangrijke rol.²

De ontwikkelingen, die zich in de eerste paar jaren van de na-oorlogse periode hebben voorgedaan en die voornamelijk beperkt zijn gebleven tot het rechte trekken van een aantal tijdens de Tweede Wereldoorlog duidelijk naar voren getreden tekortkomingen in het tot dan toe geldende stelsel, hebben wij reeds genoemd. Met name geldt dit voor de uitbreiding van de bescherming volgens de Rode-Kruisverdragen tot burgers, verzetsstrijders en deelnemers in een burgeroorlog.

Wezenlijke nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de wapenbeheersing hebben zich pas sedert 1960 voorgedaan en betroffen, hoewel niet uitsluitend, toch primair soorten van wapens, die zich pas tegen of na het einde van de Tweede Wereldoorlog voor het eerst hebben aangediend. Het gaat dan om de nucleaire, de biologische en, behalve het verboden gas, de hele reeks van andere mogelijke chemische wapens,

² Naast het feit, dat er ook op dit gebied niet zoveel nieuws onder de zon is, is ook de keerzijde van de toenmalige Franse houding ten aanzien van bijv. de MBFR uit de periode tussen de beide wereldoorlogen interessant. Frankrijk liet namelijk terzelfder tijd na om de aldus met hand en tand overeengehouden theoretische mogelijkheid om in alle vrijheid over omvang en kwaliteit van de eigen krijgsmacht te kunnen blijven beslissen, volledig in praktijk te brengen; om zodoende ook daadwerkelijk in de gewenste militaire krachtsverhouding te blijven, voor het behoud waarvan men het mislukken van een potentieel wapenbeheersingsakkoord op de koop toe had genomen. De combinatie van weinig meegaandheid in de onderhandelingen onder gelijktijdige verwaarlozing van de feitelijke defensie-inspanning, had nauwelijks slechter kunnen zijn en bleek in de praktijk in dit geval dan ook fataal.

zoals aerosols, zenuwgassen, traangassen, herbiciden e.d. Deze lijst is in de toekomst eventueel nog uit te breiden tot de zgn. dubieuze conventionele — namelijk buitensporig grote verwondingen of schade aanrichtende — wapens, zoals bijv. uit de lucht te leggen landmijnen, valstrikmijnen, brandverwekkende wapens (napalm, witte fosfor) en ook nog antipersoneel-, cluster- en zeer klein kaliber wapens; en verder tot de eventueel te ontwikkelen allernieuwste categorieën van wapens, de zgn. radiologische wapens, en andere nog nieuwere vormen van potentiële massavernietigingswapens.

De fora, waarin de betreffende onderhandelingen werden en worden gevoerd, waren of zijn enerzijds *bilaterale fora*, en wel tussen landen zoals bijv. tussen de VS en de USSR over SALT, dan wel tussen blokken, zoals bijv. tussen NAVO en Warschau Pact over de MBFR. Anderzijds zijn er *multilaterale fora*, in het kader van de VN en van de in Genève gezetelde CD, dan wel in het kader van het IRK (over de humanitaire aspecten, met name over bijzonder leedveroorzakende wapens).

METHODEN VAN WAPENBEHEERSING

Voor wat betreft de wijze, waarop met betrekking tot de genoemde wapentypes tot de zo gewenste ontwapening, dan wel tenminste wapenvermindering zou kunnen worden gekomen, zijn er verschillende wegen. In een aantal gevallen met name voor wat betreft de nucleaire wapens, zijn deze ook daadwerkelijk ingeslagen.

De eerste mogelijkheid is die van een volledig afzien van de ontwikkeling, de produktie en het in bezit hebben van de betreffende wapens, zoals bijv. ten aanzien van biologische wapens in principe is overeengekomen. Hetzelfde wordt ook nagestreefd voor de chemische en de eventueel te ontwikkelen radiologische wapens.

Een tweede mogelijkheid is die van het afzien van feitelijke beproeving, uiteraard met het oogmerk om daarmee de ontwikkeling en eventuele verbetering van dergelijke wapens te bemoeilijken. Afgaande op de al of niet aanwezige bereidheid om aan een dergelijk verbod mee te werken, is dit indirect tevens een middel om een vinger aan de pols te houden, en om te zien hoe het staat met de ontwikkelingen in de diverse landen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verbod van nucleaire testen in de atmosfeer, om bepaalde ondergrondse testen en om de thans nog steeds niet bereikte maar wel — tegen een zekere mate van onwil van de zijde van de bekende nucleaire staten in — nagestreefde „comprehensive test ban”.

Een derde mogelijkheid is die van afzien van stationering van bepaalde wapens in bepaalde ruimtelijk omschreven gebieden, zoals bijv. het verbod tot stationeren van kernwapens op de maan, in de ruimte en op of onder de oceanbodem. Ook kan dit door de aanwijzing van kernwapenvrije zônes, zoals dit bijv. krachtens het verdrag van Tlatelolco

het geval is met Zuid-Amerika, en zoals dit thans door de organisatie van Afrikaanse Staten wordt nagestreefd voor geheel Afrika, en door o.a. Pakistan en India, zij het op verschillende voorwaarden, voor Zuid-Azië. Ook voor het Midden-Oosten wordt, wederom door zowel de Arabische Staten als door Israël, zij het ook weer op verschillende voorwaarden, voor een dergelijke zône gepleit. Op een bepaalde manier is ook Antarctica als een reeds overeengekomen kernwapenvrije zône te beschouwen, omdat voor dit gebied een volledige demilitarisatie is overeengekomen.

Een vierde mogelijk is die van afzien van het als eerste gebruiken van bepaalde wapens, de zgn. "no use" of "no first use", dan wel een afzien van het gebruiken van die wapens tegen landen, die ze zelf niet bezitten, noch bondgenootschappelijk met bezitters ervan verbonden zijn. Dit zijn de zgn. „negatieve nucleaire veiligheidsgaranties”, zoals die voor wat betreft de "no first use" van de zijde van het Warschau Pact in het verleden aan de NAVO-landen een aantal malen is voorgesteld. Ook elders is regelmatig door de ongebonden landen in diverse vormen hiervoor gepleit. Echter, formele verdragen of overeenkomsten ontbreken tot op heden nog.

Een volgend, enigszins met een "no first use"-overeenkomst vergelijkbaar, maar aanzienlijk minder verstrekkend middel, om het als eerste gebruiken van bepaalde wapens zo niet te voorkomen, dan toch in zekere zin af te remmen, kan gevonden worden in het maken van afspraken tot verplichte onderlinge consultatie, zoals vastgelegd in de VS-USSR-overeenkomsten met betrekking tot de "accidents-measures", de "hot-line" en de "prevention of nuclear war".

Een vijfde mogelijkheid is die van afzien van het, boven een bepaald kwantitatief en kwalitatief afgesproken niveau uitgaand bezit van bepaalde wapens, hetzij voor het totaal van de eigen strijdkrachten, dan wel voor die binnen een bepaalde regio. Voorbeelden van dergelijke overeenkomsten zijn ten aanzien van de kernbepanning te vinden in de tussen de VS en de USSR afgesloten en geratificeerde SALT-I, bestaande uit de zgn. "AEM-Treaty" en de zgn. "Interim agreement" en in de nog niet geratificeerde SALT-II overeenkomst. Ook de nog steeds tussen NAVO en Warschau Pact in onderhandeling zijnde MBFR-overeenkomst is er in zekere zin een van dit soort, zij het slechts beperkt tot het meest elementaire wapen, de individuele man.

Een zesde mogelijkheid is die van afzien van de export door de reeds-bezitters, dan wel het afzien van de invoer door de nog-niet-bezitters van bepaalde wapens, van technieken en van de materialen, benodigd of geschikt voor het ontwikkelen, produceren en eventueel gebruiken van deze wapens. Zo is bijv. bij het non-proliferatie-verdrag door aangesloten niet-kernwapenbezitters, overeengekomen dat zij de kerntechnologie en materialen, die hen ten behoeve van de vreedzame ontwikkeling van kernenergie worden overgedragen, niet zullen gebruiken voor de productie van kernwapens.

Een laatste methode, in zekere zin het midden houdend tussen de eerste twee, is die van een afzien van de produktie van de voor de vervaardiging van bepaalde wapens benodigde halffabrikaten.

Een voorbeeld daarvan is de in de Algemene Vergadering van de VN van 1980 aangenomen Canadese resolutie, waarin gevraagd wordt om de CD te Genève te laten werken aan een afspraak om te komen tot volledige stopzetting van de produktie van voor wapengebruik geschikt splijtbaar materiaal.

PROBLEMEN BIJ DE WAPENBEHEERSING

Kernproblemen, die bij alle onderhandelingen over alle vormen van wapenbeheersing van alle soorten wapens terugkomen, zijn de volgende. Er zijn op de eerste plaats de verschillen in de interpretatie door partijen van de uitgangsniveaus, ten opzichte waarvan beperkingen of verminderingen moeten worden aangebracht. Het dataprobleem van de MBFR. Vervolgens de — door bijv. geografische, geopolitieke, of sociaal-economische redenen vaak wezenlijk onvergelykbare omstandigheden — uiterst moeilijke weging van de, voor een stabiel evenwicht vereiste, juiste militaire krachtsverhoudingen; met name wanneer het om meer dan symbolische reducties gaat, en wanneer de niveaus aanzienlijk ten opzichte van de bestaande situatie omlaag moeten. Een procentueel gelijke vermindering van elkaar op redelijke wijze in evenwicht houdende krijgsmachten kan een ontwrichtende werking hebben voor de krijgsmacht van de ene kant, zonder die van de andere kant aan te tasten. In zo'n geval blijkt dat in wezen een onevenredige vermindering.

Verder is er het probleem van de verificatie over en weer, van het zich houden aan gemaakte afspraken. Daartoe moet inspectie mogelijk zijn. Deze mag niet gefrustreerd worden door speciale maatregelen om bepaalde zaken of gebieden juist aan waarneming te onttrekken. Met betrekking tot sommige wapens, zoals bijv. bij kernwapens in toenemende mate het geval is, kan met inspectie van buitenaf worden volstaan. Voor andere wapens, bijv. chemische binaire, zal doeltreffende verificatie echter altijd moeilijk, zo niet geheel onmogelijk zijn, zonder inspectie ter plaatse. Daartegen bestaan met name bij het Oostblok grote weerstanden. De oplossing van deze problemen wordt zeker niet dichterbij gebracht door ze af te doen als waren zij slechts ingegeven door de wens de mogelijkheid tot ontduiking open te houden. Begrip is nodig voor het feit, dat die weerstanden ook een uitloeijsel zijn van het betreffende politieke systeem en van de aldaar heersende opvattingen over de rol van de industrie in de samenleving, namelijk ook weer als een instrument van de staat.

Tenslotte is in vele gevallen de belangrijkste remmende factor voor de voortgang van de onderhandelingen over een bepaalde vorm van wapenbeheersing, de angst om op de lange duur daarmee toch op de koffie te zullen komen, wanneer men — zonder over voldoende betrouwbare

externe veiligheidsgaranties van bondgenoten of supranationale organen te beschikken — daarin toch zou zijn meegegaan.³

CONCLUSIES

Voor zover uit het voorgaande conclusies kunnen worden getrokken, die algemeen toepasselijk en voor de toekomst van belang zijn, dienen de volgende zich aan.

Ontwapenings- en wapenbeheersingsbesprekingen vertonen de neiging om gemakkelijker te verlopen en ook met meer succes bekroond te worden naarmate partijen zich bij de onderhandelingen zekerder voelen van de eigen veiligheid, hetzij op basis van de eigen sterkte dan wel inherent veilige positie, dan wel op basis van de ruggesteun van derden, waarvan zij zich verzekerd kunnen achten. Het gaat daarbij niet uitsluitend om de *militaire* sterkteverhoudingen, zoals die in de onderhandelingen van de verschillende kanten over en weer worden gezien (dat is iets anders dan wat ze zijn), maar om de totale krachtsverhoudingen, waarin ook geopolitieke en sociaal-economische factoren in de meest ruime zin, een aanzienlijke en alle vergelijkingen extra gecompliceerd makende, rol spelen. Naarmate partijen zich minder zeker voelen van hun zaak, voor wat betreft het voorkomen van een aantasting van de eigen veiligheidspositie zullen zij in onderhandelingen, zowel terzake van hoofdlijnen als ook terzake van randvoorwaarden — zoals bijv. de mate, waarin resultaten daadwerkelijk over en weer geverifieerd zullen kunnen worden — de neiging hebben om zich moeilijker op te stellen. De verschillen in dit opzicht tussen de SALT-besprekingen en de in dezelfde tijd gevoerde MBFR-besprekingen, maar ook tussen de in de twintiger jaren wel met succes bekroonde maritieme wapenbeheersingsinspanning, vergeleken met de in diezelfde periode niet met succes bekroonde vergelijkbare pogingen om tot wapenbeheersing te land en in de lucht te komen, spreken wat dit betreft boekdelen.

Het is dan ook in wezen onbegonnen werk om te proberen via onderhandelingen tot wapenbeheersing met potentiële tegenpartij(en) een groter gevoel van veiligheid te verkrijgen, wanneer de grondreden voor het zich onvoldoende veiligvoelen is, dat men zich niet voldoende zeker voelt (terecht of niet) van de eigen bondgenoten. Dergelijke onderhandelingen kunnen nooit slagen, omdat een aldus ontstane angst voor eigen veiligheid door wat voor concessies dan ook van onderhandelingspartners aan de overzijde niet kan worden weggenomen.

Een volgende conclusie, die mogelijk getrokken mag worden, is die, dat een partij, die vanuit een militair zwakkere positie onderhandelt, toch in een bepaald opzicht een betere onderhandelingspositie heeft, omdat

- Maatregelen bedoeld om de *détente* te bevorderen en om eventueel in het slop geraakte wapenbeheersingsonderhandelingen weer op gang te krijgen, moeten behalve dat zij er op gericht zijn het wantrouwen tegen de potentiële tegenstander te verminderen, vaak ook het gebrek aan vertrouwen in de eigen medestanders en bondgenoten helpen wegnemen.

deze er zich in eerste aanzet slechts toe hoeft te beperken om de andere (soms alleen numeriek) militair sterkere partij uit te nodigen tot het eigen lagere niveau van bewapening af te dalen. Zolang die "sterkere" partij daar niet zo maar toe bereid blijkt, hoeft de "zwakkere" zelf nauwelijks nog iets te doen om de toeschouwers op zijn hand te krijgen. Overigens zal een dergelijke militair zwakkere partij er voor moeten zorgen dat hij — door het gemak van die positie — er zelf niet toe bijdraagt dat onderhandelingen jaren lang slepend worden gehouden, dan wel als mislukt afgebroken moeten worden, terwijl het tegelijkertijd juist de andere partij is, die van het vooralsnog ontbreken van de betreffende wapenbeheersingsafspraken aanzienlijk harder gebruik blijkt te maken om door te gaan met bewapenen, dan dat men datzelfde in de praktijk zou willen of kunnen doen.

In dit opzicht lijken de NAVO-landen bij het voeren van de MBFR-besprekingen en de Amerikaanse Senaat bij het ratificeren van SALT-II noch van wat er zich in de twintiger en dertiger jaren, noch van wat er zich de laatste jaren heeft afgespeeld, veel geleerd te hebben. Gebleken is namelijk dat het bij ontstentenis van feitelijke wapenbeheersingsafspraken toch steeds weer de USSR resp. het Warschau Pact is, die daarvan het meest blijken te kunnen profiteren, en dus niet de VS resp. de NAVO.

De slotsom van dit betoog is, dat juist de VS en de NAVO er dan ook wellicht het meest mee gebaat zouden zijn om in het vervolg in wapenbeheersingsonderhandelingen wat minder absolute einddoelen na te streven, en zich wat meer te concentreren op het zo snel mogelijk binnenhalen van het onder de gegeven omstandigheden maximaal haalbare. Een snellere ratificatie van SALT-II en een bereidheid om op basis van een onmiddellijk ingaand moratorium over middenlange kernwapens in Europa te onderhandelen, iets dat op bepaalde momenten zeker tot de mogelijkheden heeft behoord en dat mogelijk nog doet, liggen vanuit deze optiek dan ook meer voor de hand dan de huidige weg van zogenaamd "met het mes op tafel" te willen onderhandelen, terwijl iedereen weet dat niet alleen de Sowjet-Unie nu de meeste messen op tafel heeft liggen, maar voorlopig de eerste jaren die voorsprong alleen nog maar drastisch zal vergroten, en het nog maar te bezien staat, of de NAVO daarna tenminste het tempo van de verdere toename aan de Sowjetzijde zal kunnen bijhouden. En dat niet in de laatste plaats vanwege het feit, dat ook jongetjes uit de NAVO-klas, die wel altijd braaf met de armen over elkaar naar de meester zitten te luisteren, zich niet altijd even goed van hun huiswerk kwijten.

De KVP en de Nederlandse buitenlandse politiek

M. J. M. van Hezik*

Vóór 1945 had het Nederlandse parlement wel belangstelling voor de Nederlandse buitenlandse politiek, hoewel minder dan thans het geval is; het werkterrein was toen immers ook minder uitgestrekt. Gedurende de eerste twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog hielden onze volksvertegenwoordigers zich bezig met een scala van onderwerpen. Behalve het feit dat de Verenigde Naties in 1945 van start waren gegaan in San Francisco, waren er dominerende vraagstukken aan de orde, zoals de slopende Indonesische kwestie, die zowel van regering als van parlement veel tijd en energie vergde, voorts de werkzaamheden van de West-Europese Unie en de NAVO en niet te vergeten de voorbereidingen voor de Europese integratie. Waren het toen vooral hoofdzaken, die de parlementaire aandacht vroegen, thans is er een veelvoud van vraagstukken, waarmee de leden van het parlement zich hebben bezig te houden: de hele wereld is het terrein dat hun voortdurende aandacht vraagt. Daarbij komt dat het aantal specialisten op het terrein van de buitenlandse politiek in de beide Kamers van de Staten-Generaal niet al te groot was en is. Zij zijn bovendien vaak overbezet, vooral door het vele reizen naar en van de verschillende vergaderplaatsen.

VÓÓR DE TWEDE WERELDOORLOG

Na gewezen te hebben op de dominerende plaats van Groot-Brittannië onder de grote mogendheden aan het begin van de 20e eeuw, waarvan de vloot de wereldzeeën beheerste en de geldmarkt het economische leven domineerde, terwijl Frankrijk een machtsfactor van betekenis was met een uitgestrekt koloniaal gebied in Afrika en Azië en daarnaast de Verenigde Staten in economische en politieke macht groeiden, merkte het toenmalige Tweede-Kamerlid *Serrarens* op dat: „in het Europese straatje het nette Nederlandse huis stond, een erkende en goede handelsfirma, die relaties had in de hele wereld... Een internationale rol speelde Nederland niet meer, zoals het geval was geweest in de 17e eeuw... Toen er een internationale taak voor Nederland wenkte, weigerde het niet die te vervullen al was het met een zekere terughoudendheid. De jonge

* De heer Van Hezik is werkzaam bij de Directie Culturele Samenwerking Voorlichting Buitenland van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voordien was hij onder meer directeur van de Nederlandse Voorlichtingsdienst voor de Verenigde Naties en kabinetchef en voorlichtingsambtenaar van de Gemeente Beverwijk. De auteur heeft deze bijdrage samengesteld op persoonlijke titel. (Red.)

koningin mocht in 1899 de eerste vredesconferentie in haar residentie welkom heten en 's-Gravenhage werd zetel van het Permanente Hof van Arbitrage. Het Vredespaleis verrees er".¹

De parlementaire controle op de leiding van de buitenlandse betrekkingen was vóór de Tweede Wereldoorlog aanmerkelijk geringer dan die op binnenlandse beleidsaangelegenheden. In een motie in 1917 sprak de meerderheid van de Tweede Kamer zich uit voor regelmatig overleg tussen regering en Staten-Generaal, waaruit in 1919 de Vaste Commissie voor Buitenlandse Aangelegenheden ontstond. Volgens het toenmalige Kamerlid *Marchant* was er aanvankelijk veeleer sprake van de „Commissie buiten 's lands zaken”, aldus de bekende parlementaire journalist, dr. E. van Raalte.² Het was bekend dat de toenmalige bewindslieden van Buitenlandse Zaken niet erg enthousiast waren over te frequente contacten met het parlement.

DE BIJDRAGE VAN DE RKSP

In Witlox' biografie van de staatsman *Schaepman* wordt een indrukwekkende lijst opgesomd van onderwerpen, die mede door *Schaepman* werden geëntameerd, respectievelijk over de eindstreep in het parlement werden gebracht: invoering van de leerplicht, grondwetsherzieningen (algemeen kiesrecht), bevordering van de Zondagsrust, de persoonlijke dienstplicht, de inpoldering van de Zuiderzee en de Ongevallenwet. Door zijn „Proeve van een program” voor een katholieke partij uit 1883 heeft *Schaepman* een belangrijk aandeel gehad in de totstandkoming van de Rooms-Katholieke Staatspartij. Sinds 1896 waren alle katholieke leden van de Tweede Kamer lid van één fractie, waaruit door samenvoeging van alle katholieke kiesverenigingen in 1926 de Staatspartij is voortgekomen.

Op internationaal terrein steunden de katholieke Kamerleden het voorbeeld van Paus Leo XIII inzake de vredesinitiatieven na de Eerste Wereldoorlog, maar zij verlangden daarnaast ook klaarheid over het uitsluiten van zowel de Heilige Stoel als van de Afrikaanse republieken bij de vredesbesprekingen in Den Haag. Dr. Witlox noteert de volgende activiteit van fractielieder *Schaepman* op het internationale vlak: in 1898 drong hij er bij de Nederlandse regering op aan retorsiemaatregelen tegen België te nemen omdat het buurland aan onze vee-invoer belemmeringen had opgelegd! In zijn „Chronica” trok *Schaepman* in 1901 fel van leer tegen de achterstand van de katholieken in overheidsfuncties: „Onder onze jongere diplomaten bevindt zich hier en daar een katholiek. Bij de beroepsconsuls is het al niet beter gesteld”.³

¹ P. J. S. Serrarens, in „Nederland en de wereld” opgenomen in „50 Jaren: Officieel gedenkboek t.g.v. het gouden regeringsjubileum van H.M. Koningin Wilhelmina”, Scheltens Giltay, Amsterdam, 1948.

² Dr. E. van Raalte, „Het Nederlandse Parlement”; Staatsdrukkerij en Uitgeversbedrijf, Den Haag; 1960.

³ Dr. J. Witlox, „Schaepman als staatsman”, uitgegeven onder supervisie van dr. G. P. J. Banning; Uitgeverij Urbi et Orbi, Amsterdam; 1960.

Kenmerkend voor het standpunt van de R.K. Staatspartij inzake het buitenlands beleid van Nederland in de jaren twintig waren de volgende twee programmapunten voor de Tweede-Kamerverkiezingen in 1925, krachtig naar voren gebracht door de fractieleider van deze partij in de Tweede Kamer, de eveneens legendarische Mgr. dr. W. H. Nolens: „Krachtige medewerking aan de plannen van den Volkenbond, overeenstemmend met die van Paus Benedictus XV ter oplossing van internationale geschillen, door scheidsrechterlijke uitspraak ter gelijktijdige en wederzijdse vermindering van bewapening”, alsmede „vermindering van bewapening alzo door internationaal overleg en geen eenzijdige nationale ontwapening. Derhalve de organisatie van leger en vloot dient beperkt te zijn tot hetgeen noodzakelijk is voor de handhaving van de neutraliteit en verdediging der onafhankelijkheid binnen de grenzen door internationale regelingen te stellen”.⁴ Minder zware en ingewikkelde problemen dan die waarmee onze huidige parlementariërs geconfronteerd worden.

