

Inhoudsopgave en register „Politiek perspectief” 1976

Alfabetische lijst van auteurs en bijdragen*

Artikelen

- | | | | | |
|--------|---|--------|---|------------------------------------|
| | <i>Ahsmann, A. J.</i> | I 37 | Over de vrijheid van onderwijs | <i>Hermes, A. J.</i> |
| IV 60 | Het „rapport van Rome”, een kritische terugblik | | | <i>Hoyinck, mr. J. B. A.</i> |
| | <i>Beeten, R. H. van de</i> | I 83 | De Structuurnota - een gevecht | <i>Jacobs, drs. A. A. M.</i> |
| V 43 | De betekenis van de Europese partijvorming voor de integratie | IV 46 | Stadsvernieuwing prioriteit nummer één | |
| | <i>Blans, drs. N. S.</i> | | | <i>Kallen, prof. drs. D. B. P.</i> |
| III 3 | Het thema „gelijke kansen” in de Contourennota | I 7 | De Contourennota - sociaal-economische kanttekeningen | |
| | <i>Broeder, drs. A. L. den</i> | | | <i>Klep, drs. P. H. A.</i> |
| IV 23 | Arbeidsmarkt en sociale planning | III 44 | Visieprogram NKV: zwanezang of toekomstbelang? | |
| | <i>Dierick, drs. A. M.</i> | | | <i>Knippen, Th. M.</i> |
| III 51 | Twee rapporten over de Europese Unie | I 62 | Schoolbegeleiding | <i>Meier, dr. E. W.</i> |
| | <i>Frinking, drs. G. A. B.</i> | | | |
| V 23 | Op weg naar een dalende bevolking - oorzaken en gevolgen | V 15 | De nota inzake de selectieve groei | <i>Neuman, H. J.</i> |
| | <i>Giesbers, dr. J. H. G. I.</i> | | | |
| I 18 | Opleiding van onderwijsgeverenden | V 32 | Ontspanning, afschrikking en verdediging | <i>Notenboom, drs. H. A. C. M.</i> |
| | <i>Goossens, drs. J. L. M.</i> | | | |
| I 72 | Planning in het onderwijs | II 49 | De voorgeschiedenis van de uitgavenombuiging | <i>Rombouts, mr. A. G. J. M.</i> |
| | <i>Gribling, dr. J. P.</i> | | | |
| VI 3 | Uit de geschiedenis van de RK Staatspartij | IV 40 | Representatie: volmacht of last? | |

* In de eerste kolom zijn de nummers aangeduid met een Romeins cijfer. De tweede kolom (Arabishe cijfers) verwijst naar de eerste pagina van de bijdrage in het betrokken nummer.

- Slooff, dr. F. L. G.*
- V 3 Onbevestigend wetsontwerp voor vermogensaanwasdeling
- Snijders, drs. C. J.*
- III 32 Een Open School
- Solberg, drs. J. W.*
- I 3 Proloog - themanummer „Ontwikkelingen in het onderwijs”
- I 50 De examenproblematiek
- Speetjens, mr. dr. Th. W. F.*
- II 3 Abortuswetgeving in Nederland
- Struik, mr. L. A.*
- IV 3 Het CDA-commentaar op de Contourennota
- Velzen, drs. W. G. van*
- III 18 Wederkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie
- Vries, dr. J. L. K. F. de*
- IV 11 Lange-termijn-planning en sociaal-economisch beleid

Respons

- Engelen, H. van*
- IV 67 De positie van de vrouw in de abortuswetgeving

Recensies

- Ewalds, Th. J. C.*
- III 76 Woonnood - welzijnsnood (dr. C. D. Saal (red.))

Fijen, mr. J. Chr. G.

- V 51 Politiek, parlement, democratie (opstellen voor prof. mr. F. J. F. M. Duynstee)
- IV 70 Politieke stromingen (dr. A. P. van der Made: „Politieke oriëntatie - een handleiding voor onderwijs en vormingswerk”)
- Gribling, dr. J. P.*
- V 55 Geschiedenis van de katholieke pers (monografie van dr. P. Hollenberg en proefschrift van dr. J. W. M. Peijnenburg)
- Halleen, G. H. C.*
- III 75 (On)macht van het parlement (prof. H. Daalder e.a.: „Parlement en politieke besluitvorming in Nederland”)
- Rombouts, mr. A. G. J. M.*
- V 53 Gewestvorming en decentralisatie (proefschrift van mr. D. W. P. Ruiter)

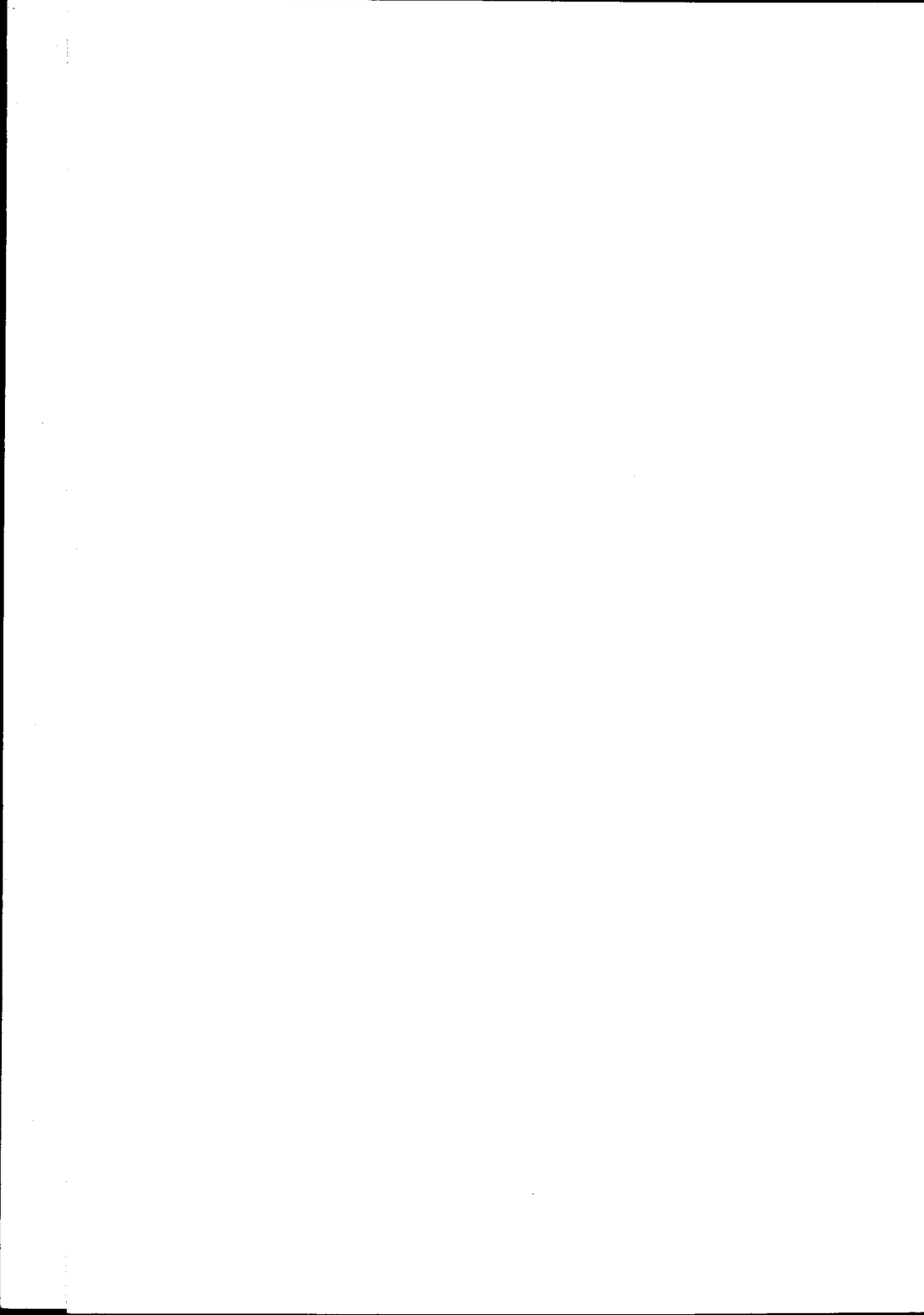
Documentatie

- III 61 Manifest van de Europese christen-democraten
- III 71 Verklaring KVP-fractie inzake de vrijheid van onderwijs

Register*

Abortuswetgeving	II	3	Onderwijs, vrijheid van -	I	37
	IV	67		III	71
Arbeidsmarktbeleid	III	15		IV	5
	IV	23	Onderwijs, wederkerend	I	16
Begrotingspolitiek	II	49		III	18
Bevolkingsvraagstuk	V	23	Onderwijsgegenden, op- leiding van -	I	18
Christen-democraten, Manifest van Europese-	III	61	Open School	III	32
Decentralisatie	V	53	Ontwapening	V	32
Europese Gemeenschap	V	43	Overheidsuitgaven, ont- wikkeling van de -	II	49
Europese partijvorming	V	43	Parlement	III	75
Europese Unie	III	51	Permanente educatie	III	18
Examenproblematiek	I	50	Pers, geschiedenis van de katholieke -	V	55
Financieel beleid	II	49	Politiek, Nederlandse -	III	75
Gewestvorming	V	53		IV	70
Kernwapens	V	40		V	51
Koude Oorlog	V	33	Rapport van Rome, commentaar op het -	IV	60
Maatschappijstructuur	I	9	Representatie	IV	40
	III	13	RK Staatspartij	VI	3
	V	27	Schoolbegeleiding	I	62
NAVO	V	37	Selectieve groei	V	15
NKV, Visieprogram van -	III	44	Sociaal-economisch be- leid	IV	11
Onderwijs, Contourennota	I	7, 18	Sociale planning	IV	23
	III	3	Stadsvernieuwing	III	77
	IV	3		IV	46
Onderwijs, gelijke kansen in het -	III	3	Vermogensaanwasdeling	V	3
			Wapenbeheersing	V	32
Onderwijs, planning in het -	I	72	Warschaupact	V	38
			Werkloosheid	IV	25
Onderwijs, Structuurnota	I	37, 83	Woonnood	III	76

* 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.



Inhoud

Ontwikkelingen in het onderwijs - themanummer

Drs. J. W. Solberg

3 Proloog

Prof. drs D. B. P. Kallen

7 De Contourennota - sociaal-economische kanttekeningen

Dr. J. H. G. J. Giesbers

18 Opleiding van onderwijsgeevenden

A. J. Hermes

37 Over de vrijheid van onderwijs

Drs. J. W. Solberg

50 De examenproblematiek

Th. M. Knippen

62 Schoolbegeleiding

J. L. M. Goossens

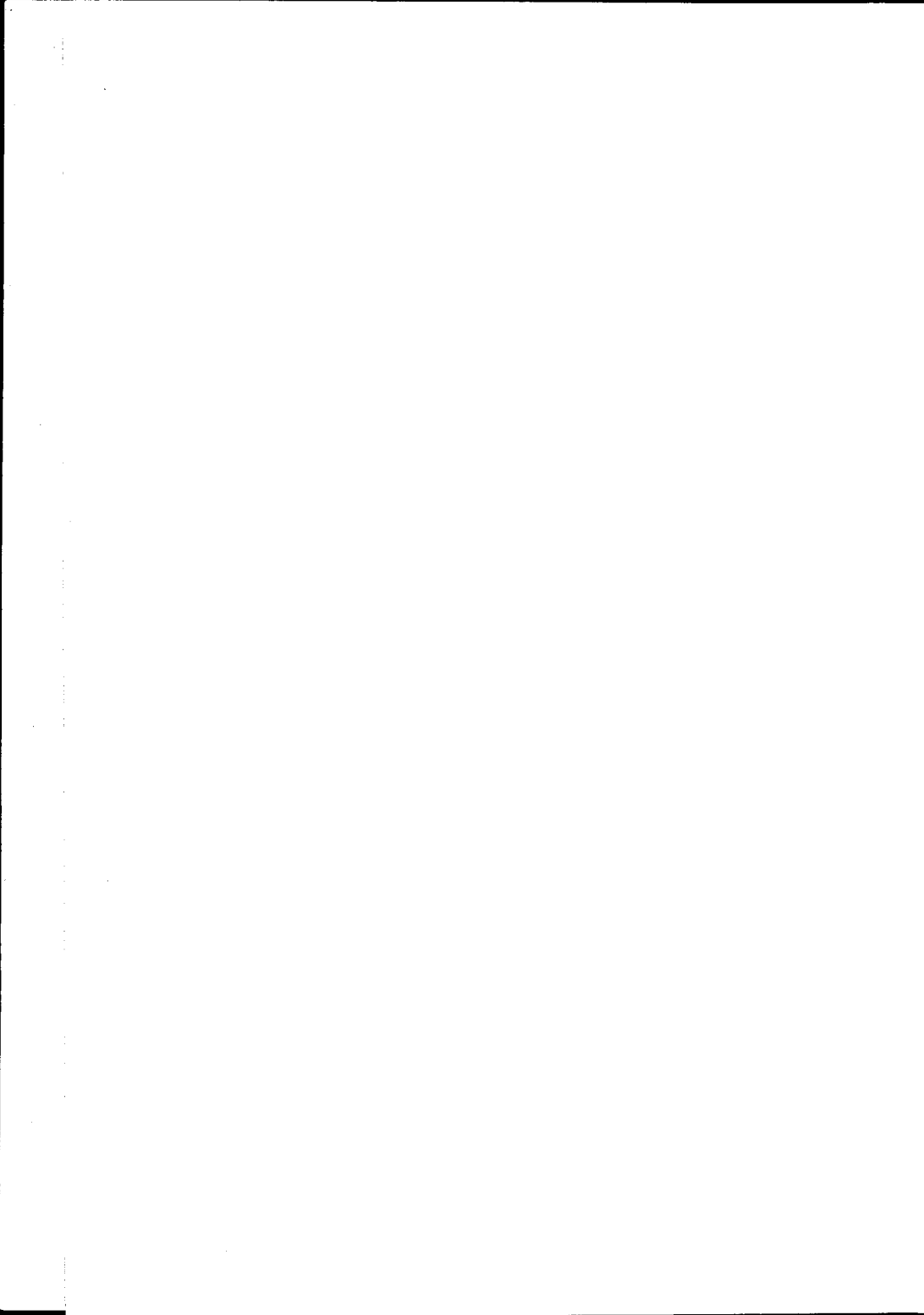
72 Planning in het onderwijs

Mr. J. B. A. Hoyinck

83 De Structuurnota - een gevecht

Boeken & brochures

94 Ontvangen publikaties



Proloog

De stroom van nota's die de huidige minister van Onderwijs en Wetenschappen aanbiedt aan „allen die zich bij ons onderwijs betrokken weten”, zoals het heet in het „Woord vooraf” bij een van die nota's¹, vereist van die betrokkenen doorlopend kritische aandacht. Dat is dan niet alleen omdat de minister om discussie en commentaar vraagt, maar ook omdat degenen die bij het onderwijsbeleid betrokken zijn, vanuit hun (mede-)verantwoordelijkheid voor de beslissingen die genomen (gaan) worden, verplicht zijn de ministeriële uitgangspunten, doelstellingen, wegen en methoden te vergelijken met hun eigen en anderer uitgangspunten, doelstellingen, wegen en methoden.

Ook voor de redactie van *Politiek perspectief* is het, evenals voor andere bij het onderwijs betrokkenen, onmogelijk alle ministeriële nota's die aandacht te geven, die hun op grond van eigen verdienste en op grond van de eigen verantwoordelijkheid van een politieke partij, toekomt: alle nummers van dit tijdschrift zouden dan onderwijsnummers worden! Dat de redactie echter besloten heeft weer een nummer geheel voor beschouwingen over onderwijsbeleid ter beschikking te stellen, verdient onze waardering.

Gelet op de grote stroom nota's is het misschien niet zo verwonderlijk, maar toch verheugend, dat velen bereid bleken een bijdrage aan dit speciale onderwijsnummer te leveren. Die bereidheid was zelfs zo groot dat enkele bijdragen eerst in een volgende aflevering van *Politiek perspectief* een plaats zullen vinden. Dat betreft ten eerste een uitvoerige uiteenzetting van *W. G. van Velzen* over „*Wederkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie*”. Hij vat daarin een rapport samen van een studiec commissie die zich op verzoek van het *Centrum voor Staatskundige Vorming* diepgaand met deze problematiek heeft beziggehouden. Ook een bijdrage van *C. J. Snijders* over het actuele onderwerp „*Open School*” moet helaas blijven liggen tot een volgend nummer.

De zeven bijdragen die de lezer hierbij worden aangeboden, hebben gemeenschappelijk dat ze alle handelen over aspecten van onderwijs. Ze knopen bovendien alle aan bij verschillende ministeriële nota's,

¹ Contouren van een toekomstig onderwijsbestel; discussienota; uitg. Staatsuitgeverij, Den Haag, 1975.

waarvan in het voorgaande sprake was. De schrijvers geven aan waarin ze het eens én oneens zijn met de minister, daarbij verwijzend naar inzichten van anderen in heden en verleden en naar studies of onderzoeken die elders hebben plaatsgehad. Verder gaat de gemeenschappelijheid echter niet: de schrijvers is alle vrijheid gelaten om hun onderwerp naar eigen inzicht te behandelen. Wij menen dat deze aanpak voor de lezer geen problemen met zich meebrengt maar wel een aantal visies op enkele onderdelen van de uiterst gecompliceerde problematiek oplevert die wellicht niet neergeschreven zouden zijn als de auteurs minder bewegingsvrijheid hadden gehad.

Als er in het voorgaande al op is gewezen dat de ministeriële nota's in de zeven bijdragen een centrale plaats innemen, geldt dat zeer speciaal voor de *Contourennota*. Prof. Kallen opent de rij van medewerkers aan dit nummer met een aantal sociaal-economische kanttekeningen daarbij. Terwijl de minister steeds duidelijk discussienota's en beleidsnota's onderscheidt, wijst Kallen er op dat de nota „van discussienota geleidelijk meer beleidsnota” wordt. Bijzonder belangwekkend is zijn uiteenzetting over onderwijs, maatschappij en maatschappijverandering. Terwijl de Contourennota onomwonden kiest voor een op de persoon gerichte maatschappij, doet ze in de uitwerking veel concessies. Dat komt doordat zo'n maatschappij er (nog) niet is. Wil men dan toch via „maatschappelijk geëngageerd onderwijs” de maatschappij hervormen, dan komen de moeilijkheden: „Het engagement betreft (—) een maatschappij die nog nergens ter wereld verwezenlijkt is en die slechts bij betrekkelijk kleine groepen van de bevolking en in bepaalde sectoren van het maatschappelijk leven wat duidelijker vorm begint te krijgen”, aldus Kallen. Het is niet zo verwonderlijk dat Kallen wat betreft de interactie tussen school en maatschappij in de nota een paradox meent te moeten constateren.

Critici, in dit geval de schrijvers van de hier volgende artikelen, hebben het altijd gemakkelijker dan degene op wiens uitgangspunt en voorstellen de kritiek betrekking heeft, in dit geval de minister. Is hij consequent, dan kan men hem gemakkelijk gebrek aan realiteitszin verwijten; is hij niet consequent, dan staat hij alleen daarom al zwak. Is hij te voortvarend, dan wil het gebeuren dat hij „van overhaasting beticht wordt”, terwijl Giesbers in zijn bijdrage opmerkt dat „het geduld van de minister (—) paradoxaal aan(doet)” en op berusting lijkt als het er om gaat te komen tot een „rationeel overleg hoe men vakwetenschappelijke aan beroepsvoorbereidende eisen kan paren” bij de universitaire lerarenopleiding. Er lijkt iets van verbittering door te klinken als Giesbers, kijkend „door de bril van de universitaire lerarenopleiding”, constateert dat „de universiteit niets (heeft) van Newman's „*Idea of a University*”, maar alles van een Oosterse markt gebaseerd op het mechanisme van sjacheren en onderhandelen”. Maar hiermee is in deze inleidende opmerkingen wel — ten onrechte — te veel nadruk gelegd op het slot van Giesbers' bijdrage. Daarvóór heeft hij belangwekkend

commentaar gegeven op datgene wat de *Contourennota* bevat onder de titel „Leren onderwijzen”, en op een aantal andere nota’s die betrekking hebben op opleiding en nascholing voor onderwijsgeevenden voor de verschillende niveaus van onderwijs.

Een geheel ander, maar tegenwoordig ook uiterst actueel onderwerp snijdt de KVP-onderwijsspecialist *Hermes* aan in zijn bijdrage over de *vrijheid van onderwijs*. Terwijl „de theorie van de drie vrijheden (—) voor de minister volstrekt apocrief” blijft, gebruikt *Hermes* ze juist om de vrijheid van onderwijs, „die door de Grondwetswijziging in 1917 haar voltooiing had gekregen”, zo inhoudsvol mogelijk te interpreteren. Daarbij is het van belang doorlopend de vraag te stellen hoever de overheid „een sturende invloed en verantwoordelijkheid” moet hebben. In dit verband moeten natuurlijk vragen rond centralisatie en decentralisatie en rond door de overheid te stellen deugdelijkheidseisen aan de orde komen.

Dezelfde problematiek rond vrijheid en (de)centralisatie speelt door in het artikel van *Knippen*, voorzitter van de Katholieke Onderwijsvereniging, over *schoolbegeleiding*. Zijn bijdrage kan men trouwens ook in verband brengen met die van *Giesbers*: naarmate door de opleiding van de onderwijsgeevenden de „interne capaciteit” van de school wordt opgevoerd, is er minder behoefte aan externe begeleiding. Op die weg zijn we echter nog niet ver gevorderd. Daarom is het zinvol dat *Knippen* ons confronteert met de vraag naar het waarom van de schoolbegeleidingsdiensten, die tot voor kort „tweepotig” dienden te zijn, en nu „driepotig”. Belangrijker overigens dan de vraag naar deze „potigheid” is voor *Knippen* de vraag of hier sprake moet zijn van „eigen” verzorging. In feite is het voor hem geen vraag: „Schoolbegeleiding is naar onze mening zo nauw met het onderwijs en de inhoud daarvan verbonden dat deze begeleiding op dezelfde wijze geregeld zou dienen te worden en binnen het kader van dezelfde vrijheid en financiële gelijkstelling geplaatst zou moeten worden als het geval is bij het onderwijs zelf”. *Knippen* laat zien dat de *Discussienota Schoolbegeleiding*, waarvoor hij zijn waardering in een aparte paragraaf overigens duidelijk uitspreekt, niet de voorwaarden schept om de medezeggenschap van de verschillende richtingen te garanderen als er om pragmatische redenen niet voor een „eigen” dienst, maar voor een samenwerkingsvorm gekozen wordt.

In tegenstelling tot *Knippen*, die vooral deskundig is op het terrein van het funderend onderwijs (om een term uit de *Contourennota* te gebruiken), is *Goossens* vooral thuis op het terrein van het hoger (of post-secundair of tertiair of universitair) onderwijs. Uit zijn bijdrage over *planning* blijkt dit duidelijk. Hij schetst de daarbij in zes jaar opgedane ervaringen en de uitgangspunten die daarbij een rol speelden en spelen. Hij pleit voor hantering van een *PPB-systeem* — waarbij de letters P, P en B staan voor resp. planning, programmering en budgettering — „waarin een

expliciete en operationele formulering van doelstellingen centraal staat". Goossens meent dat uit de ervaringen die ermee zijn (en worden) opgedaan, zeker ook lering te trekken valt voor het gehele onderwijsveld.

In de beschouwingen van *Hoyinck* staat niet, zoals in de meeste andere bijdragen, de *Contourennota* centraal. Hij schetst de gevechten die zich rond de *Structuurnota* hebben afgespeeld, nog afspelen en nog kunnen afspelen, waarbij hij de mogelijkheid van explosies niet uitsluit. Misschien ziet hij het wel al te somber, maar onheilsprofeten en waarschuwingsborden hebben vaak een zeer nuttige functie. *Hoyincks* bijdrage is een uiting van het groeiende verzet of zelfs wantrouwen tegen veel van de ministeriële plannen, of beter misschien: tegen de ministeriële werkwijze. Het bijzonder onderwijs zal meer op zijn *qui vive* zijn — wel *moeten* zijn — als het gevaar bestaat dat de bereidheid van dat bijzonder onderwijs tot samenwerking of instemming met ministeriële plannen leidt tot een door de minister stilzwijgend getrokken conclusie dat men de „op het vrijheidsbeginsel berustende claim” opgeeft. Het is goed dat *Hoyinck* dit uitdrukkelijk signaleert.