Volgens de toenmalige buitenlandspecialist van de KVP in de Tweede Kamer, Serrarens, kan de medewerking, die van Nederlandse zijde aan het werk van de Volkenbond gegeven werd, over het algemeen de toets van de kritiek doorstaan. Mgr. Nolens was van 1919 tot aan zijn dood in 1932 de leider van de Nederlandse delegatie naar de vergadering van de Internationale Arbeidsorganisatie in Genève. In 1926 trad hij op als president van de Internationale Arbeidsconferentie; Mgr. Nolens verwierf er groot persoonlijk gezag.⁵

HET NEDERLANDSE BUITENLANDS BELEID NA 1945

Na 1945 kwam er een keerpunt in het Nederlandse buitenlands beleid. De Tweede Wereldoorlog maakte een einde aan de zogenaamde zelfstandigheidspolitiek, die ons land duur te staan was gekomen. In de na-oorlogse buitenlandse politiek staat hij ons het behoud van de wereldvrede centraal, waarbij rechtvaardige verdeling van macht, welvaart en welzijn noodzakelijke ingrediënten zijn. Hieruit volgt de daadwerkelijke belangstelling voor samenwerking op mondiaal, Atlantisch en Europees niveau. Allereerst waren daar de Verenigde Naties met hun groot aantal gespecialiseerde organisaties, zoals de UNESCO, de Wereldgezondheidsorganisatie, de Voedel- en Landbouworganisatie en de reeds eerder opgerichte Internationale Arbeidsorganisatie; ook toonden wij actieve belangstelling voor de VN-vredesoperaties.

Vervolgens vroeg de verdediging van West-Europa onze aandacht. De West-Europese Unie kwam in 1954 tot stand na de verwerping door Frankrijk van de Europese Defensie Gemeenschap. Op initiatief van Anthony Eden werd het uit 1950 daterende Verdrag van Brussel nieuw

⁴ Prof. mr. P. J. Oud, „Het jongste verleden/Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940”, J. M. Meulenhoff, Amsterdam.

⁵ P. J. S. Serrarens in „Nederland en de wereld” in „50 Jaren/Officieel gedenkboek t.g.v. het gouden regeringsjubileum van H.M. Koningin Wilhelmina”, Scheltens Giltay, Amsterdam, 1948.

leven ingeblazen, waardoor West-Duitsland en Italië via het lidmaatschap van deze Unie toegang kregen tot de NAVO. De moeizame onderhandelingen met betrekking tot de Europese integratie liggen ons nog vers in het geheugen; ook op dit terrein heeft Nederland baanbrekend werk verricht mede dankzij het werk van mannen als de ministers Beyen en Luns en ambassadeur Spierenburg.

Maar ook op andere terreinen heeft Nederland in de na-oorlogse jaren een zeer belangrijke rol gespeeld: de totstandkoming van het Verdrag inzake het niet verspreiden van kernwapens (Non-proliferatieverdrag); het sinds 1969 deelnemen aan de werkzaamheden van de Ontwapeningscommissie te Genève over de stopzetting van ondergrondse kernproeven; het aanvaarden van controle op het vreedzaam gebruik van kernenergie via de IAEA; veroordeling van rassendiscriminatie en van de Apartheidspolitiek, alsmede van het schenden van het zelfbeschikkingsrecht van de volken, waar ook ter wereld; steun aan de dekolonisatieplannen van de VN; het werk van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO); de Conferentie over Internationale Economische Samenwerking (CIES) inzake de Noord-Zuiddialoog, waar 27 geïndustrialiseerde landen met ontwikkelingslanden besprekingen voeren over energie, grondstoffen, ontwikkeling en financiële zaken en ten slotte de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa (CVSE) voor een beter begrip en grotere samenwerking tussen Oost en West.

Wat het aandeel van het Nederlandse parlement met betrekking tot de internationale samenwerking betreft, kan vermeld worden dat de Benelux en de Europese Gemeenschappen elk hun eigen parlement hebben; de NAVO niet, maar het is gebruikelijk geworden dat vertegenwoordigers van de parlementen van de aangesloten landen nu en dan als adviserend orgaan van de NAVO samenkomen. In de Verenigde Naties zijn de regeringen vertegenwoordigd, een VN-parlement bestaat niet, maar in de Nederlandse delegatie worden Kamerleden opgenomen. Hier zijn zij geen vrije vertegenwoordigers, zij zijn in dit geval gebonden aan de instructies van de regering. Ook het opnemen van Kamerleden in delegaties naar onder meer UNCTAD-conferenties is vanzelfsprekend geworden.

„Grote verstrengeling van binnen- en buitenlands beleid: de vraagstukken van de EEG raken de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Financiën, Milieuhygiëne, Verkeer en Waterstaat, Onderwijs en Cultuur. Kamerleden moeten simultaan spelen op drie borden: in verbinding blijven met hun partij en de kiezers, overleggen in hun fractie en met de regering en verscheidene van hen tevens in internationale organen”, aldus oud-premier Drees.⁶ Volgens Dr. Patijn ligt de invloed

⁶ Dr. W. Drees Sr, „Het Nederlandse parlement, vroeger en nu”, 3e druk; Strengholt, Naarden, 1975.

die de Kamer kan uitoefenen op het buitenlandse beleid vooral in de gesprekken met de minister in de Kamercommissie. Als de beste oplossing ziet hij de regering te vragen de instructie voor belangrijke internationale onderhandelingen met de Kamercommissie te bespreken.⁷

Volgens oud-minister *Schmelzer* vindt de meest wezenlijke invloed van het parlement op de politieke besluitvorming plaats bij de kabinetsformatie; dan worden door de fracties de hoofdlijnen van het buitenlands beleid bepaald, gevolgd door het debat over de regeringsverklaring.⁸ De buitenlandse invloed op de besluitvorming in Nederland is zodanig dat veel beslissingen zoals over het landbouwbeleid binnen de Europese Gemeenschap worden genomen. Ook door verdragen met andere landen kan de ontwikkeling in de internationale wereld invloed op het beleid in ons land hebben. Door middel van verdragen is Nederland toegetreden tot een groot aantal internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties en al haar gespecialiseerde organisaties, de Benelux Douane-Unie en de NAVO.⁹

DE BIJDRAGE VAN DE KVP AAN DIT BELEID

In zijn memoires heeft oud-minister *Beyen* opgemerkt dat de „Straatsburgers”, de leden van het Nederlandse parlement die als lid van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa waren aangewezen, een groep deskundige en enthousiaste politici terzake van de Europese eenwording was; de goede contacten tussen hen en de minister werden zeer geprezen.¹⁰ Onlangs herinnerde ook een van zijn opvolgers, drs. *Schmelzer* er terecht aan dat vooral de christen-democraten in Europa de pioniers zijn geweest van een internationale rechtsorde, waarbij een deel van de nationale soevereiniteit moest worden opgeofferd. Zij waren de voornaamste pleitbezorgers van het Atlantisch bondgenootschap en van de Europese Gemeenschappen.¹¹ In de KVP „Blauwdruk voor de jaren '70” wordt gepleit voor een betere en meer bewoonbare wereld en voor een meer leefbaar leven.¹²

De belangrijkste punten uit de buitenlandparagraaf van het *KVP-Werkprogramma 1956-1964* waren:

- de noodzaak tot *samenwerking in supra-nationaal en internationaal verband*, waartoe een ware internationale rechtsorde dringend gewenst is;
- initiatieven te steunen die het lot van de vervolgte en onderdrukte

⁷ Dr. C. L. Patijn e.a., „Parlement, partijen en buitenlandse politiek - Een discussie”; Uitgeverij In den Toren, Baarn; 1977.

⁸ Drs. W. K. N. Schmelzer, idem.

⁹ J. Th. J. van den Berg en J. J. Vis, „Parlement en politiek”; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; 1978.

¹⁰ Mr. J. W. Beyen, „Het spel en de knikers, een kroniek van 50 jaren”, Ad Donker, Rotterdam; 1968.

¹¹ Drs. W. K. N. Schmelzer in *Vrij Nederland*; 4 oktober 1980.

¹² Keesings Historisch Archief; 1970; pag. 99/1.

- volken kunnen verbeteren mede door actieve medewerking aan het oplossen van het vluchtelingenprobleem;
- het bevorderen van de co-existentie volgens de richtlijnen van Pius XII;
 - snelle verwezenlijking van de *Benelux* door inschakeling van het bedrijfsleven en een gemeenschappelijk optreden op economisch en politiek terrein ten opzichte van derde landen, alsmede actieve medewerking aan het werk van de Interparlementaire Beneluxraad;
 - in het kader van de *Europese intergratie* is het noodzakelijk een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen, alsmede een zo groot mogelijk aantal landen aan deze Europese gemeenschapsvorming te laten deelnemen; gestreefd dient te worden naar een verder gaande gemeenschapsvorming van bovennationaal karakter met een doeltreffende democratische controle;
 - inzake de NAVO werd het noodzakelijk geacht de militaire samenwerking in het kader van de Noord-Atlantische Verdrags Organisatie voort te zetten; gepleit werd voor een parlementair orgaan voor de NAVO, alsmede voor reële uitbreiding van de samenwerking op economisch, cultureel en politiek terrein tussen de lid-staten;
 - steun werd toegezegd aan het werk van de *Verenigde Naties* en de daarmee verbonden gespecialiseerde organisaties, evenals aan hulpacties ten behoeve van het lenigen van economische, sociale en culturele noden. Het tegengaan van agressie en geleidelijke beperking van de bewapening onder doeltreffende internationale controle, alsmede de ontwikkeling van atoomenergie voor vreedzame doeleinden werden noodzakelijk geacht;
 - door middel van financiële steun en het beschikbaar stellen van deskundigen de hulp aan minder-ontwikkelde gebieden te bevorderen.¹³

De KVP heeft zich overigens steeds sterk gemaakt door de jaren heen voor het vergroten van de Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingsulp. Op 12 november 1962 gaf het Partijbestuur van de KVP een *Verklaring over vrede en veiligheid* uit, waarin gesteld werd dat het noodzakelijke machtsevenwicht, dat op bewapening berust, door middel van een internationale overeenkomst plaats dient te maken voor algemene en volledige ontwapening, waarbij allereerst sprake is van kernwapens onder een doeltreffende internationale controle. Bij het uitblijven van een dergelijke overeenkomst bestaat er tegenover de Russische dreiging alleen de keuze van het bestaande machtsevenwicht. Daarom mogen de grootste offers gevraagd worden om dit evenwicht te handhaven en daardoor een oorlog te voorkomen en aan agressie het hoofd te kunnen bieden. Nederland zal door een verantwoorde bijdrage aan de NAVO aan de handhaving van dit evenwicht dienen mee te werken. Alle initiatieven, plannen en organisaties, die dienstbaar zijn aan de vreedzame samenwerking tussen de volken, verdienen steun, aldus de verklaring.¹⁴

¹³ P. Goossen, „Parlement en Kiezer“, 's-Gravenhage; 1962.

¹⁴ Keesings Historisch Archief, 1962; pag. 813.

De *Commissie-Mathon*, genoemd naar haar voorzitter Lt-Gen. T. E. E. H. Mathon, een ad-hoc-commissie uit de Commissie Buitenland van de KVP, heeft in 1963 in een rapport in de algemene doelstelling als hoogste taak voor de internationale politiek gesteld de verwezenlijking en de handhaving van een duurzame vrede, gebaseerd op de vestiging van een internationale rechtsorde, die concreet toegepast vrijheid en welvaart voor allen moet verzekeren. Deze rechtsorde dient uit te gaan van de fundamentele rechten van de mensen op leven, levensonderhoud, vrijheid van godsdienst, gewetensvrijheid en particuliere eigendom; zij moet vooral tot uitdrukking komen in het respect voor de waarde en de waardigheid van de menselijke persoon. Bepleit werd dat de bewoners van de ontwikkelingslanden niet alleen hun grondstoffen en voedingsmiddelen kunnen blijven exporteren, maar dat het voor hen ook mogelijk zal worden afzetmarkten voor hun nieuwe industrieën te vinden, waardoor zij gelijke economische partners in de wereld kunnen worden.¹⁵

Een KVP-rapport uit 1967 pleit voor de toelating van de Chinese Volksrepubliek tot de VN, evenals voor versterking van de structuur van de volkerenorganisatie. De Atlantische samenwerking wordt als verlengde van de Europese integratie beschouwd met een Atlantisch deelgenootschap als doel, nadat de Verenigde Staten van Europa, een supranationaal, open en democratisch Europa zullen zijn gerealiseerd. Ten slotte wordt in een rapport gepleit voor nauwe samenwerking tussen de christen-democraten in het kader van de Europese Unie van Christen-Democraten en van de Wereldunie van Christen-Democraten.¹⁶

„*Vrede zonder onderwerping, veiligheid zonder overmacht*” is de ondertitel van een rapport dat door een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU in 1979 werd uitgebracht: „Het veiligheidsbeleid van Nederland speelt zich af in een spanningsverhouding tussen realiteit van conflicten, tegenstellingen en onderdrukking in de wereld en anderzijds de doelstellingen van vrede en rechtvaardigheid; voor een christen-democratische partij: de doelstelling is de wereld die bereid is te leven naar Gods Woord”. Een tekst die aan duidelijkheid niets te wensen overlaat.¹⁷

AANDEEL VAN KVP-PARLEMENTARIËRS

Vanuit de KVP-fracties in de Eerste en Tweede Kamer hebben de afgelopen vijf en dertig jaar veel Kamerleden actief deelgenomen aan werkzaamheden van de Verenigde Naties en van de vertegenwoordigende Europese instellingen.

¹⁵ „Naar de wereld van morgen in de internationale politiek”; Uitgave van de KVP; 1963.

¹⁶ „Actieve vredespolitiek”; Notitie over de internationale politiek uit het verkiezingsprogramma; KVP; 1967.

¹⁷ „Vrede en veiligheid - vrede zonder onderwerping, veiligheid zonder overmacht”; Rapport van een Commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU, Den Haag; 1979.

Als eerste in deze rij dient met recht genoemd te worden *Prof. dr. L. J. C. Beaufort, o.f.m.*, die in de Nederlandse delegatie naar de oprichtingsbijeenkomst van de Verenigde Naties in 1945 in San Francisco zitting had, waarna hij enige malen als lid aan de Nederlandse delegatie naar de jaarlijkse Assemblée van deze organisatie was toegevoegd. Voorts was hij namens ons land lid van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en sinds 1961 was hij lid van het Permanente Hof van Arbitrage in Den Haag.

De heer *P. J. S. Serrarens*, die van 1929 tot 1952 achtereenvolgens voor de RKSP en de Katholieke Volkspartij lid van respectievelijk de Eerste en Tweede Kamer was, was onder meer lid van de Consultatieve internationale economische commissie in Genève, voorzitter van de Nederlandse groep van de Internationale Parlementaire Unie, voorzitter van de Nederlandse Raad van de Europese Beweging en voorzitter van de Sociale Commissie van de Raad van Europa. Ten slotte dient vermeld te worden dat de heer Serrarens een aantal jaren rechter is geweest in het Gerechtshof van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in Luxemburg.

Een andere Nederlandse parlementariër van KVP-huize, die in het kader van de VN en van de Europese integratie een belangrijke rol heeft gespeeld, is *mevrouw dr. M. A. M. Klompé*. Zij had in 1947 zitting in de Nederlandse delegatie naar de Assemblée van de Verenigde Naties; tot 1952 maakte zij nog viermaal daarvan deel uit. Als lid van de Tweede Kamer werd mevrouw Klompé voor de KVP in 1949 aangewezen als lid van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa in Straatsburg; drie jaar later werd zij lid van het parlement van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. In de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa trad zij enige malen op als rapportrice over belangrijke onderwerpen. Met dr. Bruins Slot (ARP), mr. Schmal (CHU), drs. Korthals (VVD) en jhr. mr. Van der Goes van Naters (PvdA) behoorde zij tot de groep „Straatsburgers”, die binnen de Europese vertegenwoordiging veel van zich deed spreken. Vermeld dient nog te worden dat mevrouw Klompé in 1971 werd benoemd tot Minister van Staat.

Eveneens een belangrijk aandeel in het werk van de Europese instellingen had het Tweede-Kamerlid voor de KVP, *mr. E. M. J. A. Sassen*, die na een lidmaatschap van het parlement van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1958 lid werd van de Commissie van Euratom en later Nederlands ambassadeur werd bij deze instelling. *Mr. P. A. Blaisse*, economisch specialist in de KVP-fractie in de Tweede Kamer, was een aantal jaren lid van het parlement van de EGKS en van het Europees Parlement. Ook andere terreinen, zoals de NAVO, hadden zijn belangstelling. Over deze laatste instelling merkte hij in 1966 op: „De NAVO bevindt zich thans in een moeizame en problematische situatie. Van de dynamiek en besluitvaardigheid uit de eerste tijd is weinig meer te bespeuren. Niet alleen de communistische wereld, maar

ook het Atlantische bondgenootschap wordt door nationalistische, centrifugale krachten uitgehoud. Uiteraard bestaat tussen beide verschijnselen een duidelijk verband".¹⁸

Andere leden van de Kamerfracties van de KVP, die zich verdienstelijk hebben gemaakt voor de mondiale respectievelijk Europese integratie, zijn: mevrouw *dr. J. C. H. H. de Vink*, die verscheidene malen deel uitmaakte van de Nederlandse delegatie naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties; *dr. W. J. Schuyt* was een aantal jaren lid van het Europees Parlement; de heer *J. J. Fens*, defensiespecialist in de Tweede Kamer, werd in 1955 benoemd tot ondervoorzitter van het parlement van de West-Europese Unie; vervolgens was hij Secretaris-Generaal van het Interdepartementaal contact-orgaan van de Atlantische Gemeenschap, de voorloper van de Noord-Atlantische Assemblée. Vervolgens diene genoemd te worden: *Mag. dr. J. G. Stokman*, Nederlands gedelegeerde naar de Internationale Arbeidsconferentie van 1946-1956, van 1958-1962 alsmede vanaf 1962 in de Raad van Beheer van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO); *mr. Ph. C. M. van Campen*, lid van het Europees Parlement; de toenmalige burgemeester van Waalwijk, de heer *J. L. P. M. Theijssen*, lid van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, waarvan ook de huidige staatssecretaris *drs. M. J. J. van Amelsvoort* deel uitmaakte, tevens was hij lid van de Noord-Atlantische Assemblée; Gedeputeerde *Th. Laan* van Noord-Holland was lid van de Raadgevende Vergadering van de West-Europese Unie, alsmede van die van de Raad van Europa; het Tweede-Kamerlid *mr. J. A. Mommersteeg* was lid van respectievelijk de Commissie van de Verenigde Naties voor de Rechten van de Mens, van de Noord-Atlantische Assemblée en van het Europees Parlement; *drs. Th. E. Westerterp* was, vóór hij van 1971 tot 1973 onder minister Schmelzer staatssecretaris van Buitenlandse Zaken werd, een aantal jaren lid van het Europees Parlement.¹⁹ De volgende oud-KVP-ers werden in 1979 voor het CDA gekozen in het Europees Parlement: mevrouw *mr. E. C. A. M. Boot*, de heer *F. G. van der Gun*, *drs. H. A. C. M. Notenboom*, *drs. J. J. M. Penders* en de heer *W. J. Vergeer*.

Op 8 december 1972 werd de toenmalige minister van Landbouw en Visserij, *ir. P. J. Lardinois*, benoemd tot lid van de Europese Commissie, belast met de portefeuille voor landbouwzaken. Andermaal is thans een oud-KVP-politicus, *mr. F. H. J. J. Andriessen*, lid van de Commissie geworden. Van fractielid tot minister van Buitenlandse Zaken was voor de manager, *drs. W. K. N. Schmelzer*, een kwestie van het andermaal aanpakken van een taak, die hem op het lijf geschreven leek. Tot zijn succes droegen zeker bij het zeven jaar lang uitgestelde tegenbezoek van de Russische minister van Buitenlandse Zaken, Gromyko, alsmede

¹⁸ Internationale Spectator; 8 oktober 1966.

¹⁹ A. W. Abspoel, „Van Binnen- en Buitenhof - Schetsen van het Haagse Binnenhof"; A. J. G. Strengholt's Uitgeversmij, Amsterdam; 1956.

de steun van de Nederlandse delegatie bij de Verenigde Naties aan de Albanese resolutie, waardoor de Chinese Volksrepubliek lid kon worden van de wereldorganisatie.²⁰ Drs. Schmelzer heeft steeds daadwerkelijke belangstelling getoond voor het werk van de Europese Beweging, alsmede was hij nauw betrokken bij de samenwerking van de christen-democratische partijen op Europees niveau.

In zijn voorwoord tot het Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1970-1971 schreef minister Schmelzer over zijn voorganger Luns: „Tijdens het bewind van Mr. Luns, en niet in de laatste plaats door zijn toewijding en vasthoudendheid, heeft Europa de eerste schreden gezet op de weg naar een Verenigd Europa. Het moet voor hem, die aan de wieg van het Verdrag van Rome heeft gestaan, een bijzondere vreugde zijn geweest nog tijdens zijn ministerschap de overeenstemming omtrent de Britse toetreding tot de Europese Gemeenschappen te helpen bevorderen en mee te maken, een toetreding waarvoor hij steeds zozeer heeft geijverd. Dat Mr. Luns ook in het buitenland als een staatsman van internationale statuur werd en wordt gewaardeerd, is gebleken uit zijn benoeming tot Secretaris-Generaal van de NAVO, in welke zo verantwoordelijke functie, juist in een tijd van een streven naar ontspanning, hij zijn rol op het wereldtoneel verder zal spelen”.²¹ Bij de kabinetsformatie van 1952 schertste men naar aanleiding van de kandidatuur van de heer Luns als minister van: „L'Europe Vaticane” wegens de vele Europese ministers van Buitenlandse Zaken in Klein Europa, die van christelijke huize waren.²²

Ten slotte kan geconcludeerd worden dat na vijf en dertig jaar KVP het duidelijk is dat het aandeel van de KVP-parlementariërs in de realisering van de buitenlandse politiek zeer belangrijk is geweest, getuige vooral het voortouw dat zij mede hebben genomen bij de voorbereiding van de Europese integratie. Sinds 1945 hebben twee ministers van KVP-huize gedurende meer dan 20 jaar de leiding gehad van het departement van Buitenlandse Zaken, een factor van grote betekenis voor wat betreft de vinger aan de pols van het buitenlands beleid.

²⁰ Robbert Ammerlaan, „Het verschijnsel Schmelzer”; A. W. Sijthoff, Leiden.

²¹ Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken, 1970-1971; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; 1971.

²² „Drees 90 - Geschriften en gesprekken”, met inleiding door Prof .dr. H. Daalder en interviews door dr. G. Puchinger; A. J. G. Strengholt's Boeken, Naarden; 1976.

6

9e jaargang
november/d

In dit nummer:

J. W. M. Bluysen
Wereldwijde solidariteit

P. J. M. Aalberse
De afsluiting van een tijdperk

G. M. P. Cornelissen
Verantwoording van het fractiebeleid

P. A. J. M. Steenkamp
Op de drempel

P. H. van Zeil
Dankbaar voor het verleden - strijdbaar voor de toekomst

G. H. Veringa
De weg naar de toekomst

weemaandelijks tijdschrift van
het Centrum voor Staatkundige
Vorming (wetenschappelijk
instituut voor de Katholieke
Volkspartij)

november/december 1980
9e jaargang, nr. 6

(voortzetting van het maandblad
„Politiek” — voorheen „Katholiek
Staatkundig Maandschrift” —, 34e
jaargang)

Redactie

Mr. Frank A. Bibo, H. G. Cloudt, mr.
J. Chr. G. Fijen, mr. J. B. A. Hoyinck,
Th. W. Westerwoudt

Kopij

Reacties en andere spontane bijdra-
gen zijn welkom. Gaarne vooraf over-
leg met de redactie.

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 30,—
per jaar. Nieuwe abonnementen gaan
in per 1 januari, tenzij anders wordt
gewenst, en gelden tot wederopzeg-
ging (alleen mogelijk per 1 januari).
Betalingen gaarne uitsluitend na ont-
vangst van onze accept-girokaart.

Adreswijzigingen

Bij verhuizing is ononderbroken toe-
zending alleen verzekerd als het
nieuwe adres een maand tevoren
wordt opgegeven.

Losse nummers

f 6,— per exemplaar.

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij de uit-
gever.

Druk

Corn. Paap, Spui 165, 2511 BM Den
Haag, tel. (070) 469251*

Auteursrechten voorbehouden

Laatste nummer

Dit is het laatste nummer van de laatste jaargang van Politiek perspectief. Als gevolg van de fusie van de drie christen-democratische partijen in het CDA, zijn ook de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU gefuseerd. Eén van de gevolgen is dat er vanaf januari 1981 één nieuw periodiek verschijnt: christen-democratische verkenningen.

Velen van onze abonnees en lezers hebben de ontwikkeling van Politiek perspectief, het tijdschrift van het Centrum voor Staatkundige Vorming, wetenschappelijk instituut van de Katholieke Volkspartij, meegemaakt. Van „Katholiek Staatkundig Maandschrift“, begonnen in de veertiger jaren, naar „Politiek“ in 1964, werd het „Politiek perspectief“ in 1971.

Steeds heeft de redactie gepoogd, met inschakeling en steun van vele vooraanstaande scribenten en adviseurs — die het blad tot een waardevol communicatiemiddel maakten — om kritisch-opbouwend de bezinning over politieke beleidsvorming te bevorderen. Er is getuigenis afgelegd van het denken en de opvattingen binnen de KVP over diverse politieke onderwerpen. Zo gezien heeft — hopen wij — ons tijdschrift een nuttige functie vervuld. Onze gedachten gaan daarbij in het bijzonder uit naar de verschillende thema-nummers.

Velen van onze artikelenschrijvers hebben ook daadwerkelijk via Politiek perspectief tot de vorming van het KVP- en het CDA-beleid kunnen bijdragen, of kunnen zich er op beroemen met hun denk- en schrijfwerk discussies in de partij een nieuwe impuls te hebben gegeven. Niet zelden hebben deze inspanningen ook tot een meer of minder scherpe ombuiging van de gedachtenvorming of van het politieke beleid zelf geleid.

Meer dan 35 jaar heeft de redactie dit proces, sedert 1971 met de steun van het bestuur van het Centrum voor Staatkundige Vorming, kunnen bevorderen. Ons past daarvoor het uitspreken van grote dankbaarheid, ook jegens onze abonnees die het ons mede mogelijk maakten onze uitgave „vol te houden“. Wij zijn ons er overigens van bewust dat wij het geduld van de abonnees van tijd tot tijd op hoge proef stelden . . . Dank ook aan de elkaar opvolgende redactieleden die welwillend hun medewerking hebben verleend met hun bijdragen.

Dank tenslotte aan de firma Corn. Paap, onze drukker, voor de uitstekende verzorging van ons tijdschrift en voor de altijd prettige samenwerking.

Wij nemen thans afscheid — met een beetje weemoed — van ons eigen tijdschrift. Geen afscheid van de doelstelling! Geen afscheid van de lezers! Want een nieuw maandblad dat de functie van een kritische, opiniërende en analyserende begeleiding van de christen-democratische politiek van ons overneemt, waarin ons tijdschrift wordt voortgezet en waaraan wij een belangrijke inbreng en bijdrage hebben geleverd, is van start gegaan: christen-democratische verkenningen!

mr. Frank A. Bibo

Inhoud

| | |
|---|---|
| Mgr. drs. J. W. M. Bluysen | |
| 3 Wereldwijde solidariteit | r |
| Mr. P. J. M. Aalberse | |
| 7 De afsluiting van een tijdperk | |
| G. M. P. Cornelissen | |
| 15 Verantwoording van het fractiebeleid | |
| Prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp | |
| 25 Op de drempel | |
| P. H. van Zeil | |
| 30 Dankbaar voor het verleden - strijdbaar voor de toekomst | |
| Dr. G. H. Veringa | |
| 45 De weg naar de toekomst | |

Dit nummer bevat de — nagenoeg — letterlijke teksten van de toespraken die werden gehouden rond de opheffing van de Katholieke Volkspartij.

Monseigneur Bluysen sprak tijdens de plechtige Eucharistieviering in de kathedraal van St. Jan te 's-Hertogenbosch op zaterdag 4 oktober 1980. Mevrouw Cornelissen en de heren Steenkamp en Van Zeil hielden hun toespraken tijdens de laatste partijraadsvergadering van de KVP op 3 oktober 1980. De heren Aalberse en Veringa voerden het woord tijdens de bijzondere zitting van de KVP-partijraad op 4 oktober 1980 in het Casino te 's-Hertogenbosch.



Wereldwijde solidariteit

J. W. M. Bluysen*

Op de laatste dag van het Tweede Vaticaans Concilie (7 december 1965) werd de „Constitutie over de Kerk in de wereld van deze tijd” goedgekeurd. Daarin staat onder meer het volgende geformuleerd: „Van groot belang is het, vooral waar de maatschappij pluralistisch is, dat men de verhouding tussen Staat en Kerk in een juist perspectief ziet, en dat men duidelijk onderscheid maakt tussen datgene wat de christengelovigen, afzonderlijk of in groepsverband, op eigen verantwoordelijkheid doen als burgers, geleid door hun christelijk geweten, en datgene wat zij doen in naam van de kerk onder leiding van hun herders”.

Hierin wordt een principiële onderscheid gemaakt tussen het concrete politieke handelen van christenen enerzijds en het officiële optreden van de Kerk als gemeenschap temidden van de wisselvalligheden van de samenleving anderzijds. Ik dacht dat wij allen elkaar heel goed in dit onderscheid kunnen vinden. Maar omdat onderscheid niet per se scheiding betekent of distantie, blijft er na deze uitspraak van het Vaticaans Concilie nog genoeg te vragen over. Met vragen naar de legitimering van de keuze voor een confessionele partij en de eventuele band tussen confessionele partij en kerkgemeenschap bent U vertrouwd: in de lange aanloop naar de tot-stand-koming van het CDA heeft U deze vragen voor elkaar en voor belangstellende buitenstaanders zo goed mogelijk trachten te verhelderen.

In het verleden lag dit alles wat minder gecompliceerd. Met zijn „proeve van een program voor een katholieke partij” (1883) beoogde Dr. H. Schaepman een sterke bundeling van krachten op het politieke veld ten dienste van de emancipatie van het katholieke volksdeel. Goed voeling houden met de leiders van de Katholieke Kerk in ons land, was dan ook een vanzelfsprekende zaak, die wellicht bevorderd werd door het feit, dat priesters tot de voormannen van de partij behoorden (Schaepman, Nolens, Poels).

Er is ongetwijfeld alle reden om in grote dankbaarheid te gedenken wat in het verleden onder de energieke stuwning van krachtige, bezielde leiders — die wisten wat zij wilden! — is bereikt. Iedereen zal daarbij allereerst denken aan de gelijkstelling van het onderwijs en aan de sociale wetgeving. De nagestreefde emancipatie van de katholieken is

* Mgr. drs. Bluysen is bisschop van 's-Hertogenbosch.

voor een groot deel daarop gebaseerd. Als bisschop verenig ik mij graag met U in oprechte erkentelijkheid voor het rijke verleden, dat U vandaag afsluit.

Grondslag

Vragen naar de christelijke grondslag van een politieke partij tracht U onder meer te beantwoorden door zorgvuldig geformuleerde beginselverklaringen, geschreven programma's en uw feitelijk politiek handelen. Ik vermoed, dat voor velen vooral dit laatste als criterium zal gelden voor hun oordeel over het confessionele karakter van uw partij. In dit verband zou ik willen verwijzen naar een uitspraak van het Tweede Vaticaans Concilie, die onmiddellijk volgt op de zin die ik daarstraks citeerde: „*De Kerk, die op grond van eigen taak en bevoegdheid op geen enkele wijze met een staat wordt vereenzelvigd, noch aan enig politiek systeem is gebonden, is tegelijk teken en bescherming van de transcendentie van de menselijke persoon*”.

De Kerk, teken en bescherming van de transcendentie van de menselijke persoon. Ja, maar moet niet elke christen die zijn Christus-geloof wil proberen waar te maken, trachten teken te zijn van Gods beloften en verdediger van de waardigheid van de individuele persoon? Ik denk, dat hetgeen het Concilie hier van de Kerk zegt, in feite de wezenlijke opdracht aanduidt voor elke individuele christen: de God van het Verbond herkenbaar helpen maken en de inhoud van de Bergrede van Jezus Christus helpen realiseren.

God heeft zich in het Oude en in het Nieuwe Verbond kenbaar gemaakt als de God-die-mèt-Zijn-mensen is. Gods nabijheid, dat is Zijn grote belofte, Zijn fundamentele toezegging. Op grond daarvan kunnen wij naar Hem op zoek gaan. Behoort het niet tot de kern van het christelijk geloven, dat wij steeds op zoek gaan naar Hem die heel ons bestaan draagt, dat wij onze openheid kenbaar maken naar de „Geheel Andere”, die „mij meer nabij is dan ik mijzelf nabij ben” (Augustinus).

Als geloven mag worden omschreven in termen van op zoek gaan naar God die dichtbij wil zijn, dan wordt alles betrekkelijk, zij het niet vrijblijvend. Allerm minst vrijblijvend is wat Jezus ons voorhoudt in verband met het Rijk Gods. Daarover hoorden wij zojuist in de Evangelie-lezing. In het Rijk van Jezus is zoeken naar ereplaatsen uit den boze, en heersen of macht laten voelen misplaatst. Jezus zegt: „*Wie onder U de eerste wil wezen, moet Uw knecht zijn. Ook de Mensenzoon is niet gekomen om gediend te worden, maar om te dienen, en Zijn leven te geven tot losprijs voor velen*” (Matth. 20, 27-28). Jezus' levensproject is program voor ons!

Wij hoorden dan ook de Apostel Paulus in de eerste lezing zeggen: „*... niet onszelf zoeken... het welzijn van de naaste zoeken... ook Christus heeft zichzelf niet gezocht... Alles wat vroeger geschreven is, is tot onze onderrichting geschreven...*”.

Politici en anderen die zich beroepen op hun christen-zijn, zijn dan ook voor hun feitelijk handelen verplicht aan dit program. Geen eenvoudige opgave! De dienstbaarheid van de Heer gaat niet selectief te werk: Hij zegt nooit wie wij niet van dienst hoeven te zijn, wel wijst Hij naar diegenen die méér recht hebben op onze dienstbaarheid. Als het gaat om mensen die in nood verkeren of in verdrukking komen, ligt er nog altijd een groot veld open voor emancipatorische werkzaamheid. Voor christenen en niet-christenen, en niet in het minst voor een politieke partij die zich christelijk noemt, opent zich een onoverzienbaar terrein van moderne emancipatie-arbeid voor allerlei groepen hier en voor een hele Derde Wereld elders.

Solidariteit

Nog een laatste punt moge ik ter sprake brengen, met verwijzing ook naar het Tweede Vaticaans Concilie. „*Alle burgers*”, zo lezen we in de Constitutie over de Kerk in de wereld van deze tijd, „*dienen hun recht, tevens plicht voor ogen te houden om hun vrije stem te gebruiken ter bevordering van het algemeen welzijn*”. Het Concilie stimuleert bij alle burgers het besef van de verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk en politiek gebeuren. Het bepleit ook meermaals de eigen inbreng van christenen in de samenleving. Toch hebben vele gelovigen steeds sterker het gevoel, dat hun geloofsovertuiging voor het openbare leven van weinig of geen betekenis kan zijn. Geloof lijkt meer en meer een privé-zaak te zijn geworden: de persoonlijke levensbeschouwing kan van belang zijn voor je eigen levensproject, maar in de samenleving kan ze beter buiten beschouwing blijven.

Deze ontwikkeling kan, vrees ik, een voortgaande scheiding bevorderen tussen persoonlijk geloven en maatschappelijk handelen. Wij worden al met zoveel onderscheid en dualisme geconfronteerd, terwijl het christelijk geloof juist tendeert naar een zekere eenheid van inzicht en levenswijze, van geloof en leven. Het Evangelie vraagt, dat men „de waarheid doet”, dat men wat men met de mond belijdt, tot levende werkelijkheid maakt in het alledaagse leven. Het Evangelie wil tastbaar gemaakt worden in de samenleving.

Geloven kan dan ook niet in diè zin privé-zaak zijn, dat het geen vormgeving zou kunnen en moeten krijgen in het maatschappelijk en politiek handelen. Bewust, beleefd christen-zijn zal juist leiden tot stellingname in de samenleving.

Niet dat Jezus' Boodschap in de huidige samenleving de keuze vraagt voor één bepaalde politieke partij. Wel, dat zij uitdaagt om conscientieus diè keuzes te doen, die in de gegeven situatie de realisering van de Bergrede het best lijken te dienen. Het Evangelie geeft geen blauwdruk voor concrete politiek. Maar het biedt houvast voor de grondhouding van christelijke politici. Het verdedigt fundamentele menselijke waarden. Het komt op voor de rechten van andere mensen. Het vraagt dat men

zichzelf verliest terwille van hen die tekort komen. Het eist trouw en oprechtheid. Het daagt uit tot wereldwijde solidariteit en diepgaand respect voor de eigenheid van andere mensen. Dit alles met beroep op een God die Vader voor allen wil zijn.

„Er is meer armoede te verdelen dan rijkdom” las ik, opgetekend in het Bisdomblad uit de mond van één van u. Talenten en tekorten willen delen in Christus' Geest, is dát niet grondslag van alle christelijke inzet?

De afsluiting van een tijdperk

P. J. M. Aalberse*

„De afsluiting van een tijdperk en de definitieve start van een nieuw begin”. Zo zou, dunkt mij, de datum 4 oktober 1980 kunnen worden aangemerkt. De laatste vergadering van de partijraad van de KVP, die ik gedurende de zes jaar van mijn voorzitterschap zo vele malen mocht presideren. Het spreekt vanzelf dat bij een gelegenheid als deze een terugblik over een periode, die in feite begon bij de grondwetwijziging van 1848 — toen via het districtenstelsel rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer werden gehouden — passend is. Dit niet in de geest van een nostalgisch omzien, evenmin in de sfeer van triomfantelijk wijzen op het vele dat in al die jaren mede door staatslieden en politici van de RK-Staatspartij en van de KVP tot stand kon worden gebracht. Maar veeleer in een sfeer van dankbaarheid voor alle arbeid die werd verricht en waardoor belangrijke resultaten konden worden bereikt.

Het is vanzelfsprekend ondoenlijk om in een kort tijdsbestek ook maar enigszins een volledig beeld te schetsen. Ik moet me beperken tot enkele, naar ik meen, markante punten, waarbij dan een scheidslijn valt te trekken tussen de periode vóór 1940 en de periode ná 1940, ná 1945 in feite.

Rooms Katholieke Staatspartij

Terugaande naar de periode vóór 1940 dient in herinnering te worden gebracht, dat de politieke eenheid van de katholieken sterk is bevorderd door de zgn. *schoolstrijd*, de strijd dus om de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs, waarbij katholieken en protestanten, ondanks verschillen van inzicht, elkaar vonden, mede op basis van de zgn. „*anti-these*”, die op politiek terrein uitmondde in wat heette: „de coalitie”. Deze coalitie werd gevormd door de ARP, die al in 1879 was opgericht en door de CHU, die de definitieve oprichting als CHU in 1908 beleefde. Maar van een Rooms-Katholieke Staatspartij was toen nog geen sprake. Het was Schaepman die in 1883 zijn *Proeve van een Program* lanceerde, met de bedoeling dat dit als grondslag zou dienen voor een katholieke partij, maar verder dan een club van RK-Kamerleden kwam het toen voorlopig niet. Toch was dit een begin van eenheid, toen door die club

* Mr. Aalberse was voorzitter van de KVP in de periode 1962-1968. Hij was onder meer lid van de Tweede Kamer en lid van de Raad van State.

van Kamerleden unaniem een Program van Actie werd aanvaard. Als aanloop voor de vorming van een partij kan worden gezien de totstandkoming in 1904 van de *Algemene Bond van RK-Kiesverenigingen* in Nederland, maar het zou tot 1926 duren alvorens de RK-Staatspartij definitief kon worden opgericht.

Prominenten

Overzien wij de lange periode tot 1940 dan komen daaruit een aantal prominente figuren naar voren, die bij een gelegenheid als deze zeker niet ongenoemd mogen blijven, niet als persoonsverheerlijking maar om de grote verdiensten die zij hebben gehad voor de staatkundige en de sociale ontwikkeling in ons land en voor de door de RK-Staatspartij gevoerde politiek.

Op een in 1953 gehouden congres van de KVP, het jaar van de herdenking „100 jaar Kromstaf”, het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland, werden in Tivoli in Utrecht portretten geëxposeerd van partij- en fractievoorzitters sinds Schaepman de katholieken rond zijn Proeve van een Program wist te verenigen, vergezeld van een korte beschrijving. Aldus werden naar voren gehaald: Nolens, Van Wijnbergen, Ruys de Beerenbrouck, Goseling, Verschuur, Deckers en Romme. Eén naam, die in deze serie eveneens wordt vermeld wordt door mij, om redenen die u zult begrijpen, niet genoemd: namelijk die van de voormalige minister van Arbeid, Handel en Nijverheid, fractievoorzitter en Kamer-voorzitter.

Sociale politiek

Aangezien ik fragmentarisch te werk moet gaan wil ik over de periode vóór 1940 het licht voornamelijk laten vallen op de periode vanaf 1918, het optreden van het eerste coalitiekabinet-Ruys de Beerenbrouck, vooral ook omdat toen een zo sterke aanzet werd gegeven aan wat wij sociale politiek plegen te noemen.

Aangezien ik tot een generatie behoor, die al deze mannen, met uitzondering van Schaepman, heb gekend en veelal van nabij heb meegeemaakt, zou het verleidelijk zijn hen nog eens voor het voetlicht te halen omdat ik weet, dat zo velen eigenlijk zo weinig bekend zijn met al hetgeen zij hebben nagestreefd en gepresteerd, maar dit zou uiteraard veel te ver voeren.

Onder dit eerste coalitie-kabinet na de oorlog van 1914-1918 werd — en ik zeg dit natuurlijk zonder iets te willen afdoen aan hetgeen enkelen daarvoor al hadden gepresteerd — toch wel de eerste grote aanzet gegeven voor een aantal sociale maatregelen waarop in latere jaren kon worden voortgebouwd. Daaraan was echter een lange periode vooraf gegaan. Wie zich de moeite zou getroosten nog eens kennis te nemen van de jaargangen 1902 tot 1916 van het *Katholiek Sociaal Weekblad* (redactieadres: Oude Singel 78 te Leiden, het huis waarin ik werd ge-

boren), zal ervaren dat de invloed van de encycliciek *Rerum Novarum*, die door Schaepman werd aangeduid als een grondwet, bijzonder groot is geweest. Maar men denke niet dat degenen die zich daarvoor hebben ingezet vanuit het katholieke kamp unaniem werden bewierookt. Wanneer wij thans spreken van progressieven en conservatieven dan heette het in die tijd: democraten en conservatieven. En dat conservatisme loog er niet om. De activiteiten van het Bureau van de Katholieke Sociale Actie, gevestigd aan hetzelfde adres in Leiden, werd door sommige prominente katholieken, waaronder ook bisschoppen, met wantrouwen bezien en aangemerkt als een soort rood bolwerk. Ook in die tijd dus al een „rooie Piet!” maar dan wel senior!

Wie verder kennis zou nemen van een gedenkboek dat in 1926 werd samengesteld door een aantal hoofdambtenaren van het departement van Arbeid, Handel en Nijverheid, zal verbaasd zijn over de omvang van de wetgevende arbeid die alleen al in die jaren tot stand is gebracht. In 1919, in één jaar tijd: Ouderdomswet, wijziging Invaliditeitswet, Gezondheidswet, Warenwet, Werkloosheidsvoorziening-noodwet, instelling van de Hoge Raad van Arbeid en vooral — uiteraard — de Arbeidswet. In opvolgende jaren: de Arbeidsgeschillenwet, wijziging Ongevallenwet, drastische wijzigingen in de wetgeving met betrekking tot de volkshuisvesting, waardoor de ook toen bestaande woningnood grotendeels werd opgelost en — verrassend — men vanuit het buitenland naar Nederland kwam om te zien wat men hier, in het bijzonder op het gebied van de zogeheten arbeiderswoningbouw, had gepresteerd. Ook in die jaren waren er al studies en publicaties over bedrijfsdemocratie, medezeggenschap en, zoals men het toen noemde: publiekrechtelijke regeling der collectieve arbeidsovereenkomst.

Deze opsomming zou nog ruimschoots kunnen worden vervolgd, maar laat mij volstaan met te constateren, dat dit alles tot stand kon worden gebracht in de coalitie met de partijen die thans tot de fusie hebben besloten. Het heeft namelijk tot 1939 geduurd voordat ook sociaal-democraten tot het toen gevormde kabinet-De Geer konden toetreden. De „uiterste noodzaak”, door Nolens jarenlang als voorwaarde gesteld voor samenwerking met de socialisten werd toen geacht aanwezig te zijn.

De dertiger jaren

Evenwel, na de periode van opbouw vanaf 1918 volgde de periode, aangeduid als de „dertiger jaren”, waarin de coalitie, van 1933 tot 1937 uitgebreid met vrijzinnig-democraten en liberalen, op een zware proef werd gesteld. Een volledige mondiale ineenstorting, met alle gevolgen van dien voor ons land met zijn toen nog in hoofdzaak agrarische bevolking. Werkwoorden als inleveren, aftoppen en pakken waren nog niet uitgevonden, maar het was bezuinigen en jaar op jaar drastische verlaging van lonen en salarissen, van hoog tot laag. Een afschuwelijke werkloosheid met minimale voorzieningen, catastrofale problemen voor land- en tuinbouw, waaraan door de wetgeving van minister Deckers zoveel

mogelijk tegemoet werd gekomen. Wie dit alles heeft meegemaakt en aan den lijve heeft ondervonden, die hoedt er zich wel voor deze donkere periode te vergelijken met de situatie waarin wij thans leven, hoe moeilijk die ook is, en waarbij het er om gaat om zoveel mogelijk de vele verworvenheden te handhaven. En dan komt 1940 en dat betekent de drastische beëindiging van het tijdperk, dat er aan voorafging.

Katholieke Volkspartij

Komende aan de periode vanaf 1945 mag ik veel meer bekend veronderstellen. Ik wil beginnen met een vraag, die mij nog vaak bezighoudt: hoe zou de ontwikkeling van ons partijenstelsel zijn geweest als Nederland in 1944 in zijn geheel zou zijn bevrijd? Wij Westerlingen in het niet-bevrijde deel bleven bezig met de voorbereiding die zou leiden tot de oprichting van de Nederlandse Volksbeweging, maar wij wisten niet dat in het zuiden van ons land — in het bevrijde deel — langs een geheel andere weg werd gewerkt. De voorbereidingen waren al zo ver gevorderd, dat reeds in december 1945 de KVP werd opgericht als beginselen programpartij. Een ieder had toen zijn eigen persoonlijke keus te maken: meewerken aan de zgn. doorbraak of aan de nieuwe KVP. Voor velen, ook onder hen die aanvankelijk nog aarzelden, was de keuze een duidelijke: een aansprekend program, een nieuw élan: zij kozen de nieuwe KVP.

In de toen volgende periode van wederopbouw en industrialisatie werd wederom in coalitie van de drie christen-democratische partijen en de toenmalige Partij van de Arbeid — de PvdA zoals die zich toen opstelde — intensief samengewerkt, eerst in een kabinet onder leiding van *Beel*, daarna tot 1958 in een reeks kabinetten onder leiding van *Drees*. Het is bepaald niet overdreven te zeggen dat in die jaren in goed overleg tussen regering en parlement met een man als *Romme* als onbetwist leider van de KVP-fractie, groot werk is verricht, gestart als men nu eenmaal was letterlijk op de puinhopen. Belangrijk in die periode waren onder andere enkele hoofdpunten uit ons program: de gezinspolitiek, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en het streven naar bezitsvorming. De PBO, gebaseerd op samenwerking en solidariteit heeft dan wel niet de ontwikkeling doorgemaakt zoals velen die zich hadden voorgesteld, toch zijn ook nu nog de resultaten van dit werk zichtbaar.

Ten aanzien van de gezinspolitiek is de toenmalige leuze van de KVP: „KVP-Gezinspartij” bepaald geen dode letter gebleven. Voor de bezitsvorming is hardnekkig gestreden. Het is opvallend dat de weerstanden daartegen vooral ook van socialistische zijde, zo groot waren dat zij zelfs nog bij de kabinetsformatie-1956 een belangrijke rol speelden. De KVP mag, ook weer zonder zelfverheffing, memoreren het met succes bekroonde streven tot de instelling van het ministerie van Maatschappelijk Werk, thans CRM, de Algemene Bijstandswet en haar positieve in-

stelling ten aanzien van de ontwikkelingshulp en de ontwikkelingssamenwerking.