Door de rol die examens en diploma's spelen in de maatschappij, bepalen ze in (te) belangrijke mate ons onderwijs. Daarom ook is het zinvol in het kader van dit onderwijsnummer in te gaan op de *problematiek rond de (eind)examens*. Om in deze proloog het belang van examens enigszins te relativeren zal geen ruimte worden genomen om te preluderen op de bijdrage over die problematiek. Dat komt de schrijver van deze proloog goed uit: op deze manier is hij tenminste niet gedwongen zijn eigen bijdrage aan dit nummer ter lezing aan te bevelen. Dat doet hij wel ten aanzien van alle andere bijdragen, in de hoop en in de overtuiging dat ze voor de lezer een goede gids zullen zijn in een uitermate gecompliceerde materie.

Zowel de schrijvers van de bijdragen als de redactie van *Politiek perspectief* verdienen onze bijzondere dank, die hun hierbij gebracht wordt.

drs. J. W. Solberg,

voorzitter Stuurgroep Onderwijs
en Wetenschappen van het Centrum
voor Staatkundige Vorming

De Contourennota sociaal-economische kanttekeningen

D. B. P. Kallen*

De Contourennota wil, als men op de titel afgaat, slechts de contouren, de globale omtrekken van een toekomstig onderwijsbestel aangeven. In feite echter biedt ze ook tal van doorkijkjes op het tegenwoordige en op het beoogde toekomstige maatschappelijke bestel. Ze ziet onderwijs allesbehalve als een besloten *pädagogische Provinz*. Daar is moed en visie voor nodig, en aan beide ontbreekt het de minister en zijn medewerkers niet.

Minister *Van Kemenade* had het veel gemakkelijker gehad als hij zijn visie op mens en maatschappij niet zo open op tafel had gelegd. Of als hij had kunnen verwijzen naar een desbetreffende, hopelijk dan visionaire én van realiteitszin getuigende nota van regeringswege, bijvoorbeeld opgesteld samen met de eerste-minister en zijn collega's van CRM, Sociale Zaken en Economische Zaken. Nu zo'n nota er niet is, is het voor iedereen die zich met onderwijs bezighoudt, des te meer te waarderen dat in de Contourennota school en maatschappij zo nauw aan elkaar zijn gekoppeld. In die koppeling ligt de grote sterkte zowel als de grote zwakte van de nota. Haar verwezenlijking is aan te veel voorwaarden verbonden waarover we ofwel te weinig weten of waarop we met ons allen te weinig vat hebben. Dat maakt het voor de criticus erg moeilijk, zich een oordeel te vormen over de kwaliteit zowel als over de realiseerbaarheid van het voorgestelde onderwijsbeleid. Pas als de nevels die de maatschappelijke toekomst zoals die in de nota af en toe zichtbaar wordt nog verhullen, optrekken of weggenomen worden, is een correcte waardering mogelijk.

Nu hangt die toekomst er voor een deel — de nota suggereert zelfs: voor een zeer groot deel — van af wat we in het educatieve beleid zullen gaan doen. En voorts van een mengsel van mogelijke, waarschijnlijke en gewenste, door het menselijk handelen c.q. door het beleid beïnvloedbare ontwikkelingen. Over de aard van die menging en over de krachtenverhoudingen tussen onderwijs en maatschappij is de nota ambivalent. Naargelang ze zich verder van de uitgangspunten verwijderd en méér bij concrete beleidsvoorstellen aanlandt, en ook naargelang men hogerop in het onderwijsstelsel komt, lijkt de toekomst meer door externe beperkingen en minder door menselijk handelen bepaald te

* Drs. Kallen is hoogleraar in de algemene en vergelijkende onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam. (Red.).

worden. De visionaire maatschappij van de uitgangspunten lijkt in het begin van de nota zo te zeggen voor het grijpen, maar tegen het eind blijken we het slachtoffer van een fata morgana te zijn geworden. En parallel daaraan lijkt ook het aanvankelijke optimisme ten aanzien van de invloed van de school op de maatschappij plaats te maken voor voorzichtigheid. En tenslotte lijkt het tijdperspectief van de nota gaandeweg in te krimpen: in de aanvang richt ze zich op het jaar 2000 of daaromtrent, tegen het einde kijkt ze niet veel verder vooruit dan tot 1985. Voor een en ander zijn verscheidene oorzaken en ten dele ook zeer plausibele verklaringen te vinden. Naargelang de discussie over de toekomst plaats maakt voor beleidsvoorstellen, krimpt het tijdperspectief bijna vanzelf in. En worden ook de externe beperkingen die de ruimte voor normatieve beleidsintenties verkleinen, duidelijker en dwingender. En wordt de nota ook van discussienota geleidelijk meer tot beleidsnota.

Door een en ander niet duidelijk te maken stelt de nota zich aan onnodige kritiek bloot. De marges voor het educatieve beleid en met name voor zijn invloed op de maatschappelijke ontwikkeling lijken in de aanvang zeer groot te zijn, maar bij de uitwerking van het beleid lijkt die optimistische visie op niet na te trekken gronden baan te hebben gemaakt voor de al gesignaleerde voorzichtige zienswijze. Over de tijdplanning wordt weinig gezegd en daardoor wordt een oordeel over de haalbaarheid van de voorstellen sterk bemoeilijkt. Een meer expliciete fasering van het beoogde beleid had verhelderend en ontwapenend gewerkt. Men moet nu tal van andere discussie- en beleidsnota's van de minister kennen om bijvoorbeeld te beseffen dat de algemene invoering van een middenschool, ook als de op gang gebrachte experimenten positief uitvallen, pas op lange termijn aan de orde komt en dat de kinderen die in de nieuwe bovenschool terecht zullen komen, nog niet geboren zijn. Er is, geloof ik, bij het opstellen en bij de verspreiding van de nota te weinig rekening mee gehouden dat deze Contourennota een eigen bestaan gaat leiden en dat ondanks de turbulente *public relations*-activiteit van minister Van Kemenade slechts de ingewijden die de Nederlandse *pädagogische Provinz* al vergaderend bereizen, over al die andere informatie beschikken.

De Contourennota is de eerste poging ooit in ons land door een minister van Onderwijs gedaan, een alomvattend en constructief onderwijsbeleid op lange termijn te formuleren. Iedereen in en buiten het onderwijs heeft daar sinds jaar en dag om gevraagd en op zitten wachten. Maar jammer genoeg zijn de tijden niet gunstig voor lange-termijn-planning als de behoefte er het grootst aan is, nl. wanneer gevestigde waarden en verkregen zekerheden hun geldigheid verliezen. Dat schept het soort paradoxale situatie waarmee minister Van Kemenade nu wordt geconfronteerd: te moeten plannen voor overmorgen, terwijl minder dan ooit te voorspellen valt wat morgen zal gebeuren.

De discrepantie tussen wat voor de toekomst gewenst wordt en wat vandaag en morgen haalbaar is, lijkt me wezenlijk samen te hangen met de aard en de intentie van de nota. Maar de afstand tussen wens en werkelijkheid was niet zo groot geweest als nu het geval is, indien waarschijnlijke en mogelijke ontwikkelingen op bijv. demografisch, economisch en sociaal gebied meer aandacht hadden gekregen en anderzijds normatieve en gewenste doeleinden minder centraal waren gesteld.

Met „meer aandacht” wordt hier overigens niet bedoeld dat er eenduidige prognoses wat betreft bijv. de economische groei en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt of zelfs op het terrein van de wetenschap en de techniek hadden moeten worden gemaakt. Wel echter dat een aantal alternatieve mogelijkheden wat betreft de hoofdlijnen van hun consequenties voor het educatieve beleid hadden kunnen worden uitgewerkt, en zo mogelijk becijferd. Dat zou enerzijds de marges waarbinnen een constructief onderwijsbeleid kan opereren, duidelijk hebben gemaakt c.q. hebben verkleind, maar tevens de marges voor kritiek en verzet hebben gereduceerd.

Onderwijs, maatschappij en maatschappijverandering

In de literatuur duiken regelmatig twee maatschappelijke toekomstbeelden op waar de Westelijke industrielanden zich naar toe zouden kunnen ontwikkelen: de post-industriële of *second-phase industrial* maatschappij ofwel de *person-centred*. In de eerste staan efficiency en management van de groei voorop, in de tweede optimale menselijke ontplooiing en het zelf gestalte geven aan leven en gemeenschap.

Op het eerste gezicht kiest de Contourennota onomwonden voor de *person-centred* maatschappij. In zo'n maatschappij dient eenieder die er om vraagt, zoveel onderwijs te verkrijgen als hij kan verwerken, ten einde een volwaardige participatie aan het maatschappelijk leven en aan de besluitvorming op alle niveaus te waarborgen. Verbreding van de onderwijsdoelstellingen, zoals in de nota voorgestaan, en maximale deelname aan het onderwijs tot op het hoogste niveau zijn voorwaarden om de beoogde maatschappelijke toekomst te bereiken — en niet in een nieuw soort, nu niet meer op sociale herkomst maar op meritocratie stoelende elite-vorming te vervallen.

In twee wezenlijke opzichten echter is het in de nota voorgestelde beleid niet geëigend voor het bereiken van de beleden doelstelling. Vooreerst niet doordat ze bij het formuleren van de criteria voor differentiatie, regulering en selectie in bovenschool, hoger onderwijs en Open School op twee gedachten hinkt. Ten tweede doordat ze wat betreft het aankweken van de nodige maatschappelijke eigenschappen en vaardigheden onredelijk hoge verwachtingen heeft van het vernieuwde funderend onderwijs, d.w.z. kleuter-, basis- en middenschool.

Zo liggen aan het streven ieder die er om vraagt en er toe geschikt is

(spanningen tussen beide criteria liggen voor de hand, maar worden nauwelijks aangeroerd) tot het hoger onderwijs toe te laten, mede „economische redenen” ten grondslag. Tenzij de nota rekt op her-
vatting van de economische groei — maar elders in de tekst blijkt dat dat niet het geval is —, passen die economische redenen niet in het kader van de verbreding van de onderwijsdoelstellingen, die op haar beurt eigen is aan de *person-centred* maatschappij. De minister haast zich echter een derde criterium op te voeren, t.w. eventuele schaarste aan plaatsen op de arbeidsmarkt. Dat is een argument dat past bij een stagnerende economie, maar dat in het licht van de beleden maatschappijvisie weinig relevant is. De nota stelt dan geen algemene beperking van de toelating voor, maar een liberaal toelatingsbeleid voor sommige opleidingen en een regulerend beleid voor andere. Voor dat onderscheid worden argumenten aangevoerd die op het eerste gezicht plausibel lijken, al zal het niet meevallen ze ten aanzien van de verschillende studierichtingen hard te maken en wordt er geen gewag gemaakt van de invloed van goed georganiseerde professionele groeperingen op de schaarste aan plaatsen op de arbeidsmarkt. Van het overschot aan academici in de niet-selectieve, „zachte” sectoren wordt dan een gunstig neveneffect verwacht, nl. een nivellering van de inkomens van hoger geschoolden.

De massale frustratie en verspilling van geld en energie die een en ander met zich meebrengt zolang niet de ontzagwekkende mentaliteitsverandering die de nota voorstaat, in onderwijs en maatschappij voltooid is, hoeft ons hier niet bezig te houden. De voorgestelde strategie lijkt me echter niet erg adequaat voor het bereiken van het gestelde neven-doel. Niet alleen is onderwijs een zeer lange en zeer onzekere weg om inkomensnivellering te bereiken (andere wegen, zoals inkomens- en belastingbeleid, zijn daarvoor veel geschikter), maar ook komt het geheel op losse schroeven te staan doordat juist de „harde” en best betaalde factoren zo te zeggen buiten schot blijven. En dat zijn, niet toevallig, ook de sectoren waarop de tussen haakjes vermelde directe nivellerende maatregelen het minst vat hebben.

Met het woord „mentaliteitsverandering” is nog maar heel voorzichtig aangeduid welke kolossale veranderingen in ons maatschappelijke bestel zich zullen moeten voltrekken willen de in de Contourennota beoogde maatschappelijke effecten van een nieuw onderwijsbeleid inderdaad kunnen plaatsvinden. Uiteindelijk wordt in de nota het principe van de arbeidsverdeling ter discussie gesteld, en daarmee samenhangend dat van de beloning. Beide van elkaar los te koppelen is een ontzagwekkende opgave. Niet dat de nota dat expliciet wil, maar ze gaat wel een eind in die richting.

Een tweede ernstige bedenking is aan te voeren tegen het voorgestelde beleid voor het onderwijs na de middenschool. Ook al zou men er in slagen het juist genoemde strategische bezwaar te ondervangen en dus

via een liberalisering van de toegang tot alle hoger onderwijs en een daaruit voortkomend overschot aan academici de inkomensverschillen tussen de diverse opleidingsniveaus te verkleinen, dan nog zal het globale effect op de gelijke verdeling van kansen over de verschillende sociale groepen gering zijn. Immers, zoals *L. Emmerij* onlangs nog op grond van de door hem geanalyseerde onderzoeksgegevens heeft gesteld¹, het zullen vooral de academici uit de lagere sociale milieus zijn, die in de lager betaalde functies terecht zullen komen.

Ten tweede zullen de eigenschappen en vaardigheden die volwaardige participatie in de maatschappij mogelijk moeten maken, toch vooral in het funderend onderwijs en in de bovenschool verkregen moeten worden. Het is immers te verwachten dat juist die jongeren die van huis uit (qua milieu en intelligentie) aan die voorbereiding op het maatschappelijke leven het meest behoefte hebben, het hoger onderwijs niet zullen en willen volgen. En in een vernieuwd hoger onderwijs zal daarvoor ook weinig ruimte zijn. Dat betekent dat een en ander zijn beslag moet krijgen vóór het achttiende levensjaar. Dat is dus vóór de volwassenheid en voordat de confrontatie met de maatschappelijke werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Ook al zou het participerend leren in de bovenschool goed van de grond komen, dan nog blijft het een niet aan eigen ervaring getoetste zaak. Het organiseren van dit participerend leren zal m.i. echter juist een van de moeilijkste en meest omstreden aspecten bij de verwerkelijking van de Contourennota zijn. Een grote vraag is voorts, hoeveel tijd er in de tweejarige theoretische stroom zal zijn voor de stages, gesprekken en bezoeken waarin het participerend leren vorm moet krijgen. Dát zou betekenen dat maatschappelijke weerbaarheid en wat dies meer zij vooral in het funderend onderwijs en derhalve vooral in de middenschool aangekweekt moet worden. De toekomstige middenschool echter staat ook zonder die opgave al voor genoeg moeilijke taken.

Voorts zullen die kwaliteiten en eigenschappen verworven moeten worden op school. De school als gemeenschap zal ook in de nieuwe visie van de Contourennota een wat kunstmatige, van de maatschappelijke werkelijkheid afgeschermd wereld blijven. Daarin berust niet slechts haar zwakheid, zoals de nota lijkt te suggereren, maar ook haar kracht. Door zich te veel met de maatschappij te engageren loopt ze het risico, haar creatieve en kritische functie te verliezen. Maar in die afgeschermdesituatie kan ze slechts de basis leggen voor eigenschappen en vaardigheden die later, in de confrontatie met de maatschappij, tot ontwikkeling moeten worden gebracht. Van de bovenschool en a fortiori van het funderend onderwijs moet men in dit opzicht niet te veel verwachten. En in elk geval moeten de voltooiing en de toetsing aan de werke-

¹ In zijn boek „Can the School Build a New Social Order?"; uitg. Elsevier, 1974. Zie ook zijn toespraak tot de algemene vergadering van het Nederlands Genootschap van Leraren (29 november 1975), in: Weekblad voor Leraren, 8e jrg., nr. 17.

lijkheid van wat op school begonnen is, ook op dit terrein later, na en buiten de school, plaatsvinden. Door de school hier een opdracht te geven die ze niet kan vervullen, wekt men niet enkel te hoge verwachtingen, maar leidt men ook de aandacht af van de andere beleidssectoren, waar het zwaartepunt moet liggen wat het bereiken van deze doelstelling betreft. Ik bedoel daarmee met name onderwijs, scholing en vorming in het kader van wederkerende educatie. En vervolgens, nauw daaraan gelieerd, het ontwikkelen van inspraak en medezeggenschap in de relaties tussen overheid en burgers en tussen werkgevers en werknemers.

Nog op een tweede punt verdient de maatschappijvisie van de nota aandacht, nl. op dat van de theorie over maatschappijverandering die er aan ten grondslag ligt. De nota kiest voor het model van verandering van onderop en van binnenuit, in tegenstelling tot enerzijds het elite-model, anderzijds dat van het ontstaan van nieuwe sociale stelsels buiten, naast en eventueel tegen de bestaande in. De minister hoopt zijn maatschappelijke doelstellingen te bereiken door bewustmaking en weerbaarmaking van de brede lagen van de bevolking of, juister gezegd, van de schoolgaande jeugd². Dat echter in een maatschappelijk geëngageerd onderwijs. Het engagement betreft evenwel een maatschappij die nog nergens ter wereld verwezenlijkt is en die slechts bij betrekkelijk kleine groepen van de bevolking en in bepaalde sectoren van het maatschappelijk leven wat duidelijker vorm begint te krijgen. Te veel engagement met de vooralsnog dominerende groepen en sectoren (bijv. door alle jongeren stages te laten lopen in bedrijven en overheidsdiensten onder verantwoordelijkheid van die diensten en bedrijven), past niet in de strategie van de nota. De school zou dan immers wel eens niet genoeg tegenwicht kunnen bieden tegen het inkapselingseffect van dit engagement. De nota helt daarom over naar het model van het gesloten circuit, de inperking van het maatschappelijke engagement ter wille van de mogelijke besmetting die van te veel contact zou uitgaan. Ondanks de goede intenties zal, vrees ik, het resultaat zijn dat steeds meer jongeren voor steeds langere tijd in een te beschermd milieu zullen opgroeien en een *corps-à-corps* met de nog niet genoeg veranderingsbewuste maatschappij zo lang mogelijk zullen uitstellen. Ik geloof dat ook in dit opzicht de nota de mogelijke invloed van zelfs de beste school ter wereld overschat en de school opzadelt met een taak die ze slechts kan vervullen als haar functie zorgvuldig wordt ingebouwd in een alomvattende educatieve strategie van wederkerend onderwijs.

Wat betreft de interactie tussen school en maatschappij ligt in de nota een fundamentele paradox. Enerzijds wordt geconstateerd dat die relatie is afgezwakt en wordt dat ook toegejuicht en bevorderd, anderzijds wordt een versterkte interactie gewenst en bevorderd. Maar terwijl

² Hiermee suggereer ik niet dat de nota pretendeert dat de school op haar eentje die doelstellingen kan bereiken. Het gaat hier slechts om de omvang van haar bijdrage.

de eerste stelling geldt voor de verhouding tot economie en arbeidsmarkt, geldt de tweede voor een toekomstige maatschappij waarin bredere doelstellingen opgeld doen. Aldus wordt op de school een dubbele claim gelegd. Enerzijds moet ze een verschuiving en herwaardering van waarden en normen (mede) bewerkstelligen, anderzijds haar greep op jeugd en maatschappij herwinnen. Wat wettigt de verwachting dat school en onderwijsbeleid in deze dubbele opgave zullen slagen, terwijl ze in de eerste gefaald hebben? Het antwoord van de minister ligt in het aangekondigde en al op gang gebrachte vernieuwingsbeleid. Daarop wordt wel een heel zware claim gelegd. Aan energie en aan ideeën ontbreekt het de minister en zijn medewerkers niet. Wel echter ontbreekt het in den lande aan de nodige onderzoeks- en innovatiecapaciteit en -ervaring. Capaciteit kan worden aangekweekt en ervaring verworven. Als het ging om een operatie van geringere omvang, zou dat wellicht geen grote problemen opleveren. Maar hier gaat het om een immense taak, waarvoor de optimale inzet van onderzoekers, vernieuwers, begeleiders en vooral leerkrachten vereist is. Met de opleiding van teams van vernieuwers en begeleiders is in de reeds lopende experimenten een start gemaakt. Capaciteits- en mentaliteitsverandering bij de leerkrachten is echter een operatie van een heel andere omvang, en helaas ook een terrein waaromtrent kennis en ervaring schaars zijn. In andere landen zijn verscheidene strategieën beproefd en in praktijk gebracht, zij het niet ten aanzien van alle in de nota aangesneden structurele en inhoudelijke vernieuwingen. Ervaring met de middenschool en met nieuwe vormen van hoger onderwijs is elders echter aanwezig, ook in het door Nederlanders op onderwijsgebied vaak versmade Amerika. Met een vernieuwde tweede cyclus van het middelbaar onderwijs ofwel de bovenschool is veel minder ervaring opgedaan. Maar ook wat dat betreft valt er bijv. in Zweden, Frankrijk, Engeland en de Bondsrepubliek wel een en ander te leren, ofschoon „participerend leren” nog nergens tot het leidende principe van de tweede cyclus is gemaakt³. Nu is kijken over de grenzen en eventueel van andermans ervaringen leren niet de sterkste kant van de Nederlander. Vergelijkende onderwijskunde bestaat in ons land nagenoeg niet en staat onderaan op de prioriteitenlijst. Verklaringen en oorzaken daarvoor zijn aan te wijzen; wat in dit verband echter ter zake doet, is enerzijds de verspilling van inzet, energie en geld die uit te grote eigenzinnigheid en uit provincialisme voortvloeit, anderzijds het risico dat we ondanks lippendienst aan Europese eenwording op het educatieve terrein de weg naar die eenwording moeilijker maken. Daarom is bestudering van en overleg met onze naaste en verdere burens bij de uitwerking van de Contourennota dringend geboden.

³ Afgezien dan van pogingen in verschillende Oosteuropese landen. Een goede evaluatie van de oorzaken van het mislukken of slechts zeer ten dele slagen van deze pogingen zou wel eens verhelderend kunnen werken.

Op zoek naar de economische grondslagen

De Contourennota laat zich aan de economische dimensie van het onderwijs terecht niet zoveel gelegen liggen. Dienstverlening aan de economie en toelevering van geschoolden aan de arbeidsmarkt zijn in de ogen van de minister niet de belangrijkste doelstellingen van het onderwijs. Ze komen er wel aan te pas, maar dan meer als randvoorwaarden die mede vervuld moeten worden dan als uitgangspunten.

Een geheel andere economische dimensie, nl. de kosten- en efficiency-factor, speelt echter een centrale rol in de overwegingen. Men ontkomt echter niet helemaal aan de indruk dat hier met twee maten wordt gemeten: het bestaande, fungerende onderwijs zal moeten aantonen dat het zijn doelstellingen op efficiënte wijze bereikt, en anders met flinke bezuinigingen rekening moeten houden. Vernieuwingsprojecten hoeven die bewijzen vooralsnog niet te leveren en kunnen rekenen op ruime financiering. Opgemerkt dient echter te worden dat dat geen ongebruikelijke discriminatie is en dat ze in de planning-fase van een nieuw beleid zelfs noodzakelijk is. Waar het om gaat is dat de kortwieling van het ene zijn vernieuwing en eventuele sanering niet in de weg gaat staan en dat strikte criteria voor de evaluatie van het nieuwe worden ontwikkeld.

Systeem-evaluatie is in de onderwijswereld echter een weinig bekend en weinig geliefd begrip. A. D. de Groot heeft bij diverse gelegenheden op de noodzaak van ontwikkeling van deugdelijke concepten en criteria gewezen. Het is zaak bij de uitwerking en bijstelling van het in de nota voorgestelde beleid die criteria te ontwikkelen. Anders blijft de nu aanwezige kloof tussen enerzijds de beoogde effecten en anderzijds de onderwijskundige maatregelen waarmee de minister die effecten wil bereiken, voortbestaan. Dat zou de geloofwaardigheid van de nota aantasten en haar kansen op aanvaarding in politieke en onderwijskringen verkleinen. Daarbij blijft het overigens de vraag of de deugdelijkheid van het beoogde beleid ter bereiking van met name de niet-educatieve doelstellingen wel aantoonbaar is. Daarvoor zullen relevante educatieve en sociale indicatoren ontwikkeld moeten worden. Een gigantische taak vol voetangels en klemmen. Bij de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) in Parijs wordt er sinds jaren aan gewerkt, maar helaas wordt zelfs het probleem in de Contourennota niet vermeld. Waar de nota een verbreding van de onderwijsdoelstellingen voorstaat en voor het bereiken daarvan nieuwe onderwijsstrategieën ontwerpt, zal men het niet kunnen stellen zonder meetinstrumenten om de doelmatigheid en de deugdelijkheid van het nieuwe beleid te peilen.