Vijftig zetels

Na de breuk met de PvdA in 1958 blijkt dat een kabinet van uitsluitend de drie christen-democratische partijen niet mogelijk is aangezien zij bij de verkiezingen van 1959 onder de 50 % bleven. Het kabinet-De Quay komt dan tot stand, de drie christen-democratische partijen met de VVD, een politieke samenwerking die van 1959 tot 1965 zou duren.

De vierjarige periode van het kabinet-De Quay — met een kleine onderbreking; want zonder een klein crisisje konden we het ook in die tijd niet — was voor de KVP als partij bijzonder gunstig. Na afloop van deze periode in 1963 ging de KVP de verkiezingen in onder de leuze: voortzetting van het beleid van het kabinet-De Quay. Helaas konden we niet zeggen: van *het* kabinet-De Quay, omdat de minister-president niet beschikbaar was voor een tweede termijn. Het werd een groot electoraal succes: vijftig zetels! Ook voor een partijvoorzitter is zoiets een hoogtepunt, maar het kan verkeren: bij de verkiezingen in 1967 terug naar twee en veertig zetels. Wij waren uiteraard dankbaar voor dit electoraal succes, maar gelukkig niet verblind. Want wij onderkenden de wijzigingen die zich voltrokken in het katholieke denken, de neiging tot deconfessionalisering en wij besloten onszelf de spiegel voor te houden, juist nu wij er zo sterk voor stonden en we daardoor niet het verwijt konden krijgen dat wij dit deden uit zwakte.

Grondslag en karakter

Ingesteld werd toen de Structuurcommissie „Grondslag en karakter van de KVP” met als probleemstelling: de KVP in een veranderende wereld. Als toenmalig voorzitter van deze commissie wil ik met dankbaarheid memoreren de belangrijke bijdragen aan deze studie van *Mag. Stokman* en *dr. Albering*, die zijn leven lang als algemeen secretaris en Kamerlid een grote steunpilaar van de partij is geweest. Als een van de hoofdpunten uit het rapport kan worden aangemerkt: „de KVP is beginsel- en programpartij, maar het Algemeen Staatkundig Program zou moeten worden gewijzigd in die zin, dat de partij zich laat leiden en inspireren door een christelijke mens- en maatschappijbeschouwing, doch dat zij bij de bepaling van het politiek te voeren beleid onafhankelijk is van kerkelijke instanties”. Daaraan werd toegevoegd dat een christen-politicus ongetwijfeld zal luisteren naar elk vermaan of elke boodschap van kerkelijke zijde, maar dat hij zelfstandig moet verwerken welke toepassing daaraan moet worden gegeven op het politieke terrein, waar hij altijd met anderen moet handelen.

Deze passages uit een rapport van 1965 hebben, dunkt mij, nog niet aan waarde verloren. En ik dacht uit de woorden van monseigneur

Bluysen op te kunnen maken dat ook hij tegen deze formulering bepaald geen bezwaar zou hebben gehad.

Nog een andere belangrijke conclusie: in het geheel van de thans bestaande politieke verhoudingen — 1965 — is de opheffing van de katholieke partij niet verantwoord. Maar ook: het is wenselijk de mogelijkheden van nieuwe, breder opgezette, doch christelijk geïnspireerde partijstructuren te onderzoeken en de feitelijke totstandkoming ervan ook in de praktijk met alle daartoe geëigende middelen te bevorderen. Dit sloot aan bij de suggestie die ik in de vergadering van december 1962 van deze partijraad had gedaan en die ook de instemming van partijbestuur en partijraad verkreeg.

Groep van Achttien

Overigens had AR-voorzitter *Berghuis* al in 1957 verklaard, dat er ondanks alle verschillen meer was dat de kinderen der reformatie met de rooms-katholieken verenigde dan van hen scheidde. Waarop Romme in de partijraadsvergadering van 1959 — hij had er dus wel even over nagedacht — stelde dat de rooms-katholieke en de protestantse partijen zoveel gemeenschappelijks hadden dat „een *gemeenschappelijk verkiezingsprogram niet op voorhand als onwerkkelijk terzijde moest worden geschoven*”. Een typisch Rommiaanse formulering! We hebben er vele gehoord in de loop der jaren.

Een eerste poging om al vóór de verkiezingen in 1963 enkele saillante programpunten gezamenlijk te formuleren, mislukte; in hoofdzaak omdat de tijd van voorbereiding daarvoor te kort was. Als voldoende bekend mag ik veronderstellen, dat terstond na de verkiezingen van 1967 de zgn. Groep van Achttien werd gevormd, bestaande uit zes vertegenwoordigers van ieder der drie partijen, waarmee de grondslag werd gelegd voor een definitief samengaan, dat dan nu na dertien jaar zijn voltooiing vindt.

Vertragende factoren

Aangezien ik mij beperk tot de periode tot 1968 toen ik de voorzittershamer kon overdragen wil ik twee factoren vermelden die in die eerste jaren de ontwikkelingen in de samenwerking hebben vertraagd. Vooreerst bleek uit de samenkomsten van de Groep van Achttien en uit de teksten van uitgebrachte rapporten dat er een taalprobleem bestond. Teksten die met name de AR als muziek in de oren klonken werden in de KVP met enige verbijstering ontvangen. Wij moesten, letterlijk en figuurlijk, elkanders taal leren verstaan. Verschillen ook in de sfeer en de wijze van doen. Hier in Den Bosch weer bijeen denk ik aan zo'n massale slotbijeenkomst vóór de verkiezingen, die hier volgens traditie werd gehouden. Na afloop arm in arm met Jan de Quay achter de harmonie aan. gevolgd door de hele menigte. Voor ons in die tijd was dat

een heerlijk gebeuren, maar door anderen werd dat toch wel hoofdschuddend gade geslagen.

Dan is er een tweede factor, die ik ook niet ongenoemd wil laten en die ook — dacht ik — sterk vertragend heeft gewerkt. De periode 1963-1967 — het kabinet-De Quay — was voor de partij als zodanig wel gunstig geweest met een uitstekende sfeer in partijbestuur en partijraad. Maar ná de verkiezingen van 1967 was de politieke gang van zaken toch niet zoals we die nu graag hadden gezien. De gevolgen daarvan hebben toch ook de definitieve start en de verdere ontwikkeling van de samenwerking beslist in negatieve zin beïnvloed.

De recente parlementaire historie heeft aangetoond, dat een verkiezings-succes niet per se succes bij de kabinetsformatie inhoudt. Zo was het eigenlijk ook toen: eerst een informatie-opdracht aan Romme, dan een formatie-opdracht aan fractie-voorzitter De Kort. Dat werd een complete mislukking. Vervolgens een informatie-opdracht aan — hoe kan het anders —: Beel. Een tenslotte weer een formatie-opdracht aan De Quay. We wisten dat hij een tweede minister-presidentschap niet wenste, maar hij verklaarde zich op onze aandrang alsnog bereid in een te vormen kabinet zitting te nemen, zij het als vice-premier, terwijl hij *Zijlstra* bereid had gevonden premier te worden, die uiteraard de voorwaarde stelde dat de KVP daarmee zou instemmen. Voor mij was dit een wenkend perspectief, mede ook tegen de achtergrond van de christen-democratische samenwerking. Maar in een spoedvergadering van het partijbestuur werd dit voorstel in de kortst mogelijke tijd van de tafel geveegd. Want er moest en zou, hoe dan ook, een KVP-minister-president komen.

Na veel strubbelingen is dan tenslotte het kabinet-*Marijnen* tot stand gekomen, voortzetting van de samenwerking met de VVD. Een kabinet dat was geladen met een tijdbom: het radio- en televisiebeleid, waarover tijdens de formatie geen overeenstemming was bereikt. Die bom — het waren er eigenlijk twee: kettingbommen — ontplofte al na anderhalf jaar, eerst 's nachts om 3.00 uur in het Catshuis toen we in klein gezelschap bijeen waren om te trachten nog een oplossing te vinden. En de tweede bom ontplofte dan ook de volgende dag in de vergadering van de ministerraad. Dus weer een kabinetscrisis, na anderhalf jaar. Ondanks pogingen van *Schmelzer* om als informateur een oplossing te vinden, bleek het een absolute onmogelijkheid.

Hierna werd het kabinet-*Cals* geformeerd, zijnde een combinatie met de PvdA. Ik wil nu herhalen wat ik ook zo vaak toen al gezegd heb: dat kon niet. Waarom niet? Een verkiezingsoverwinning — vijftig zetels — met als leidraad: voortzetting van het beleid van het kabinet-De Quay en dan anderhalf jaar later zonder verkiezingen, wijziging in de politieke grondslag van het kabinet. Het heeft mij deugd gedaan dat Cals in een interview met dr. Puchinger in 1968 heeft gezegd: „*Met de wetenschap van nu zou ik willen zeggen: het was inderdaad beter geweest de Kamer*

te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven". Het verdere verloop is bekend: val van het kabinet-Cals, verkiezingen, de KVP van vijftig naar twee en veertig zetels.

Op weg naar het CDA

Het kabinet-De Jong kwam tot stand, samenwerking met de VVD, spijstimmers bij de ARP, christen-radicalen bij de KVP met alle gevolgen van dien. Dit alles is van grote invloed geweest op de op gang gebrachte ontwikkeling van de christen-democratische samenwerking. De vraag blijft voor mij altijd nog — maar niemand kan er op antwoorden; ik ook niet, hoewel ik er eigenlijk innerlijk wel een antwoord op heb — hoe zou deze ontwikkeling zijn geweest indien het kabinet-Zijlstra-De Quay tot stand zou zijn gekomen en vier jaar zou hebben geregeerd? Deze mensen kennende niet onwaarschijnlijk! Dan was er geen kabinet-Marijnen geweest, geen kabinet-Cals en geen tweede kabinetscrisis binnen vier jaar...

Maar gedane zaken nemen geen keer: in 1968, toen ik heenging als voorzitter waren de perspectieven voor samenwerking en een mogelijke fusie bepaald niet rooskleurig. In gemeenten en provincies had de gedachte gelukkig gestalte gekregen, maar zonder aan persoonsverheerlijking te willen doen mag en moet toch gezegd worden, dat wanneer er niet een man was geweest met een ontembaar enthousiasme, idealisme en overtuigingskracht, wanneer er dus geen *Piet Steenkamp* zou zijn geweest, zou de bijeenkomst van vandaag vermoedelijk niet hebben plaatsgevonden.

Na mijn poging om — zij het hier en daar te fragmentarisch — een schets te geven van het wel en wee van RKSP en KVP mag er inderdaad overheersen een gevoel van dankbaarheid voor wat zovelen in al die jaren, waarin onafgebroken regeringsverantwoordelijkheid werd gedragen, in samenwerking met anderen, met vallen en opstaan, met grote inzet en offers hebben weten te bereiken.

Het is dan nu aan het CDA om aan te tonen dat in eendrachtige samenwerking kan worden voortgebouwd en dat, juist ook in de zorgelijke omstandigheden waarin ons land verkeert, een krachtige bijdrage aan de verdere ontwikkeling, nationaal en internationaal, kan worden geleverd.

Verantwoording van het fractiebeleid

G. M. P. Cornelissen*

Het is voor de vierde, maar ook voor de laatste maal dat ik hier, in deze partijraad, verantwoording mag afleggen van het door de CDA-fractie gevoerde beleid. Ik zal daarbij niet kunnen ingaan op enkele actuele vraagstukken. Niet omdat ik dat persoonlijk niet graag zou doen. Maar ik geloof dat het, zeker aan de vooravond van de Algemene Politieke Beschouwingen, onjuist zou zijn van ieder fractielid — en zeker van mij als lid van het fractiebestuur — om de fractievoorzitter voor de voeten te lopen met uitspraken die thans niet behoren te worden gedaan. Ik zal mij dus beperken tot het geven van verantwoording van het door de fractie gevoerde beleid.

Het is met gemengde gevoelens dat ik de laatste maal hier sta. Er is blijdschap omdat U, leden van de partijraad, de verantwoording voortaan rechtstreeks zult kunnen vernemen uit de mond van de fractieleider. Maar er is ook een gevoel van weemoed omdat we afscheid moeten nemen van iets waarmee we zeer vertrouwd en waaraan we zeer verknocht waren. Het is niet aan mij om daarop thans verder in te gaan, want aan mij is de taak om u het wel en wee van de Tweede-Kamerfractie over te brengen.

Gelukkig is het dat het partijkader nu reeds de uitgave „fractie in actie” ontvangt en daardoor op de hoogte is van wat er zich in de Tweede Kamer afspeelt. Deze berichtgeving zal in de toekomst nog verbeterd worden. Daarnaast spelen de media een belangrijke rol in de nieuwsvoorziening. Zij doen het evenwel op een zodanige wijze dat een eigen verantwoording daarnaast nodig en noodzakelijk blijft. Veel nieuws zal ik u daarom niet kunnen vertellen, maar dit openbare forum dient er mede toe dat u hier uw opmerkingen en uw kritiek kunt spuien. Alhoewel het nog maar kort geleden is dat wij onze laatste partijraad hadden, namelijk op 7 juni 1980, dus nog geen vier maanden geleden, terwijl er in die periode ook nog het zesweekse reces viel, is er in die tijd toch zoveel gebeurd dat ik ook nu weer een keuze uit de onderwerpen heb moeten maken en dan mag ik hier vandaag nog niet eens spreken over de moeilijkste miljoenennota van na de oorlog, die wij komende week in de Kamer gaan bespreken en waaraan wij de afgelopen weken veel aandacht hebben besteed. Ik neem evenwel aan dat u kennis hebt ge-

* Mevrouw Cornelissen — bestuurslid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer — is adviserend lid van het bestuur van de KVP.

nomen van de eerste reactie van onze fractieleider, de heer Lubbers, op deze troonrede. En uiteraard zullen wij met grote belangstelling luisteren naar uw opmerkingen hierover, die wij graag aan de fractievoorzitter zullen doorspelen. Maar mogelijk hoort hij ze zelf hier.

Olie-embargo tegen Zuid-Afrika

Juist met het oog de verwachting dat het olie-embargo tegen Zuid-Afrika ook in de komende weken in de Kamer opnieuw aan de orde zal komen, wil ik er hier iets uitvoeriger bij stil staan. Bij de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1980, in november 1979, heeft onze fractie zich in een motie in meerderheid uitgesproken vóór een olie-embargo tegen Zuid-Afrika. De bedoeling van dit olie-embargo is om door het niet-leveren van olie- en olieprodukten aan Afrika de regering van dat land ertoe te brengen overleg te openen met alle bevolkingsgroepen van dat land om zodoende een oplossing te vinden voor de discriminatie naar ras, de zgn. *apartheidspolitiek*. De zwarte bevolking lijdt daar zeer onder en we zien met zorg dat er een zekere escalatie van de spanning tussen zwart en blank is waar te nemen. Een embargo van Nederland alleen is niet zo effectvol en daarom werd in de zojuist aangehaalde motie aan het Kabinet gevraagd hierover overleg te plegen met de EEG-partners en de Kamer hierover uiterlijk 1 juni 1980 te rapporteren. Eind mei zond de minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer met de mededeling dat niet op steun van de EEG-partners gerekend mocht worden.

Een minderheid van de CDA-fractie, te weten elf leden, was en bleef tegenstander van een eenzijdig olie-embargo van Nederland. Hierbij zij opgemerkt dat deze leden wél de apartheidspolitiek van Zuid-Afrika evenzeer verwerpen, maar het middel van de olie-embargo en zeker van een éézijdig olie-embargo niet het middel vinden om te komen tot de bestrijding van de apartheid. Daarnaast hadden deze leden de overtuiging dat dit olie-embargo niet voldoet aan de voorwaarden die bij de behandeling van de nota-Mensenrechten aan economische sancties zijn gesteld, met name wat betreft de toetsing op de bij-effecten; in dit geval de effecten van een olie-embargo op andere Staten in Zuidelijk Afrika.

In het debat begin juni stelde de minister van Buitenlandse Zaken dan ook dat hij de mening was toegedaan dat de andere Afrikaanse Staten negatief tegen deze olie-boycot zouden zijn. De Kamer gaf hem de ruimte dit alsnog na te gaan. Dan komt het debat, het bijna dramatische debat van eind juni.

De regering deelde mee dat ze positief wilde reageren op de nadere motie- *Scholten* om zich binnen de EEG sterk te maken om tot een gecoördineerd beleid te komen met betrekking tot de economische hulpverlening aan een aantal landen in Zuid-Afrika, alsmede ook om binnen de EEG te komen tot eventuele sancties als Zuid-Afrika zou blijven weigeren medewerking te verlenen aan verkiezingen in Namibië. Verder

deelde de minister van Buitenlandse Zaken mee dat de regering overwoog een visum-plicht in te stellen voor Zuid-Afrikanen die ons land willen bezoeken en te komen met een wetsontwerp om het Cultureel Verdrag met Zuid-Afrika op te zeggen. De regering achtte de instelling van een olie-embargo echter ongewenst, vooral vanwege de schadelijke gevolgen hiervan voor Zimbabwe.

Hoewel de CDA-fractie waardering had voor de door de regering aangekondigde maatregelen, wilde een meerderheid van de fractie ook de eenzijdige olie-embargo uitgevoerd zien. Na lang beraad binnen het Kabinet deelde de minister-president mee dat het kabinet, mede gelet op de recente ontwikkelingen in Zuid-Afrika, haar stelling dat alleen in EEG-verband een embargo mogelijk was, prijs gaf. Het Kabinet zou onmiddellijk initiatieven nemen om bij de partners van de Benelux en de Scandinavische landen, met inachtneming van de bestaande Benelux- en EEG-verdragen, steun te vinden voor een gezamenlijk optreden tegen Zuid-Afrika. Op een vraag wat het Kabinet zou doen als ook dit overleg geen resultaat opleverde, deelde de minister-president mee dat het Kabinet *niet* besloten had dat *dan* een eenzijdige olie-boycot uit Nederland zou volgen. Maar het Kabinet had ook niet besloten om dit niet te doen.

Hierop dienden de socialisten een motie in om de gehele motie-*Scholten* alsnog uit te voeren, dus inclusief een eenzijdig olie-embargo. Deze motie werd met 79 tegen 66 stemmen aangenomen. Dertien leden van de CDA-fractie steunden deze motie. Op de vraag van de oppositieleider of de regering nu bereid was tot een olie-embargo te komen deelde de minister-president mee dat het Kabinet haar beslissing niet zou wijzigen. Daarop diende de oppositie een *motie van afkeuring* in, die met 74 tegen 72 stemmen werd verworpen.

Loyalisten

Zes leden van onze fractie stemden vóór de motie van afkeuring. Vooral het feit dat zes leden van onze fractie een motie steunden die de bijnaval van dit Kabinet veroorzaakte is aanleiding geweest tot pittige discussie, zowel in als buiten de fractie. Dat is begrijpelijk, want hoe kun je het rijmen dat een kleine minderheid van een regeringsfractie in staat is om het Kabinet naar huis te sturen. Het heeft mede te maken met de smalle basis waarop dit Kabinet tot stand kon komen en mede ook met het feit dat we deze kabinetsperiode zijn gestart met een nieuw verschijnsel in de politiek, namelijk de zgn. *loyalisten*. Gelukkige ervaringen hebben we hiermee niet en het versterkt de dualiteit die er mag bestaan tussen een regeringsfractie en het Kabinet maar, naar mijn mening, in negatieve zin. En we zijn blij met de opmerkingen van de partijvoorzitter, die hij met betrekking tot het „loyalisme” heeft gesproken; namelijk het onderzoek dat zal worden ingesteld door het CDA-partijbestuur.

Discussies binnen de fractie hebben laten zien dat de steun aan deze motie van afkeuring van het regeringsbeleid gezien mag worden als een incident en daarmee is deze periode afgesloten.

Topsalarissen

Een geheel ander punt waarin het Kabinet moeilijk deed was het punt van de herstructurering van de ambtelijke, semi-politieke en politieke topsalarissen. Onze fractie had bij monde van de heer *Weijers* in maart in een motie gevraagd deze per 1 juli 1980 te doen ingaan. Begin juni deelde minister *Wiegel* mee dat vanwege het af te ronden overleg deze maatregelen eerst per 1 januari zouden kunnen ingaan. Onze fractie drong aan om dan per 1 juli vast enkele voorlopige maatregelen te treffen, danwel de nieuwe regeling per 1 oktober te doen ingaan. De hele Kamer steunde deze CDA-opvattingen. De minister zegde slechts toe medio september zijn plannen aan de Kamer voor te leggen.

Omvang Koninklijk Huis

Maar niet alleen het Kabinet doet af en toe moeilijk, ook de Tweede Kamer is soms weinig volgzaam. Dat bleek heel duidelijk uit het debat over de omvang van het Koninklijk Huis. Alhoewel er al in 1971 in de grondwet een bepaling is opgenomen die voorschrijft dat er een regeling moet komen over het aantal leden van het Koninklijk Huis, heeft het tot dit jaar geduurd en is dit Kabinet erin geslaagd met een wetsontwerp te komen. Onze fractie was en is met de regering de mening toegedaan dat troonsgerechtigdheid een reëel en deugdzaam criterium is, zij het dat dit met de nodige beperkingen moet worden gehanteerd en daartoe diende onze fractie dan ook een amendement in, dat door een meerderheid van de Kamer is aangenomen. Een meerderheid van de Kamer, evenwel zonder steun van onze fractie, steunde een amendement van D'66 dat de troonsgerechtigdheid voor het lidmaatschap van het Koninklijk Huis aantastte. Terecht vond de regering dat hiermee de grondslag aan het wetsontwerp was ontvallen en schorste de beraadslagingen.

KNIL-salarissen

Een grote eensgezindheid daartegenover vertoonde de Tweede Kamer en ook het Kabinet met het oplossen van de moeilijke zaak van de niet-gegoten inkomsten tijdens gevangenschap van onze soldaten in Nederlands-Indië. Een zaak die al meer dan dertig jaar slepende was. Lof komt hiervoor mede toe aan de voorzitter van de vaste commissie van Ambtenaren en Pensioenen, onze collega *Steef Weijers*, die bereikte dat alle politieke partijen tot een gelijkloidend standpunt kwamen. Ook de regering kon zich vinden in de voorgestelde oplossing; zij het dat de financiering van de 225 miljoen gulden de komende weken onderwerp van gesprek zal zijn bij de Algemene Politieke Beschouwingen.

Tarieven in de gezondheidszorg

Niet onvermeld wil ik laten het feit en het actieve aandeel dat onze collega's hadden bij de voorbereiding en de behandeling van de belangrijke wet over de tarieven in de gezondheidszorg. Wanneer deze wet tot uitvoering zal komen, is het mogelijk om te komen tot een betere en meer directe beheersing van de kosten in de gezondheidszorg. Ons huidige systeem van honorering is er vaak mede debet aan dat de kosten voor de gezondheidszorg onrustbarend stijgen. Willen wij de gezondheidszorg voor eenieder beschikbaar en betaalbaar houden, dan moet het huidige systeem op de helling. Deze structurele wet — die nog gevolgd moet worden door de *Wet voorzieningen gezondheidszorg*, die we hopelijk begin 1981 kunnen behandelen — maakt een goede beheersing van de kosten van de gezondheidszorg mogelijk.

Sprekende over de gezondheidszorg wil ik niet onvermeld laten dat onze fractie zich uitgesproken heeft voor een grotere gezamenlijke verantwoordelijkheid van arts en apotheker. Zeker nu — met het beschikbaar komen van meer apothekers — is het van belang de rol van de huisarts en ook die van apotheehoudende huisarts te benadrukken. Onze fractie diende daarnaast een motie in om de dagprijs op de medicamenten te vermelden, zodat ook de patiënt meer kosten-bewust wordt gemaakt met betrekking tot het gebruik of het niet-gebruik van wel afgehaalde medicijnen.

Belastingfraude

Na het reces begon de Kamer aan het debat over de fraude en fraudepreventie bij de directe belastingen en het rapport-*Bijsterveld*. Met name onze oud-collega *Harry Notenboom* heeft zich in zijn Tweede-Kamerdagen ervoor ingezet om door preventieve maatregelen belastingfraude of belastingontduiking te voorkomen. En in zekere zin is het rapport-Bijsterveld mede te zien als een gevolg van zijn activiteiten. Het rapport-Bijsterveld nu geeft een aantal aanbevelingen die er op neerkomen dat er verbeteringen komen op het terrein van onderzoek, controle, de vergroting van de efficiency van het belastingapparaat, een versterking van de bewijspositie van de fiscus en een verscherping van de sancties.

Onze woordvoerder kon in grote lijnen instemmen met de door de regering voorgestelde verbeteringen op dit terrein en terecht stelde hij dat dit fraude-debat geen eindpunt-debat was maar veel eerder gezien mocht worden als een tussenstation. Dit debat zal een vervolg moeten krijgen door verder overleg met de regering en door voortgaande preventieve maatregelen in de nabije toekomst. Want de grote omvang en de frequentie van de fraude werken demoraliserend, vooral in een tijd waarin ook van mensen die weinig fraude-kansen hebben, inkomens-offers worden gevraagd. Daarnaast heeft de belastingontduiking ondermijnende werking die zich op den duur ook tot de gezagsgetrouwe

burgers gaat uitstrekken en die daarnaast leidt tot een verstoring in de lastenverdeling. Het mag niet opgaan dat — zoals wel eens wordt gezegd — belasting betalen alleen voor de dommen is. Neen, belasting betalen is een wettelijke solidariteitsplicht en men onttrekt zich aan een gemeenschapsplicht wanneer hiermee lichtvaardig wordt omgesprongen. Hoezeer onze fractie en ook de woordvoerder namens onze fractie benadrukten dat belastingontduiking voorkomen moet worden, anderzijds werd ook benadrukt dat deze bestrijding van de belastingfraude ook zijn begrenzing kent in een aantal beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij mag gedacht worden aan privacy, rechtszekerheid, een redelijke verdeling van de bewijslast over de belastingbetaler en de fiscus en het vermijden van straffen die wat excessief of anachronistisch aandoen. Daarnaast is van belang dat opsporings- en controlemaatregelen niet als grievend worden ervaren door de goedwillende en niet frauderende belastingbetaler. Want die zijn er ook in Nederland, in groot aantal. Het lag voor de hand dat in dit debat ook veel nadruk zou komen te liggen op de *spaarbiljetten aan toonder*. De CDA-fractie benadrukte nog eens dat deze vluchthaven voor zwart geld en bron van verzwegen rente-inkomsten zo snel mogelijk drooggelegd moet worden. Onze fractie diende een motie in — die door de Kamer is aangenomen — waarin de regering gevraagd werd om binnen drie maanden te komen met een nota waarin de verschillende methoden van fraude-bestrijding op dit punt worden geanalyseerd en gewogen, opdat daaruit zo spoedig mogelijk een keuze zou kunnen worden gemaakt.

Woningbouw

En natuurlijk spraken wij over datgene wat een zorgenkind aan het worden is: de woningbouw. In mei van dit jaar heeft de regering, mede op aandringen van onze fractie, een aantal maatregelen genomen om de produktie van koopwoningen te stimuleren en om te voorkomen dat het programma sociale woningbouw voor het jaar 1980, te weten 80.000 woningen, niet geheel gerealiseerd zou kunnen worden. De premies van koopwoningen werden toen in opwaartse richting bijgesteld en de mogelijkheid werd geopend om plannen voor koopwoningen om te zetten in plannen voor huurwoningen.

Medio september sprak de Kamer over de voortgang van de woningbouw en over de actuele stand van zaken. De CDA-fractie meende dat er een laatste krachtsinspanning geleverd zou moeten worden om het sociale woningbouwprogramma voor dit jaar werkelijk te realiseren. Naar de mening van onze fractie zou dit het best kunnen gebeuren door het lopende programma bij te stellen door het aantal premie-A koopwoningen met 3500 te verhogen en door het aantal door corporaties te bouwen woningen te verhogen met 2500. Naast de door de regering reeds aangekondigde maatregelen zou hierdoor de mogelijkheid ontstaan om een totaal programma van 80.000 woningen in de sociale sector

te realiseren. De regering evenwel had aarzelingen om de motie van onze fractie, de motie-*Dijkman*, uit te voeren en zal hierover vóór 15 oktober 1980 beslissen.

Nauw verband met de moeilijkheden in de woningbouw is de bestaande onduidelijkheid over de *rente-af trek voor hypotheke*n. In de vorige partij-raadsvergadering van de KVP is hierover een motie aangenomen. Na langdurig beraad tussen de VVD en onze fractie werd medio juni een motie ingediend en door de Kamer aangenomen. De minister van Financiën zei toen zijn uiterste best te zullen doen die motie uit te voeren. Het was ook voor onze fractie een teleurstelling te moeten lezen wat daarover in de miljoenennota wordt gezegd. Zorg hebben we dat weer uitstel een afstel zou kunnen betekenen. En mede gezien in het licht van de zeer zorgelijke situatie in onze woningbouw moet er alles aan gedaan worden om elke negatieve invloed daarop weg te nemen. In de komende Algemene Politieke Beschouwingen zal onze fractie daaraan dan ook de nodige aandacht besteden.

Nauw annex tot de woningbouw is de *woonruimteverdeling* en het Koninklijk Besluit ter vernietiging van de woonruimte-verordening van de gemeente Amsterdam was aanleiding tot een felle discussie in het parlement. Onze fractie stelde zich evenwel nadrukkelijk achter de regering wat betreft de handhaving van de wet, ook in die gevallen waar lagere overheden met eigen verordeningen de regels van de centrale overheid overtreden. Dat neemt niet weg dat ook onze fractie er veel waarde aan hecht om tot een mogelijke oplossing te komen. Daarom steunden wij ook een motie van de oppositie waarin de regering werd uitgenodigd de woonruimtebeschikking-1974 aan te passen en de gemeenten ruimere bevoegdheden te verschaffen over de verdeling van de bestaande voorraad woningen.

Lange *leegstand* van woningen brengt woningzoekenden ertoe om deze woningen te kraken en waartoe dat leidt, weten we als we ons de ont-ruiming van Amsterdam voor ogen halen. Maar zonder gewelddadige acties goed te keuren, moeten wij ons wel realiseren dat deze acties aan ons, volksvertegenwoordigers, iets moeten zeggen. Natuurlijk zijn er krakers die kraken om de actie. Maar er zijn ook zeker krakers die, omdat er geen uitzicht voor hen bestaat, omdat ze tot een zekere rade-loosheid komen, gaan kraken. Daarom zullen wij hard moeten werken aan een goede leegstandwet en aan de mogelijkheden om de woonruimte goed, beter dan tot nu toe, te verdelen.

Overige onderwerpen

Ik stelde al bij het begin van mijn verantwoording dat ik een keuze heb moeten maken. Niet sprak ik over de verplaatsing van de Nederlandse ambassade van Jeruzalem naar Tel Aviv; overigens ook voor de Tweede Kamer een bijna voldongen feit. Niet sprak ik over de aanpak van de salarissen van de medische specialisten en niet over het voorstel van

de CDA-fractie om in het kader van de handhaving van de koopkracht aan degenen die kunnen aantonen uitsluitend te moeten leven van het minimum-inkomen een éénmalige uitkering te doen van f 50,—. Blijkens niet-officiële berichten van deze week blijkt minister Albeda deze motie niet te kunnen uitvoeren vanwege technische moeilijkheden. Ook sprak ik niet over het door de Kamer aangenomen wetsontwerp tot het instellen van een emancipatie-raad. Ook aan het belangrijkste wetsontwerp, dat de Kamer passeerde, over het instellen van het ambt van een nationale ombudsman heb ik hier geen verdere aandacht kunnen en willen geven. Maar het zijn wel zaken waar de regering een pluim voor verdient!

Verhouding met de regering

De verhouding van de fractie tot de regering is stroef te noemen, aldus karakteriseerde onze fractieleider in het olie-embargo-debat de relatie tussen regering en fractie. De reces-periode en de voorbereidende besprekingen voor de begroting-1981 hebben er hopelijk toe bijgedragen dat de relatie wat versoepeld is. Maar wij zullen ons wel moeten realiseren dat deze relatie in de komende week en de vele weken daarna op hoge proef zal worden gesteld. Veel zal er worden gevraagd van de regeringsfractie en van de fractieleden afzonderlijk, en ook van het Kabinet.

Want het zijn van regeringsfractie houdt naar mijn mening niet in om de regering alsmaar te steunen, maar wel om haar, de regering, steun te geven waar mogelijk, maar ook kritiek waar nodig. Binnen het raam van het regeringsprogramma moeten wij ons aan de afspraken houden, maar daarnaast moeten wij als fractie de mogelijkheid hebben en houden om zoveel als mogelijk is van ons programma te realiseren, uiteraard binnen de grenzen van het mogelijke en zoveel mogelijk als een eensgezinde fractie.

Verhoudingen binnen de fractie

Ik kom nu bij onze fractie en ik kan me voorstellen dat velen zich afvragen hoe dat nu gaat met die fractie na de onderlinge botsingen die zich hebben voorgedaan. En was het nu zo nodig dat dan de een en dan de ander hierover een interview weggaf. Laat ik het eerlijk zeggen: met u heb ik me daaraan geërgerd en ik heb me afgevraagd of we hiermee de fractie en de partij dienden en of deze leden zich dat realiseerden. In dat licht kan ik verwijzen naar hetgeen ik tijdens een vorige partijraadsvergadering heb gezegd. Het getuigt soms van meer moed om te zwijgen dan te spreken, zeker in dit soort situaties.

Direct na het reces hebben we ons als fractie gezamenlijk gebogen over de problematiek waarvan de een dacht die het beste in de toekomst te kunnen voorkómen door het reglement te wijzigen en de ander dacht

dat een discussie niet nodig was. Onze wijze fractieleider gaf echter aan een discussie de voorkeur en daarin hebben wij als goede christendemocraten elkaar de oren gewassen. En niet zo zuinig. Graag wil ik hier citeren uit een artikel wat *Hans van de Broek* in het AR-weekblad schreef na afloop van de discussie. „De discussie binnen de fractie heeft naar wij allen hopen een basis gelegd voor een verbeterde samenwerking en zuiverder verhoudingen binnen de fractie na het incident van eind juni. En als dat kan zonder geschreven regels, dan heeft dat uiteraard ook mijn voorkeur en als wij het *samen-verantwoordelijk* werkelijk een inspirerende inhoud willen geven dan moet en zal dit ook kunnen. Binnen de fractie zal van ieder van ons een extra inspanning worden gevraagd om gezamenlijk en herkenbaar de eindstreep voor de verkiezingen te halen. Ik zag het spookbeeld in een somber ogenblik al voor me! CDA-brekers en niet-brekers samen op de inmiddels vastgestelde CDA-lijst, samen verantwoordelijk voor een gespleten fractie. Daarmee zou het probleem afgewenteld zijn op onze kiezers zonder reële oordeelsmogelijkheid. En dat door een te laat uitgediscussieerd incident. Dat mogen we de CDA niet aandoen.” Tot zover dit citaat.

Daarom gaat de fractie van de CDA in de Tweede Kamer weer samen verder. Niet als een fractie van 43 plus 6 maar als een geïnspireerde fractie van 49 leden, die onder bezielende leiding van *Ruud Lubbers* verder gaat en de komende moeilijkheden en problemen niet zal ontwijken.

Tenslotte

Ik zei het al in het begin: het is de laatste maal dat aan de KVP-partijraad verantwoording wordt afgelegd over het parlementaire werk. Wij sluiten ook in historisch opzicht een belangrijke periode af. Een periode waarin de KVP vele jaren lang mede regeringsverantwoordelijkheid heeft gedragen. Een periode waarin ook en mede door de KVP veel tot stand is gebracht.

In een ander verband heb ik gezegd dat het van groot belang zou zijn om historisch en wetenschappelijk vast te leggen wat het aandeel is geweest van de Katholieke Volkspartij in onze samenleving. Dat is daarom ook mede van belang omdat soms hier en daar nog wel eens te lezen is over de menselijke fouten waarmee ook belangrijke katholieke voormannen behept waren, maar te weinig wordt stil gestaan bij het belangrijke politieke werk dat politici van de Katholieke Volkspartij in binnen- en buitenland tot stand hebben gebracht. Daar ben ik trots op; daar mag de Katholieke Volkspartij fier op zijn.

Maar nieuwe tijden vragen nieuwe ontwikkelingen en ook daarin gaat de KVP met haar tijd mee. Wij stappen met opgeheven hoofd en fier het CDA binnen, wetende dat ons, katholieken, ook binnen het CDA een belangrijke functie wacht. Juist binnen dat CDA zullen wij vorm en

gestalte moeten geven aan datgene wat ons met elkaar verbindt en dat is heel eenvoudig gezegd het eerste en het tweede gebod, of anders gezegd: wij zullen God eren en de naaste liefhebben als onszelf. Moge de grote onderlinge solidariteit, waarin onze voorouders ons zozeer zijn voorgegaan ook nu nog kenmerkend voor ons zijn en blijven.

Op de drempel

P. A. J. M. Steenkamp*

Zelfs na het besluit de KVP op te heffen, zal deze partij nog zeven en een halve dag bestaan en daarom kan ik nu nog zeggen dat de *voorzitter van de KVP* mij heeft verzocht op dit historische ogenblik nog eens terug te grijpen op mijn rede voor de partijraad van de KVP op 8 juni 1968 in Tilburg. Mij werd gevraagd nog eens terug te komen op de motivatie en het politieke profiel op die datum.

De motivatie

Ik vind politiek een vorm van geloofsbeleving. Het Evangelie doordringt ons leven en handelen, dus ook de politiek. Wij moeten ons met elkaar als christenen bezinnen op de taak die wij in de samenleving hebben. Dat betekent: wij moeten de maatschappelijke orde hervormen volgens de waarden die wij in het Evangelie vinden. In de laatste decennia zijn er veel muren tussen reformatorische en katholieke christenen afgebroken. Wij beroepen ons op dezelfde grondslagen en daarom moeten wij, ondanks cultuurverschillen, samen de weg afleggen die voert tot het beoogde doel. De voordelen van dit samengaan overtreffen de nadelen, die zelfs ik nog zie. Een afzonderlijk optreden, dat zou concurreren met elkaar betekenen en dat zou volstrekt onbegrijpelijk overkomen. In een blijvende federatie heeft iedereen vetorecht — ik heb ondervonden wat dat betekent — en dat is volstrekt ongeschikt om gestalte te geven aan christelijke politiek op de lange termijn, die hervormend moet zijn.

De stichting van het CDA is dus geen vlucht of een nood-uitgang. Neen, het is voor katholieken een logisch gevolg van het „openen van de ramen” door de onvergetelijke Johannes XXIII. Het christendom wordt getroffen door een diepgaande theologische crisis en eigenlijk nog meer dan dat. Het wordt overal teruggedrongen. Het lijkt niet meer *in* te zijn; christendom, zegt men, is uit de tijd, bekrompen, onmenselijk en ongehoofwaardig. Dan is het een groot waagstuk om samen een christelijke partij te beginnen.

Vele mensen, ook in katholieke kring, zijn somber over de toekomst van het christendom, van christelijke organisaties en christelijke politiek. Dat is geen nieuws. In 1802 sprak de grote filosoof *Hegel* over de dood van

* Prof. dr. Steenkamp is voorzitter van het — federatieve — CDA.

God. In 1900 zei de filosoof *Nietzsche* „ik ben de moordenaar van God” en in zijn prachtige boek getiteld „Op het breukvlak van twee eeuwen” schrijft de historicus *prof. Jan Romein*, dat omstreeks 1900 overal in West-Europa het failliet van het christendom werd voorspeld. Ja, telkenmale onderkennen wij crisisperiodes, maar telkens ook waren er mensen die samen nieuwe wegen gingen. *Paulus* bracht de eerste doorbraak van het jonge christendom naar de wereld. *Benedictus*, die dit jaar 1500 jaar geleden geboren werd, stichtte kloosters die ontwikkelingscellen werden van een nieuwe beschaving naar de middeleeuwen toe. In de Nederlanden treedt *Geert Groote* op in een crisisperiode van de kerk. En tot in de moderne tijd is het *Alfons Ariëns*, de strijder tegen het kapitalistische liberalisme, en *Titus Brandsma*, de strijder tegen het nationaal socialisme, die duidelijk maken dat er nieuwe wegen zijn als wij dat willen, en dat er dan ook een toekomst is.

Politiek profiel

Het CDA heeft politiek unieke kansen, maar dan moeten wij ze wel grijpen. Wij hebben heel veel tijd — u weet dat ik vind te veel tijd — besteed aan de grondslagdiscussie en aan de organisatie. Nú moet het accent verlegd worden naar het politieke profiel, naar het uitwerken van de politieke overtuiging. De voorzitter van de KVP wees mij in dit verband op de tien kernvraagstukken, die ik ruim twaalf jaar geleden in in uw midden legde. Op zijn verzoek noem ik ze nog eens; niet uit gelijkhebbij, maar wellicht is het interessant te weten dat deze punten het entreekaartje voor *Dries van Agt* tot de politiek bleken te zijn. Dat is op zich al een aanbeveling.

Ik noemde in Tilburg in 1968 als delen van het politieke profiel van een christen-democratische partij: als eerste de ontwikkelingslanden, vervolgens vrede en vrijheid, een verenigd Europa, de herwaardering van de inkomens- en vermogensverhoudingen, de woningbouw en de werkgelegenheid.

Ik mocht er toen op wijzen dat de *werkloosheid* naar mijn mening toen en nog een structurele is en dat het brandblussen niet voldoende zou blijken te zijn. De eerste tekenen dat de onafgebroken Sinterklaasavond ten einde liep, werden mijns inziens toen al zichtbaar. Wij zijn echter met zijn allen doorgegaan met feestvieren en met cadeautjes uitdelen; ook toen op de muren van ons economisch gebouw de woorden *Mene Tekel* verschenen: geteld, gewogen en te licht bevonden. We zijn gewoon doorgegaan. Wat moet er in hemelsnaam gebeuren voordat ons vroeger zo nuchtere Nederlandse volk tot bezinning, tot inzicht en tot eensgezindheid komt?

Nu terug naar 8 juni 1968. Daarnaast pleitte ik voor een sterk accent op de *collectieve voorzieningen* die als een onderdeel van de persoonlijke welvaart gezien moeten worden. Dat is mijns inziens de absolute voorwaarde voor de instandhouding ervan; anders zou dat niet lukken en ik

herinnerde tenslotte aan de democratisering van het maatschappelijk en staatkundige leven om een *Kafka*-samenleving af te wenden en als laatste punt aan de vernieuwing van onze democratische staatsvorm. Ik had toen niet kunnen vermoeden, dat twaalf jaar later de politie in onze hoofdstad in feite zelf zou gaan protesteren tegen de ongelijke rechtstoepassing en het ondermijnen van de rechtsstaat.

Sleutelproblemen

Als ik hiermee dan voldaan heb aan het verzoek van de partijvoorzitter, wil ik om der tijds wille nog drie suggesties verbinden aan datgene, wat ik u omschreef. Er wordt in deze dagen dikwijls gewezen op de specifieke katholieke inbreng in de partijpolitiek. Welnu, als ik kijk naar genoemde kernvraagstukken, dan durf ik enkele daarvan samen te vatten vanuit de invalshoek van wat *Thomas van Aquino* het *bonum commune*, dat is het algemeen belang, noemde. Overal bemerken wij dat er een terugval is op de eigen groep en het eigen belang. Het liberalisme op groepsniveau keert terug en dat in zijn ergste vorm. Als dit alles zo doorzet kunnen wij op internationaal terrein en in ons eigen land op politiek en op maatschappelijk gebied de ontwikkeling aanduiden met één woord: de samenleving met een jungle-karakter.

In navolging van *Thomas van Aquino* zeg ik hier nog eens, dat iedereen, waar hij ook staat, één oog gericht moet houden op het algemeen belang. Wij vragen terecht aan een onderneming dat die daar rekening mee houdt. Is het dan zo vreemd, dat je je ook realiseert welke de negatieve uitstralingskracht is van allerlei acties, waarbij de rechtsorde overtreden wordt? Katholieke politiek heeft altijd een bijzonder zintuig voor het algemeen belang gehad, niet in het minst omdat de leer van de kerk eeuwenlang van die filosofie doordrenkt is geweest. Slechts door het toepassen van die ideologie zal de oplossing van een aantal urgente problemen mogelijk worden gemaakt. En dat geldt m.i. in sterke mate voor wat ik beschouw als de vier grote sleutelproblemen van onze tijd. Ten eerste — opnieuw — de kloof tussen de arme en de rijke landen. Daarnaast de bedreiging die voortvloeit uit de verhouding tussen Oost en West. Op de derde plaats de naar mijn mening bijkans uitzichtloze situatie van de werkgelegenheid. En tenslotte de toenemende aantasting van onze rechtsorde.

Met het oog op de toekomst

Het CDA bestaat uit drie partijen, die samen 250 jaar oud zijn. Met verschillen in cultuur en achtergrond zullen wij ruimte moeten scheppen voor verscheidenheid in standpunten. Dat is niet altijd even gemakkelijk. Vele mensen, en ook ikzelf, moeten soms echt even slikken. Het is een troost, maar een schrale, om te weten dat wij zelf ook niet volmaakt zijn. Een merkwaardig citaat moge dat nog eens illustreren. In maart 1930

schreef de grote *Anton van Duinkerken* in het blad „De gemeenschap” een artikel over de ondergang van het protestantisme en hij schetste een toekomstbeeld van Nederland in 1980. Hij schreef: „*Zeer waarschijnlijk is in dat jaar de dominee iets even zeldzaams als de laatste Mohikaan. Onze eeuw is die, waarin het protestantisme onverbiddelijk ophoudt te bestaan.*”

De Engelsen zeggen dat er twee soorten van mensen zijn. Degenen die iets willen zijn en degenen die iets willen doen. De minste concurrentie bestaat er in de tweede groep. Wel, ik wil, na mijn ervaring als CDA-voorzitter, hier in uw midden de volkswijsheid tegenspreken dat mensen uit katholieke kring alleen maar wat willen zijn. Regelmatig is er een karikatuur van katholieken gemaakt. Mijn ervaring is een volstrekt andere. Ik ben in mijn functie talloze mensen ook uit de KVP, tegengekomen die zich geheel hebben ingezet, gouden mensen, voor wie nooit iets te veel was als het ging om christelijke politiek.

Onlangs heeft de Duitse televisie een enquête gehouden over de uittocht uit de christelijke kerken. Als belangrijkste reden bracht deze enquête naar voren, dat in de ogen van vele mensen de leden van de kerken zich anders gedragen dan de theorie zegt. Wel, wij moeten ons goed realiseren dat een christen-democratische partij hoge eisen aan zijn vertegenwoordigers moet stellen, en dat wij daarop terecht beoordeeld zullen worden. Dat moeten de leden van de KVP, van de ARP, van de CHU en uit de kring van de rechtstreekse leden zich nu en in de toekomst goed realiseren. Zo zal er over hen geoordeeld worden.

Dankbaarheid

Wij zijn diep dankbaar voor de inzet van zovele mensen voor de politiek in dit land. Wij zullen nooit kunnen vergelden wat zovele KVP-ers en andere leden van het CDA hebben gedaan voor onze politieke beweging en voor hun eigen partij. Een woord van erkentelijkheid, ook vanuit deze zaal, gaat vanavond naar die velen uit de reformatie, waarin wij ons herkend hebben. Ik weet dat heel wat katholieken diep dankbaar zijn dat zij zulke voortreffelijke mensen zijn tegengekomen uit protestantse kring, die met ons samen dit waagstuk willen beginnen.

Over dankbaarheid gesproken, nu ik nog één keer thuis ben wil ik u dank zeggen voor het vertrouwen dat u in mij heeft gesteld. U heeft mij nooit teruggefloten en ik hecht er aan hier openlijk te zeggen dat de KVP in die lange jaren nooit een poging heeft gedaan mij als CDA-voorzitter te beïnvloeden. De vrijheid die ik had en die ik graag wilde hebben, hebt u in overgrote mate aan mij geschonken en u heeft mij nooit belemmerd.

Totale inzet

U moet u inzetten voor het CDA. Laat u niet van de bak bijten. Laat u

niet de kaas van het brood eten. Bereidt u voor, schoolt uzelf en vergeet daarbij onze eigen katholieke instituten voor opleiding en vorming toch vooral niet. Waarom dit allemaal? Wel, voor u allen ligt de uitnodiging klaar om samen met mede-christenen in één partij een antwoord te geven op de uitdagende oproep van het Evangelie. Breng daarvoor mee uw vele hard werkende mensen, uw sociale bewogenheid, uw warmte en uw eigen katholieke opvattingen. Doe dat helemaal en van ganser harte. En het zal goed zijn.