Zeer terecht begeeft de Contourennota zich niet op het glibberige pad van de prognoses van behoeften aan geschoolde arbeidskrachten. In dit stadium had men slechts wat globaal cijfermateriaal kunnen vermelden, dat de reeds bekende stellingen en verwachtingen nog eens be-

vestigt. Toch had het verduidelijkend gewerkt als de minister het ruwe effect op het onderwijsbeleid van enkele alternatieve modellen van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en van de behoefte aan geschoolden had gepresenteerd. Parallel daaraan hadden enkele schattingen van aantallen deelnemers aan en gediplomeerden van de verscheidene niveaus en soorten van hoger onderwijs en van de Open School verhelderend kunnen worden. Dan was de omvang van het probleem van over-kwalificatie (in de strikte zin) en van de vereiste aanpassing tussen aanbod en vraag wat tastbaarder geworden en de discussie minder vaag.

Nu kan men niet beweren dat de nota het probleem schuwt. Naast een zekere toelatingsbeperking zoekt ze de oplossing in de hervorming en herprogrammering van het hoger onderwijs. Op twee punten zou ik met betrekking tot dit beleid een vraag willen stellen:

1. De eerste vraag betreft het nieuwe, derde type van instellingen waarin de inderdaad wenselijke grotere verscheidenheid van programma's vorm moet krijgen en die bij uitstek de groeisector gaan vormen. De buitenlandse ervaringen met nieuwe vormen van hoger onderwijs — de meeste daarvan leiden in enkele jaren tot een afsluiting — zijn eerder ongunstig dan gunstig. Ze worden vaak al gauw tussenstations in plaats van eindstations, ze worden wachtkamers voor de universiteiten, enz. Het soort instellingen dat de nota voorstelt, hoeft niet weer door al de elders meegemaakte kinderziekten heen ⁴. Men krijgt trouwens de indruk dat die lessen terdege ter harte zijn genomen. De vraag is echter of in ons al vrij dicht met instellingen van hoger onderwijs bedekte land (ook al zijn er nog enkele witte plekken op te vullen) dezelfde doeleinden niet eveneens en met veel minder verlies aan tijd, energie en geld kunnen worden bereikt door een fundamentele hervorming van het bestaande hoger onderwijs. De verleiding om voor de verwezenlijking van nieuwe ideeën nieuwe instellingen en vormen te creëren is voor beleidslieden altijd groot. Men moet echter ernstig rekening houden met het risico dat de bestaande instellingen het ontstaan van nieuwe als een excuus gebruiken om veel bij het oude te laten. Bij de op gang zijnde herprogrammering spelen motieven van zelfbehoud wellicht een grotere rol dan vernieuwingsdrift. Diligentie en zelfs hinderlijk volgen lijkt me geboden.

2. Terwijl verscheidenheid van programma's veel aandacht krijgt, wordt over verscheidenheid van afsluitingsmogelijkheden en uitgangen nauwelijks gerept. Daaronder moeten dan verstaan worden afsluitingsmogelijkheden die gesanctioneerd worden met diploma's die een zgn. civiel effect hebben. Zoals het er nu staat lijkt het toch wel veel op een afvalrace waarvan de minder respectabele vormen van hoger onderwijs en straks de Open School de resten bij elkaar mogen vegen. Wezenlijk

⁴ Zie hierover: „Short-Cycle Higher Education - A Search for Identity”; uitg. OESO, Parijs; 1973.

is daarbij dat studie-afsluiting op verschillende, successieve niveaus mogelijk moet zijn binnen dezelfde studiegang en binnen dezelfde instelling.

Dat kan alleen maar gerealiseerd worden in een stelsel van wederkerend onderwijs. De belofte dat in de wet tot herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs „een opening wordt gemaakt in de richting van een stelsel van wederkerend onderwijs” (pag. 71), klinkt niet erg overtuigend. Nu, d.w.z. nu een algehele herstructurering van het hoger onderwijs op stapel staat, was het het juiste moment geweest om serieuze voorstellen voor een dergelijk stelsel te formuleren. Als straks de herstructurering van het w.o. haar beslag heeft gekregen, dreigt wederkerend onderwijs gereduceerd te worden tot tweede-weg-, tweede-kans- en tweede-rangsonderwijs, en niet het uitgangspunt te worden van de beloofde nieuwe onderwijsstrategie.

Aldus waren m.i. betere voorwaarden voor aanpassing van het hoger onderwijs aan de maatschappelijke behoeften geschapen dan nu het geval is. Niet slechts in de zin van een passieve aanpassing aan de vraag, maar ook in de zin van het scheppen van mogelijkheden voor een actief arbeidsmarktbeleid. Bij de formulering van een dergelijk beleid moet ook de vraag naar de wenselijkheid en de mogelijkheid van wijziging en aanpassing van de arbeidsverdeling aan de orde komen⁵. Reflectie, discussie en overleg daarover kan ons wellicht helpen een uitweg te vinden uit de impasse waarin het in de nota gevolgde denken terechtkomt.

Het denken over het hoger onderwijs had ook meer allure en tevens meer armslag gekregen als het moediger en duidelijker was geweest omtrent de redenen waarom de ontwikkeling van onderwijs-voor-weinigen naar onderwijs-voor-velen positief wordt gewaardeerd (pag. 19). De *Carnegie Commission on Higher Education* heeft daarover in haar eindrapport een aantal lezenswaardige stellingen geformuleerd: "A college education generally leads to better paying and more satisfying jobs. And jobs tend to be improved in their content, their work environment, and the options associated with them if they are held by persons with a college education. (—) College graduates tend to act more effectively in the care of their health, in the purchase of goods and services, in the investment of their money, in the care and education of their children. (—) A college education opens up new interests in the creative arts, in participation in community affairs, in intellectual pursuits. (—) Going to college menerally enhances the ranges of options open to individuals - in jobs, in living locations, in choice of mates, in selection of lifestyles. (—) Life becomes potentially more satisfying."⁶ Groten-

⁵ Zie hierover A. Visalberghi: „Education and Division of Labour”, deel 4 van project 1 van „Europe 2000” van de Fondation Européenne de la Culture; uitg. Nijhoff, Den Haag: 1973.

⁶ „Priorities for Action - Final Report of the Carnegie Commission on Higher Education”; uitg. McGraw Hill Book Company, New York: 1973.

deels onbewezen assumpties, maar wel de moeite van het overwegen waard. Op deze wijze wordt de discussie verheven boven het niveau van al of niet hogere inkomens en beroepsposities, waarop het denken in de Contourennota ze naar mijn smaak toch te veel concentreert.

Wederkerend onderwijs als alternatief

In het voorgaande is verscheidene malen gewezen op wederkerend onderwijs⁷ als een mogelijk volwaardig alternatief voor het huidige onderwijsbeleid, en op het ontbreken van een visie en van een uitwerking te dien aanzien in de Contourennota. Wederkerend onderwijs is noch een panacee, noch een klaarliggend beleidsconcept. Het gaat veel verder dan het Open-School-concept van de nota. Met name heeft het vergaande consequenties voor de herstructurering van het hoger onderwijs en van de „bovenschool“. Elders heb ik getracht daarover enkele gedachten te formuleren⁸.

Het lijkt me zeer aan te bevelen, in de verdere uitwerking en bijstelling van de Contourennota het wederkerend-onderwijs-concept uit te diepen en met name de voorstellen ten aanzien van bovenschool, hoger onderwijs en Open School in dat licht kritisch te bezien. Zoals de voorstellen er nu liggen, zullen ze de verwezenlijking van een stelsel van wederkerend onderwijs op sommige punten eerder blokkeren dan bevorderen.

⁷ Binnenkort zal het Centrum voor Staatkundige Vorming een rapport publiceren over wederkerend onderwijs, opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van K. G. K. Hanselman. De secretaris van deze commissie heeft naar aanleiding van het rapport op ons verzoek een artikel geschreven, dat we bij gebrek aan ruimte helaas niet in dit nummer konden opnemen; het zal nu verschijnen in het mei-juni-nummer van *Politiek perspectief*. (Red.).

⁸ Zie de inleiding tot de binnenkort bij Wolters-Noordhoff in Groningen verschijnende vertaling van het OESO-rapport „Recurrent Education - a Strategy for Lifelong Learning“; Parijs, 1973. Voorts: D. Kallen, „Een voorstel tot een alternatief onderwijsbeleid“, in *Pedagogische Studien*, 1973 (50) en 1974 (51).

Opleiding van onderwijsgevenden

J. H. G. I. Giesbers*

Inleiding

De *Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren*, opgesteld door de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU, verwijst in de paragraaf over Onderwijs en Wetenschappen naar bovenstaand thema. De in de betreffende passage zeer kort aangestipte problematiek is voor de ontwikkeling van het onderwijs dermate belangrijk, dat informatie over en reflectie op de opleiding van onderwijzers en leraren alleszins op zijn plaats is.

In dit artikel zal ik enige recente nota's en rapporten analyseren en commentariëren die de opleiding van onderwijsgevenden betreffen. Deze keuze voor actualiteit impliceert niet dat „oudere” werkstukken van de Commissie Opleiding Leraren (1966), de Commissie Opleiding Leraren Beroepsgericht Onderwijs (1970), de Commissie Opleiding Leraren Onderwijskundige Voorbereiding (1972) en de Commissie Universitaire Lerarenopleiding (1973) aan belang hebben ingeboet. Integendeel, het huidige denken over de opleiding van docenten wordt nog steeds sterk beïnvloed door ideeën neergelegd in deze respectabele geschriften. Men mag echter veronderstellen dat iedere geïnteresseerde voldoende bekend is met wat genoemde commissies te berde hebben gebracht; een veronderstelling die niet zonder meer kan opgaan voor de recente beleidsdocumenten die in dit artikel besproken worden.

De keuze van de te behandelen nota's en rapporten is tot stand gekomen op grond van een „bliksemenquête” onder een aantal onderwijsdeskundigen op zowel beleids- als uitvoeringsniveaus. Wegens de beperkte plaatsruimte zijn de samenvattingen van de betreffende geschriften tot het uiterste beknopt; mijn excuses daarvoor aan de respectieve auteurs.

1. CONTOUREN VAN EEN TOEKOMSTIG ONDERWIJSBESTEL

Samenvatting

Onder de titel „Leren onderwijzen” beschrijft de Contourennota op de

* Dr. Giesbers is lector in de pedagogiek en algemene didactiek ten dienste van de lerarenopleiding en hoofd van de Afdeling Lerarenopleiding aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Aan die universiteit promoveerde hij in 1970 op de dissertatie „Cecil Reddie and Abbotsholme”. Talrijke artikelen over historische pedagogiek, lerarenopleiding, schoolorganisatie en schoolleiding staan op zijn naam. Zijn openbare les (1973) was getiteld „Schoolorganisatie en schoolleiding”. (Red.).

pagina's 92-99 hoe de opleiding en begeleiding van onderwijsgeevenden er op lange termijn uit zullen zien. Visies met betrekking tot de korte en middellange termijn worden beloofd in een Blauwdruknota Opleidingen, die op korte termijn zal verschijnen.

Volgens het voorwoord is de Contourennota een discussiestuk. Eén jaar is uitgetrokken om kritiek, reacties, adviezen e.d. te verzamelen. De doelstelling van de nu volgende beschouwing is, een aantal vragen op te werpen die bij de komende discussies een rol zullen kunnen spelen. Problemen worden gesignaleerd met de bedoeling dat verdere gezamenlijke bezinning en bespreking oplossingen kunnen aandragen¹. Het hoofdstuk „Leren onderwijzen” opent met de stelling dat de in de Contourennota ontwikkelde ideeën en plannen een zware wissel zullen trekken op de onderwijsgeevenden en ingrijpende consequenties zullen hebben voor hun opleiding; consequenties die men kan samenvatten in het begrip professionalisering. Dit betekent dat vakwetenschap, vakdidactiek, algemene onderwijskonden en praktische oefeningen op elkaar moeten worden afgestemd, zodat een opleidingsprogramma ontstaat dat een acceptabele start van de docent in het onderwijs mogelijk maakt. Uitgangspunt bij het denken over de opleidingsproblematiek is in de nota het gegeven dat menselijke ontwikkeling een continu proces is waarbinnen een aantal fasen zijn te onderscheiden. De respectieve ontwikkelingsfasen — het jonge en oude kind (4-12 jaar), de tiener (12-16 jaar) en de jongere volwassene (16 jaar en ouder) — vragen om specifieke schooltypen (geïntegreerde kleuter-/basisschool, middenschool, bovenschool), bemand door docenten opgeleid op resp. pedagogische academies, *part-time*- en *full-time*-lerarenopleidingen tweede en derde graad, en de universitaire lerarenvarianten en zgn. kop-opleidingen voor niet-universitaire vakken. Naast deze opleidingen zijn voorzieningen nodig voor nascholing voor specialistische functies (bijv. schoolleiders), bijscholing voor wat de nota noemt „praktijkmensen” en scholing van onderwijsassistenten.

Het huidige onderscheid in opleidingen voor kleuterleid(st)er en onderwijzer(es) wordt afgewezen. De leeftijdsperiode van 4 tot 12 jaar is een continu ontwikkelingsproces waarin hoogstens rond het achtste jaar een zekere cesuur is aan te wijzen. Daarom: niet twee verschillende categorieën docenten basisonderwijs, maar twee varianten binnen één categorie met algemene benoembaarheid voor het hele basisonderwijs. De studenten aan deze opleiding komen uit de theoretische en middellange praktische stroom van de bovenschool. Zij volgen een cursus van drie jaar. De propaedeuse is een gemeenschappelijke basisopleiding; de volgende jaren zijn gedeeltelijk een specialisering in de richting van de twee varianten. In paragraaf 5 van dit artikel zullen we nader op dit opleidingsmodel ingaan.

¹Voor een uitgebreidere bespreking verwijs ik naar mijn bijdrage aan de pas verschenen bundel „Commentaren Contourennota”, onder redactie van drs. M. Santema; uitg. Tjeenk Willink, Groningen; 1976.

De aanstaande leraren aan de middenschool en de praktische stromen van de bovenschool worden gevormd aan de nieuwe lerarenopleiding tweede en derde graad. Als vooropleiding hebben zij de theoretische en middellange praktische stroom van de bovenschool gehad. De cursusduur bedraagt vier jaar, inclusief de propaedeuse. Tijdens de opleiding is specialisering mogelijk voor middenschool of praktische stromen bovenschool.

De opleidingen voor delen van de middenschool, bovenschool en hoger onderwijs moeten volgens de nota nauw verbonden zijn met de opleidingen voor zuiver of toegepast wetenschappelijk onderzoek; vandaar de situering in de geprofessionaliseerde universitaire lerarenvarianten. Deze opleiding, met als toelatingseis de theoretische en middellange praktische stroom van de bovenschool, kent een propaedeuse, gevolgd door een niet nader aangeduid aantal cursusjaren.

Onder de titel „Herstructurering en herprogrammering van de opleidingen” worden vervolgens een vijftal kardinale kwesties kort aangestipt: professionalisering, propaedeuse, doorstroming, *part-time*-opleidingen, en *in-service training*. Over professionalisering werd reeds eerder, in het hoofdstuk „Leren onderwijzen”, gesproken. De nota volstaat hier met de toevoeging dat professionalisering integratie en coördinatie van opleidingscomponenten impliceert, vooral bij opleidingen die voorbereiden op minder vakgericht onderwijs.

De minister is van mening dat de drie opleidingen voor onderwijsgevendenden met het oog op de horizontale doorstroming met een propaedeutisch jaar moeten starten. Eén jaar betekent echter niet één propaedeuse. Er is sprake van een meer beroepsgerichte propaedeuse voor aanstaande docenten basisschool, middenschool en praktijkstromen bovenschool, en van een meer vakwetenschappelijk gerichte propaedeuse voor andere docenten.

De alinea over de *part-time*-opleidingen vermeldt als beleidsuitgangspunt, dat deze opleidingen geherprogrammeerd worden naar het beeld van de *full-time*-opleidingen. „Andere doelstellingen dan het voorbereiden op het beroep van onderwijsgevendenden zullen in eigen cursussen (de huidige MO-opleidingen) vorm moeten krijgen” (pag. 98). In de paragrafen 3 en 4 van dit artikel komen we op deze materie terug.

Men kan heel gelukkig zijn met het pleidooi dat de Contourennota voert voor *in-service training* voor beginnende en ervaren docenten. De opleiding is niet afgerond op het moment dat de student zijn onderwijsbevoegdheid krijgt. Pas op grond van wisselwerking tussen zijn beroepspraktijk en de begeleiding vanuit het opleidingsinstituut bereikt hij zijn volledige professionele status. In dit verband verdient het door de nota bepleite „krachtig stelsel van nascholing” (pag. 99) onze aandacht. (Zie paragraaf 2 van dit artikel).

„Leren onderwijzen” sluit af met twee slotopmerkingen. De eerste betreft de noodzakelijkheid van een structurele numerus fixus voor oplei-

dingen van onderwijsgeveden; de tweede de wettelijke ruimte die de opleidingen moeten krijgen om een eigen identiteit te creëren.

Commentaar

Er zijn diverse redenen waarom het hierboven kort samengevatte hoofdstuk IV, 2 uit de Contourennota lezing en bestudering verdient. De schrijvers zijn terecht van mening dat de contouren van ons toekomstig onderwijsbeleid alleen dan verantwoord gevuld kunnen worden wanneer alle betrokkenen meedenken en meewerken. De nota in het algemeen, en het hoofdstuk „Leren onderwijzen” in het bijzonder, is een interessante uitdaging tot participatie aan de beleidsvorming. In een tijd waarin alom geklaagd wordt over „hagocentrisme”, centralisering en beknotting van onderwijsvrijheden, kunnen wij ons niet permitteren de handschoen te laten liggen die ons hier toegeworpen wordt.

Het is typerend dat de illustratie op de omslag van deze discussienota slechts *in outline* is gegeven. De schrijvers interpreteren het woord contouren terecht als omtrek van een figuur maar stellen zich daardoor — eveneens terecht — bloot aan het verwijt van vaagheid en globaliteit. De lezer van hoofdstuk IV, 2 zal zich steeds weer afvragen hoe professionalisering, nieuwe structuren, doorstroming, motivatie van docenten en studenten e.d. gerealiseerd moeten worden, welke innovatie-strategieën zullen worden gekozen en waar de benodigde financiën vandaan zullen komen. De hoofdstukken die blijken hun titels: „Strategieën voor de realisering van het beleid” en „Financiering en doelmatigheid”, antwoorden beloven op zijn vragen, helpen hem echter niet veel. Het is derhalve zaak dat de kennis en ervaring die op onderwijspolitiek, onderwijswetenschappelijk en onderwijspraktijkniveau voorhanden is, gebundeld wordt om de open plekken in deze schets van ons toekomstig onderwijsbestel in te vullen.

Een tweede reden waarom dit zeer ambitieuze plan onze aandacht alleszins waard is, ligt in het feit dat — behalve de zojuist genoemde vaagheid en globaliteit — ook enige andere kwesties kritische reacties oproepen. Ik beperk mij tot het hoofdstuk „Leren onderwijzen” en constateer dan dat de lezer op de volgende punten teleurgesteld wordt: — Het is een gemiste kans dat hoofdstuk IV, 2 zo weinig accent legt op een grotere eenheid en samenhang van opleidingen, die toch te motiveren zou zijn vanuit de zo noodzakelijke samenwerking tussen diverse categorieën van docenten, het afzwakken van statusverschillen e.d. Het Tilburgse congres van het *Overlegorgaan Tertiair Onderwijs* bepleitte in 1974 een sterker streven naar eenheid van opleidingen met erkenning van differentiaties op grond van doelstellingen, leeftijdscategorieën, enz. Bevreedend is dat de schrijvers van „Leren onderwijzen” opleidingen voor het primair niveau wél als een eenheid zien. Sommige van de argumenten die voor deze eenheid worden aangevoerd, zouden echter ook kunnen dienen om een grotere samenhang te bepleiten tussen bijv.

opleidingen voor basisschool en middenschool. Ook de middenschoolleerling is niet gediend met „overdragen van allerlei van elkaar gescheiden onderwerpen van kennis en vaardigheid” (pag. 95). Ook de middenschoolleerling moet groepen leerlingen begeleiden „met sterk individueel bepaalde leerprocessen” (pag. 95).

Het bereiken van meer lijn, afstemming en samenhang in en tussen opleidingen voor onderwijsgeevenden wordt m.i. ernstig bemoeilijkt door de reeds vermelde twee vormen van propaedeuse, de ene beroepsgericht, de andere vakwetenschappelijk georiënteerd. Deze tweevoudige propaedeuse maakt bovendien de voorgestane horizontale doorstroming dubieus. De uitspraak dat bij de programmering van de propaedeuse gezorgd moet worden voor overstapmogelijkheden naar andere opleidingen, zonder al te veel tijdverlies, is in dit verband daarom weinig reëel. Een laatste voorbeeld van de onderschatting van de propaedeuse problematiek levert de passage over het propaedeutisch examen in de opleiding voor het primair niveau. Bij dit examen moet voldaan worden aan „bepaalde minimumeisen voor verdere deelname aan de opleiding, waarbij uiteraard belangstelling voor het beroep verondersteld wordt” (pag. 95). Men vraagt zich af waar die eisen betrekking op hebben; of de belangstelling voor het beroep ook getoetst wordt en, zo ja, hoe; wat er gebeurt met studenten die na een jaar propaedeuse niet voldoende belangstelling kunnen aantonen, enz. Natuurlijk is motivatie van het grootste belang. Men realiseert zich echter dat het een element is waar we — onderwijskundig gezien — zeer onvolledig grip op hebben.

— Een kritische stellingname is ook op zijn plaats met betrekking tot de zeer verwarde bespreking van de opleiding van docenten voor de praktische stromen van de bovenschool. Het lijkt alsof de nota een onderscheid maakt tussen docenten in theoretische en praktische vakken. Eerstgenoemden worden opgeleid via varianten of accenten binnen de nieuwe lerarenopleiding of komen van de eerstegraadsopleiding. Een nadere invulling van het begrip variant blijft achterwege. Bij de beroepsopleiding in de praktische stromen kunnen ook docenten worden betrokken die vaag worden aangeduid als „praktijkmensen”. Hun opleiding kan bestaan uit een variant binnen de nieuwe lerarenopleiding, maar zij kunnen ook via na- en bijscholing leraar worden. De inhoud van deze scholing is volslagen onduidelijk. Op pag. 96 spreekt men over onderwijskundige bijscholing, op pag. 97 over specifieke kennis en vaardigheden. Tenslotte: zijn de leraren in de middellange praktijkstroom van de bovenschool eerste- of tweedegraads? Veel vragen, die tot de conclusie leiden dat van deze leraren de nota zeker geen contouren biedt; ze blijven vage schaduwen in een dichte mist.

In bovenstaande alinea's heb ik getracht enige zwakke plekken in het hoofdstuk „Leren onderwijzen” te signaleren; uiteraard heb ik moeten selecteren, daar de beperkte plaatsruimte het onmogelijk maakte dieper in te gaan op zaken zoals onderwijsassistenten, de meervoudige be-

voegdheid, de *part-time*-opleidingen, integratie en coördinatie van opleidingen, enz. Mijn kritische kanttekeningen doen echter weinig af aan de waardering die ik voel voor de nota en het hier besproken hoofdstuk IV, 2. Ik wees reeds op de prijzenswaardige nadruk die gelegd wordt op de voor goed onderwijs uiterst noodzakelijke bij- en nascholingsvoorzieningen. Nog belangrijker is echter de visie op de opleidingsproblematiek die hoofdstuk IV, 2 biedt. De uitgangspunten: noodzakelijke professionalisering van docenten, en samenhang tussen ontwikkelingsfasen, schoolstructuren en vormen van docentenopleiding, zijn goede hoekstenen voor een gebouw waarin degenen die zich bezighouden met „leren onderwijzen” met succes en plezier kunnen werken.