Dankbaar voor het verleden - strijdbaar voor de toekomst

P. H. van Zeil*

POLITIEKE ONTWIKKELINGEN

Tijdens deze vergadering van de partijraad, de laatste in het bestaan van de Katholieke Volkspartij, wil ik allereerst aandacht besteden aan enkele partijpolitieke ontwikkelingen sinds 7 juni 1980 — onze vorige partijraadsvergadering — alsmede aan enkele politieke zaken. Als locatie voor deze laatste partijraadsvergadering is heel bewust voor Brabant gekozen. De provincie Noord-Brabant speelt immers een belangrijke rol in de geschiedenis van de KVP; het is nog steeds de grootste kring in onze partij.

Nota van Uitgangspunten en CDA-statuten

In de vergadering van de partijraad van 7 juni hebben wij uitvoerig van gedachten gewisseld over de ontwerp-statuten en -reglementen van het CDA, alsmede over de Nota van Uitgangspunten, die de politieke opvatting van het CDA bevat. Zoals bekend, zouden de standpunten van de wetgevende vergaderingen van ARP, CHU, van de Rechtstreekse leden en van de KVP worden besproken in een speciale bijeenkomst, eind juni 1980, waarbij tevens voor de daar aanwezigen gold dat zij een hun partij bindende beslissing zouden kunnen nemen zowel met betrekking tot de Nota van Uitgangspunten als met betrekking tot de statuten en reglementen.

In deze vergadering leggen wij rekening en verantwoording af van het toen door de KVP-delegatie gevoerde beleid. Daartoe is u allereerst een verslag van die bijzondere CDA-bijeenkomst toegezonden, terwijl tevens was bijgevoegd een exemplaar van de nu definitieve tekst van de Nota van Uitgangspunten. Ik wil daarover graag nog enkele opmerkingen maken.

De bijeenkomst — in Noordwijkerhout — vond plaats in een uitstekende sfeer, waarin duidelijk de bereidheid aanwezig was om naar elkaar te luisteren en samen tot conclusies te komen. Een sfeer die tekenend was voor het CDA. Dat spreekt temeer, als men bedenkt, dat die bijeenkomst volgde op moeizame, spannende weken in de Tweede Kamer en

* De heer Van Zeil is de — laatste — voorzitter van de Katholieke Volkspartij. Tevens is hij lid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer.

een wel heel erg moeilijke week die aan de bijeenkomst vooraf ging. Denkt u maar aan het debat over de benoeming van de heer Scholten tot vice-voorzitter van de Raad van State, aan de beperking van top-inkomens en aan de olie-boycot van Zuid-Afrika.

In de discussie over de *Nota van Uitgangspunten* is heel in het bijzonder aandacht besteed aan het functioneren van de grondslag, de rechtsorde, de plaats van huwelijk en gezin, de internationale rechtsorde, de spreiding van verantwoordelijkheden en de solidariteit binnen eigen grenzen en daarbuiten.

In de discussies over de *statuten en reglementen* hebben centraal gestaan: het al dan niet invoeren van een maximum-leeftijd voor CDA-vertegenwoordigers in de volksvertegenwoordiging en op de onderscheiden niveaus en zo ja, bij welke leeftijd; de onverenigbaarheid van functies, de positie van de jongeren in de partij en de mogelijkheid voor ingezetenen, niet-Nederlanders, om lid van het CDA te zijn.

Wij hebben niet in alle discussies conclusies kunnen bereiken conform de opvattingen zoals die binnen de KVP bestaan. Dat kon en mocht ook niet worden verlangd. De uitkomst van de discussies over de *Nota van Uitgangspunten* en over de *statuten en reglementen* is echter een zodanige, dat het partijbestuur zich daarin kan vinden en tevredenheid over het bereikte resultaat heeft uitgesproken.

CDA-partijorganen

Bij de verdere vormgeving van het CDA is door het partijbestuur veel aandacht besteed aan de samenstelling van dagelijks bestuur, partijbestuur, partijraad en congres van het CDA. En heel in het bijzonder is aandacht besteed aan de samenstelling van de KVP-afvaardiging naar deze partijorganen. Duidelijk is gestreefd naar herkenbaarheid, continuïteit, verdeling over mannen, vrouwen, ouderen en jongeren en spreiding over het gehele land. Diezelfde vertrekpunten hebben voor het dagelijks bestuur gegolden bij de aanwijzing van KVP-vertegenwoordigers in CDA-commissies, besturen van stichtingen, verenigingen etc., die er in het CDA zullen zijn.

Namens het partijbestuur doe ik een dringend beroep op alle KVP-ers, die in het CDA op landelijk-, regionaal- of plaatselijk niveau, danwel in gespecialiseerde CDA-organen een verantwoordelijkheid hebben aanvaard, om die verantwoordelijkheid ook ten volle te beleven. Het functioneren van onze mensen bepaalt mede de herkenbaarheid van het CDA voor de katholieke leden ervan, alsmede het gezicht van het CDA in de Nederlandse politiek in de nu komende tijd.

CDA-presidium

Ik wil nog even afzonderlijk stil staan bij de bezetting van de plaatsen in het nieuwe CDA-presidium. Allereerst betreft dat het feit, dat Piet

Steenkamp niet de voorzittersstoel zal bezetten met ingang van 11 oktober 1980. Dat vloeit voort uit de omstandigheid dat unaniem is vastgesteld dat het voorzitterschap van het CDA een full-time job dient te zijn en dat Steenkamp, op grond van hem en zijn gezin moverende redenen, daarvoor niet beschikbaar kan zijn. Ik wil hier heel nadrukkelijk zeggen dat wij dat besluit hebben betreurd, nog betreuren maar uiteraard respecteren. Hoewel ik daarop later nog wel een keer terugkom, wil ik nu reeds tegen onze Piet Steenkamp zeggen, dat wij hem ontzaglijk veel dank verschuldigd zijn en willen zijn. En dat geldt ook zijn vrouw en kinderen.

Toen de kaarten zo lagen, heb ik, als uw voorzitter, als eerste gepleit voor kandidaten voor het voorzitterschap van het CDA vanuit de ARP. Zulks gebeurde vanzelfsprekend op basis van overleg met en met instemming van mijn collega's in het dagelijks bestuur. Ook in dit opzicht wilden wij bewijzen dat voor de KVP geldt dat in een proces van samenwerking elke partij zich moet kunnen herkennen, ook voor wat de bezetting betreft van de eerst verantwoordelijke posten. En wij zagen bovendien, door aldus te handelen, een goede gelegenheid om nog eens een keer vast te stellen dat de KVP er ten onrechte van wordt verdacht een partij te zijn die uitsluitend of in hoofdzaak kan en wil denken in termen van macht en het bezetten van posities. Wij willen dat nog eens een keer zeggen en hebben dat gedemonstreerd door die invalshoek te kiezen.

Uit de discussies is *Piet Bukman* als „de” kandidaat voor het voorzitterschap van het CDA te voorschijn gekomen. Wij hebben er alle vertrouwen in dat hij een goede voorzitter van het CDA zal zijn. In verband met verplichtingen in het buitenland, die nog voortvloeien uit zijn huidige functie van voorzitter van de Christelijke Boeren- en Tuindersbond, kan hij vandaag en morgen niet in ons midden zijn. Hij en wij betreuren dat zeer. Maar de kaarten liggen nu eenmaal niet anders. Vandaag kreeg ik een telegram van hem, waarvan ik graag melding wil maken: „*In verband met mijn verblijf in het buitenland ben ik helaas niet in staat getuige te zijn van uw laatste vergadering*”.

Ik grijp deze gelegenheid aan om te zeggen dat door ons als KVP van meet af aan het voorzitterschap verbonden is geweest met het dragen van de eerste verantwoordelijkheid op partij-politiek- en op politiek terrein. A fortiori geldt dat, omdat de nieuwe voorzitter vanaf 1 januari 1981 in full-time dienst van het CDA zal zijn. Sommige perscommentatoren hebben aanvankelijk, volstrekt ten onrechte, beweerd dat de KVP een van haar bekende trucs had uitgehaald door weliswaar de kandidatuur van Bukman te stellen en te steunen, maar via de voordracht van ondergetekende voor het vice-voorzitterschap, tóch de politieke touwtjes in handen zou houden.

Daarom nog eens een keer de explicite verklaring omtrent onze opvatting terzake dat voorzitterschap en met betrekking tot de open kaart die

wij daarbij van meet af aan hebben gespeeld. Ik kan overigens met veel plezier meedelen dat de CHU het aanvankelijk vermelde bezwaar tegen mijn kandidatuur voor het vice-voorzitterschap heeft laten varen, zodat er, naar het zich laat aanzien, sprake zal zijn van een grote meerderheid van stemmen voor het nieuwe CDA-presidium dat op 11 oktober 1980 aantreedt.

Aan de voordracht van ondergetekende voor het vice-voorzitterschap van het CDA lag voor het dagelijks bestuur en het partijbestuur ten grondslag de behoefte aan herkenbaarheid en continuïteit, maar ook de behoefte aan inbreng van ervaring vanuit het huidige presidium van het CDA.

Partijsecretariaat

Het CDA-huis, zoals het nieuwe kantoor- en vergaderpand gaat heten, zal in de week ná het CDA-congres beschikbaar komen en dan zal de verhuizing plaatsvinden. Dat betekent, dat vanaf 18 oktober 1980 het aangewezen adres voor alle contacten met het CDA zal zijn: het CDA-huis aan de Dr. Kuypersstraat in Den Haag.

En dat zal gebeuren met behulp van enkele tientallen medewerkers en medewerksters, afkomstig uit ARP, CHU, KVP en van het federatieve CDA-secretariaat. Wij zijn ervan overtuigd dat er straks onder leiding van *Ries Smits* een team van mensen van start gaat dat gemotiveerd en met inzet voor het CDA werkzaam wil zijn.

Oude partijen opheffen

Ik somde een aantal CDA-zaken op. Het lijkt me goed nog even in herinnering te brengen dat in de achter ons liggende jaren veel discussies zijn gevoerd en besluiten zijn genomen met betrekking tot de grondslag van het CDA en het functioneren van die grondslag. Bovendien is nu gereed de al eerder vermelde *Nota van Uitgangspunten* die de politieke overtuiging van het CDA aangeeft. En het ontwerp-verkiezingsprogramma „*Om een zinvol bestaan*” voor de periode 1981-1985 ligt al bij onze leden op tafel voor de discussie.

Ik maakte deze opmerkingen omdat wij straks ons besluit inzake opheffing en inzake de fusie met ARP en CHU in het CDA zullen gaan nemen en het lijkt me minstens van belang ons goed te realiseren dat en welke belangrijke beleidsbeslissingen wij terzake hebben genomen. Maar ik zeg het ook, omdat nog geen week geleden voor een van onze radiostations werd verklaard dat de partijen, die thans besluiten nemen tot opheffing en tot fusie, wel het organisatorische werk achter de rug hebben, maar dat nog geen overeenstemming bestaat met betrekking tot het te voeren beleid. Je vraagt je of hoe men zoiets kan zeggen? Niets is namelijk minder waar. Ik hoop overigens van harte — en dat niet alleen om wille van de KVP en het CDA, maar ook om wille van

een goede voorlichting en informatie aan het Nederlandse volk, dat belang heeft bij het hebben van een goed inzicht in de politieke situatie en in het functioneren van politieke partijen — dat dit soort verhalen ons in de toekomst bespaard blijven en — als ze worden gehouden — dan door bevoegde en terzake kundige commentatoren onmiddellijk zullen worden afgestraft.

Volgens de stand van zaken op dit moment, zullen alle leden van de KVP meegaan naar het CDA. Dat is helaas niet het geval bij de ARP en de CHU. Bij de ARP betreft het volgens mededelingen van haar voorzitter ongeveer 200 leden bij de CHU gaat het om enkele tientallen. Vanaf deze plaats wil ook ik een dringend beroep doen op degenen die vooralsnog menen niet mee te kunnen gaan naar het CDA. Ook vanuit de KVP zeg ik hen, dat wij elkaar hard, heel hard nodig hebben, en dat elke inbreng in het CDA van groot belang is.

De Nota van Uitgangspunten die wij hebben vastgesteld en onze gemeenschappelijke opvattingen over de grondslag en het functioneren van die grondslag in ons politiek handelen, houden, naar mijn mening, voldoende waarborgen in, dat wij elkaar kunnen blijven vinden op het gebied van het te voeren beleid. Dat zal niet zonder spanningen gaan. Maar dat is ook niet erg. Als wij met elkaar de bereidheid hebben naar elkaar te luisteren en er met elkaar van uitgaan dat het in veel gevallen in de politiek om kleine stapjes zal moeten gaan, dat het soms moet zoals het blijkt te kunnen, én wij zijn er met elkaar van overtuigd dat daarbij geen sprake mag zijn van het op een accoordje gooien met onze principes, dan twijfel ik er niet aan of wij komen in goed inhoudsvol overleg tot overeenstemming.

Met mijn collegae *De Boer* en *Van Leeuwen* steek ik daarom de hand uit naar hen die nog niet hebben kunnen besluiten om mee te gaan en ik wil ze vriendelijk, maar vooral heel erg dringend vragen: ga met ons mee, kies voor dat avontuur en aanvaard de uitdaging. En daarbij geldt voor mij ook nog, dat de ervaring uitwijst dat met weglopen uit verbanden die je dierbaar zijn, eventueel zich voordoende problemen en moeilijkheden bepaald niet worden opgelost, ja eerder nog groter worden.

Eerste-Kamerverkiezingen

Een activiteit die wij in de afgelopen periode ook ter hand hebben genomen is de voorbereiding van de Eerste-Kamerverkiezingen die in juli hebben plaatsgevonden. Opgemerkt mag worden dat over de ingediende kandidatenlijsten een volledige overeenstemming was bereikt tussen het partijbestuur, de vertegenwoordigers van de kringen en van de KVP-leden in de CDA-statenfracties. Wij hebben thans vijftien leden van de KVP in de Eerste Kamer, waaronder vier dames. Een ongekende verhouding tussen mannen en vrouwen. Overigens is die gelukkig beter dan ze ooit is geweest.

Intussen zijn wij alweer gestart met de voorbereiding voor de verkiezingen van leden voor de Eerste Kamer in 1981. Met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid vindt er namelijk een Kamerontbinding plaats en dat betekent ook verkiezingen van leden voor de Eerste Kamer. Wij zullen ook deze voorbereidingen doen in goed overleg met de KVP-vertegenwoordigers in de kringen en in de CDA-statenfracties. Omdat deze voorbereidingen niet kunnen worden voltooid vóór 11 oktober 1980, dient de partijraad van de KVP de bevoegdheid om het KVP-deel van de CDA-kandidatenlijst samen te stellen, te delegeren aan de te benoemen *Liquidatiecommissie*, die dan vanzelfsprekend ook de verantwoordelijkheid voor het overleg met belanghebbenden zal moeten overnemen.

Tweede-Kamerverkiezingen

Het KVP-deel van de CDA-kandidatenlijst voor de verkiezingen van leden voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal in 1981 is door het partijbestuur vastgesteld. Zoals wellicht bekend, diende deze kandidatenlijst nog door de afzonderlijke partijen te worden vastgesteld. Op het KVP-deel van deze kandidatenlijst staan relatief veel dames en een flink aantal jongeren. Wij zijn daarover heel erg verheugd, omdat daarmee inhoud is gegeven aan een beleid zoals ons dat als dagelijks bestuur en als partijbestuur bij de aanvang van die activiteiten voor ogen stond.

Ik merkte reeds op, dat al onze leden thans in het bezit zijn van het ontwerp-verkiezingsprogramma voor de periode 1981-1985. Het dagelijks bestuur hoopt van harte, dat veel van onze leden zich mengen in de beraadslagingen over dat ontwerp, zodat het uiteindelijk verkiezingsprogramma een weerspiegeling zal kunnen zijn van de opvattingen van zeer velen van onze leden over de vraagstukken, en de aanpak er van, die zich in de komende jaren zullen voordoen.

In mijn rede voor de vergadering van de partijraad op 7 juni 1980 heb ik een serie normen en criteria vermeld die in acht moeten worden genomen bij de formatie van een nieuwe regering in 1981. De partijraad heeft die opvattingen onderschreven.

Tot de belangrijkste normen en criteria behoren:

- a. het aanwezig zijn van een open situatie voor wat de keuze van de coalitie-partner(s) betreft;
- b. een vergelijking van de verkiezingsprogramma's, met name met betrekking tot de meest fundamentele zaken;
- c. de verkiezingsuitslag;
- d. de gelijkwaardigheid in alle opzichten van de aan een formatie deelnemende partijen;
- e. het niet aanwezig kunnen zijn van een vetorecht met betrekking tot de kandidaten voor minister en staatssecretaris;
- f. een zo groot mogelijke parlementaire meerderheid.

Wij hebben intussen kennis kunnen nemen van ontwikkelingen in het denken over zaken die met een formatie verband houden binnen de PvdA. Opvallend is — ik stel dat overigens met veel genoegen en met instemming vast — dat de PvdA is teruggekeerd van de weg van haar dwaling in 1977. Deze partij tendeert in de richting van terugkeer naar normale politieke verhoudingen en naar normaal overleg over de mogelijkheden van een kabinetsformatie. Dat neemt niet weg, dat men er binnen die partij nog niet helemaal is. Er is bijv. nog geen volstrekt eensluidende opvatting terzake binnen de PvdA. De voorzitter van die partij spreekt nadrukkelijk over een regeringscombinatie met D'66, gesteund door de linkse partijen. En alleen wanneer dat niet kan, over een combinatie met het CDA als tweede keus. Met daarbij de kanttekening, dat het CDA dan wel moet kiezen voor *dé* progressieve opvattingen van de PvdA. De heer *Den Uyl* daarentegen laat blijken voorstander te zijn van een regeringscombinatie CDA-PvdA-D'66. Niet zonder enige betekenis vermeld ik als eerste het CDA.

Van erg veel belang lijkt mij of de opvatting van de voorzitter van de PvdA, die zeer nadrukkelijk *niet* uitgaat van de door ons bepleitte en nodig geachte gelijkwaardigheid, dan wel de opvatting van de heer *Den Uyl* gaat zegevieren. Wij wachten wat dat betreft de ontwikkelingen binnen de PvdA af.

Niet minder interessant is overigens de vraag welke opvatting D'66 heeft over de benadering van de heer Van de Berg en van de heer *Den Uyl*. Als wij de strategie en het beleid van D'66 goed zien en ons realiseren welk beeld die partij bij voortduring nastreeft, dan kan D'66 zich niet voegen in een kabinet met de PvdA, dat er komt en blijven kan, omdat linkse partijen daartoe medewerking verlenen.

Van harte hoop ik — en ik doe dat op grond van de in het geding zijnde belangen van onze samenleving, van de democratische partijvorming, die wij in ons land kennen, en van de democratie zelf — dat inzet van de verkiezingen zullen zijn: het program, het beleid en de mensen die geroepen worden om het program uit te voeren en het beleid te maken. Anders gezegd: geen verkiezingsstrijd *Den Uyl-Wiegel*, als reeds aangewezen personen als lijsttrekkers, en de eersten van CDA en D'66.

Een tweede wens die ik koester is, dat wij een faire verkiezingsstrijd krijgen, die gerust hard mag wezen, maar waarin noch figuurlijk noch letterlijk met modder wordt gegooid.

Er staat ons nog veel te doen

Overigens moeten naar het oordeel van het bestuur regering en parlement nog veel werk verzetten vóór de verkiezingsdatum daar is. De komende week hebben wij de Algemene Politieke Beschouwingen, waarin ten principale de hoofdlijnen van het beleid in 1981 worden getrokken. Vervolgens is er binnenkort de behandeling van het wetsontwerp inzake de *Abortus*. Bovendien kunnen kabinet en parlement, naar

mijn oordeel, geen vrede hebben met een balans, die in het a.s. voorjaar wordt opgemaakt en waarop niet vermeld staan: de grondpolitieke wetgeving, een besluit inzake een postbank, de wet ondernemingsraden voor kleine ondernemingen, de wet openbaarheid van inkomens uit arbeid en vermogensaanwasdeling.

Evenmin zullen mogen ontbreken: voortgang in de uitwerking van de plannen ten behoeve van de Mijnstreek en het Noorden van het land, terwijl voorts niet gemist kan worden het ontwikkelen van een beleidsplan ten behoeve van Twente. Ik doe een dringend beroep op in het bijzonder de christen-democraten in het kabinet en in het parlement, om met voortvarendheid voor deze zaken zorg te dragen.

In zijn regeringsverklaring schreef het kabinet-Van Agt dat het een samenspraak met de samenleving wilde nastreven. In de achter ons liggende tijd zijn er verschillende momenten geweest waarop duidelijk bleek, dat er van een samenspraak op sociaal-economisch-financieel gebied niet veel terecht kwam. Ik laat de schuldvraag in het midden. Wel stel ik vast, dat er zoveel samenhang bestaat tussen de overheidsinkomsten en -uitgaven, de collectieve voorzieningen en de particuliere inkomens, dat samenspraak eenvoudig niet gemist kan worden, tenzij men een stuk medeverantwoordelijkheid niet wenst, resp. de overheid weigert mede verantwoordelijkheid te erkennen. Welnu, van deze laatste situatie wens ik niet uit te gaan.

Het is daarom dat ik vanuit deze partijraad nog eens een beroep wil doen op allen om zich de ernst van de huidige situatie te realiseren, meer dan tot nog toe te letten op het gemeenschappelijk belang en op datgene wat ons bindt en een open positie te kiezen waarin de bereidheid aanwezig is naar elkaar te luisteren en samen te zoeken naar oplossingen.

Het zou toch een aanfluiting voor het Nederlandse volk zijn wanneer wij met onze wetenschap en met onze materiële mogelijkheden er niet in zouden slagen, niet in staat zouden zijn, onze sociaal-economische-financiële problemen op te lossen. Want als wij met die wetenschap en met die verworven welvaart daartoe niet in staat zouden zijn, welk land dan wel? En ik weiger te erkennen dat mensen die geroepen zijn tot verantwoordelijkheid — in het bijzonder hen die geroepen zijn om leiding te geven — het zouden kunnen billijken dat door uitblijven van het dragen van verantwoordelijkheid datgene wat hij samen zo moeizaam en zo voortreffelijk hebben opgebouwd als een schip op de klippen zou lopen.

Overigens wijzen de recente ervaringen uit, dat een samenspraak tussen overheid en vertegenwoordigers van maatschappelijke en functionele organisaties over de eerder aangeduide zaken, veel eerder in het kalenderjaar moet plaatsvinden. Wil het tenminste in alle rust kunnen gebeuren en ook optimaal doelmatig zijn. Ik denk daarbij aan maart/april van een kalenderjaar, zodat het kabinet bij de voorbereiding van de

begroting voor het daarop volgende jaar met het resultaat van zo'n beraad rekening kan houden.

De afgelopen maanden in Politiek Den Haag overziende, is bij mij meer dan eens de vraag gerezen of het kabinet, het parlement en ook de eigen CDA-fractie in de Tweede Kamer, niet tot vormen van proces-beheersing zouden moeten komen. Met als eerste doel het voorkomen van het samenvallen in de discussies en de besluitvorming van zeer diep ingrijpende zaken en vervolgens en daardoor tot een meer verantwoord oordeel en besluit over voorliggende zaken te komen. Dat alles vraagt een weloverwogen tijdschema en het maken van goede afspraken.

Loyalisme

Een zaak die het functioneren van de eigen CDA-fractie in de Tweede Kamer raakt, is het loyalisme, zoals dat in december 1977 is ontstaan toen een zestal van de toenmalige leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer besloten de totstandkoming van het kabinet-Van Agt niet te zullen bevorderen en evenmin te zullen beletten aan te treden. Daarbij werd bepaald, dat het kabinet op zijn beleid zou worden beoordeeld.