2. NOTA INZAKE DE NASCHOLING VAN ONDERWIJSGEVENDEN

Samenvatting

Bij het denken over nascholing — een paraplu-term voor herscholing, bijscholing en applicatie als activiteiten waardoor de onderwijsgevende zijn beroepsuitoefening optimaliseert — hanteert de *Nota inzake de nascholing van onderwijsgevenden* de volgende richtsnoeren. Nascholing is een onderdeel van de taak van de onderwijsgevende; deze onderwijsvorm wil voortdurende en bij het individu aangepaste zelfnascholing mogelijk maken en stimuleren; nascholing heeft een vakinhoudelijke, methodisch-didactische en algemeen onderwijskundige component en kan coördinatie van de respectieve dienstverlenende instanties nodig maken. In het verleden waren nascholingsactiviteiten vakgericht, divers, verbrokkeld, vrijblijvend en beperkt van omvang. Als gevolg van ontwikkelingen binnen en buiten het onderwijs is er de laatste jaren een toenemende vraag te constateren, waarbij zich een aantal problemen voordoen die betrekking hebben op situering, overleg en verantwoordelijkheid, programmering en uitvoering, toezicht en evaluatie, en rechtspositie.

De nota plaatst nascholing in de verzorgingsstructuur en relateert haar daar aan andere componenten, zoals opleidingen voor onderwijsgevenden, pedagogische centra, schoolbegeleidingsdiensten en de toekomstige organen voor postacademisch onderwijs. In een eerste versie van de nota werd de verantwoordelijkheid voor planning, opzet in hoofdlijnen en financiering van nascholing bij de minister gelegd, de verantwoordelijkheid voor uitvoering en coördinatie bij de uitvoerende instantie. Na kritiek uit de *Centrale Commissie voor Onderwijsverleg* (CCOO) heeft een werkgroep van deze commissie de betreffende passages herschreven. Het voorstel luidt nu dat voor het op- en bijstellen van (meer)jarenplannen de minister door twee adviescommissies voor het primair en secundair onderwijs geadviseerd zal worden, dat het overleg zal worden gevoerd met de CCOO, de betrokken sectorraden en de Bijzondere Commissie Rechtspositie, en dat de minister verantwoordelijk is voor

de beleidskaders waarbinnen de uitvoerende instellingen hun verantwoordelijkheid voor programmering en uitvoering moeten kunnen realiseren.

Voor het ontwerpen van raamprogramma's voor landelijke nascholingsactiviteiten zullen programma-commissies worden ingesteld. Regionale of plaatselijke projecten kunnen aan de uitvoerende instellingen worden overgelaten, waarbij de nota vooral denkt aan opleidingen voor onderwijsgevendenden. Coördinatie is hier uiteraard zeer gewenst. Toezicht op een effect-evaluatie van nascholing zal worden opgedragen aan bovengenoemde instellingen en hun respectieve inspecties. Omdat nascholing zeer afhankelijk is van deskundig kader, is een goede rechtspositionele regeling *conditio sine qua non*. Tot slot ontwikkelt de nota enige ideeën rond het al dan niet verplichtend karakter van nascholing, de plaatsing van nascholing binnen of buiten de werktijd van de onderwijsgevende en het onvermijdelijke vraagstuk van de bekostiging.

Commentaar

Zoals gezegd ondervond de nota in de CCOO veel kritiek. Het gedeelte over overleg en verantwoordelijkheid werd gewijzigd en er werden tekstwijzigingen aangebracht die bijv. de positie van de Schoolbegeleidingsdienst wat relativerden. De *Nederlandse Katholieke Schoolraad* (NKSR) was ook niet erg enthousiast. De raad vroeg zich af of de nota een beleids- of een discussiestuk was. (Voor zover mij bekend zal ze na aanvaarding door de CCOO, hetgeen op 15 september 1975 gebeurde, als beleidsnota naar de Tweede Kamer gaan)². De NKSR definieerde dit geschrift als een onvoldragen vrucht, een formulering die inderdaad de vinger op de zwakke plek legt. Als voorbeeld van het schetsmatig karakter wil ik wijzen op de manier waarop het centrale begrip nascholing gehanteerd wordt. Op pag. 1 worden bijscholing, herscholing en applicatie enerzijds van elkaar onderscheiden maar anderzijds samengebracht onder het hoofd nascholing. De nota gebruikt verder de term nascholing zonder echter telkens ter plaatse duidelijk te maken op welk van de samenstellende delen de term betrekking heeft. Soms kan de lezer het wel raden, soms ook niet. Deze onduidelijkheid wreekt zich met name ten aanzien van de overigens juiste, centrale stelling van de nota: nascholing is hulp bij zelfnascholing (pag. 8). Het in deze context gebruikte woord „veelal” geeft overigens de begripsonzekerheid bij de schrijvers voldoende aan.

Een ander voorbeeld ter adstructie van mijn kritiek dat deze nota eerder een concept is dan een afgerond werkstuk, vindt men in de rechtspositionele passage, waar wel erg snel en gemakkelijk over bepaalde punten wordt heengelopen (bijv. pag. 27). Eenzelfde zonnig overoptimis-

² Inmiddels heeft de minister dit stuk inderdaad als beleidsnota aangeboden aan de Tweede Kamer, en wel op 4 maart 1976. De titel luidt: „Nascholing van onderwijsgevendenden - Beleidsnota”; Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 798, nrs. 1 - 3. (Red.).

me moet men constateren bij het voorstel om wat de nota noemt de veldinspecties te belasten met de effect-evaluatie van nascholing; kan de inspectie dat en onderschat men niet grotelijks de wetenschappelijke en andere problemen van effect-evaluatie?

Tenslotte, elke aandachtige lezer zou hoge prijs gesteld hebben op een nadere uitwerking van het idee om via een experiment na te gaan welke resultaten kunnen worden bereikt met een verplichte deelname aan nascholing. Deze en dergelijke voorbeelden zullen het voorlopige karakter van de nota voldoende illustreren.

Bovenstaande alinea's moeten niet worden uitgelegd alsof de nota Nascholing een mislukking is die bespreking in bijvoorbeeld de Tweede Kamer niet verdient. Het is van het grootste belang dat op het verknipte, chaotische terrein van nascholing ordening en structuur wordt aangebracht, en deze nota biedt daartoe een goede aanzet. Vanuit bovenvermelde acceptabele uitgangspunten geeft deze nota een zeer te waarderen overzicht van een aantal belangrijke aspecten van de nascholing. Laten wij echter niet denken dat met het schrijven, amenderen en bespreken van de nota in de huidige vorm de nascholings-kous af is. Op dit gebied heeft Nederland, bijvoorbeeld vergeleken met Engeland, een grote achterstand in te lopen. Deze nota zou door een groep deskundigen uitgewerkt moeten worden tot een voldragen beleidsnota die een van de velden die de Contourennota alleen maar kon omlijnen, op een voor alle betrokkenen bevredigende wijze invult.

3. RAPPORT COMMISSIE STRUCTUUR PART-TIME-OPLEIDINGEN LERAREN

Samenvatting

De *Commissie Structuur van de Part-time-opleidingen Leraren* (Comspol genaamd) werd ingesteld in 1972 en rapporteerde in april 1975. Haar opdracht luidde de minister te adviseren met betrekking tot de cursusduur, structuur, toelating en praktische onderwijskundige voorbereiding van de *part-time*-opleidingen voor leraren tweede en derde graad. Bij de advisering beschouwde de commissie het driegradenstelsel en de meervoudige bevoegdheid in de vorm van hoofdvak en verwant bijvak als gegevenheden. Zij sprak zich niet uit over de eerste-graads *part-time*-opleidingen omdat de in juli 1974 geïnstalleerde *Commissie Inrichting Part-time-opleidingen Leraren Eerste Graad* (afgekort *Cipoleg*) hierover zal rapporteren. Zij deed ook geen uitspraak over de kwantitatieve aspecten van de maatschappelijke en individuele behoefte aan geprofessionaliseerde *part-time*-opleidingen tweede en derde graad.

De doelstelling van de *part-time*- en *full-time*-lerarenopleiding is dezelfde, nl. de initiële vorming van leraren met een professionele taakopvatting. Bedoelde opleidingen hebben voorts belangrijke sociale functies,

zoals de maatschappelijke behoefte aan omscholing en doorstroming, de individuele behoefte aan een *part-time*-opleiding voor een onderwijsbevoegdheid, de door de school gevoelde behoefte aan docenten met maatschappelijke en gevarieerde onderwijskundige ervaring. Doelstellingen en functies leveren een aantal kenmerken van de *part-time*-lerarenopleiding op, nl. het individualiserend karakter, het variabel ingangsniveau, de centrale plaats die onderwijsleerpakketten, audiovisuele hulpmiddelen, schriftelijke begeleiding en contacturen in de programma's innemen.

Wat de tijdsduur betreft stelt de Comspol een maximale cursusduur van zes, en een maximale inschrijvingsduur van 9 jaar voor. Zij acht deze perioden haalbaar mits de opleidingen slechts die vakkencombinaties realiseren waarin hoofd- en bijvak bepaalde onderdelen gemeenschappelijk hebben en/of waarin het bijvak mede als hulp- of steunvak van het hoofdvak kan fungeren.

Structureel bestaat de *part-time*-opleiding uit drie fasen, elk afgesloten met een beslissingsmoment. De oriënterende fase (één jaar) zal de student inzicht verschaffen omtrent zijn studiecapaciteiten en een verantwoorde keuze van hoofd- en bijvak mogelijk maken. De tweede fase (drie jaar) leidt op voor de onvolledige bevoegdheid (alleen hoofdvak), de derde (twee jaar) voor de volledige bevoegdheid (hoofd- en bijvak). In de eerste twee fasen richt de student zich op hoofdvak, bijvak en onderwijskunde; in de laatste fase op bijvak en onderwijskunde.

De toelating tot de *part-time*-opleidingen is primair beperkt tot degenen die na het secundaire onderwijs niet meteen de *full-time*-opleiding konden volgen; als minimumleeftijd wordt 21 jaar voorgesteld. De toelaatbaarheidseisen zijn overigens voor beide opleidingsmodaliteiten hetzelfde. De commissie stelt een totale numerus fixus voor *full-time*- en *part-time*-opleiding voor.

De onderwijskundige voorbereiding is in fase I vooral theoretisch; in fase II is naast theoretische informatie ook een instituuts- en schoolpracticum gepland, met sterke nadruk op het eerste; de onderwijskundige voorbereiding in fase III bestaat voornamelijk uit een schoolpracticum. Studenten die reeds in het onderwijs werkzaam zijn, kunnen faciliteiten krijgen bij het schoolpracticum, dat voor de overige categorieën minimaal 100 lessen zal bedragen.

Een minderheid van de Comspol koos voor een successief structuurmodel volgens welk de student zich gedurende de eerste drie à vier jaar van zijn studie richt op hoofdvak en onderwijskundige voorbereiding; na het behalen van de gedeeltelijke bevoegdheid kiest hij een tweede vak (bijvak), en besteedt aan dit vak plus de onderwijskundige voorbereiding nog ca. twee jaar.

Commentaar

Op het Comspol-rapport werd door diverse instanties schriftelijk ge-

reageerd; voorts werd het besproken in de CCOO en in het *Overleg-
orgaan Docentenopleidingen* (OODO). Over het algemeen is het rapport
gunstig ontvangen. De minister noemde het een gedegen stuk werk dat
zeer hanteerbaar was voor de vormgeving van de nieuwe *part-time*-
opleidingen; de MO-overlegraad sprak waardering uit voor de wijze
waarop de commissie zich van haar taak had gekweten, terwijl ook het
*Orgaan voor Overleg en Samenwerking van de Experimentele Leraren-
opleidingen* het rapport in grote lijnen aanvaardde.

Het spreekt vanzelf dat van diverse zijden gesteld werd dat de Comspol-
voorstellen slechts realiseerbaar zijn bij adequate organisatorische finan-
ciële, personele enz. voorzieningen; een belangrijk aspect, waar de
commissie overigens zelf ook op had gewezen. De minister reageerde
hierop door gedurende de periode 1 augustus 1975 t/m 31 december
1976 formatieplaatsen beschikbaar te stellen tot een maximum van
2 miljoen gulden op jaarbasis en deze beschikbaarstelling te continueren
tot de start van de nieuwe *part-time*-opleidingen in 1977³, uiteraard
onder voorbehoud dat zijn begroting 1976 werd goedgekeurd. Dit budget
is bestemd voor de ontwikkeling van de door de Comspol in het kader
van individualisering terecht als essentieel beschouwde leerstofpakket-
ten. De kritische kanttekeningen die gemaakt werden, betroffen kwesties
zoals de onvoldoende concretisering van het begrip individualisering
en de consequenties hiervan voor de opleiding, de meervoudige be-
voegdheid, onduidelijkheden rond instituut- en schoolpracticum, de be-
perking met betrekking tot de te realiseren vakkencombinaties, de vesti-
gingsplaats van de *part-time*-opleidingen, de numerus fixus, de minimum-
leeftijd voor toelating en het alternatieve minderheidsplan.

Het is interessant na te gaan hoe de minister op een aantal van deze
bezwaren reageerde in zijn beleidsvoornemen ten aanzien van de *part*-
time-opleidingen, dat hij in september 1975 naar de Tweede Kamer zond.
Hij herhaalde zijn argumenten voor de meervoudige bevoegdheid, zoals
een goede inrichting van de onderwijsleersituatie, een brede vorming
en een goede inzetbaarheid van docenten. Hij verdedigde de beperking
van de toelating tot 21-jarigen en ouderen door te stellen dat in de
krappe studietijd van de *part-time*-opleidingen geen ruimte is voor de
tijdrovende begeleiding die pas afgestudeerde havo-abituriënten nodig
hebben en door te wijzen op de sociale functie van deze opleidingen
als tweede-kans-onderwijs, een functie die in gevaar kan komen door
een grote rechtstreekse instroom van vwo- en havo-leerlingen.

Het Comspol-voorstel voor een numerus fixus is overgenomen om een
evenwichtige ontwikkeling van de experimentele opleidingen mogelijk
te maken en concurrentie in dezen tussen *full-time*- en *part-time*-oplei-
dingen te voorkomen. Ten aanzien van de vestigingsplaats van de

³ De Tweede Kamer heeft de minister inmiddels verzocht de start van de nieuwe *part-time*-
erarenopleidingen, die was voorzien op 1 augustus 1977, niet te laten doorgaan. Dit verzoek
was vervat in een motie-Evenhuis (VVD), die de Kamer heeft aangenomen op 30 maart 1976,
bij de behandeling van de stukken met betrekking tot de nieuwe lerarenopleiding. (Red.).

nieuwe opleidingen zijn de besturen van de instituten gebonden aan drie criteria: landelijke spreiding, bereikbaarheid voor studenten, en een werkbare relatie met de dagopleiding. De minister grondde zijn weigering om het minderheidsrapport van de Comspol over te nemen op de overweging dat in het successief model van deze minderheid de door de Tweede Kamer aanvaarde meervoudige bevoegdheid in de zin van hoofdvak en verwant bijvak niet tot uitdrukking komt.

Het Comspol-rapport heeft heel wat minder stof doen opwaaien dan het departementale ontwikkelingsplan, dat het best samen met dit rapport gelezen en besproken kan worden. Vandaar de volgende paragraaf.

4. ONTWIKKELINGSPLAN OPLEIDINGEN ONDERWIJSGEVENDEN VOORTGEZET ONDERWIJS

Samenvatting

Het *Ontwikkelingsplan voor de Opleiding van Onderwijsgeevenden in het Voortgezet Onderwijs* wil tegemoet komen aan de vraag van de instituten voor de nieuwe lerarenopleiding naar hun ontwikkeling tot volgroeide instellingen. Het is een faseringschema voor de korte termijn tot 1978, dat de stappen beschrijft die genomen moeten worden in verband met de opbouw van de nieuwe, resp. de afbouw van de oude opleidingen. Het rapport gaat uit van een aantal basisprincipes: de eis tot professionalisering van de lerarenopleiding, de eenheid en gelijkwaardigheid van *full-time*- en *part-time*-opleidingen, een numerus fixus voor beide opleidingsvormen, de noodzaak tot efficiënte besteding van de middelen, de landelijke spreiding van de opleidingen, de samenhang tussen de opbouw van nieuwe en de beëindiging van oude opleidingen, het korte-termijn-karakter voor de voorstellen en de noodzaak voor goed overleg tussen departement en opleidingen.

Hoofdstuk 3 van het plan is gewijd aan de inrichting en verdere ontwikkeling van de nieuwe opleidingen, *full-time* zowel als *part-time*, eerste- zowel als tweede- en derdegraads, algemeen vormende zowel als technische, agrarische en nautische vakken betreffend. Het is niet doenlijk de vele gedetailleerde informatie kort samen te vatten. Saillante punten komen naar voren in het commentariërend deel van dit hoofdstuk. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk 4, dat de stappen schetst die nodig zijn voor de geleidelijke beëindiging van de oude opleidingen voor MO-akten en de onderwijsbevoegdheden voor het nijverheids-, technisch, landbouw- en nautisch onderwijs. Het fatale jaar waarin geen eerste leerjaar meer mag worden gevormd, is voor de meeste van deze opleidingen 1977, voor een aantal 1978.

Het slothoofdstuk van dit ontwikkelingsplan betreft een raming van de gemiddelde jaarlijkse behoefte aan tweede- en derdegraads docenten. Het begrip raming moet hier niet worden verstaan als voorspelling, maar als prognoses, d.w.z. „voorwaardelijke vooruitberekeningen gebaseerd

op een aantal vooronderstellingen" (pag. 30). Het plan gaat er van uit dat de gemiddelde jaarlijkse behoefte bepaald wordt door een drietal factoren: veranderingen in het aantal leerlingen bij het voortgezet onderwijs, vertrek van docenten, en vermindering van het aantal onbevoegd gegeven lessen. Dit hoofdstuk begroot ook de verwachte behoefte aan opleidingsplaatsen t/m het cursusjaar 1978-1979, rekening houdend met het uitvalspercentage (dagopleidingen 30%, *part-time*-opleidingen 50%), het doorstromingspercentage naar de eerste graad (resp. 20 en 10%), en het externe instromingspercentage (in ca. 90% van de gemiddelde jaarlijkse behoefte aan tweede- en derdegraads docenten zal voorzien worden door de nieuwe lerarenopleidingen). Tot zover deze uiterst beknopte samenvatting van het ontwikkelingsplan.

Commentaar

De derde en definitieve versie van dit plan werd in september 1975 aan de Tweede Kamer aangeboden, nadat de vorige versies een vernietigend onthaal hadden gevonden bij de diverse overlegorganen. Dit is niet te verwonderen gezien de uiterst gevoelige materie (men denke bijvoorbeeld aan de afbouw van de voor ons onderwijs zeer verdienstelijke MO-opleidingen), die op een voor velen onverteerbare vorm in dit plan aan de orde komt. Vergelijking van de drie versies is interessant in verband met de veelgehoorde klacht dat de minister te weinig ingaat op wat advies- en overleginstanties te berde brengen.

Tegen de kriteik dat de tweede versie te weinig rekening hield met de bezwaren uitgebracht tegen de eerste versie, verweerde de bewindsman zich door te zeggen dat hij niet alle voorgestelde wijzigingen kon overnemen gezien de eenheid van beleid en de meerjarenraming, maar dat hij zowel in de formulering van de uitgangspunten (bijv. de gelijkwaardigheid van *full-time*- en *part-time*-opleidingen) als in de concrete uitwerking (bijv. verschuiving van opbouw- resp. afbouwdata) aan zijn critici tegemoet was gekomen. Het is niet te ontkennen dat de laatste versie vergeleken met de twee voorgangers op menig punt is gewijzigd. De volgende kritische kanttekeningen — noodzakelijkerwijs een selectie uit de overvloedig uitgebrachte kritiek — betreffen derhalve het ontwikkelingsplan zoals het aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Van diverse zijden werd er op gewezen dat de voorgestelde beperkte toelating tot de *part-time*-opleidingen niet te rijmen was met hun sociale functie van tweede-kans-onderwijs voor diegenen die daar individueel behoefte aan hebben. Gevreesd werd dat deze sociale functie verder zou worden aangetast als op grond van een aanvechtbare kwantitatieve onderwijsbehoefte-raming met veel aandacht voor de arbeidsmarkt en weinig aandacht voor individuele vraag geen *part-time*-opleidingen zouden worden opgericht voor bepaalde vakken.

De voorgestane gescheiden institutionalisering van de lerarenopleiding — eerstegraads aan de universiteit in de vorm van een lerarenvariant, tweede- en derdegraads aan de nieuwe lerarenopleidingen — stuitte

ook op bezwaren, die alleszins begrijpelijk zijn gezien de zeer lauwe belangstelling van de faculteiten voor een geprofessionaliseerde lerarenopleiding.

Velen toonden zich bezorgd over het ontbreken van waterdichte garanties voor een optimale bestuurlijke, financiële, personele, organisatorische en programmatische voorbereiding en uitvoering van de nieuwe opleidingen; terecht was men huiverig voor een experiment met veel onbekende factoren.

Een van de uitgangspunten van het ontwikkelingsplan, nl. het spreidingsbeleid, riep ook kritische reacties op, die samen te vatten zijn in de vraag naar een doordacht spreidingsplan, gebaseerd op een onderzoek dat o.a. rekening houdt met bevolkingsdichtheid en scholingsbehoefte. De minister wil de *part-time*-opleidingen aan de zeven dagopleidingen verbinden, plus drie dependances in Zeeland, Overijssel en Limburg. Uit kringen van het bijzonder onderwijs wordt aangedrongen op een protestants-christelijke lerarenopleiding in Zwolle, en op een katholiek instituut in Limburg; gezien het feit dat ca. 65% van het voortgezet onderwijs bijzonder is, geen onredelijk verzoek. Deze getalsverhouding heeft echter ook consequenties voor het aantal *part-time*-opleidingen en is dus ook een determinant van het spreidingsbeleid.

De wens naar verdere onderbouwing en nadere argumentering klonk door in de kritiek, dat het plan geen zinvolle basis biedt voor een discussie over de opleiding van leraren in de technische vakken, o.a. omdat een numerus fixus voor deze opleidingen niet strookt met het gegeven dat zeer veel studenten deze opleidingen niet volgen om leraar te worden maar om in het bedrijfsleven promotie te kunnen maken.

Waarom, zo werd de minister tenslotte gevraagd, moeten goed functionerende MO-opleidingen worden afgebouwd ten faveure van de nog onzekere opbouw van de experimentele nieuwe lerarenopleidingen? Waarom kunnen beide opleidingsvormen voorlopig niet naast elkaar blijven bestaan, bijv. in afwachting van een goede produkt-evaluatie van de nieuwe lerarenopleiding? Een vraag die ook in de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs volop weerklank vond.

In zijn verweer tegen deze en de vele andere kritische pijlen die op hem afgeschoten werden, stelde de minister dat zijn beleid inzake de onderhavige materie drie ankerpunten kende, nl. de eenheid, gelijkwaardigheid en professionalisering van de diverse modaliteiten van opleidingen voor onderwijsgevenden (*full-time*, *part-time*, nascholing). Deze onderwijskundig correcte beginselen maken het niet mogelijk alle voorgestelde amenderingen over te nemen. Zo is het bijvoorbeeld niet juist, de opbouw van de nieuwe opleidingen uit te stellen of ze parallel aan de oude opleidingen te ontwikkelen, omdat de professionaliseringseis herstructurering en herprogrammering van de oude opleidingen impliceert, met alle financiële consequenties daaraan verbonden, terwijl de eenheid van opleidingen een tweesporigheid van oud en nieuw in de weg staat.

Met betrekking tot de opmerkingen over het spreidingsbeleid wees de minister op het feit dat in 1980 de *Experimentenwet* afloopt; hij streeft naar een regeling van de lerarenopleiding binnen de wet op het hoger onderwijs waarin zeker een paragraaf over planning en spreiding opgenomen zal zijn. Op korte termijn kan dislocatie van instituten door vorming van dependances vooruitlopen op een wettelijk gefundeerd spreidingsbeleid.

De bewindsman bleef het oneens met degenen die afschaffing van een numerus fixus voor de *part-time*-opleidingen bepleitten, omdat hij dit onrechtvaardig achtte ten opzichte van de dagopleidingen, die vanwege hun experimenteel karakter nog steeds een beperkte toelating kennen. Wel deelde hij de zorg van hen die de numerus fixus als een uitholling van de sociale functie van *part-time*-opleidingen zagen; daarom wilde hij in samenhang met de *part-time*-lerarenopleidingen ook opleidingen ontwikkelen die niet specifiek op het leraarschap gericht zijn.

Voor degenen die het betreunden dat het plan een scheiding aanbracht tussen de universitaire eerstegraads lerarenopleiding en de tweede- en derdegraads opleiding aan de nieuwe lerarenopleidingen, herhaalde de minister zijn voornemen om met een definitieve beslissing te wachten op de herstructurering en herprogrammering van het wetenschappelijk onderwijs.

Het ontwikkelingsplan kan uiteraard niet alle vragen beantwoorden en aan alle wensen tegemoetkomen. Op korte termijn zal nog veel overleg moeten worden gevoerd over voorwaarden en faciliteiten met betrekking tot de start van de nieuwe *part-time*-opleidingen. Na dit overleg en na de principiële bereidverklaring van de uitvoerende instituten moet men komen tot een gezamenlijke planning voor het hele land wat de opbouw resp. afbouw van opleidingen betreft. Het bijzonder onderwijs zal hierbij zeer alert moeten zijn daar de toekomst van het bijzonder onderwijs m.i. in overgrote mate bepaald zal worden door het voorhanden zijn van een onderwijskader dat bereid en in staat is een bijdrage te leveren tot concretisering van de bijzondere grondslag en identiteit.

De hierboven beschreven kritiek op en verdediging van het ontwikkelingsplan zal duidelijk hebben gemaakt dat de respectieve partijen zeker niet langs één lijn werken. Men kan in de Tweede Kamer dus op een zeer pittige discussie rekenen.

5. RAPPORT WERKGROEP OPLEIDING ONDERWIJZERS EN KLEUTERLEIDSTERS

Samenvatting

De opdracht van de *Werkgroep Opleiding Onderwijzers en Kleuterleiders*, onder leiding van de plaatsvervangend directeur-generaal voor het onderwijs, *drs. Th. D. Jansen*, was de problemen en consequenties te bestuderen die de voorgenomen integratie van kleuter- en basison-

derwijs zou hebben voor de opleiding van onderwijsgeevenden in het basisonderwijs voor 4- tot 12-jarigen. Het rapport is in juli 1975 aan de minister aangeboden, die gezien de vergaande onderwijskundige, bestuurlijke, financiële en rechtspositionele consequenties deze studie de status van discussierapport gaf, dat in brede kring besproken en bestudeerd moest worden voordat de minister beleidsbeslissingen zou nemen.

De hoofdstukken 1 en 2 beschrijven het nieuwe basisonderwijs en de nieuwe onderwijzer. De funderende gedachte is dat onderwijs en onderwijzer het kind in zijn ontwikkelingsfasen zo moeten begeleiden, dat het zich individueel en sociaal kan ontpoien tot een persoon die vrij en volwassen aan de samenleving kan participeren. Deze doelstelling, die geconcretiseerd wordt in uitgangspunten zoals individualisering, differentiatie, continue en alzijdige ontwikkeling enz., heeft uiteraard consequenties voor de onderwijzer en zijn opleiding. De taken en de daarvoor benodigde bekwaamheden van de onderwijzer worden afgeleid uit de eisen die zijn werksituatie in dit nieuwe basisonderwijs aan hem stelt. Overeenkomstig de nota van de *Commissie Opleiding Leraren-Onderwijskundige Voorbereiding* beschrijft het rapport deze taken en capaciteiten op micro-niveau (de klas), meso-niveau (de school) en macro-niveau (de school in de samenleving).

De lijn van de hoofdstukken 1 en 2 wordt in het derde hoofdstuk doorgetrokken naar het nieuwe opleidingsmodel. De werkgroep opteert voor een opleiding voor het geïntegreerde kleuter-/basisonderwijs met specialisaties voor het jongere (4-8 jaar) en het oudere (8-12 jaar) kind. Na een gemeenschappelijke eenjarige propaedeuse kiest de student voor een van deze specialisaties, waaraan hij zijn aandacht gedurende twee jaar wijdt. Inhoudelijk kent de opleiding een beroepsvormende component (pedagogisch, algemene en vakdidactiek) en een cultureel-maatschappelijke component (mens en maatschappij, musische en expressieve vorming, enz.), die verzorgd worden in de vorm van lessen, practica en stages. De toelating tot de opleiding is voorbehouden aan bezitters van minstens het havo-diploma. De akte van bekwaamheid die wordt uitgereikt, geeft één bevoegdheid voor het basisonderwijs, ongeacht de specialisering jonger c.q. ouder kind; deze bevoegdheid is ook de basis voor een uiteindelijke benoeming tot hoofd basisschool. De toetsing en diplomering wil het rapport overlaten aan de afzonderlijke instituten, met inachtneming van landelijke voorschriften en op basis van een door het instituut ontworpen toetsingsplan.

Een belangrijk punt is natuurlijk de opleiding voor hoofd, *remedial teacher*, onderwijzer bij het buitengewoon onderwijs, enz. Deze opleiding vooronderstelt her- en bijscholingsvoorzieningen, waar de hoofdstukken 4 en 5 nader op ingaan.

De werkgroep-Jansen schetst in dit rapport de toekomst, maar verliest daarbij niet het contact met de huidige werkelijkheid, blijktens de twee

sloofstukken, gewijd aan de invoeringsproblematiek (men denke aan de omvang en spreiding van instituten, de onvermijdelijke fusie — soms zelfs opheffing — van bestaande opleidingen, de experimentele fase die aan de invoering van de nieuwe opleidingsstructuur voorafgaat, e.d.) en de invoeringsstrategie, die de werkgroep in drie fasen uiteen zou willen leggen, nl. de voorbereiding van de experimenten en de eerste verbijzondering van het rapport, de uitvoering van de experimenten en de nadere concretisering van het rapport, en tenslotte de algehele invoering van de geïntegreerde opleiding. Dit hoofdstuk doet tevens voorstellen met betrekking tot de commissies die een en ander moeten begeleiden, de spreiding, fasering en duur van de experimenten, de voor alle docenten noodzakelijke bijscholing en de specifieke knelpunten voor de kleuterleidsteropleidingen. De bijlagen bieden o.a. een net-werkplanning en organogram voor de invoeringsstrategie.

Commentaar

Het hierboven beschreven rapport is een doordacht, degelijk, relatief uitvoerig werkstuk, dat hoog uitsteekt boven vergelijkbare beleidsstukken. Met deze mening bevind ik mij in het goede gezelschap van de steungroep die de Lochemse werkgroep-Jansen begeleidde. Deze steungroep, die bestond uit vertegenwoordigers van besturen, directies en docenten van alle katholieke pedagogische academies en opleidingscholen voor kleuterleiders, was van mening dat de vorming van onderwijsgevendens voor het nieuwe basisonderwijs zo spoedig mogelijk diende te geschieden aan opleidingen ingericht volgens de uitgangspunten vervat in het hier besproken rapport. Bovenstaande positieve stellingname wil ik nuanceren aan de hand van de volgende punten:

— De voorstellen voor een pedagogische academie-nieuwe-stijl heeft de werkgroep gefundeerd op een expliciete visie op het onderwijs en de onderwijsgevende, waaraan de opleiding dienstbaar is. Soms is de afstand tussen deze visie en de ideeënwereld van het gros der onderwijzers groot (men sla er paragraaf 2.1.0 van het rapport op na!); soms vraagt men zich af of de coördinatie van de in dit opzicht belangrijke Innovatiecommissie Opleidingen met de Innovatiecommissie Basisschool voldoende gegarandeerd is (bijv. paragraaf 8.1.3). Dit zijn echter kleine bedenkingen, vergeleken met het grote goed van een consistent deductieproces: doelstelling nieuw basisonderwijs — uitgangspunten voor de vormgeving van dat onderwijs — functieanalyse van de nieuwe docent — bekwaamheden die voor de functieervulling nodig zijn — eisen die een en ander stelt aan de opleiding.

Op pag. 5 is de werkgroep unaniem van mening „dat de onderwijzersopleiding als vorm van postsecundair onderwijs deel moet hebben aan de integratie van hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs” Men vergelijk deze toe te juichen stellingname met het pleidooi dat

De Moor in *Uitleg*⁴ hield voor het samenbrengen van pedagogische academie en nieuwe lerarenopleiding in een instelling voor hoger onderwijs. In paragraaf 1 van dit artikel sprak ik reeds mijn voorkeur uit voor meer samenhang tussen opleidingen voor onderwijsgeevenden.

De klachten over het „niveau” van de huidige onderwijzer zijn alomtevoorend. Het *Onderwijsverslag 1973* maakte zich ernstig zorgen over de onderwijzersopleiding en signaleerde het gevaar van een onderwaardering van kennisverwerving, methodische vaardigheid, degelijke beroepsvoorbereiding e.d., ten faveure van maatschappijkritiek, sociale vaardigheid, enz. De voorstellen die de Lochemse werkgroep doet ten aanzien van specialisering en differentiatie, willen aan deze klacht tegemoet komen. Binnen de specialisatie voor het *jongere* kind kan de aanstaande onderwijzer bijv. grondige kennis verwerven van factoren die tot storingen in de ontwikkeling leiden, en van mogelijkheden tot preventie en hulp. De aanstaande onderwijzer van het *oudere* kind heeft, zoals al zijn collega's, Nederlands en rekenen als verplicht vak gehad; in het kader van differentiaties kiest hij voor nadere bestudering nog drie à vier vakken op de gebieden zaak-, maatschappij-, expressie- en natuurvakken.

— Terecht is de werkgroep van mening dat het godsdienstonderwijs aparte aandacht verdient. Ze doet de vooral voor het bijzonder onderwijs belangrijke suggestie dit onderdeel in de totale studie van de student op te nemen, zowel in zijn didactische vorming op het instituut als in de stageschool. Als we prijs stellen op het voortbestaan van bijzonder onderwijs, dan heeft de identiteitsvorming van de onderwijsgevende in dat onderwijs topprioriteit. Bezinning op de plaats van katechese c.q. godsdienstonderwijs in de opleiding is dus alleszins op zijn plaats.

Gezien het inderdaad nogal volle programma dat de werkgroep voorstelt, twijfelt menig een (bijv. de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel) aan de haalbaarheid van een driejarige cursusduur. Persoonlijk sta ik negatief tegenover een vierjarige cursus en geef ik de voorkeur aan een relatief korte initiële opleiding, een eerste confrontatie met de praktijk van bijv. vier à vijf jaar en dan een gerichte, degelijke nascholing, die beter kan aansluiten bij de motivatie, de geconstateerde tekorten enz. van de jonge onderwijzer en een betere integratie van theorie en praktijk garandeert dan een langere initiële opleiding. Ik ben het eens met de werkgroep, dat alle vormen van her-, na- en bijscholing plaats moeten vinden aan de instellingen die de eerste opleiding verzorgen.

De werkgroep realiseert zich dat enerzijds het samenvoegen van bestaande instituten, anderzijds het verbeteren van de opleiding als zodanig enorme onderwijskundige, financiële, rechtspositionele, personele en organisatorische problemen oproepen. In paragraaf 8.1.4 pleit zij dan

⁴ Prof. dr. R. A. de Moor: „Het onderwijs in de maatschappij van morgen (vormgeving, plaats en functie)”, in *Uitleg*, 10 september 1975.

ook voor de instelling van een Commissie Spreidingsplan, vooral met het oog op de te verwachten fusieproblemen. Als de ideale omvang van de nieuwe opleidingen tussen 400 à 500 en de 800 à 1000 studenten schommelt, zullen bepaalde bijzondere instellingen moeten verdwijnen. Bovengenoemde steungroep was in dezen van mening dat een goede spreiding van katholieke opleidingen noodzakelijk was en dat contact tussen de zuilen nodig was voor een verantwoord spreidingsplan. Een en ander vooronderstelt meningsvorming in eigen kring, bijvoorbeeld over samengaan met het protestants-christelijk onderwijs, de aanvaardbaarheid van een pedagogische academie als samenwerkingsschap, enz. Deze discussie kan profiteren van de ervaringen in Engeland, waar — als gevolg van herstructurering van het tertiair onderwijs — vele *Colleges of Education* gefuseerd, vaak ook opgeheven zijn.

Bovenstaande notities moeten volstaan, hoewel ik me realiseer dat ik het rapport onvoldoende recht heb gedaan. Graag was ik ingegaan op de taakdocent en zijn 40-urige werkweek (inclusief 12 wekelijkse lessen), het onderscheid leerschool-oefenschool (waarbij de eerste een soort laboratoriumschool is, waar m.i. het onderwijs grote behoefte aan heeft), de aandacht die het rapport vraagt voor de opleiding van opleiders (een probleem dat bijv. ook in het hoger onderwijs grote vormen aanneemt), en tenslotte de vraag of in de toekomst de opleidingen geen voorrang zullen moeten geven aan kandidaten die een of meer exacte vakken in hun eindexamenpakket hebben; een vraag die wegens de volstrekt onvoldoende fundering beter niet gesteld had kunnen worden. De geïnteresseerde lezer zij echter verwezen naar het rapport zelf. Het loont de moeite!

BESLUIT

In „*Plichten en perspectieven*”⁵ wordt terecht de verantwoordelijkheid voor het onderwijs gelegd bij ouders, overheid en wat vagelijk aangeduid wordt als de school (pag. 20). In de school spelen docenten een centrale rol. Hun wetenschappelijke en beroepsvoorbereiding is daarom van essentieel belang. Dit artikel zal duidelijk hebben gemaakt dat het thema *opleiding van onderwijsgeevenden* thans volop in de belangstelling staat. Ontwikkelingen rond de opleiding van onderwijzers en tweede- en derdegraads leraren vragen om kritisch meedenken, meebeslissen en meebouwen, maar rechtvaardigen ook vertrouwen in de toekomst. De *part-time*-opleiding eerstegraads docenten zal voorlopig bij de MO-instituten blijven, in afwachting van incorporatie binnen het toekomstig hoger onderwijs-nieuwe-stijl, mogelijkwerwijs in de vorm van een avond-universiteit. Ook hier is het zaak de vinger aan de pols te houden en zich niet door nieuwe ontwikkelingen te laten overvallen.

⁵ „Plichten en perspectieven - aanzet voor een profielschets van het CDA”, nota van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU; Den Haag, 1975.

De universitaire lerarenopleiding baart de grootste zorg. In het verleden hebben de faculteiten weinig gedaan aan een verantwoorde beroepsvoorbereiding van aanstaande leraren. Thans maken ze dankbaar gebruik van het excuus dat gezien herprogrammering en herstructurering geen beslissingen kunnen worden genomen ten aanzien van de lerarenopleiding. Er is te weinig sprake van een rationeel overleg hoe men vakwetenschappelijke aan beroepsvoorbereidende eisen kan paren. Gezien door de bril van de universitaire lerarenopleiding heeft de universiteit niets van Newman's „*Idea of a University*”, maar alles van een Oosterse markt, gebaseerd op het mechanisme van sjacheren en onderhandelen. Het professionaliseringsproces gaat tergend langzaam, zodat menig opleider zich afvraagt: boompje groot, plantertje dood? Waar hij zo vaak van overhaasting beticht wordt, doet het geduld van de minister in dezen paradoxaal aan. Of is hier sprake van berusting?

Over de vrijheid van onderwijs

A. J. Hermes*

Inleiding

Over de vrijheid van onderwijs is de laatste tijd weer zoveel gezegd en geschreven, dat het nauwelijks mogelijk lijkt nog iets nieuws in de discussie-arena te werpen. Toch is het goed alles nog eens op een rijtje te zetten en ons tevens nader te bezinnen. Niet alleen omdat binnenkort een plenair debat in de Tweede Kamer zal worden gehouden over de zgn. *Structuurnota*¹, maar ook omdat het niet te ontkennen valt dat wij met betrekking tot het gehele onderwijsbestel in een overgangsfase verkeren.

Wat het eerste punt betreft, in de *Structuurnota* worden inderdaad een aantal zaken behandeld die ten zeerste met de vrijheid van onderwijs te maken hebben, en wat het tweede punt betreft hoef ik slechts een beperkt aantal aspecten te noemen om een en ander aan te tonen. Deze aspecten zijn o.a.:

- de nagenoeg integrale herstructurering van het onderwijs, zichtbaar in de integratieplannen voor kleuter- en basisonderwijs, de middenschoolexperimenten, de structuren van de toekomstige bovenschool en het hoger onderwijs;
- de ontwikkeling van ingrijpende begeleiding van de scholen, zowel op regionaal als op landelijk niveau;
- minder vanzelfsprekendheid in de keuze van de richting van de school en de discussies rond de samenwerkingschool;
- de grote behoefte aan her- en bijscholing, nascholing, wederkerend onderwijs, postacademisch onderwijs, Open School, enz.;
- de ontwikkeling en de problemen van het praktijkonderwijs, het stage-onderwijs, ofwel het participierend onderwijs.

Nieuwe vormen

Het is niet moeilijk in te zien dat het ontstaan van een ander onderwijsstelsel met zich meebrengt, dat ook de *vormen* waarin de vrijheid van

* De heer Hermes, oud-wethouder van onderwijs en culturele zaken van de gemeente Beverwijk, is sedert mei 1971 lid van de Tweede Kamer voor de KVP. Dit artikel is geschreven vóór de publikatie, begin april, van het ontwerp-wijziging van de Grondwet betreffende de vrijheid van onderwijs. (Red.)

¹ „Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs - *Structuurnota*“; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 432, nrs. 1-2.

onderwijs tot nu toe gestalte kreeg, dienen te worden aangepast of wellicht zelfs veranderd. In zoverre heeft minister *Van Kemenade* het grootste gelijk van de wereld als hij (in een interview met *De Tijd* van 7 oktober 1975) zegt, dat we na 100 jaar opnieuw toe zijn aan de vraag hoe je aan die vrijheid het beste gestalte kunt geven, hoe je die thans moet verwezenlijken in de vrijheid van inrichting, en hij kiest daarbij voor „(—) een nieuwe oplossing en een zodanige inrichting van het onderwijs, dat enerzijds de vrijheid van richting aan zijn trekken komt, maar anderzijds ook de nieuwe eis van doelmatigheid en rechtvaardige verdeling van kansen. Dit laatste vraagt om nieuwe vormen waarin de vrijheid van richting tot uitdrukking kan komen. Ook voor mij bestaat er in dit opzicht een grens. Namelijk daar waar de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen in het geding zou komen.” In dezelfde geest heeft hij ook gesproken bij de begrotingsbehandeling op 10 december 1975 in de Tweede Kamer.

Zeer zeker zullen we moeten denken aan nieuwe vormen en nieuwe oplossingen; dat zou óók noodzakelijk zijn geweest als Van Kemenade geen minister van Onderwijs was geworden. Maar bij dit interview wil ik toch wel de volgende kanttekeningen plaatsen:

1. De volledige zgn. pacificatie met betrekking tot de vrijheid van onderwijs vond niet honderd, maar pas ongeveer vijftig jaar geleden plaats. Omstreeks 1925 werd heel wat méér bereikt. Als de minister alleen wil uitgaan van de situatie van honderd jaar geleden — en die indruk wordt gewekt omdat hij bijna steeds alleen spreekt over de vrijheid van richting en niet over inrichting en stichting —, dan is mij dat veel te mager.
2. Verheugend was, dat in dit interview even de vrijheid van inrichting werd genoemd, maar dat was kennelijk maar een verspreking, want verder denkt de minister slechts aan de vraag hoe de vrijheid van richting aan haar trekken kan komen; hij erkent alleen een grens voor de waardebepaling of de identiteit van het onderwijs (dat is dus de richting) indien die in het geding zou komen.
3. De minister spreekt niet duidelijk uit, welk uitgangspunt hij wil hanteren bij het zoeken naar nieuwe vormen en nieuwe oplossingen. Het noemen van een enkele grens is niet voldoende. Daarmee wordt niet alleen de vormgeving op losse schroeven gezet, maar de gehele filosofie die aan de vrijheid van onderwijs ten grondslag ligt. En het verwijzen naar de nieuwe eis van doelmatigheid en rechtvaardige verdeling van kansen roept slechts vraagtekens op. Is doelmatigheid wel een nieuwe eis?

De Structuurnota en het vrijheidsbeginsel

De grote vraag is dus: hoe gaat een en ander gestalte krijgen? In de Structuurnota wordt nogal sterk de indruk gewekt, dat de vrijheid van onderwijs een vrijheid van de scholen is om zelf inhoud en vorm aan

het onderwijs te geven. Een vrijheid die dan gelijk zou zijn voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Een dergelijke zienswijze heeft meer te maken met de opvattingen over decentralisatie, d.w.z. het overlaten van beslissingsbevoegdheden aan lagere organen, in dit geval dus de gemeente en naar analogie de schoolbesturen (een gemeentebestuur is immers tevens schoolbestuur), dan met de beginselen van de grondwettelijke vrijheid. In de decentralisatiegedachte wordt de vrijheid van onderwijs voor het bijzonder onderwijs „gelijkgeschakeld” met de vrijheid die gemeenten hebben of krijgen in het kader van de decentralisatie van de taken van het Rijk. Dat zou betekenen dat naarmate een meer centralistisch beleid zou worden gevoerd (en daar valt heel wat over op te merken), niet alleen de vrijheid van de gemeenten in het gedrag komt, maar ook en in gelijke mate die van het bijzonder onderwijs. Een niet te verteren zaak.

De grondwettelijke vrijheid van onderwijs is echter *van een geheel andere orde*: zij wordt *rechtstreeks* aan de Grondwet ontleend en is *niet* een afgeleide vrijheid van decentralisatie van bevoegdheden. Het bijzonder onderwijs een gedecentraliseerde rijkstaak — dat zou al te dol worden!

Toch wordt die indruk gewekt in de Structuurnota. Zo sterk zelfs, dat het Tweede-Kamerlid Van Ooyen (PvdA) in de eerste openbare commissievergadering over deze nota, op 10 november 1975, er prompt is ingelopen door nog eens te benadrukken dat ook voor het openbaar onderwijs de vrijheid van onderwijs geldt; daarbij beriep hij zich op artikel 208 van de Grondwet, omdat daarin staat dat het geven van onderwijs vrij is. Dat staat inderdaad in het tweede lid van artikel 208. Maar in het derde lid staat ook dat het openbaar onderwijs bij de wet geregeld dient te worden. De minister moest in het debat tijdens de openbare commissievergadering dan ook erkennen dat er verschil bestaat tussen de decentralisatie-aspecten bij het openbaar onderwijs, die niets te maken hebben met de vrijheid van onderwijs zoals bedoeld in artikel 208 van de Grondwet, en de vrijheid van onderwijs waarop het bijzonder onderwijs zich kan beroepen als zijnde een autonome vrijheid.

Bij de daarop volgende discussie over de taak en de functie van de openbare school was het opvallend dat de minister de positie van de openbare school aan het verbijzonderen was. Ten eerste door op te merken dat de publiekrechtelijke vorm niet noodzakelijk is. Ook de motiveringen van de minister op grond waarvan voor de openbare school zou kunnen worden gekozen, waren daarvoor aanwijzingen. Ik wil hier slechts opmerken dat wanneer het al ooit de bedoeling is geweest het openbaar en het bijzonder onderwijs onder één paraplu te vangen, men niet moet denken dat wellicht een tweede poging kan worden ondernomen door te trachten dit te bereiken langs de weg van verbijzondering van het openbaar onderwijs. Ook deze vorm van inkapseling is verwerpelijk.

Overigens is het ook opmerkelijk hoe volhardend de PvdA zich vastbeet in de gedachte dat het bijzonder onderwijs niet anders is dan een bepaalde vorm van gedecentraliseerd bestuur, een gedecentraliseerde rijkstaak, hetgeen moge blijken uit de discussie op 17 november 1975 tijdens de parlementaire behandeling (in een openbare commissievergadering) van de *Nota Planning van het hoger onderwijs*². Deze nota bevat onder meer de volgende passages: „Deze beslissingsstructuur sluit aan bij de situatie in Nederland waar de onderwijstaak — rekening houdend met de specifieke behoefte en de eigen aard van de verschillende onderwijsinstellingen — in gedecentraliseerde eenheden wordt uitgevoerd. (—) Het spreekt daarbij vanzelf, dat gedecentraliseerde instellingen een grote verantwoordelijkheid dragen, waaruit de daarbij behorende zeggenschap voortvloeit.”