Vastgesteld moet worden dat het loyalisme niet goed heeft kunnen functioneren. Los van het feit, dat het voor de loyalisten, maar ook voor de overige leden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer veel problemen, veel moeilijkheden en veel teleurstellingen heeft bezorgd, staat vast dat de fractie als gevolg daarvan niet altijd even doelmatig heeft kunnen functioneren. Niet zo doelmatig heeft gefunctioneerd als behoorde en wenselijk zou zijn. Bovendien wijst de ervaring in veel contacten met leden en kiezers uit, dat zeer velen het niet konden resp. wilden begrijpen, maar ook dat zeer velen in onze rijen pijn is gedaan door de wijze waarop het loyalisme heeft moeten functioneren.

Het dagelijks bestuur heeft daarin aanleiding gevonden het CDA te vragen direct ná 11 oktober 1980 een studie te beginnen over de vraag of binnen de CDA-fractie in de Tweede Kamer loyalisme nog wel kan en geaccepteerd mag worden.

Om elk misverstand bij voorbaat uit te sluiten — en ik zeg dat met zeer veel nadruk omdat wij ook recent nog hebben ervaren hoe gemakkelijk en hoe snel opvattingen en gedachten een vertekend beeld in de publiciteit krijgen — zeg ik zeer nadrukkelijk dat in deze studie, naar ons oordeel, niet aan de orde kan zijn een aantasting van het recht van de volkvertegenwoordiger om zonder last en ruggespraak te beslissen, dat niet aan de orde is het instellen van een terugroepingsrecht en dat evenmin een discussie gevoerd kan worden over het intrekken van het recht van gravamen dat elke kandidaat-volkvertegenwoordiger volgens de reglementen heeft. En ook het dualistisch karakter van het parlement in de Nederlandse verhoudingen is in deze discussie naar ons oordeel niet aan de orde.

Vredes- en veiligheidsbeleid

Een laatste onderwerp, waarover ik iets zou willen zeggen, betreft het vredes- en veiligheidsbeleid. Een onderwerp dat ons, als gevolg van te betreuren negatieve ontwikkelingen in de internationale verhoudingen bezig houdt en bezig moet houden. Op het congres van de Europese Volkspartij, het samenwerkingsorgaan van de christen-democratische partijen in de EEG-landen, dat vorige maand in Keulen werd gehouden, waren o.a. vrede en veiligheid centrale thema's.

Op 11 november 1980 wordt er een aparte conferentie door de Europese Volkspartij belegd over het vredes- en veiligheidsbeleid. Daaraan zal worden deelgenomen door vertegenwoordigers van de partijen, christen-democraten uit de parlementen van de negen landen, christen-democraten uit het Europees Parlement en bewindslieden.

Het verzekeren van vrede en veiligheid houdt veel meer in dan het voorkomen van oorlog of van een gewapend conflict. Het betekent evenzeer een inventieve inzet om tot vermindering en zoveel mogelijk tot vreedzame oplossingen van bestaande spanningen te geraken. Het betekent ook het actief bevorderen van rechtvaardige verhoudingen, het tot stand brengen van gerechtigheid in deze wereld. Daarbij komen dan zaken aan de orde als een zinvol bestaan, het scheppen van gelijkwaardige kansen op ontplooiing, het bieden van perspectieven aan jongeren, het met respect behandelen van minderheden, de opbouw van een rechtsorde, het nastreven van een ontwikkelingsamenwerkings-relatie met de derde wereld waarin aan sociale grondrechten en solidariteit een wereldwijde dimensie wordt gegeven.

Voor het behoud en de versterking van de veiligheid en de stabiliteit in Europa achten wij een toereikende defensie-inspanning noodzakelijk en is in onze opvatting een bondgenootschappelijk verband met de Verenigde Staten onmisbaar. Wij spreken met nadruk uit, dat de NAVO hoofdinstrument van beleid is. De inspanning om tot wapenbeheersing en wapenvermindering te komen, zal op termijn moeten kunnen leiden tot verlaging van bewapeningsuitgaven. Die verlaging is overigens ook nodig om onze hulp aan de armste landen te kunnen opvoeren.

De recente ervaringen in de discussie binnen de Europese Volkspartij en in de Europese Unie van Christen-Democraten over de vraagstukken van vrede en veiligheid hebben overigens wel tot de conclusie geleid, dat wij vanuit Nederland veel meer dan tot nu toe aan bilateraal en multilateraal overleg met christen-democratische partijen moeten doen. Het is één van de grote zaken waarvoor het CDA ná 11 oktober 1980 staat.

De KVP is regeringspartij sedert 1917, met slechts één korte onderbreking in het vijfde kabinet-Colijn. Dat kabinet leefde overigens slechts enkele dagen. Misschien wel omdat de KVP daarin niet vertegenwoor-

digd was. De laatste wetgevende vergadering van die partij — de Katholieke Volkspartij — die als geen ander in dit land zoveel verantwoordelijkheid heeft gedragen in het belang van land en volk, wordt thans gehouden.

DANKBAAR VOOR HET VERLEDEN - STRIJDBAAR VOOR DE TOEKOMST

Het is opvallend, met name in het licht van de fusie van ARP, CHU en KVP in het CDA, dat slechts weinigen het bestaansrecht en de bestaansplicht van een christen-democratische politieke beweging in dit land, in deze tijd, betwisten. Ik acht dat een verdienste van de wijze waarop de drie partijen hebben gefunctioneerd en van allen, die in het federatieve verband van het CDA werkzaam zijn geweest.

Ik wil daarmee niet voorbijgaan aan het feit, dat er op vele momenten negatieve opmerkingen en opvattingen over het CDA worden gehoord. Uit deze opmerkingen en opvattingen blijkt soms een onderschatting, op andere momenten een overschatting, terwijl miskenning ook ons deel is. Voor zoveel die negatieve kritiek aan ons ligt — en dat zal best wel eens het geval kunnen zijn — dienen wij er voor te zorgen, anders en beter te gaan functioneren. Niet omwille van ons zelf, maar omwille van het werk, dat wij in deze samenleving hebben te doen.

Christen-democratische politiek in de tachtiger jaren

Ons land telt vele werklozen. Een groot aantal mensen is minder valide of invalide. Er zijn naar verhouding veel bejaarden, waarvan velen eenzaam. Wij ontmoeten jongeren, die op zoek zijn naar perspectieven voor hun toekomst. Duizenden mannen, vrouwen en kinderen die van elders naar hier zijn gekomen, worden niet gelijkwaardig en evenmin menswaardig behandeld. Tienduizenden in onze samenleving wachten op een goede huisvesting. Het eigen belang en het groepsbelang blijken meer accent te hebben gekregen dan in een evenwichtige situatie wenselijk is. Er is sprake van verharding in de verhoudingen tussen de diverse maatschappelijke groepen. De afstand in welvaart tussen de zogenaamde rijke landen en de arme landen is nog steeds bijzonder groot. Van ontspanning in de verhouding Oost-West is helaas geen sprake. In het Midden-Oosten wordt weer gevochten.

De vraagstukken die hiermee verband houden, kunnen alleen dan goed worden opgelost, als solidariteit wordt getoond, als er wordt gestreefd naar een gelijkwaardige positie voor alle mensen, als het beleid wordt gericht op vrede en gerechtigheid.

Wij zijn belast met het beheer van de schepping. Niet alleen om onszelf, maar ook en vooral voor degenen die na ons komen. Dat vraagt een dienovereenkomstig milieubeheer en een beperking van het veelomvattende energiegebruik.

Wij hebben een technologische ontwikkeling tot stand gebracht, die, naar het soms lijkt, moeilijk in de hand is te houden. Dat geldt in het bijzonder op het terrein van de wapenening. En daarbij te bedenken, dat mensen om vrede vragen, ja, om vrede schreeuwen.

Op vele plaatsen in de wereld worden mensenrechten vertrapt. En wij zeggen dat de mens het belangrijkste schepsel is met een hoge waarde en een goddelijke roeping. In de wereld van de arbeid, ook in ons land, krijgen velen niet de kans om hun bekwaamheden en capaciteiten tot volle ontplooiing te brengen en daarmee te bouwen aan een stuk menselijk geluk.

Het zijn stuk voor stuk problemen die erg diep ingrijpen. Naar mijn vaste overtuiging kunnen zij alleen maar worden opgelost, kunnen alleen maar bijdragen tot een oplossing worden gegeven, wanneer normen en criteria, die aan het Evangelie worden ontleend, ten grondslag liggen aan politieke activiteiten. Natuurlijk, de politiek bepaalt niet alles. De politiek kan wel voorwaarden scheppen en kaders aanduiden.

Daarom hebben wij een christen-democratische politieke beweging zo hard nodig in dit land en in deze tijd. De in CDA-verband tot stand gekomen *Nota van Uitgangspunten* geeft duidelijk aan hoe wij de vraagstukken tegemoet treden. En welke bouwstenen wij aandragen voor de oplossing ervan, alsmede voor de grondslag en de hoofdlijnen van de inrichting van onze samenleving. Als katholieken kunnen wij ons in die *Nota van Uitgangspunten* heel goed vinden.

Wij durven de stelling aan, dat de wereld de christelijke normen en waarden bepaald niet beu is. De wereld is wel het wachten op het daadwerkelijk beleven van christelijke normen en waarden beu.

De groei naar het CDA

Wij staan thans voor de voltooiing van het proces dat heeft geleid tot het CDA. Een proces, dat in 1967 begon. Wij realiseren daarmee de eerste grote partij-politieke vernieuwing in Nederland. Elke andere poging tot een grote vernieuwing, zoals die welke moest leiden tot het oprichten van een progressieve volkspartij door PvdA, D'66 en PPR, leidde schipbreuk.

In 1967 is door katholieken overigens niet de eerste poging gedaan om tot een christen-democratische politieke partijformatie te komen. Ik wil daarop wat nader ingaan, omdat nog wel eens het verhaal wordt vereld, dat de KVP de christen-democratische samenwerking als een nooduitgang heeft gehanteerd, met name toen bij de verkiezingen in 1967 de KVP een flinke klap te incasseren kreeg.

Een eerste poging om tot een christen-democratische partijformatie te komen werd gedaan door *dr. H. Schaepman*, die in de tweede helft van de zeventiger jaren van de vorige eeuw naar Abraham Kuyper ging, die doende was met een onderzoek naar de mogelijkheden van de oprichting van een Anti-revolutionaire partij. Schaepman legde hem het

voorstel voor om samen tot een politieke partijformatie te komen. Abraham Kuyper moest bij die gelegenheid verklaren — gelet op de toen bestaande verhoudingen tussen protestanten en katholieken en gelet op de opvattingen in zijn eigen kring — geen reële kans op de door Schaepman bepleite partijformatie te zien.

In 1945 is binnen katholiek politiek Nederland ook de vraag aan de orde geweest of op dat ogenblik tot een christen-democratische partijformatie zou moeten worden gekomen. Hetzelfde is gebeurd in 1952, in 1963 en in 1965. Telkenmale werd wel de wenselijkheid gezien, in eigen kring ook bepleit, maar kansen op realisering werden niet gezien.

Eerst ná de behandeling in 1966 van het rapport „Grondslag en Karakter van de KVP” ontstonden perspectieven op het openen van gesprekken. Voor de KVP gold daarbij, dat er sprake was van een positieve ontwikkeling van het emancipatieproces van de Nederlandse katholiek, van een verbeterde relatie tot de protestanten in ons land, van goede ervaringen in de samenwerking met ARP en CHU op Europees en internationaal niveau.

Er is in de achter ons liggende tientallen jaren, waarin Nederland van een agrarisch land via het accent op de industrie, naar een land, waarin in hoofdzaak activiteiten worden verricht in de commerciële en niet-commerciële dienstenverlening, heel veel werk door katholieken in de politiek verricht.

Op het terrein van het onderwijs werd de gelijkstelling van het katholiek onderwijs gerealiseerd. Mede door toedoen van Schaepman kwam het algemeen kiesrecht tot stand en werd de dienstplicht ingevoerd. Twee aspecten van een democratiseringsproces, een proces dat na de oorlog werd voortgezet, ook vanuit het katholieke kamp, toen het ging om de introductie van ondernemingsraden waarmee democratisering op het niveau van de onderneming tot stand kwam.

Op het terrein van de inkomensverhoudingen zij vermeld de invoering van de kinderbijslag, in 1939 geïnitieerd door Romme, en van een wereldbekend stelsel van sociale zekerheid, dat ons thans ook de nodige zorgen geeft. De persoonlijke bezitsvorming, het welzijn — de eerste minister van Maatschappelijk werk kwam vanuit de KVP —, de Europese samenwerking, de ontwikkelingssamenwerking en de mensenrechten mogen evenmin ontbreken in de rij van activiteiten van katholieken in de Nederlandse politiek. Wij deden het niet alléén, we deden het samen met anderen.

Maar wij staan niet met lege handen, wij hoeven ons niet te schamen voor ons verleden. Er zijn lijnen getrokken die de inrichting van de Nederlandse samenleving hebben bepaald, zodanig dat wij nog steeds op veel plaatsen in de wereld als een voorbeeld worden gezien.

Dankbaarheid

Wij zijn vanzelfsprekend veel dank verschuldigd aan de ontelbaar velen,

die al die jaren in welke functie dan ook, in onze eigen partij hebben gefunctioneerd en die dat hebben gedaan op basis van idealisme en gepaard gaande met offers. Wij denken daarbij ook aan de gezins- en familieleden, die als thuisfront hebben gefunctioneerd en al dat werk hebben mogelijk gemaakt. We denken ook — in het bijzonder in deze dagen — aan degenen die ons inmiddels door de dood zijn ontvallen. Heel nadrukkelijk zeg ik hier, namens u allen, aan hen, aan die ontelbaren: wij zijn u dank, heel veel dank verschuldigd.

Wij zijn ook dank verschuldigd aan de Katholieke Kerkgemeenschap. Door middel van encyklieken zoals „Rerum Novarum”, „Quadragesimo Anno”, „Pacem in Terris” en „Populorum Progressio”, door bisschoppelijke brieven en door priesters zijn wij gesteund, zijn wij gestimuleerd, is ons de weg gewezen. Ook in de toekomst willen wij, als partners in het CDA, luisteren naar de boodschappen van de katholieke kerk. Wij zullen daarmee zeer ernstig rekening blijven houden. Natuurlijk geldt dat ook voor de boodschappen van andere Kerken.

Onze dank gaat op dit moment en vanuit deze plaats ook naar al degenen die als medewerkers en medewerksters in dienst van de partij werkzaam zijn geweest. Ook zij hebben een wezenlijk aandeel geleverd in het werk en aldus bijgedragen aan het vele goede dat wij mochten doen.

En natuurlijk kan en mag niet gemist worden een woord van dank aan degenen in de ARP, in de CHU en de Rechtstreekse leden, met wie wij samen dat avontuur zijn gegaan, dat moeilijke en moeizame proces hebben beleefd. Maar we zijn er gekomen en laten we samen de voldoening hebben van het bereiken van die fusie, laten we elkaar blijven inspireren om verder te gaan opdat wij met dat CDA de vernieuwende en vernieuwingsgezinde politieke beweging kunnen blijven, die we ons hebben voorgenomen te zijn.

Dankbaar voor alles en voor de zegen die op ons werk rustte. Dankbaar jegens zeer velen.

Maar ik vind dat ons ook *deemoed* past. Wij kunnen en willen niet ontkennen, dat wij kansen hebben gemist, mogelijkheden onbenut hebben gelaten en wellicht ook foute beslissingen hebben genomen. Er zijn momenten geweest, dat wij niet hebben voldaan aan de verwachtingen die men van ons had. We hebben daarmee pijn gedaan; we hebben mensen teleurgesteld. Het is niet bewust gebeurd. Maar het heeft plaatsgevonden. Het was een zaak van onvolmaaktheid. Geen reden dus voor triomfalisme, wel voor dankbaarheid.

KVP-inbreng

Een ander kenmerk — zo meen ik — is de dienstbaarheid van onze partij, gebleken uit de resultaten van ons werk. Ik hoop van harte dat we er samen in slagen ook dienstbaar te zijn in het CDA. Niet voor dat CDA alléén, maar ook voor de samenleving waarvoor wij dat werk willen doen.

Wij zullen ook in de toekomst alle gaven van hoofd en hart moeten willen inzetten. We zullen dat moeten doen vanuit het besef dat op ons hebben en ons zijn een hypotheek rust, waarvan rente en oflossing aan de samenleving moeten worden betaald. Wij zullen met name als christen-democraten uitkomst moeten bieden aan hen die van ons een handreiking verwachten om hun nood gelenigd te krijgen en perspectief te zien ontstaan voor hun toekomst. Wij, die pretenderen christen-democraten te zijn, zullen die intenties ook in ons beleid moeten vertalen.

Wij realiseren ons zeer nadrukkelijk dat er verschillen zijn in denk-, leef- en cultuurpatronen. Wij aanvaarden en erkennen die verschillen. Wij zullen openstaan voor aanvullingen en voor correcties. En hopelijk kunnen we dat met elkaar realiseren, in eigen verband en niet via de publiciteit. Als wij over en weer openstaan voor aanvullingen en correcties, als we elkaar stimuleren, dan wordt het CDA inderdaad meer dan de optelsom van de drie partijtjes. Wij hopen dat niet alleen, wij wensen het ook. Met name om wille van het werk voor mensen, die behoeften hebben, die zich in noodsituaties bevinden.

Wij zullen meebrengen naar het CDA broederschap, een geest van saamhorigheid, blijdschap en het vermogen om te relativiseren. Wij hopen dat onze broeders en zusters van ARP en CHU daarvan wat willen leren. Wij zijn bereid te leren van de collega's van de CHU, hun ruimhartige tolerantie en van de broeders en zusters in de ARP hun inzet, hun motivatie, hun betrokkenheid, hun agressiviteit.

Intussen constateren wij dat de katholieke politieke partijformatie op 11 oktober 1980 eindigt. Wij gaan dan op in een breed christen-democratisch verband. Wij zullen dan moeten bewijzen dat de katholieken in Nederland op politiek terrein geëmancipeerd zijn. Wij zullen moeten bewijzen dat wij ook zonder dat eigen verband voor de waarden kunnen staan, voor onze opvattingen kunnen vechten, onze idealen ook in dat brede verband in beleid kunnen en willen vertalen.

Het is onze taak er voor te zorgen, dat die katholieke waarden ook in dat CDA een stevige peiler zijn, waarop het CDA en de Nederlandse samenleving mag bouwen. Die waarden zijn ons overgedragen, wij hebben er voor te zorgen — dat is onze verantwoordelijkheid — dat ze blijven. Wij zijn dat tegenover onze voorgangers verschuldigd, en ook tegenover alle mensen die van de politiek afhankelijk zijn en waarvan wij weten dat onze idealen ook voor hen perspectieven bieden.

Ik realiseer mij dat het een geweldige opgave is. Het is ook een uitdaging. God zegene u bij dat mooie werk, dat ons in en vanuit de Nederlandse christen-democratie wacht.

De weg naar de toekomst

G. H. Veringa*

We namen zojuist, onder leiding van Aalberse, afscheid van ons eigen verleden. Dat was – vóór de oorlog – de R.K. Staatspartij en daarna, tot nu toe, de Katholieke Volkspartij. Aalberse ging tot 1968. En als je over de periode daarna een van onze andere mag ik zeggen ook waarlijk groten, *Frans Andriessen*, had laten spreken zou hij ongetwijfeld nog gewezen hebben op de interne discussies van Vierstromenland tot Kaatsheuvel. Hij zou nogmaals hebben benadrukt dat de KVP niet stond tégen revolutie en ongeloof, maar vóór de emancipatie van rooms-katholieken. Die katholieken hadden, ondanks eeuwen, nauwelijks historie en streefden juist daarom naar de toekomst. En die moet behouden blijven. Wij hebben nu een eigen identiteit en die brengen wij in, niet als erfdeel, maar als een belofte, niet als een gegeven, maar als een verwachting.

De emancipatie mag dan voltooid zijn, maar niet, nee nog lang niet, de vormgeving van het openbare leven — in tolerante democratie — zoveel mogelijk vanuit christelijke geest. Onze inbreng, zo zou Andriessen het uitdrukken, zal meer en meer moeten zijn een zoeken na een nieuwe identiteit. Tot onherkenbaarheid van de oorspronkelijke soort zal dat op korte termijn niet mogen en niet moeten leiden, hopelijk wel tot retouche waar nodig en bijkleuring waar gewenst.

Want, vóór ons ligt de weg naar de toekomst. Op die weg zullen KVP, ARP en CHU nu definitief als één partij verder gaan. En zij brengen dan uiteraard ook álle drie hun eigen, hun hele eigen geschiedenis, en dus hun eigen temperament mee. Dat hebben we, geloof ik, al bemerkt en dat zal zeker nog méér gebeuren, onontkoombaar en terecht. Maar, hoe vreemd dit moge klinken, óók verheugend, want als ik die eigen inbreng van iedere groep met één trefwoord zou moeten aanduiden, dan kies ik voor de CHU „bedachtzaamheid”; voor de ARP „gedrevenheid” en voor onszelf — ik doe slechts een poging, kan, dunkt me, nog altijd een zekere „blijmoedigheid” de meest veelzeggende karakteristiek zijn.

En daarom ook is het begrijpelijk dat wellicht van ons de één bij de ARP en de ánder bij de CHU beter werd begrepen. We zullen al die eigenschappen van moed en tolerantie, van bedachtzaamheid, bereidheid tot

* Dr. Veringa was o.a. minister van Onderwijs en Wetenschappen. Thans is hij lid van de Raad van State. Voorts is hij o.m. voorzitter van het Centrum voor Staatkundige Vorming.

relativering, principiële onversaagbaarheid, maar zeker ook die van blijmoedigheid hard nodig hebben, want die weg naar de toekomst ziet er toch wel wat somber uit.

U hebt het reeds lang in alle politieke talen gehoord: minder werkgelegenheid, méér werklozen, en voor een ieder niet meer méér, maar meer minder. Het zal al een enorme opgave zijn om alleen al de economische teruggang wat tot staan te brengen. Toch is het, dunkt me, nodig om onze taak, onze opgave voor de toekomst nog een stuk grootser, breder, maar vooral ook zwaarder te zien.

Wij beleven, zo mag ik het vele anderen nazeggen, zoveel als het einde van een tijdperk, het tijdperk van de steeds groter wordende welvaart. We hebben er nu oog voor moeten krijgen dat de economische groei toch, blijkbaar, grenzen heeft. De energiecrisis zal ons niet meer verlaten. Het wordt ons duidelijk gemaakt dat we — steeds maar méér producerend en consumerend —, zonder het te beseffen, toch onverantwoordelijk te werk gaan. Huizen in nieuwbouwwijken met kleuren-tv, straks met non-stop programmering, en daaronder — zonder dat iemand het wist of bedoelde — gevaarlijk afval. Maar het gaat niet alleen om de grond. Het gaat ook om de lucht en ook om de zee. Voor ons nu misschien nog veraf; voor onze kinderen wellicht, nee zeker, dichtbij.

We zagen, en ik zeg dat met u in alle nederigheid maar achteraf ook in verbijstering, geen gevaar en zochten dus ook niet naar een andere oplossing; maar met dat te doen verschoven én verschuiven we zonder het echt te beseffen en zonder echt te denken aan onze eigen dierbaren, ook de risico's van ónze wijze van leven naar volgende generaties.

Zo bekeken verschijnen er, dunkt me, telkens dreigender tekens aan de wand waaruit we moeten lezen dat we zó niet veel länger kunnen doorgaan. De toekomst moet er een zijn, waarin het ons niet meer onverschillig kan laten wát en hóe er van alles wordt gemaakt. We zullen niet meer enkel zakelijke normen, maar ook en zelfs op de eerste plaats menselijke normen moeten gaan hanteren. Dat alles zal leiden tot de conclusie dat er in de toekomst wellicht blijvend minder te verdelen zal vallen, zowel aan werk als aan inkomen, maar, en ik zou het u steeds maar willen voorhouden en herhalen, niet onvermijdelijk óók met een teruggang van tevredenheid en geluk. Want het behoeft niet en het zal ook geen maatschappij mogen zijn die we met angst en tegenzin tegemoet gaan. Het CDA heeft het gezegd: de mens leeft niet van brood alleen. Al zal de toekomst er wellicht niet een kunnen zijn van nog meer materiële successen, immateriële vooruitgang daarentegen blijft ons van vrijwel alle windrichtingen, en dat zijn er in Nederland, laat staan in de wereld, vele, bijna provocerend uitnodigen om met haar op verkenning te gaan.