Het is wel zeer merkwaardig, dat in deze nota zonder enige restrictie een dergelijke omschrijving wordt gegeven. Het lijkt wel symptomatisch. Of was het toch een vergissing? Maar dan zeker een Freudiaanse vergissing. In ieder geval heb ik tijdens de openbare commissievergadering enige kritische kanttekeningen gemaakt, hetgeen gelukkig tot resultaat had, dat staatssecretaris *Klein* de gewraakte tekst onmiddellijk terugnam. Het Kamerlid *Kolthoff* (PvdA) was echter kennelijk zo rolvast, dat hij zich nog niet had aangepast aan een nieuwe conceptie, en reageerde in de trant van: dat we vorige week (in de openbare commissievergadering van 10 november 1975 over de Structuurnota) het woord decentraliseren in dezelfde zin hadden gebruikt en dat er toen geen misverstand had bestaan. Hij zei nog: „Ik kan mij vergissen.” Nu, hij vergiste zich.

Vrijheid van stichting en van inrichting

Voorlopig is het verheugend dat de minister heeft erkend dat er verschil bestaat tussen decentralisatie en de vrijheid van onderwijs. Anders zou het terugbrengen van de vrijheid van onderwijs tot louter een zaak van de vrijheid van richting, met voorbijgaan van de vrijheid van inrichting en stichting, wel al te gemakkelijk zijn geweest. Immers, inrichting en stichting zouden dan volledig vallen onder centrale, door de overheid te stellen regels; alleen de vrijheid van richting zou dan overblijven.

Dat het daarom gaat, blijkt wel uit het feit dat de minister in de Structuurnota met geen woord rept over de vrijheid van inrichting en de vrijheid van stichting, en vervolgens zowel in de openbare commissievergadering van 10 november 1975 als bij de begrotingsbehandeling op 10 december 1975 betoogt geen betekenis te hechten aan deze vrijheden, omdat deze termen noch in de Grondwet noch in de organieke wetten voorkomen. In die commissievergadering was de minister nog van mening dat een en ander een uitvinding was van Pelosi en dus niet eerder aan de orde was gekomen dan in diens proefschrift „*Vrij onder-*

² Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 401, nrs. 1-2. Zie ook de bijdrage van J. L. M. Goossens in dit nummer. (Red.).

wijs" (1960) en dat het later was uitgewerkt in het hoofdstuk over onderwijs in „Welvaart, welzijn en geluk”³, dat in 1963 is verschenen.

Tijdens de begrotingsbehandeling bleek de minister echter achterhaald te hebben dat deze vrijheden reeds werden gehanteerd in een vijftal stellingen die in 1923 in katholieke kring waren opgesteld, ter verdediging van het systeem van de zgn. *Bevredigingscommissie* en de wet van minister *De Visser*. Je zou zo zeggen, daarmee is de relatie met de vrijheid van onderwijs, die door de Grondwetwijziging in 1917 haar voltooiing had verkregen, wel gelegd. Maar nee, de theorie van de drie vrijheden bleef voor de minister volstrekt apocrief, zoals hij het uitdrukte. Volgens zijn interpretatie waren de vijf stellingen van 1923 juist opgebouwd om aan te tonen dat de overheid een sturende invloed en verantwoordelijkheid mocht hebben. Iets wat ik niet zonder meer zou willen betwisten, maar het zou wel eens kunnen zijn dat in deze vijf stellingen daarmee tegelijkertijd ook de grenzen werden aangegeven die aan die sturende invloed en dito verantwoordelijkheid dienden te worden gesteld, en dan worden begrippen als vrijheid van inrichting en vrijheid van stichting of oprichting toch wel weer interessant.

Bij nalezing van deze vijf stellingen bleek dat dit inderdaad het geval is, zoals de volgende aanhalingen aantonen: „De overheid moet blijven binnen haar taak van waakster van het algemeen belang en van financiële verzorgster” (dus deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden). „Maar een zekere autonome sfeer wordt duidelijk genoeg aan de bijzondere scholen verzekerd. (—) Ook niet langs de weg van staatstoezicht en controle mag inbreuk gemaakt worden op de autonomie van het bijzonder onderwijs (—) Waar de overheid maatregelen neemt ten aanzien van het bijzonder onderwijs, heeft zij zich angstvallig te hoeden voor het overschrijden dier demarcatielijn. (—) Zelfs daar, waar de overheid zich bij haar voor de vrijheid van inrichting beperkende bepalingen houdt binnen de grenzen van de haar toekomende taak als waakster voor het algemeen belang en als financiële verzorgster van het bijzonder onderwijs, moet zij niet verder gaan dan noodzakelijk is.” Uitspraken die er niet om liegen.

Bovendien, deze vrijheden mogen dan wel niet letterlijk in de Grondwet te vinden zijn, maar impliciet is toch ook wel een en ander uit het bewuste Grondwetsartikel af te leiden. Artikel 208 van de Grondwet luidt als volgt:

- „1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der Over-

³ „Welvaart, welzijn en geluk; een katholiek uitzicht op de Nederlandse samenleving”; 5 dn., onder redactie van dr. J. A. Ponsioen, dr. G. M. J. Veldkamp en drs. W. K. N. Schmelzer; uitgegeven onder auspiciën van de Katholieke Raad van Overleg voor Sociaal-economische Aangelegenheden; uitg. Paul Brand, Hilversum/Antwerpen; 1960-1963.

heid, en bovendien, voor zover het algemeen vormend zowel lager als middelbaar onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van de onderwijzer, een en ander bij de wet te regelen.

3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van Overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
8. De Koning doet jaarlijks van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag geven."

Geëerbiedigd dienen te worden de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers, en wel „met name”; dat betekent dus dat hier geen sprake is van een limitatieve opsomming. Ook door de minister werd dat in de openbare commissievergadering en tijdens de begrotingsbehandeling op 10 december 1975 (hij gaf daarbij zelfs verschillende voorbeelden) erkend. Dat laat maar één conclusie toe: dat er meer ruimte is voor de wijze van inrichten van het onderwijs.

Eerbiediging dient volgens de Grondwet te geschieden „bij die regeling”. Welke regeling? Bij de regeling van de eisen. Welke eisen? De eisen van deugdelijkheid. Deze eisen dienen dus zodanig te worden gesteld dat er ruimte wordt gelaten voor de vrijheid van inrichting, zeker waar het gaat om de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers, maar (het zij nogmaals uitdrukkelijk gesteld) er staat „met name”; er is dus meer!

Interpretatie Grondwetsartikel

De minister denkt daarentegen aan een ontmoeting van twee eisen die in de Grondwet zijn vastgelegd, enerzijds de opdracht tot het stellen van deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden en anderzijds de opdracht de vrijheid van richting te eerbiedigen. De bewindsman zei in de openbare commissievergadering o.a.: „De wijze waarop die twee elkaar ontmoeten in concrete vragen met betrekking tot de inrichting en oprichting van ons onderwijs is de mate waarin de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting wordt gerealiseerd. De ontmoeting van die twee eisen in de Grondwet — verworvenheden zou men kunnen zeggen — namelijk enerzijds deugdelijkheidseisen en anderzijds eerbiediging van de vrijheid van richting, drukt zich uit in de concrete oprichtings- en inrichtingsoplossingen in ons onderwijs.” En even verder: „Ik meen dat het ook uit de wetspraktijk duidelijk is, dat dit voortdurend een ontmoeting is, het vinden van deugdelijkheidseisen en richtingsvrijheid”. En nog even verder: „Ik heb betoogd dat de Grondwet de ontmoeting zoekt tussen twee gegevenheden. Beide zijn opdrachten van de overheid. Enerzijds betreft het het zeker stellen van deugdelijkheidseisen en dus van een zodanig maatschappelijk functioneren van het onderwijs dat de leerlingen een deugdelijke opleiding krijgen. Anderzijds betreft het het daarbij eerbiedigen — ik ga zelfs wat verder, namelijk het zeker stellen — van de vrijheid van richting, van de mogelijkheid namelijk van mensen om in het onderwijs hun levens- en wereldbeschouwing, hun visie op mens en samenleving te laten doorklinken, te realiseren in het onderwijs.”

Bij de begrotingsbehandeling heeft de minister zich, zij het iets minder sterk, in soortgelijke bewoordingen uitgelaten. Hij sprak wat minder over de ontmoeting, al vermeldde hij die wel en wat meer over afweging. Zo zei hij o.a.: „De Grondwet vraagt met andere woorden van de wetgever niet meer, maar bepaald ook niet minder, dan tot een voortdurende afweging te komen tussen deugdelijkheid en vrijheid van richting. (—) De Grondwet plaatst de overheid, de wetgever bewust in een spanningsveld tussen deugdelijkheidseisen en te eerbiedigen vrijheid.” En even verder: „(—) Die afweging, dit vinden van een evenwicht tussen deugdelijkheid en vrijheid, tussen maatschappelijke eisen en eigen verantwoordelijkheid (is) voortdurend opnieuw geboden.”

Het is echter maar de vraag of je hier kunt spreken van een ontmoeting, van een afweging of van een spanningsveld. Dat komt doordat de minister uitgaat van de stelling dat de vrijheid van richting evenzeer een opdracht is voor de overheid. Hij zegt immers dat hij verder gaat dan eerbiediging; hij wil de vrijheid van richting ook „zeker stellen”. In de openbare commissievergadering zei hij bovendien dat de vrijheid van richting een zorg dient te zijn van de overheid. Waarop ik interrumpeerde met de opmerking dat eerbiediging en zorg twee verschillende zaken zijn. De Grondwet gaat uit van eerbiediging, en het gaat mij te

ver dat uit te leggen als een opdracht om ook die vrijheid even en *passant* te regelen. Overigens een typisch socialistische opvatting: alles, zelfs de vrijheid, te willen regelen.

„Eisen van deugdelijkheid” en subsidievoorwaarden

Zó gereguleerde vrijheid is geen vrijheid meer. Ik zie die opdracht of die eisen aan de overheid met betrekking tot de vrijheid van richting dan ook niet zitten. Er kan ook geen sprake zijn van een ontmoeting of een afweging. De vrijheid van inrichting wordt inderdaad beperkt door het stellen van eisen van deugdelijkheid. Wat echter afgewogen moet worden, is in hoeverre het redelijk is deze eis te stellen, in hoeverre er inderdaad sprake is van deugdelijkheid. Gezien de gewenste terughoudendheid, wat ook door de minister wordt erkend, is het belangrijk om na te gaan of het in verband met de deugdelijkheid absoluut noodzakelijk is de eis te stellen, en dat is dan de afweging. Dat hier sprake is van criteria die niet altijd vastliggen, maar aangepast dienen te worden aan de omstandigheden, aan de eisen des tijds, is voor mij zonder meer vanzelfsprekend; in zoverre kan men inderdaad spreken van een spanningsveld.

Telkens opnieuw zullen we de eisen van deugdelijkheid bij de aan de orde zijnde wetgeving moeten beoordelen en afwegen tegen de dwingende noodzaak van die deugdelijkheid, omdat zij nu eenmaal een aantasting van die vrijheid betekenen. Maar we hebben niet telkens opnieuw de vrijheid van richting te beoordelen, die dient niet steeds aangepast te worden. Die hebben we te eerbiedigen; niet minder, maar ook niet meer. Het gevaar dat de heer *Joneling* (GPV) bij de begrotingsbehandeling vreesde, nl. dat de eisen van deugdelijkheid danig opgeschroefd kunnen worden omdat deze eisen met gewone meerderheid bij wet kunnen worden vastgesteld, is enerzijds wel begrijpelijk. Aan de andere kant is er toch de geruststelling dat de wetgever niet in strijd mag handelen met de Grondwet; dat wil dus zeggen, dat hij bij het vaststellen van nieuwe eisen van deugdelijkheid de vrijheid van richting heeft te eerbiedigen.

Met de subsidievoorwaarden is het wel enigszins anders gesteld dan met de eisen van deugdelijkheid, omdat deze voorwaarden niet de inhoudelijke vrijheid kunnen betreffen. Maar toch zullen we telkens opnieuw ook de subsidievoorwaarden bij de aan de orde zijnde wetgeving moeten beoordelen en afwegen tegen de dwingende noodzaak van doelmatigheid, omdat het nu eenmaal een aantasting van de vrijheid van oprichting betekent. Er is mijns inziens geen sprake van een ontmoeting of een afweging van de eisen en de voorwaarden tegenover de vrijheid, net zo min als er sprake is van twee opdrachten. De vrijheid is er; zij bestaat zowel voor richting, inrichting als oprichting, en zij wordt begrensd door de wet, waarin de eisen van deugdelijkheid en de subsidievoorwaarden zijn vastgesteld. De eisen van deugdelijkheid

en de subsidievoorwaarden dienen dan ook tot het strikt noodzakelijke beperkt te blijven, omdat zij anders de vrijheid te veel zouden aantasten. Ik zou dan ook willen spreken over de grenzen die aan die vrijheden worden gesteld, in plaats van over ontmoeting. Door de eisen van deugdelijkheid en de subsidievoorwaarden worden de grenzen bepaald, buiten die grenzen is het bijzonder onderwijs volledig vrij.

Trouwens, ook minister *Cort van der Linden*, die door minister *Van Kemenade* bij de begrotingsbehandeling werd aangehaald, sprak over grenzen, en wel als volgt: „Men kan de vrijheid van onderwijs vooropstellen en de grens der gelijkheid zoo hoog trekken, dat de eischen van deugdelijkheid alle beteekenis verliezen. Maar men kan ook beginnen met de gelijkheid en de grens zoo laag te trekken, dat de vrijheid van onderwijs te eenenmale verloren gaat. Het komt er op aan waar de grens getrokken wordt tusschen de vrijheid van richting en de gelijkheid van eischen. Dit is het probleem, dat men moet oplossen, maar wie zal daar arbiter in zijn? Niet de wet, maar wie de wet maakt: de wetgever.”

Vasthouden aan vrijheid van stichting en inrichting

Er zijn twee belangrijke redenen om vast te houden aan het bestaan van de vrijheid van inrichting en oprichting. De eerste reden houdt verband met de consequenties van een eventueel te voeren centralistisch beleid. Op zijn minst zou daarover met betrekking tot het beleid van de huidige minister een uitvorige discussie kunnen worden gevoerd. Indien geen vrijheid van inrichting of oprichting wordt erkend, kunnen bij een centralistisch beleid de eisen van deugdelijkheid en de subsidievoorwaarden zodanig worden opgeschroefd, dat er geen enkele vrijheid meer te bespeuren valt. Men bombardeert eenvoudig alles tot deugdelijkheid of tot doelmatigheid en men is er uit. Alleen het criterium vrijheid van richting is dan nog geldend. De minister sprak er in de openbare commissievergadering dan ook alsmaar over, „dat de vrijheid van richting betrekking heeft op het recht om in het onderwijs de eigen levensovertuiging en de eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te kunnen brengen. (—) In het belang van de mogelijkheid om ook in de toekomst vragen, mogelijkheden van levens- en wereldbeschouwing in ons onderwijs tot uitdrukking te brengen.” Alles wordt dus gerelateerd aan de richting, aan levens- of wereldbeschouwing. Wellicht kan dat nog gaan betekenen dat het stichten van scholen met een eigen onderwijskundige methode of louter pedagogische motieven tot de onmogelijkheden gaat behoren.

Een stelsel van onderwijsvrijheid dat beperkt blijft tot de richting, zonder inrichting en oprichting, geeft aan het kennelijk toch al te verleidelijke systeem van het centralisme te veel kansen. Dan is het hek van de dam: men kan geen afwijkende scholen meer stichten, alles wordt centraal geregeld, via de wet, of — erger nog — krachtens de wet, en we

groeien vanzelf naar een uniform en nivellerend onderwijsstelsel toe. Dat is alleen al uit onderwijskundig oogpunt onaanvaardbaar.

Om misverstanden te voorkomen: de overheid heeft wel het recht om vast te stellen of er zes of acht jaar basisonderwijs wordt gegeven, of er een mavo- of havo-school in de wet moet komen en dus ook of er een middenschool of bovenschool moet komen. Dat moet dan allemaal wel bij wet geregeld worden, maar het zijn gewoon deugdelijkheidseisen, die altijd al bij wet zijn vastgesteld. Onze gehele onderwijsstructuur ligt immers volledig in wetten vast, ook voor het bijzonder onderwijs. Iets anders is het als het bijvoorbeeld gaat om de inrichting van de middenschool. Maar daar hebben we dan de vrijheid van inrichting weer, die evenals de vrijheid van oprichting onomstotelijk erkend dient te worden.

Een tweede reden om vast te houden aan de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting, is de onzekerheid over de wijze waarop in de toekomst de toetsing van de vrijheid van richting wel eens zou kunnen gaan plaatsvinden. Absoluut dient vermeden te worden dat men zou kunnen gaan zeggen, dat alleen maar rekening gehouden hoeft te worden met de richting in de zin van: alleen de vrijheid van richting dient gewaarborgd en geëerbiedigd te worden. Minder zorgvuldige lieden zouden dan wel eens op het idee kunnen komen, dat op alle scholen aandacht moet worden geschonken aan alle mogelijke levens- en wereldbeschouwingen, aan diverse visies op mens en samenleving. In hun naïviteit of onzorgvuldigheid zouden ze dan kunnen denken dat met één type school kan worden volstaan. Immers, zo zal gezegd worden, gezien de grote pluriformiteit zijn er zoveel visies dat daar toch allemaal geen afzonderlijke scholen meer voor kunnen worden gesticht, en tegelijkertijd zijn we dan ook nog van de zuilen af. Misschien zijn er dan zelfs nog dwazen die een dergelijke uniforme, algemeen voorgeschreven school menen te kunnen verdedigen met een beroep op de Grondwet, omdat geen aantasting van de vrijheid van richting plaatsvindt; want, zo zeggen ze dan, alle richtingen komen in de school aan bod.

Wanneer we ons alleen baseren op de vrijheid van richting, bestaan er te veel risico's dat we verzeild raken in avonturen die wel eens bedacht zouden kunnen worden. Het moet niet mogelijk zijn, dat men allerlei constructies, verbanden, gemeenschappen, netwerken enz. gaat uitdenken, waarin dan zogenaamd de vrijheid van richting volledig wordt gewaarborgd, gegarandeerd en veiliggesteld, omdat daaraan dan op een of andere manier — en wie weet hoe dwaas — aandacht zal worden geschonken. Men mag niet met een beroep op de Grondwet kunnen beweren dat de vrijheid van onderwijs overeind blijft omdat immers aan de vrijheid van richting is gedacht.

Indien alleen nog maar de vrijheid van richting overblijft en daaraan niet onlosmakelijk de vrijheid van inrichting en die van oprichting verbonden blijven, vrees ik dat men met de toetsing van de richtingsvrijheid

alle kanten uit kan. De vreemdste constructies kunnen dan worden uitgedacht, met slechts als resultaat dat de eigenheid en de zelfstandigheid van het bijzonder onderwijs voorgoed zullen verdwijnen. Ik zeg niet dat het gebeuren zal, maar alleen al de mogelijkheid daartoe dient zonder meer uitgesloten te worden, en dat kan uitsluitend door niet alleen onverkort aan de vrijheid van richting als het verworven recht van de schoolstrijd vast te houden, maar ook aan de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting. Het is niet aan de overheid om de vrijheid van richting te regelen of gestalte te geven, en dat brengt mij weer terug op het punt dat minister *Van Kemenade* ook in de eerbiediging van de vrijheid van richting een opdracht ziet.

Vrijheid van richting - geen taak voor de overheid

Aan hetgeen de minister hierover in de eerder genoemde commissievergadering en bij de begrotingsbehandeling heeft gezegd, kunnen we merken hoe dicht de minister al het punt genaderd is waarop hij de overheid wil laten regelen hoe de vrijheid van richting gestalte moet krijgen. Hij zei in de openbare commissievergadering a.o.: „De pluriformiteit eist, juist op grond van het beginsel van de vrijheid van onderwijs, neergelegd in onze Grondwet, erkenning van de pluriformiteit in levensbeschouwelijk opzicht en ook in maatschappelijk opzicht. (In verband met) de vraag of deze pluriformiteit in ons systeem voldoende tot haar recht zal komen, moeten wij de vraag stellen — ook de overheid moet zich deze vraag stellen: de Grondwet spreekt hierover — of het wel zo is, dat in ons veld met scholen deze pluriformiteit tot uitdrukking kan komen. (—) In die zin vind ik dat ook de overheid hoedster is van de vrijheid van onderwijs en dat haar dat mede in het vijfde lid (van artikel 208 Grondwet) als opdracht is gegeven.”

En bij de begrotingsbehandeling sprak de minister o.m. over „verschillen in visie op mens en samenleving, die mensen en hun opvoedend handelen soms meer onderscheiden van hun geloofsgenoten dan van personen met een andere of geen geloofsovertuiging. Ook deze verscheidenheid, ook deze gezamenlijk gedeelde visies dienen gerespecteerd te worden en dienen in het onderwijs tot uitdrukking te kunnen komen.” Even verder: „In het licht van de opdracht die de Grondwet ons geeft, moet dan ook in de toekomst de vraag worden gesteld, of de historisch begrijpelijke institutionalisering en regeling van de gestalte van de vrijheid, van de wijze waarop de vrijheid in onderwijsvoorzieningen tot uitdrukking is gebracht, thans nog wel aan nieuwe groeperingen dezelfde mogelijkheid tot realisering van deze vrijheid biedt en of — onbedoeld en impliciet, maar in feite — hieraan belemmeringen worden gesteld.”

Het is opmerkelijk hoezeer minister *Van Kemenade* ook de andere kant van de medaille wil regelen, d.w.z. niet alleen het vaststellen van deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden bij de wet (waarbij erkend

moet worden, dat deze criteria steeds aangepast zullen moeten worden aan de eisen des tijds), dat hij zelfs niet alleen het bestaan van de vrijheid van inrichting en de vrijheid van oprichting ontkent (waardoor de deugdelijkheidseisen en de subsidievoorwaarden nauwelijks afgeremd worden of ergens een begrenzing vinden), maar ook nog wil regelen op welke wijze de richting in het kader van de vrijheid van richting, richting mag zijn.

Ik ben geneigd te zeggen: als een groep mensen, hoe heterogeen ook — dat gaat de overheid overigens helemaal niet aan —, een onderwijsvoorziening aanvraagt en zij voldoen aan de deugdelijkheidseisen en de subsidievoorwaarden, dan heeft de overheid dat maar te accepteren. Welke overwegingen er toe hebben geleid dat een bepaalde groepering een onderwijsvoorziening aanvraagt, dient voor de overheid irrelevant te zijn. Of dat nu te maken heeft met een of andere levens- of wereldbeschouwing, gaat de overheid al evenmin aan. De mensen dienen uit te maken, op welke gemeenschappelijke basis zij willen beginnen aan een onderwijsvoorziening. Als men voldoet aan de eisen van deugdelijkheid en aan de subsidievoorwaarden, dient men recht te hebben op een onderwijsvoorziening. De overheid kan deugdelijkheidseisen en subsidievoorwaarden stellen, maar daar blijft het dan ook bij. In de samenleving dient door de mensen zelf gestalte te worden gegeven aan de vrijheid van richting. In het verleden hebben we trouwens toch ook geaccepteerd dat zeer kleine minderheden niet een eigen onderwijsvoorziening konden realiseren. Waarom dan nu zo'n ophef?

Als er nu specifieke groeperingen zijn die niet aan een eigen onderwijsvoorziening toe komen, laten ze zich dan bundelen zodat ze wel kunnen voldoen aan de subsidievoorwaarden, of zodat ze representatief zijn om mee te kunnen doen aan bepaalde procedures. Er zijn wel meer groeperingen geweest, die op grond van het feit dat ze nu eenmaal gering in aantal waren, niet konden komen tot eigen onderwijsvoorzieningen. Dat hebben we in het verleden geaccepteerd en dat zal ook in de toekomst dienen te gebeuren. Natuurlijk kan de overheid iets doen aan de subsidievoorwaarden. Door de voorwaarden te verlichten ontstaan er meer mogelijkheden tot realisering van onderwijsvoorzieningen. Maar het sleutelen aan de subsidievoorwaarden is dan ook het enige wat de overheid kan doen. En eventuele andere subsidievoorwaarden zullen uiteraard ook voor alle groeperingen geldig zijn.

Vrijheid van inrichting en verzorgingsstructuur

Tot slot nog enkele opmerkingen over de vrijheid van inrichting. Deze is dáárom in dit stadium zo belangrijk, omdat we hoe langer hoe meer een aantal bovenschoolse zaken gaan regelen, mede ook door de Structuurnota. Toen de vrijheid van onderwijs in de Grondwet werd geregeld, bestonden er alleen scholen en niemand heeft toen kunnen denken of vermoeden dat er ook in het onderwijs een stuk schaalver-

grotting zou optreden. Inmiddels hebben we de ontwikkeling gezien van de schoolbegeleidingsdiensten, pedagogische centra, de Stichting voor de Leerplanontwikkeling, de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, en het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling — kortom, van de gehele verzorgingsstructuur. Ook hier hebben we te maken met onderwijs, en met de vrijheid van onderwijs, die toevallig niet bij de voordeur van de school ophoudt.

Het bijzonder onderwijs zou met recht en met reden eigen voorzieningen voor een verzorgingsstructuur van de overheid kunnen verlangen. Daarmee zou de vrijheid van onderwijs en de daarmee samenhangende vrijheid van inrichting niet in het gedrang komen. Men is echter bereid uit overwegingen van beperkte financiële midelen en beperkte mankracht samen te werken. De meeste voorzieningen in de verzorgingsstructuur zijn dan ook opgebouwd vanuit die samenwerkingsgedachte. Maar op welke manier wordt nu de vrijheid van inrichting veiliggesteld? De verzorgingsstructuur grijpt dikwijls diep in de inrichting van het onderwijs in. Kan het bijzonder onderwijs zijn eigen verantwoordelijkheid nu waarmaken binnen die verzorgingsstructuur?

De vrijheid van inrichting kan alleen behouden blijven indien het bijzonder onderwijs op een zodanige manier kan participeren in de verzorgingsstructuur, dat zijn zelfstandigheid en eigenheid behouden kunnen blijven, dat derhalve de samenwerking met de andere partners — dus met het openbaar onderwijs — op voet van gelijkheid zal kunnen geschieden, en dat het bijzonder onderwijs zijn verantwoordelijkheid zal kunnen dragen door te kunnen beschikken over medebeslissingsbevoegdheid. Als hieraan niet kan worden voldaan, dan doet het bijzonder onderwijs er verstandig aan alsnog aanspraak te maken op een volledig eigen organisatie van de verzorgingsstructuur.

Bij de verdere behandeling van de Structuurnota in de Tweede Kamer zal getracht moeten worden meer duidelijkheid te verkrijgen over de standpunten met betrekking tot de vrijheid van onderwijs, vooral die van de minister. Maar allereerst zullen er principebeslissingen moeten worden genomen ten aanzien van de verzorgingsstructuur, alsmede de advies- en overlegstructuur. En dat zou wel eens verstrekken gevolgen kunnen hebben.

De examenproblematiek

J. W. Solberg*

Inleiding

Ieder jaar opnieuw zijn honderdduizenden kandidaten en hun ouders, duizenden leraren en examinatoren betrokken bij de „operatie examen”. Het is dan ook geen wonder dat in de tijd dat de ene Nederlander de ander examineert, in de dag- en weekbladen doorlopend aandacht gevraagd wordt voor dit gebeuren en meer speciaal voor de kwalijke kanten ervan: slecht geformuleerde opgaven, aanvechtbare correctienormen, het decimale-cijfersysteem, waardoor een kandidaat op 0,1 (of eigenlijk zelfs op 0,05) kan zakken, de rigoureuze beslissingsregels, de afname van herexamens in augustus, bepaalde examentechnieken (meerkeuze-toetsen bijvoorbeeld) enz., enz.

Alleen al op grond van de jaarlijks losbarstende kritiek kan men spreken van een examenproblematiek. Met nog veel meer recht kan men dat doen omdat het niet alleen gaat om incidenten die de uitvoering van iedere regeling nu eenmaal vergezellen, maar omdat de regelingen zelf en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten aanvechtbaar zijn op grond van nieuwe onderwijskundige, examenkundige of maatschappelijke inzichten.

Terwijl het niet moeilijk valt een vele bladzijden beslaande lijst van Nederlandstalige publikaties over acute detailproblemen op te stellen¹, zijn de publikaties die zich met dieper liggende vragen bezighouden, bijzonder schaars. Bovendien krijgen ze niet de aandacht die ze verdienen: dat geldt bijvoorbeeld voor het werk van *prof. dr. A. D. de Groot*² op dit terrein en in nog sterkere mate voor de „Examennota” van een breed samengestelde ambtelijke werkgroep DGO/IGO onder

* Drs. Solberg is directeur van het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling te Arnhem en voorzitter van de Stuurgroep Onderwijs en Wetenschappen van het Centrum voor Staatskundige Vorming. (Red.).

¹ Men zie bijvoorbeeld een discussienota, opgesteld door de Commissie Eindexamens van OMO-rectoren: „Naar een beter eindexamen - voorstel tot oplossing van enkele knelpunten in de huidige regeling”; OMO-cahier IX (Ons Middelbaar Onderwijs, Tilburg; 1975). Dit cahier bevat een literatuuropgave die negen bladzijden bestaat.

² In publikatie 3 van de Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs: „Selectie voor en in het hoger onderwijs - een probleemanalyse” (Den Haag, 1972) besteedt prof. De Groot veel aandacht aan examens, soorten examens, functies van examens, examenprogramma's, enz. In Politiek perspectief, januari-februari 1973, werd dit „Selectierapport” besproken door schrijver dezes, op pag. 75 e.v. Men zie in hetzelfde nummer van Politiek perspectief: J. W. Solberg, „Selectie voor, in en door het onderwijs”.

voorzitterschap van *W. H. Weekenborg* (toen verbonden aan het bureau van de IGO)³.

Het gevoel dat de principiële discussie bijna angstvallig vermeden wordt, is dan ook slechts moeilijk te onderdrukken. Er wordt wel een aanzet gegeven (zie de bovengenoemde „Examennota”), maar daarna volgt er weer stilzwijgen. Zo werd ongeveer tien jaar geleden door de toenmalige bewindslieden al gesproken over een op te richten examenraad, maar hij is er nog steeds niet, ondanks het feit dat nu reeds vanaf 1970 een van jaar tot jaar groeiend bedrag voor een Examenraad Algemeen Voortgezet Onderwijs op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen prijkt. En nu laat de door het departement voor het najaar van 1974 aangekondigde examennota ook al weer op zich wachten, en dat bij een minister die in een hoog tempo discussie- en beleidsnota's produceert. Als excuus kan in dit geval gelden de tussentijdse vervanging van *dr. Veerman* door *drs. De Jong* als staatssecretaris. Maar het is wel typerend dat de nieuwe staatssecretaris binnen enkele maanden komt met een „Nota met betrekking tot knelpunten in de eindexamenregeling vwo, havo en mavo”⁴; deze echter „beoogt niet de examenproblematiek ten principale te behandelen”; „dat zal later in een andere nota gebeuren”. Men is geneigd te vragen: hoeveel later?, en: welke voorbereidingen zijn inmiddels getroffen voor het opstellen van die nota?

Intussen is het de moeite waard enige aandacht te besteden aan de genoemde „Knelpuntennota”. Dat zal gebeuren in paragraaf 2. Maar — er werd in het voorgaande reeds op gewezen — er zijn dieper liggende vragen. Zonder ook maar naar volledigheid te streven, zullen in de paragrafen 3 t/m 6 enige gedachten worden neergeschreven die wellicht een principiële discussie op gang kunnen brengen. Het gaat veelal slechts om vragen waarop, in het kader van een examennota, uitvoerig zou moeten worden ingegaan.

2. Knelpunten

De reeds eerder genoemde „Knelpuntennota” heeft bij het onderwijs een gunstig onthaal gevonden, dit in tegenstelling tot de ministeriële nota's, die doorgaans een golf van kritiek losslaan. *Koster*⁵ spreekt van een „compact stuk, helder en vlot geschreven en zeer volledig in de opsomming van al wat aan de orde is”.

In de nota wordt veel aandacht besteed aan de tijdstippen waarop de examens worden afgenomen: vooral op de herexamens in de tweede helft van augustus is veel kritiek. Daarom wordt voorgesteld de herexamens in het vervolg vóór de zomervakantie af te nemen. In de

³ Examennota (z.p.), mei 1972 (IGO: Inspecteur-generaal van het onderwijs; DGO: Directeur generaal voor het onderwijs).

⁴ Directie Algemeen Voortgezet Onderwijs; ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Den Haag; oktober 1975.

⁵ E. H. G. J. Koster: „Knelpuntennota”, in: Weekblad voor leraren, 27 november 1975, pag. 739 e.v.

paragraaf over de „tijdvakken van de examens”, waaraan 9 van de 23 bladzijden van de nota worden besteed, komt verder de duur van de examensperiodes aan de orde, evenals de vraag binnen welke termijn aan een kandidaat de uitslag moet worden meegedeeld. In deze paragraaf worden tevens enkele punten aan de orde gesteld die los staan van de tijdsplanning, als daar zijn:

- de conclusie op pag. 8: „Elke kandidaat mag voor alle vakken tweemaal (in een nader aan te duiden tijdvak) schriftelijk eindexamen afleggen. Daarbij telt het hoogste cijfer dat behaald is. Bij regels voor slagen en zakken vervalt de herexamenregel”;
- de keuze „voor absolute normering vooraf” (pag. 10).

Behalve de „tijdvakken van de examens” worden als knelpunten in de nota nog genoemd:

- de gecommiteerden;
- versoepeling van de voorschriften voor schoolonderzoek;
- het opstel;
- de wenselijkheid om een beroepsinstantie in het leven te roepen;
- de cijfergeving, waarbij de nota tot de conclusie komt dat het systeem van de decimale cijfers gehandhaafd dient te worden;
- de mogelijkheid om ook bij havo en mavo een extra, dus zevende, examenvak te kiezen;
- de organisatiestructuur van de Commissie Vaststelling Opgaven.

Over al deze punten worden wat gedachten, meningen en beweringen neergeschreven, waarna conclusies worden getrokken. Ook worden soms mogelijkheden genoemd die bij latere overwegingen moeten worden betrokken, welke niet of amper met de voorafgaande beschouwingen samenhangen: ten aanzien van het opstel bijvoorbeeld op pag. 16. De nota handelt vrijwel geheel over nieuwe uitvoeringsmaatregelen, waarover de betrokkenen (in het onderwijs) hun mening kunnen geven, waarna bekeken wordt welke wijzigingen worden ingevoerd. Het gaat om een louter pragmatisch opgezet stuk, maar daarmee hebben we nog steeds geen beleidsstuk, geen *philosophy of examination*. Zoals reeds aangekondigd komen in de volgende paragrafen enkele punten aan de orde die in zo'n *philosophy* zeker ter sprake zouden moeten komen: allereerst het begrip examen.

3. Omschrijving van het begrip examen

De term examen wordt in veel betekenissen gebruikt. Een eerste beperking brengen we aan door het woord in het volgende steeds op te vatten in de zin van *eindexamen*⁶.

⁶ Voor verschillende soorten examens, zie De Groot in het in noot 2 genoemde „Selectie-rapport”.

Opvallend is dat men in de toch vrij uitvoerige literatuur over examens maar zelden een definitie van het begrip examen tegenkomt. Gaat men af op de betekenis van het Latijnse stamwoord *examinatio*, dan levert de betekenis „zwerm” van dit woord weinig aanknopingspunten. Maar daarnaast vinden we zowel in de *Oxford Latin Dictionary* (Clarendon Press, Oxford; 1968) als in het *Beknopt Latijns-Nederlands Woordenboek* als betekenis: apparaat voor of proces van weging, balans, tongetje van een weegschaal. Naast „zwermen” worden voor het werkwoord *examinare* als betekenissen genoemd: (af)wegen (letterlijk en figuurlijk), in evenwicht brengen, en in oneigenlijke zin: onderzoeken, beoordelen. Deze laatste betekenis hebben ook het Franse woord *examiner* en het Engelse to *examine*. In de Middeleeuwen is het woord examen vooral een aanduiding voor een verhoor of onderzoek in een rechtszaak, vooral op de pijnbank („scerpe examinatie”).

In het Nederlands wordt thans onder het woord examen niet meer een onderzoek in algemene zin verstaan, maar heeft het een zeer speciale betekenis. In het *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* van Van Dale (1970) vinden we deze als volgt omschreven: „Onderzoek naar de kennis of kundigheden van iemand die naar een graad of een betrekking dingt of tot een school of een hogere klasse wenst toegelaten te worden, door ondervraging, hetzij mondeling of schriftelijk, of beide”; verder vinden we dan als aanvulling vermeld: „een examen afnemen, afleggen; examen doen; door een examen komen; mondeling, schriftelijk vergelijkend examen”. Een kortere omschrijving, die ook vrijwel alle wezens-elementen van het begrip examen bevat, vindt men al in het *Geïllustreerd Woordenboek der Nederlandse Taal* van R. K. Kuypers uit 1901 (Amsterdam): „onderzoek, ondervraging (teneinde zich te overtuigen van de bekwaamheid en de kennis van personen, die eene bevoegdheid wenschen)”.

De *Groot* (in zijn „Selectierapport”) verwijst naar de (oude) Hoger Onderwijswet en geeft als definitie van „het totale examen”: het totaal van alle eisen waaraan een gegadigde moet hebben voldaan om te slagen. Naast deze inhoudelijke, onderwijskundige definitie geeft hij een operationele omschrijving: „het toetsen van specifieke kennis en vaardigheden van gegadigden (examinandi) door daartoe bevoegde personen (examinatoren), teneinde na te gaan of de gegadigden aan de in het examenprogramma gespecificeerde exameneisen voldoen, en op grond daarvan te beslissen over hun toelating tot of afsluiting (c.q. diplomering) van een onderwijsprogramma of een onderdeel daarvan”. Voor een discussie over examenproblematiek is een operationele definitie een beter uitgangspunt dan de korte inhoudelijke omschrijving: een examen legt men af en neemt men af. Het bestaat uit een aantal „proeven van bekwaamheid”. De kandidaat krijgt opdrachten en moet op grond daarvan een aantal prestaties leveren. Op grond van vastgestelde prestatienormen en beslissingsregels wordt hem dan een bewijs

„van met goed gevolg afgelegd examen“ uitgereikt, waaraan bepaalde rechten of bevoegdheden kunnen worden ontleend. Het examen volgt altijd op een leerproces. Een van de rechten die men er soms aan verbindt, is de toelating tot een volgend onderwijsprogramma (zie bovenstaande definitie van *De Groot*).

Het voorgaande voert ons tot de volgende omschrijving van het begrip examen: een door een daartoe bevoegde instantie ingesteld onderzoek naar kennis, inzicht en vaardigheden van een kandidaat, die na een samenhangend geheel van leerprocessen, aan de hand van hem verstrekte opdrachten, een aantal prestaties moet leveren, op grond waarvan hem met inachtneming van bepaalde prestatie-eisen en beslissingsregels een bewijs (van met goed gevolg afgelegd examen) kan worden uitgereikt waaraan bepaalde rechten of bevoegdheden kunnen worden ontleend. Deze definitie biedt de mogelijkheid vrijwel alle belangrijke vragen te stellen die in een te ontwerpen examensysteem aandacht moeten krijgen. Voordat we daarop nog iets nader ingaan (in paragraaf 5), willen we eerst enige aandacht schenken aan de functies van het examen.

4. *Functies van het examen*

Blijkens de definitie verleent het (slagen voor een) examen bepaalde rechten en bevoegdheden: voor uitoefening van een beroep bijvoorbeeld (arts, accountant, leraar, politieagent, enz.) of voor het verrichten van bepaalde handelingen (het deelnemen aan het verkeer als bestuurder van een auto). Aan de hand van het diploma of certificaat dat men op grond van een examen verkrijgt, kan men zich legitimeren. In zulke gevallen functioneren examens en diploma's *in onze maatschappij*, waarin ze een *legitimerende functie* hebben. Maar examens functioneren ook *in school en schoolsysteem*. Via examens wordt nagegaan of de doelstellingen van het onderwijs zijn bereikt. In zoverre kunnen we spreken van een *evaluerende functie*⁷. Secundair hebben examens in de school ook een *doelstellende functie*, in zoverre ze concretisering zijn van algemeen geformuleerde doelstellingen. Zowel met deze doelstellende als met de legitimerende functie hangt samen de *motiverende functie* van het examen, allereerst naar de leerling toe, maar ook ten aanzien van de leraar. De legitimerende functie weegt voor ouders en leerlingen, maar ook voor leraren als regel het zwaarst: via het examen wil men een diploma en de daaraan verbonden rechten verwerven. Het diploma biedt in de maatschappij bepaalde mogelijkheden⁸, terwijl degene die zo'n diploma niet heeft, daarvan is uitgesloten: het examen heeft een *selecterende en eliterende uitwerking*. Door velen wordt dit als een bezwaar tegen examens aangevoerd.

⁷ Voor functies van het examen, zie ook: „Nota over het onderwijsbeleid“, bijlage IV van de memorie van toelichting bij de begroting 1973 van Onderwijs en Wetenschappen, pag. 18.

⁸ Prof. Posthumus noemde het ooit: een preferent aandeel in de maatschappij.

Een bezwaar dat eveneens vaak wordt gehoord tegen examens is, dat ze in (te) sterke mate de doelstellingen van het onderwijs bepalen. Er wordt alleen maar geleerd en onderwezen wat voor het examen van belang is. En omdat op het examen nu eenmaal niet alles gevraagd wordt, dreigen sommige belangrijke onderwijsdoelen in het gedrang te komen. In feite gaat het hier om de representativiteit van het examenprogramma voor het geheel van onderwijsdoelstellingen. Wil men dat examenprogramma en onderwijsprogramma elkaar (beter) dekken, dan hoeft dat overigens niet te betekenen dat alle proeven van bekwaamheid tijdens de officieel vastgestelde examendagen moeten worden afgelegd. Essentieel is namelijk niet *wanneer* deze proeven worden afgelegd, maar dat het voldoen eraan meetelt bij het nemen van de beslissing, in dat geval zou men met recht kunnen spreken, met *De Groot*, van een totaal examen. Hij omschrijft het begrip examenprogramma dan ook als: „de complete lijst van eisen — met bijbehorende bepalingen van plaats, tijd, opeenvolging, toetsingsmethoden (P- en H-onderdelen) — waaraan de gegadigde moet voldoen om te slagen”, en voegt er nog als toelichting aan toe dat het uitdrukkelijk niet alleen om het programma van de examendag gaat⁹.

Zowel om de selecterende en eliterende uitwerking van de examens in de maatschappij als om de druk die examens op het onderwijs en de kandidaat leggen¹⁰, zijn er herhaaldelijk stemmen opgegaan om ze af te schaffen. Onder meer is de wens daartoe uitgesproken in de vierde resolutie, aangenomen tijdens de ad-hoc-conferentie van 12 tot 14 september 1967 van de Europese ministers van Onderwijs in de *Raad van Europa*. Ook in het rapport „*Learning to be*” van de UNESCO-commissie¹¹ die onder voorzitterschap stond van *Edgar Faure*, wordt gepleit voor het afschaffen van eindexamens in de huidige vorm. In ons land is een suggestie in die richting gedaan bij de behandeling van de begroting 1973 van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Staatssecretaris *Veerman* heeft zich in 1974 bij de opening van een school eveneens uitgesproken voor het afschaffen van eindexamens.

Waar de behoefte aan legitimatie in onze maatschappij blijft, en zelfs toeneemt, is afschaffing van diploma's een weinig realistische oplossing. Een andere vraag is, of in het examensysteem niet vele verbeteringen moeten worden aangebracht: tegenstanders van examens richten zich als regel tegen examens *zoals we ze nu kennen*, tegen de concentratie van de examens in één korte periode, tegen de huidige beslissings-

⁹ In het „Selectierapport”, pag. 226. De Groot onderscheidt P- en H-onderdelen. Hij zegt (pag. 225): „P-onderdelen van het (totale) examen zijn onderdelen waarvoor objectieve, minimale prestatie-eisen kunnen worden vastgesteld; voor H-onderdelen is dit niet mogelijk; zij worden vastgesteld in termen van handelingen die de examinandus volgens bepaalde regels en beoordelingsnormen moet hebben verricht”.

¹⁰ M. C. Kirkland: „The effects of tests on students and schools”, in: *Review of Educational Research*, 41 (1971), pag. 313 e.v.

¹¹ F. Faure, F. Herrera, A. R. Kaddoura, H. Lopes, A. V. Petrovsky, M. Rahnama en F. C. Ward: „*Learning to be - The world of education today and tomorrow*”; UNESCO, Parijs/Londen, 1972.

regels, tegen bepaalde toetsingsmethoden, tegen de psychische spanningen die het examen bij de kandidaat oproept, enz., enz. Enige kernproblemen komen in de volgende paragraaf nog aan de orde.

5. Enige kardinale punten

De componenten van een examensysteem, waarop wij vooral onze aandacht zullen moeten richten, vinden we alle terug in de in paragraaf 3 gegeven definitie. Allereerst is er sprake van een onderzoek, en wel naar *kennis, inzicht en vaardigheden*, door welke toevoeging dit onderzoek onderscheiden wordt van bijvoorbeeld het medische, het psychologische of het antecedenten-onderzoek. Van het grootste belang is natuurlijk de vraag op welke kennis, welk inzicht en welke vaardigheden het onderzoek zich moet richten. Het formuleren van exameneisen, evenals trouwens van onderwijsdoelstellingen, gebeurt als regel zeer vaag, waardoor er vele interpretaties mogelijk zijn. Dit kan betekenen dat een examen geleidelijk een inhoud krijgt die voor velen niet acceptabel is, bijvoorbeeld: te sterk op *kennis* gericht zonder dat ook op inzicht wordt gelet. Een ander direct gevolg van de multi-interpretabele omschrijving is het opstellen van opgaven die volgens een groep experts redelijkerwijs niet door het gegeven examenprogramma worden gedekt: men denke slechts aan de enorme deining die het afgelopen jaar is ontstaan rond de eindexamenopgaven voor het vak economische wetenschappen voor het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs; een voorbeeld dat met tientallen andere aan te vullen is.

Bij het onderzoek dat examen heet, dient de kandidaat *bepaalde prestaties te leveren naar aanleiding van hem verstrekte opdrachten*. Zowel ten aanzien van de te leveren prestaties als van de te gebruiken vraagvormen zijn er vele mogelijkheden en derhalve ook kansen om een minder adequate keuze te maken c.q. van inzicht te verschillen. De te leveren prestaties mag men zeker niet beperkt denken tot het reproduceren van kennis. Ook zal de kandidaat inzicht en vaardigheden moeten tonen. Men kan o.m. denken aan het houden van een voordracht, het schrijven van een scriptie, een orkest dirigeren, het maken van een ontwerp, enz.; men zie de definitie die *De Groot* geeft van het totale examen (zie ook noot 9).

Juist rond de te gebruiken vraagvormen is de afgelopen jaren vaak een felle discussie gevoerd, vooral naar aanleiding van het steeds veelvuldiger toepassen van opgaven in de vorm van meerkeuze-vragen. Recentelijk werd nog een onderzoek naar de mening van de leraren over de examens voor tekstbegrip in deze vraagvorm ingesteld door het Research-instituut voor de Toegepaste Psychologie (RITP) aan de Universiteit van Amsterdam¹². Aan vraagvormen noemt *Mellenbergh* naast

¹² H. Wesdorp en C. Simons: „De eindexamentoetsen Moderne Talen - meningen van mavo/havo/vwo-docenten over de kwaliteit van de toetsen en de invloed ervan op het onderwijs”; RITP, Amsterdam; 1975.

opstelvragen: aanvulvragen, waar/onwaar-vragen, „matching“-vragen en meerkeuze-vragen¹³. Een zeer gedetailleerd overzicht van vraagvormen vindt men bij Rütter¹⁴. De vorm die men voor de opdrachten of vragen moet kiezen, hangt vooral af van de aard van de gedragvormen (prestaties) die men wil uitlokken. De laatste jaren heeft men zich in ons land steeds meer in deze materie verdiept, met als resultaat een groot aantal publikaties op dit terrein.