Zo ervaren wij bijvoorbeeld tegenwoordig nog dagelijks hoe kwetsbaar

de positie van de werkende mens gebleven is, ondanks al die materiële verbeteringen en voorzieningen. Over en boven zijn hoofd worden bedrijven gesloten, en hoe verklaarbaar op zich ook, daarmee is toch op de eerste plaats zijn werkgelegenheid, ja zijn bestaan, zijn welzijn in het geding. Maar wij kunnen, als wij écht willen, verhoudingen scheppen waarbij ook de economische medezeggenschap van de werkende mens beter tot haar recht komt. En het gaat hierbij niet enkel om de betrokkenen in directe zin. Als we naar een toekomst willen waarbij wij, omwille van ons aller welzijn, menselijke normen hanteren, dan kunnen er, dunkt mij, regelingen komen die ook die mede-verantwoordelijkheid van ons állen meer recht gaan doen. Vindt u het dan erg als ik, getekend door mijn ideeën en mijn idealen over democratisering, u vanuit een diep besef dat bijna alles, ja veel meer dan wij denken, dat vrijwel alles, op deze aarde van ons samen is, de volgende vraag voorleg? Is het wel zo redelijk dat wij ons steeds afvragen hoeveel zeggenschap wij aan anderen zouden mogen geven maar dat wij ons nooit confronteren met het antwoord op de vraag waar wij eigenlijk het recht vandaan halen om ons zoiets af te vragen. Waarom erkennen wij niet — uitgaande van het feit dat alles van ons samen is — eerst die zeggenschap om daarna na te gaan hoe wij tot procedures kunnen komen die de mogelijkheid tot het nemen van optimale beslissingen over investeringen in engere en werkgelegenheid in bredere zin zoveel mogelijk verzekeren?

Ook de inkomenspolitiek zal, dunkt me, anders-gerichte aandacht kunnen krijgen. Bij de tot voor kort steeds groeiende welvaart kon de behoefte aan een rechtvaardiger inkomenspolitiek een versluiserde zaak blijven. Iedereen kreeg in élk geval wat meer. Maar als dat straks niet meer zou kunnen gelden, als het méér zelfs minder kan gaan worden, dan blijft het en wordt het opnieuw een nog dwingender opdracht om zich sterk te blijven maken voor het zwakke en om naar rechtvaardiger verdelingen te blijven zoeken tussen het minste en het meeste.

Als de werkgelegenheid niet meer onbepert kan stijgen, komt ook daar de verdelende rechtvaardigheid in het geding. Ook zonder een verdere spectaculaire uitbreiding van de werkgelegenheid denk ik — ik kan niet anders en u mag niet anders — aan een maatschappij met zoveel mogelijk werkende mensen. Dat moet mogelijk zijn als wij allemaal bereid zijn werk en inkomen zo te verdelen dat daaraan een nog veel grotere groep van mensen deelachtig wordt.

Hoe zou zo'n maatschappij waar het niet meer gaat om steeds méér, er uitzien? Niet enkel inkomen is dan een glanzend perspectief, al heeft de welvaartsmaatschappij wel de neiging opgeroepen om zo te gaan denken. Ook deelarheid, ook kortere werkweken of werkdagen kunnen bijdragen aan het menselijk geluk. De mens kan daardoor ruimte krijgen om zich, naast zijn werk, vrijer en ruimer te ontplooiën zowel in gezin als in maatschappij. Ook de maatschappij heeft daar behoefte aan, omdat nu al duidelijk wordt dat de overheid op allerlei terreinen van maatschappelijke zorg de grens van haar mogelijkheden gaat bereiken.

De „vrijwilliger” zal meer dan ooit echt nodig zijn. Eigenlijk een vreemde term: „vrijwilliger”; want in feite bedoelen wij er mee de niet-gehonoreerde. Maar laten wij ons dan wel realiseren dat het gaat om mensen die gaten vullen in door ons geschapen of door ons vergeten behoeften. Dat die uit vrije wil werkzame vrijwilligers in feite onze tekorten in zorg voor eenzamen, aandacht voor rustelozen en oriëntatie voor onzekeren — zij het in niet geldelijke zin — bijspijkeren. Maar gelukkig is er ook een keerzijde of een zonzijde. Want met die activiteit zal niet slechts het welzijn van de ander gebaat, maar zelfs dat van het eigene bevorderd worden.

Ik ben uiteraard niet van mening dat ik u hierbij ook maar iets geschilderd heb dat ook maar enigszins op een uitgewerkt toekomstbeeld zou mogen lijken. Ik probeer enkel aan te geven dat ons uit de veranderde omstandigheden de opdracht tegemoet komt om wéér een nieuwe maatschappij te maken. Ik zeg wéér, want dit is niet de eerste keer. En dan kom ik van mijn kant toch nog even op ons verleden als katholieke partij terug. In onze maatschappij lijkt veel vanzelfsprekend wat zoveel jaren terug nog enkel een ideaal was, wat nog een vurige hoop was op een andere maatschappij waarin ziekte, invaliditeit, ouderdom, werkloosheid niet meer gelijk zou staan met verpaupering, met armoede. Er was het verlangen naar rechtvaardiger inkomensverhoudingen, naar een onderwijs met ontwikkelingsmogelijkheden voor iedereen. Het is er allemaal, tot op zekere hoogte, gekomen, zeker niet enkel door ons, maar wel met ons en zelfs stééds met ons. Wij hadden altijd ons aandeel in de regeringsverantwoordelijkheid. Die door de jaren geschoolde regeringsbereidheid nemen wij nu van de KVP naar het CDA en dus ook naar de toekomst mee.

Ik liet mijn opvolger, Frans Andriessen, aan het woord. Waarom zou u niet ook even luisteren naar wat mijn voorganger, een door mij, u mag het weten, bewonderde *Norbert Schmelzer*, zou zeggen. Ik hoor hem bijna reciteren. Hij zou zeggen, denk ik: dankbaarheid — meer dan nostalgie — overheerst om hetgeen in en door de katholieke partij in samenwerking met anderen kon worden bewerkt, nationaal, lokaal, regionaal en over onze landsgrenzen heen. Ik houd de overtuiging, dat juist in een wereld vol conflict en onrecht een bundeling van christelijk gefundeerde constructieve politieke krachten voor de voorziene toekomst onmisbaar is voor ons land, voor Europa en elders. Wij behoeven en mogen ook niet ogen en hart sluiten voor onze feilen en tekorten uit het verleden. Maar vooral zullen wij ons open moeten stellen voor de krachten die onze Schepper wil schenken ook aan allen die willen helpen in en dóór de politiek het aanschijn van de aarde te vernieuwen. Tegen die achtergrond zou Schmelzer het befaamde begrip „Roomse blijheid” niet als zorgeloosheid maar als een gezond en verkwikkend relativeringsvermogen zien, niet als vermetelheid maar als gefundeerd vertrouwen.

Ik luisterde — samen met u — naar Norbert en Frans. Ik heb fractievoor-

zitter *Lubbers* nog niet genoemd. Want die hoort immers van het hele CDA. En eigenlijk durfde ik hem ook niet toe te spreken. Want als ik iets aan hem zou zeggen, dan gaat het niet meer om het beamen van het verleden maar om het waarmaken in de toekomst.

Maar nu mijn inleiding toch vrijwel ten einde loopt, zou ik het toch willen zeggen: Ruud, je zult er wel van slapen, maar ook jij bent in feite een man die bepaalt wat vele jaren na heden zal worden omschreven, niet wat als christelijke politiek zou moeten worden gedefinieerd, maar wat christelijke politiek in feite bleek te zijn.

En dat brengt me dan in alle billijkheid op de vraag: kunnen we in ons volk de bereidheid vinden om mee te bouwen aan een nieuwe samenleving, ook als het daarbij niet meer op de eerste plaats om meer materiële welvaart en materiële vooruitgang gaat? Ik wil nogmaals zeggen dat de tot nu toe stijgende welvaart tot op zekere hoogte beslist een zegen is. Vele mensen van nu hebben nog schaarse tijden gekend en waren kinderen van een generatie die op of zelfs over de grens van de armoede leefde. Zo bezien is het volkomen begrijpelijk en verheugend dat deze generatie in de stijgende welvaart een wezenlijk stuk menselijke bevrediging heeft gevonden.

Na dat voorop gesteld te hebben, moet gezegd worden dat er ook een negatieve kant is. De blik lijkt soms verengd te worden tot het eigen deel van de koek. Bij de afweging van belangen is het bepaald niet meer vanzelfsprekend om ook het geheel, het algemeen belang, in het oog te houden. Een dergelijke gezindheid maakt het wat moeilijker om de huidige moeilijkheden de baas te worden en om te bouwen aan een nieuwe toekomst waarbij — zoals we het nu menen te kunnen zien — de verantwoordelijkheid voor elkaar wel eens het belangrijkste zou kunnen zijn.

Het CDA, dat nu een van de grote politieke stromingen is, lijkt mij geïmponeerd om tegenover die verengde gezindheid weer opnieuw en met overtuiging de altijd zowel door ARP, de CHU als onze katholieke partij uitgedragen boodschap van solidariteit te plaatsen. Ik weet het, ons harmoniemodel is wat naar de achtergrond gedrongen. Wat nu een tijd heeft gedomineerd is een model waarbij wordt uitgegaan van de gedachte dat alleen strijd en tegenstelling van mensen, groepen, belangen en idealen de mogelijkheid biedt om tot het begeerde resultaat te komen. Dat kan onder bepaalde omstandigheden onvermijdelijk zijn, waarbij ik bijvoorbeeld aan enkele landen in Zuid-Amerika denk. Maar wat ons eigen land betreft, geloof ik niet dat dat conflict-model ons nog winst brengt. Wij hebben in de periode dat in Nederland het harmoniemodel overheerste waarlijk grote zaken tot stand gebracht. Ik zeg bepaald niet dat, als de wil tot samenwerking meer was blijven domineren, we de huidige moeilijkheden niet zouden hebben gehad. De teruggang van onze economie was er dan ongetwijfeld ook gekomen. En ook dan zouden ongetwijfeld die tekens aan de wand zijn verschenen die waarschuwen dat het welvaarts-tijdperk op z'n eind loopt, althans in de tot

nu toe vertrouwde zin. Maar het was dan wel mogelijk geweest om al eerder gezamenlijk naar maatregelen te zoeken om die teruggang op te vangen. En ook zouden we dan wellicht al veel eerder gezamenlijk kunnen zijn gaan zoeken naar een nieuwe toekomst met een nieuwe verdeling van arbeid en inkomen.

Hoe dat ook verder zij: de problemen die zich voor nu en nog veel meer straks aandienen, lossen we zeker niet op door elkaar maatschappelijk en politiek uit te sluiten. Integendeel: een dergelijk grote opgave voor nu en straks vraagt — dat is mijn vaste overtuiging — opnieuw om samenwerking tussen alle mensen en groeperingen die geroepen zijn om oplossingen te vinden. Wij kunnen als CDA de partij zijn die oproept om geen vuisten te ballen, maar om weer handen uitnodigend naar elkaar uit te steken. Geïnspireerd door onze christelijke beginselen moet het CDA, dunkt me, zeker breeduit de partij van het solidarisme zijn.

Ik heb daarmee tegelijk ons levensbeschouwelijke uitgangspunt aangevoerd. Daarover wil ik tot slot nog iets zeggen. Heeft dat levensbeschouwelijke uitgangspunt ook voor de toekomst nog zin? Ik wil er bepaald niet omheen dat in onze Nederlandse samenleving al geruime tijd een proces van ontzuiling aan de gang is. Er wordt gefuseerd en samengesmolten. Ook wij leveren hieraan vandaag in zekere zin een bijdrage door althans de hekken tussen onze drie partijen op te ruimen. Maar het blijft wel één grote, christelijk gefundeerde partij. Voor mij is hierbij eerste houvast dat die ene christen-democratische partij niet van bovenaf door een groepje leidende figuren uit de drie is geforceerd. Integendeel, zou ik haast zeggen. Het werd pas goed ernst toen duidelijk werd dat dat samengaan van ARP, CHU en KVP van onderop, door eigen kiezers bewust en zeer bepaald werd gewild. Die mensen, die leden van onderop zijn — dunkt me — de echte en eerste bouwers van het CDA. En als dat zo is, blijkt daaruit weer dat een zeer groot deel van onze Nederlandse kiezers behoefte aan vernieuwing van het eigen partijwezen voelt, maar dan wel met behoud van de eigen christelijke grondslag en de eigen christelijke inspiratie.

Het gaat er nu om ons af te vragen wat dit christelijk geïnspireerd zijn voor de toekomst kan betekenen. Als we naar het verleden van de drie partijen kijken, dan zien we, ik ontken het niet, dat het mogelijk was om bijna overal het christelijke bij te halen. Bij alles en nog wat werd nagegaan of het protestants en katholiek beginsel hierover niet iets te zeggen had. Ook de verschillen tussen partij-christelijke beginselen werden uitgepluisd. Maar waarom zouden wij het ontkennen, alles is ook tijdgebonden. Wij hebben dat toen anders ervaren dan nu. Zo zijn er — met meer of minder spijt toegegeven — in het verleden ook andere „grotere” zaken geweest, die wij toen een strijd van levensbeschouwelijke aard met anderen waard vonden. Er werd soms jaren over gevochten, waarbij de compromissen steeds wijder werden totdat tenslotte in onze tijd niemand meer begrijpt waarom daarover zó lang, zó scherp

en zó leerstellig gevochten is. Het is goed te mogen constateren dat wij voor dat type van benadering niet slechts oecumenischer maar ook volwassener zijn geworden.

Wat blijft er dan wél over voor een partij als het CDA die voor haar politiek in de toekomst de inspiratie uit het Evangelie wil halen? Ik zou willen zeggen: het lijkt weinig, maar het is machtig veel. Dat weinige slaat op die éne en grootste opdracht in het Evangelie om zorg te hebben voor elkander. Die ene opdracht is genoeg om het hele leven van een christenmens te beheersen en dat geldt evenzeer voor het leven van die ene grote christelijk geïnspireerde partij waarmee wij nu de toekomst ingaan. In mijn inleiding heb ik daarop eigenlijk steeds weer impliciet gewezen, maar ik wil het nog een keer herhalen: onze evangelisch geïnspireerde zorg voor de medemens kan en dient tot uiting te komen in de zorg voor de wereld, een wereld waarboven nog altijd de dreiging van kernwapens hangt. Een christelijk geïnspireerde partij zegt ook dán wát als men ons in de wereld vooraan vindt staan bij de strijd tegen honger, armoede, onderdrukking, dictatuur en racisme.

Ja, inderdaad ik sprak ook over racisme en echte honger. Natuurlijk verdwijnen al onze valium-vragende zorgen in het niet als wij over onze grenzen zien naar landen met geestelijke beknutting en fysiek geweld. U wéét misschien nog van vroeger wat overvloed betekent. Brood dat over is. Maar mag ik nog iets anders zeggen? De Wereldbank schat dat er binnen twintig jaar zes miljard mensen zullen zijn en dat van die zes miljard één miljard in werkelijk bittere armoede moet leven. Volgens de Verenigde Naties is momenteel bijna een half miljard mensen, of wel twee keer de bevolking van West-Europa, ondervoed. Ruwweg evenveel kinderen als ons land aan inwoners telt, is ernstig ondervoed en tachtig miljoen kinderen matig en 120 miljoen jeugdigen zijn in lichte mate hongerend, als je dat zó navrant mag zeggen. Het zouden er nog veel meer zijn ware het niet dat eenderde van de kinderen die in arme landen worden geboren vóór ze vijf jaar zouden worden al overlijdt aan ondervoeding en zwakte. Zo sterven per dag veertigduizend kinderen.

Ik vraag u niet om te huilen als u dit hoort. Maar kunt u als politici of als mensen die beslissen welke politici mogen handelen en hoe die politici moeten handelen, het met mij eens zijn dat het daar niet meer gaat om wat meer of minder aftrek van hypotheekrente, maar dat het hier simpelweg gaat om antwoorden die beslissen over de vraag of wij ons terecht christenen noemen.

Een christelijk geïnspireerde partij kan, reeds daarom, ook in deze tijd érkennen maar vooral hêrkennen vinden als wij ook hier in onze eigen Nederlandse samenleving de partij van het solidarisme zijn, de partij die niet afstoot maar die uitnodigt om elkaar weer bij de hand te nemen bij het zoeken naar oplossingen voor echte grote zaken. Een partij die berg-opwaarts wil gaan voor inspiratie en dan weer bereid is af te dalen naar stad en dorp voor het werk van alledag. De problemen zijn groot.

Ik heb ze niet verbloemd. Toch roep ik u, voor het laatst als blijmoedige KVP'er met Paulus toe: „leef niet als mensen die geen hoop hebben”. Maar vindt meer vertrouwen in het woord van Augustinus: „Wij zijn de tijden, de tijden zijn ook wat wij ervan maken”.

Inhoudsopgave en register „Politiek perspectief” 1980

Alfabetische lijst van auteurs en bijdragen*

Artikelen

- | | | | |
|--------|---|-------|--|
| | <i>Aalberse, mr. P. J. M.</i> | | <i>Hezik, M. J. M. van</i> |
| VI 7 | De afsluiting van een tijdperk | IV 79 | De KVP en de Nederlandse buitenlandse politiek |
| | <i>Bachg, mr. F. J. H.</i> | | <i>Hilkens, drs. G. H. E.</i> |
| III 49 | Om een positieve verstandhouding tussen CDA en PvdA | II 24 | Consumptiebeleid en economische orde |
| | <i>Blyussen, Mgr. drs. J. W. H.</i> | | <i>Hoyinck, mr. J. B. A.</i> |
| VI 3 | Wereldwijde solidariteit | I 36 | Nieuwe kansen voor betaald educatief verlof |
| | <i>Boer, J. J. P. de</i> | | <i>Iersel, mr. J. P. van</i> |
| IV 71 | Hoofdpijnen van wapenbeheersingsbeleid | II 51 | Meer aandacht voor Oost-Azië |
| | <i>Cornelissen, mevr. G. M. P.</i> | | <i>Kolen, dr. A. C. P. M.</i> |
| VI 15 | Verantwoording van het fractiebeleid | I 17 | Het Nederlands milieubeleid nader beschouwd |
| | <i>Cornelissen, ir. P. A. M.</i> | | <i>Laar, mr. J. M. van de</i> |
| III 28 | Verkeersbeseleid bijsturen | IV 17 | Toenemende werkloosheid in de bouw bij groter wordende woningnood |
| | <i>Duijn, drs. A. A. van</i> | | <i>Lansink, dr. A. G. W. J.</i> |
| IV 51 | Overheidsbeleid en de kwaliteit van de arbeid | IV 3 | DNA-recombinant-onderzoek in het spanningsveld van terughoudendheid en voortvarendheid |
| | <i>Dijk, drs. C. P. van</i> | | <i>Lubbers, drs. R. F. M.</i> |
| I 10 | Overheidssteun aan bedrijven | IV 38 | Wat vooraf gaat aan strategie |
| | <i>Engelen, H. van</i> | | <i>Merkx, ir. W.</i> |
| I 3 | De C en de D van het CDA | I 48 | Waterschapsbestuur |
| | <i>Hennekam, drs. B. M. J.</i> | | |
| III 3 | Overwegingen bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur | | |

* In de eerste kolom zijn de nummers aangeduid met een Romeins cijfer; nummer 4/5 is aangeduid als IV. De tweede kolom (Arabishe cijfers) verwijst naar de eerste pagina van de bijdrage in het betrokken nummer.

- Micklinghoff DE Jur, F. H. A. J. M.*
 IV 61 Het Europees Parlement - balans van één jaar
Neuman, H. J.
 II 34 De les van Afghanistan
Santos, mr. drs. E. B. N. de los
 III 17 Medezeggenschap in het onderwijs
Slooff, dr. F. L. G.
 II 3 Suggesties voor economisch herstel-zwaarste lasten voor sterkste schouders
Steenkamp, prof. dr. P. A. J. M.
 VI 25 Op de drempel

- Veenhof, drs. A. H. A.*
 III 36 Innovatie: noodzakelijk, maar niet het enige paard om op te wedden
Veringa, dr. G. H.
 VI 45 De weg naar de toekomst
Zeil, P. H. van
 VI 30 Dankbaar voor het verleden, strijdbaar voor de toekomst

Interview

- II 43 Centraal-Azië: Sovjetrepubliek of moslimstaten?
 Vraaggesprek van drs. A. C. H. M. de Kok met dr. L. C. Biegel

Register*

| | | | | | |
|--|-----|-------------------|-----------------------------|-----|----------|
| Afghanistan | II | 34 | - Nota van Uitgangspunten | VI | 30 |
| Arbeid, kwaliteit van de - | IV | 51 | - politieke strategie | IV | 43 |
| Arbeidsmarktbeleid | IV | 44, 53 | - verhouding met PvdA | VI | 25,40,45 |
| Behoefteschema's | II | 9 | - statuten | III | 49 |
| Belastingfraude | II | 17 | - Tweede-Kamerfractie | VI | 30 |
| | VI | 19 | Centraal-Azië | VI | 22 |
| Binnenlands bestuur, reorganisatie van het - | III | 3 | China | II | 43 |
| Bouwbeleid | IV | 17 | Communisme | II | 43 |
| Buitenlandse politiek, De KVP en de - | IV | 79 | Consumptiebeleid | II | 24 |
| C-III-laboratorium | IV | 9 | Decentralisatie | III | 11 |
| CDA, | | | DNA-recombinant- | | |
| - bestuursorganen | VI | 31 | onderzoek | IV | 3 |
| - grondslag | I | 3 | Economisch beleid | II | 3 |
| | IV | 39 | Economische orde | II | 24 |
| | VI | 4, 11, 25, 45, 50 | | IV | 44 |
| - KVP-inbreng in - | VI | 27,43,45 | Educatief verlof, betaald - | I | 36 |
| - en milieubeleid | I | 33 | Europees Parlement | IV | 61 |

* In dit register wordt alleen verwezen naar onderwerpen die in een artikel of in een andere bijdrage min of meer uitvoerig aan de orde zijn geweest.

| | | | | | |
|-------------------------------------|-----|----------|---------------------------------|-----|--------|
| Facettenbeleid | II | 30 | Overheidsbezuinigingen | II | 18 |
| Fiscaal beleid | II | 15 | Overheidssteun aan bedrijven | I | 10 |
| Gemeentelijke herindeling | III | 13 | RKSP | IV | 80 |
| Goederenvervoer | III | 33 | Ruimtelijke ordening | III | 31 |
| Huurharmonisatie | IV | 22 | | VI | 7 |
| Huursubsidie | IV | 20 | Selectieve groei | II | 25 |
| Huurverhoging | IV | 25 | Singapore | II | 59 |
| Inkomensbeleid | II | 7 | Sociale politiek | VI | 8 |
| Innovatie | III | 36 | Solidariteit | VI | 3, 49 |
| Islam | II | 43 | Sovjetpolitiek | II | 34, 47 |
| Kerk en staat, verhouding tussen - | VI | 3 | Taiwan | II | 56 |
| KVP, | | | Tweede Kamer, verkiezing voor - | VI | 35 |
| - en de buitenlandse politiek | IV | 79 | Verkeersbeleid | III | 28 |
| - geschiedenis | VI | 10 | Volkshuisvestingsbeleid | IV | 18, 47 |
| - inbreng in CDA | VI | 27,43,45 | Volkspartij | IV | 38 |
| Lokaal bestuur | III | 9 | Vrede en veiligheid | VI | 39 |
| Loyalisme | VI | 17, 38 | Wapenbeheersing | IV | 71 |
| Medezeggenschap in het onderwijs | III | 17 | Waterschapsbestuur | I | 48 |
| Milieubeleid | I | 17 | Werkgelegenheid | IV | 51 |
| Milieu-effect rapportage | I | 22 | Werkloosheid | IV | 17 |
| Milieuwetgeving | I | 18 | Wetenschapsbeoefening, | | |
| Onderwijs, medezeggenschap in het - | III | 17 | Wet op de - | IV | 13 |
| Oost-Azië | II | 51 | Woningbehoefte | IV | 26 |
| Openbaar vervoer | III | 30 | Woningbouw | IV | 17 |
| | | | | VI | 20 |
| | | | Zuid-Afrika, | | |
| | | | Olie-embargo tegen - | VI | 10 |