Het onderzoek wordt ingesteld door een daartoe bevoegde instantie. Ook hier duiken weer meteen vragen op: hoever gaan de bevoegdheden van de school, in hoeverre mag de minister op grond van deugdelijkheidseisen bepaalde voorwaarden stellen, in hoeverre is de maatschappij ook gerechtigd toezicht op examens te houden dan wel deze zelfs af te nemen?

Voor de discussie rond het aandeel van de school in de examens laait doorlopend op en demonstreert hoe verschillend over dit punt wordt gedacht. Opvallend is ook dat de systemen in ons land en andere landen zover uiteen lopen. In verschillende landen is het examen in veel sterkere mate een zaak van de school dan in ons land¹⁵. In andere landen daarentegen zijn extramurale examens een normale zaak: de college entrance examinations van het Educational Testing Service (ETS) in de Verenigde Staten zijn er een goed voorbeeld van. Stelt men externe tegenover interne examens¹⁶, dan is het van belang tevens te wijzen op de sterke internationalisering die plaatsheeft. Het testprogramma „Test of English as a Foreign Language“ (TOEFL) wordt over de gehele wereld afgenomen¹⁷. Ook verschillende Engelse examens (van Cambridge bijvoorbeeld) kan men in vele landen afleggen. In West-Afrika strekken de werkzaamheden van de West African Examinations Council zich uit over vier landen. Steeds belangrijker wordt het internationaal baccalaureaat¹⁸. Wellicht is uit deze internationalisering ook te verklaren het tot stand komen in 1975 van een verband tussen instituten die zich, over de hele wereld, met evaluatie bezighouden: de International Association for Educational Assessment (IAEA)¹⁹.

¹³ In: „Studiетоetsen construeren, afnemen, analyseren“, onder redactie van A. D. de Groot en R. F. van Naerssen; Den Haag, 1969; pag. 4-5.

¹⁴ Th. Rütter: „Formen der Testaufgabe - Eine Einführung für didaktische Zwecke“; München, 1973.

¹⁵ Men vindt enige gegevens over de schoolsystemen in de Verenigde Staten, Engeland en Wales, Zweden, West-Duitsland en de Sowjetunie in deel II van het „Selectierapport“.

¹⁶ Zie:

— G. de Landsheere: „Evaluation continue et examens - Précis de docimologie“, 2e druk; Brussel/Parijs, z.j. Op pag. 15 definieert De Landsheere „examens internes et examens externes“.

— K. Ingenkamp: „Pädagogische Diagnostik - Ein Forschungsbericht über Schülerbeurteilung in Europa: Trendbericht im Auftrag des Europarats in Strassburg“; Weinheim/Bazel, 1975. Op pag. 81-84 schenkt Ingenkamp aandacht aan „Externe vs. interne Examen“.

— J. W. Solberg: „Einige Gedanken über zentrale Prüfungen“, in: E. Bink, M. Herbig, J. W. Solberg en K. Weltser: „Beiträge zur 6. PAS-Test-konferenz“; Deutscher Volkshochschul-Verband, Frankfurt a.M.; 1974.

¹⁷ Het CITO (in Arnhem) verzorgt de organisatie voor Europa.

¹⁸ International Baccalaureate Office in Genève. Zie: Annual Bulletin, 1972, nr. 8.

¹⁹ Voorzitter is W. Turnbull (VS, Princeton N.J.), vice-voorzitter: I. Ayman (Iran, Teheran) en secretaris-penningmeester: J. W. Solberg (Nederland, Arnhem).

Bij het beslissen over slagen of zakken van de kandidaat wordt uitgegaan van bepaalde *prestatie-eisen* en worden bepaalde *beslissingsregels* gehanteerd. Ook hier moeten we weer volstaan met het aanduiden van de problemen die er liggen, en van de alternatieven waaruit een keuze kan worden gemaakt. Allereerst is er de vraag of de eisen waaraan de kandidaat moet voldoen om een voldoende te halen, vooraf moeten worden vastgesteld, dan wel nadat men (een centrale commissie bijvoorbeeld) van de resultaten (in een overzicht van de behaalde scores bijvoorbeeld) kennis heeft kunnen nemen. In het eerste geval spreekt men van een *absolute*, in het tweede geval van een *relatieve normering* ²⁰.

Als het gaat om beslissingsmodellen, kan men een gesloten model naast een open of half-open model onderscheiden. In de meeste eindexamenreglementen kennen we thans een gesloten model: er is precies aangegeven bij welke cijfercombinaties de kandidaat slaagt, bij welke combinaties hij is afgewezen en bij welke combinatie er een herexamen volgt. In het verleden kenden het gymnasium, de hbs en de mms een half-open beslissingsmodel: voldeed men aan bepaalde regels, dan was men reglementair geslaagd; voldeed men niet aan bepaalde minima, dan was men reglementair afgewezen; maar daartussen lag een brede marge van „bespreekgevallen”. Het onbevredigende van zo'n half-open model was, dat bij een bepaalde cijfercombinatie bij verschillende scholen, of in verschillende jaren of in geval van verschillende gecommiteerden, verschillende beslissingen konden worden genomen en ook inderdaad werden genomen. Een belangrijke vraag bij de keuze van een beslissingsmodel is ook of en in hoeverre een onvoldoende in het ene vak gecompenseerd kan worden door de voor andere vakken behaalde cijfers. In dit verband onderscheidt *Van Naerssen* naast een compensatorisch model conjunctieve en disjunctieve modellen ²¹. De keuze van zo'n model kan men weer moeilijk los zien van de vraag naar de functie van eventuele herexamens.

Tenslotte: aan het diploma zijn bepaalde rechten en bevoegdheden verbonden. Hier komt de vraag op in hoeverre dit terecht gebeurt: heeft een examenuitslag een zekere predictieve validiteit? Bestaat er enige samenhang tussen examenuitslag, resultaten bij verdere studie en beroepsuitoefening? *Ingenkamp* ²² wijst er op dat Europese onderzoeken tot nu toe geen aanwijzing hebben opgeleverd, „*dass die mit so hohem Prestige versehenen Universitätsexamen tatsächlich prognos-*

²⁰ Over dit punt voerden Wijnen en Warries een discussie in het Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie (NTvdP):

— E. Warries: „Het relatief meten van leerprestaties in het onderwijs”, in NTvdP, 25e jrg., pag. 429 e.v.

— W. H. F. W. Wijnen: „Betrekkelijkheid van de bezwaren tegen relatief meten van leerprestaties in het onderwijs”, in NTvdP, 26e jrg., pag. 135 e.v.

— E. Warries: „Het relatief meten van leerprestaties in het onderwijs: dupliek”, in NTvdP, 26e jrg., pag. 596 e.v.

²¹ R. F. van Naerssen: „Over optimaal studeren en tentamens combineren”; Amsterdam, 1970.

²² A.w., pag. 159.

tische Validität für den späteren Berufserfolg haben". Maar ook in de Verenigde Staten vond Hotyat²³ niet meer dan zeer geringe correlaties. Ingenkamp schrijft dan ook, nogal cynisch: „Es ist dann auch durchaus möglich, dass wir unsere Studenten mit Verfahren auswählen, die keinen Vorhersagewert für den Studienerfolg haben und dass eine Prüfung über den Studienerfolg entscheidet, die keinen Vorhersagewert für den Berufserfolg hat. Das Missverhältnis von Selektionsbürokratie und Forschung wird deutlich, wenn man sieht, dass wir bisher mit Forschungsergebnissen den Verdacht nicht widerlegen können, dass wir ständig mit falschen Methoden die falschen Menschen auswählen". En om dichter bij huis te blijven: „In Nederland komen examenprogramma's, die hun rechtvaardiging al lang overleefd hebben, vrij veel voor; niemand kan zich daar meer verantwoordelijk voor voelen", aldus De Groot²⁴. Hier ligt een immens werkterrein: het onderzoek naar het optimaliseren van de inhoudelijke en de predictieve validiteit van de gebruikte examen-systemen en -technieken.

Het belang van onderzoek is des te urgenter omdat ook hier in sterke mate internationalisering plaatsheeft: bij de toenemende internationale contacten en groeiende migratie komt de vraag op naar de gelijkwaardigheid van diploma's. De UNESCO heeft inmiddels een serie publikaties uitgegeven waarin deze problematiek centraal staat: „*Studies on international equivalences of degrees*"²⁵.

6. Besluit

Ieder jaar opnieuw zijn miljoenen Nederlanders direct of indirect betrokken bij een examengebeuren. Ieder jaar weer blijken er tekortkomingen bij de uitvoering. Het is van het grootste belang te proberen deze praktische problemen op te lossen en de regels zodanig te veranderen dat het aantal ontsporingen bij die uitvoering gering is. Maar uitvoeringsmaatregelen dienen gebaseerd te zijn op onderwijskundige, examenkundige en maatschappelijke uitgangspunten. Formulering van die uitgangspunten, beantwoording van de vraag in hoeverre bij bepaalde uitgangspunten uitvoeringsmodellen kunnen worden ontwikkeld, moet voeren tot een aantal alternatieve modellen. Toetsing van de uitgangspunten en evaluatie van gebruikte modellen en methoden eist studie en

²³ Aangehaald bij Ingenkamp, a.w., pag. 159.

²⁴ In: De Groot en Van Naerssen, a.w., pag. 24.

²⁵ Om er slechts enkele te noemen:

— In 1969 gaf de UNESCO uit het door Marcel de Grandpré samengestelde „Glossaire international - termes d'usage courant en matière de certificats d'études secondaires et de diplômes et grades de l'enseignement supérieur dans quarante-cinq pays".

— In 1971 verscheen, eveneens onder auspiciën van de UNESCO, van de hand van W. D. Halls: „International equivalences in access to higher education - A study of problems with special reference to selected countries".

— Samen met de IAU (International Association of Universities) gaf de UNESCO uit: „Access to higher education"; Vol. I: „Director's report by Frank Bowles"; Vol. II: „National studies".

— Eveneens gaf de UNESCO uit de door de IAU samengestelde publikatie: „Methods of establishing equivalences between degrees and diplomas".

onderzoek. In de huidige situatie kennen we de centrale examencommissies, die echter slechts een beperkte taak hebben. Bij de installatie van de Commissie voor mavo, havo en vwo zei de toenmalige staatssecretaris *Grosheide* ten aanzien van de werkzaamheden: „geen onderzoek naar methoden en technieken, maar slechts vaststelling van de opgaven en de organisatie van de schriftelijke examens”. Verder zei de staatssecretaris „het wel op prijs te stellen, als de commissie globaal en in algemene zin de evaluatie ter hand zou willen nemen”²⁶. De verschillende commissies hebben zich inderdaad tot deze werkzaamheden beperkt. Er is wel enige ontwikkeling: er is een centrale examencommissie voor het lager beroepsonderwijs. In zijn „Knelpuntennota” (pag. 21) stelt de staatssecretaris voor, deze commissie uit te breiden tot een commissie vaststelling opgaven voor de examens lbo en mavo-3/4. Daarnaast ziet hij een commissie vaststelling opgaven voor de examens havo en vwo, in een later stadium eventueel uitgebreid met mbo wat betreft de algemene vakken. Deze beide commissies vaststelling worden dan overkoepeld door een centrale examencommissie. Maar ook weer niet met de opdracht tot studie en onderzoek op het terrein van methoden en technieken. Helaas wordt niet eens meer gerept over een examenraad, die — zoals reeds eerder vermeld — tien jaar geleden al is aangekondigd en waarvoor al jaren gelden op de begroting zijn uitgetrokken.

Men zou misschien kunnen denken dat de minister hoort in het kamp van degenen die examens willen afschaffen. Niets is echter minder waar. „Ook in een meer geïndividualiseerde onderwijsopzet zullen (—) beoordeling, selectie en regulering een rol moeten spelen”, en: „Beoordeling speelt dus bij al het leren en studeren een rol”, zo schrijft hij op pag. 16 van zijn *Contourennota*²⁷. Hij heeft over diploma's zelfs zeer concrete gedachten: er „zou zoveel mogelijk gestreefd moeten worden naar een systeem van dossier-diploma's”²⁸ (pag. 58). „Aan het einde van de middenschool zal van elke individuele leerling een 'ontwikkelingsprofiel' worden vastgesteld. Hierin komen (—) niveau, vaardigheden, begaafdheden en belangstelling van de leerling tot uitdrukking. Bovendien staan er ook aanwijzingen in voor zijn verdere studien en beroepsmogelijkheden”.

Men denke vooral niet dat deze passage door de minister wat ondoordacht is neergeschreven (wie zou dat trouwens durven denken!), want we komen ze op verschillende plaatsen in de *Contourennota* tegen (op pag. 46, pag. 50, pag. 63). Op grond van het ontwikkelingsprofiel krijgt de abiturient advies ten aanzien van de te kiezen stroom in de bovenschool. Dit advies kan hij naast zich neerleggen, met dien ver-

²⁶ Zie: Weekblad, 11 september 1970, pag. 54-55.

²⁷ „Contouren van een toekomstig onderwijsbestel — discussienota”; Kamerstuk, zitting 1974/1975, 13 459, nrs. 1-2.

²⁸ Het begrip dossier-diploma komt ook voor bij De Groot, in zijn „Selectierapport”.

stande dat hij niet naar de theoretische stroom kan als hem de kortste praktische stroom geadviseerd is. Ten aanzien van het hoger onderwijs signaleert de minister selectieproblemen, opgeroepen door capaciteitsproblemen. Hij ziet deze selectieproblemen liever als allocatieproblemen. Tenslotte, op pag. 70, schrijft hij: „Als voorspellende selectie en loting geen blijvende oplossingen bieden, blijft selectie op grond van apart verlangde en bewezen prestaties over”.

Na dit laatste citaat uit de ministeriële Contourennota kan men toch alleen maar verzuchten: laat een examenraad nu snel starten en geef hem door een adequate uitrusting ook de mogelijkheid om deze examenproblematiek systematisch aan te pakken.

ENERGIEBELEID

een analyse van vraag en aanbod, mondiaal en in Nederland, en van de dreigende knelpunten bij de energievoorziening/opties voor beleidsbeslissingen/uitgangspunten voor een energiebeleid

rapport van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU

68 pag., f 5,25

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatskundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Energiebeleid”.

Schoolbegeleiding

Th. M. Knippen*

In april 1975 verscheen de nota „Schoolbegeleiding”¹ van minister Van Kemenade, en wel als *discussienota*. Dat wil zeggen dat de minister in deze nota zijn voorlopige standpunten vastlegde en iedereen in de gelegenheid stelde te reageren. Reacties dienden vóór 1 december 1975 te zijn ingediend. Aan de hand daarvan zal de minister zich opnieuw beraden en zal een eventueel herziene nota weer aan de orde komen in de CCOO², waarna de nota aangeboden wordt aan de Staten-Generaal. Zij is daarmee dan een *beleidsnota* geworden en zal „als achtergrond dienen voor een rijkssubsidieregeling” van de schoolbegeleidingsdiensten (SBD's)³.

Waarom begeleiding?

Wat is schoolbegeleiding? De nota geeft de volgende functieomschrijving: „Het verlenen van een geïntegreerde ondersteuning, in regelmatig en direct contact met de school, bij:

- de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijsleerproces in de school;
- de bevordering van een optimale schoolloopbaan van de leerlingen;
- het optimaal functioneren van de school in haar sociale omgeving⁴.

Terecht merkt *mr. L. Struik*, directeur van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs, in zijn inleiding voor de twaalfde jaarvergadering van de Bond van Schoolbesturen voor het katholiek kleuter-, basis- en buitengewoon onderwijs op, dat genoemde activiteiten zonder meer in elke school verwacht mogen worden⁵. Waarom daarvoor dan toch, landelijk of regionaal/lokaal, aparte diensten opgericht, resp. de landelijke pedagogische centra en de regionale schoolbegeleidingsdiensten? Het antwoord is, dat bestuur en onderwijsgevenden van vele scholen

* De heer Knippen is voorzitter van de Katholieke Onderwijsvereniging, vice-voorzitter van de Nederlandse Katholieke Schoolraad en voorzitter van de Union Mondiale des Enseignants Catholiques (UMEC). Hij is lid van de Stuurgroep Onderwijs en Wetenschappen van het Centrum voor Staatkundige Vorming. (Red.).

¹ Discussienota Schoolbegeleiding; Staatsuitgeverij, Den Haag.

² Centrale Commissie voor Onderwijsverleg.

³ „Woord vooraf” van de Nota Schoolbegeleiding, pag. 6.

⁴ Nota Schoolbegeleiding, pag. 17, par. 2.6.

⁵ „Het Schoolbestuur”, 1975, nr. 12, pag. 472.

het gevoel hebben, dat zij speciale steun behoeven bij hun werk in de school. De samenleving wordt ingewikkelder, oude zekerheden verdwijnen en worden niet vervangen door andere, zodat een sterk gevoel van onzekerheid gaat heersen, de maatschappij stelt andere en steeds wisselende eisen. Die steun wordt vaak niet binnen de school gevonden, zodat de ondersteuning van buitenaf moet komen. De onzekerheid wordt ook in de hand gewerkt doordat vele onderwijsgeevenden het gevoel hebben in hun opleiding niet adequaat te zijn gevormd voor de huidige tijd en zijn problemen. Begrijpelijk bij de snelle veranderingen die plaatsvinden. Maar anderzijds zou daaruit ook de conclusie kunnen worden getrokken, dat die begeleiding niet blijvend noodzakelijk hoeft te zijn.

In de reactie van de *Katholieke Onderwijsvereniging* op de Nota Schoolbegeleiding staat letterlijk: „Wij willen graag een pleidooi houden voor verbetering en ondersteuning van de ontwikkelings- en vernieuwingscapaciteit binnen de scholen zelf. Dit komt in de nota te weinig naar voren. Naarmate die interne capaciteit beter wordt, zal waarschijnlijk de behoefte aan externe begeleiding afnemen. Daaraan kunnen waarschijnlijk de initiële opleiding, de nascholing en ook de schoolbegeleiding zelf belangrijk bijdragen”. Want het zou ideaal zijn, als de school zelf zover zou kunnen komen dat zij uit eigen kracht de problemen waarvoor zij wordt gesteld, zou kunnen oplossen.

Zover is het echter nog niet! Het aantal regionale schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) is de laatste jaren sterk gegroeid en groeit nog steeds. Soms wordt door fusies gesaneerd. Het aantal zgn. witte vlekken vermindert zienderogen. De Nota Schoolbegeleiding vermeldt 64 diensten (waaronder enkele fusiekandidaten). Daarvan worden er 53 in een of andere vorm door het Rijk gesubsidieerd. Op de begroting 1975 van Onderwijs en Wetenschappen was daarvoor een bedrag van f 27.470.000 uitgetrokken.

Driepotig?

Zoals hiervóór reeds is uiteengezet, dienen de SBD's, althans volgens de ministeriële nota, een drietal functies te vervullen; zij moeten — met excuus voor het jargon — „driepotig” zijn:

1. Hulpverlening ten behoeve van de individuele leerling (*leerlingenbegeleiding*). Dit is de oudste vorm van begeleiding: schoolarts, schoolpsycholoog, schoolpedagoog, schoolmaatschappelijk werker, *remedial teacher*. Oorspronkelijk sterk diagnostisch-curatief en geïsoleerd werkend, groeide deze aanpak in de jaren vijftig uit tot een meer preventief werkend en systematischer opgebouwd geheel.
2. Ondersteuning ten behoeve van de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs in de school (*systeembegeleiding*). In de jaren zestig kwam men tot de conclusie dat hulp aan individuele leerlingen en incidentele advisering van onderwijsgeevenden onvoldoende was. Zo

kwam men tot een systematische begeleiding van de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs. — Deze „tweepotigheid” van de SBD's (leerlingen- en systeembegeleiding) is algemeen aanvaard.

3. De laatste tijd, zo zegt de nota, is een toenemende aandacht bij de SBD's te constateren voor de sociale omgeving van de school, op grond van de overtuiging dat onderwijsresultaten niet los kunnen worden gezien van de positie van de school in het sociale milieu en van de steun en belangstelling van de ouders. Daaruit ontstaan zogenaamde *activeringprogramma's*. Hier raken de terreinen van schoolbegeleiding en samenlevingsopbouw elkaar. Ten aanzien van deze „derde poot” lopen de meningen dan ook uiteen: de CDA-fracties in de Tweede Kamer bijvoorbeeld stelden zich kritisch op, en de *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* constateerde dat deze „derde poot” de SBD „niet alleen op het terrein brengt van andere werksoorten zoals de samenlevingsopbouw, maar ook op het terrein van andere beleidsvelden en verantwoordelijkheden”, al ontkent men een sociale dimensie in de twee eerstgenoemde „poten” niet⁶.

Dienst van eigen richting?

Schoolbegeleiding is naar onze mening zo nauw met het onderwijs en de inhoud daarvan verbonden, dat deze begeleiding op dezelfde wijze geregeld zou dienen te worden en binnen het kader van dezelfde vrijheid en financiële gelijkstelling geplaatst zou moeten worden als het geval is bij het onderwijs zelf. Van die „eigen” verzorging is dan ook uitgegaan toen rond 1950 de landelijke pedagogische centra tot stand kwamen: één voor het protestants-christelijk, één voor het katholiek en één voor het openbaar en bijzonder-neutraal onderwijs.

In zijn nota ziet minister *Van Kemenade* de schoolbegeleiding echter als een samenwerkingsvorm tussen openbaar en bijzonder onderwijs en hij wijdt er schone woorden aan: „Samenwerking in de schoolbegeleiding blijkt, onder bepaalde terecht te stellen voorwaarden, aanvaardbaar te zijn geworden voor het overgrote deel van de scholen. De rijksoverheid juicht deze ontwikkelingen zeer toe, mede omdat daardoor het aantal diensten binnen hanteerbare grenzen kan worden gehouden. Samenwerking in de schoolbegeleiding biedt daarnaast nog veel voordelen van praktische en onderwijskundige aard en kan ook het onderling begrip aan de basis van het onderwijs versterken. De in de schoolbegeleiding gegroeide situatie verdient daarom als een belangrijke verworvenheid in ons onderwijs te worden beschouwd en wordt dan ook het uitgangspunt voor het subsidiebeleid op dit gebied.”⁷

Ook al worden de „vele voordelen van praktische en onderwijskundige

⁶ „De gemeente en de schoolbegeleiding”; uitg. VNG (Groene reeks, nr. 19), Den Haag; pag. 28.

⁷ T.a.p., pag. 40, par. 8.4.

aard" niet nader geadstrueerd, toch kunnen wij er wel begrip voor hebben, dat om redenen van *efficiency*, geografische spreiding, financiële grenzen, gegroeide situaties e.d. samenwerkingsvormen geboden zijn, zij het wellicht minder algemeen dan thans het geval is. Dat gebeurt derhalve, met handhaving van ons principiële uitgangspunt, om pragmatische redenen. Daarbij zal dan echter niet op een smallere basis aan de bijzondere scholen begeleiding geboden mogen worden dan wanneer zij door een „eigen" dienst zouden worden ondersteund, en dient ook de medezeggenschap van de verschillende richtingen in het beheer van de dienst ten volle gegarandeerd te zijn.

Te vervullen voorwaarden

Welke voorwaarden dienen daartoe te worden vervuld? Kort geformuleerd komen deze op het volgende neer:

1 De school dient steun te kunnen ontvangen in het geheel van haar in het schoolwerkplan omschreven activiteiten, derhalve ook in die welke betrekking hebben op haar identiteitsaspecten. Dit houdt in, dat bijvoorbeeld de catechese in het totaal van de begeleiding mogelijk moet zijn. Toevoeging van dit aspect, apart, als een soort aanvulling op de overige leerinhouden is zowel om didactische als om levensbeschouwelijk redenen verwerpelijk.

2 In het beheer van de dienst dient iedere richting zoveel mogelijk dezelfde rechten te hebben als wanneer de SBD uitsluitend voor de eigen richting bestemd was. Alle participerende richtingen dienen gelijke rechten te hebben. Bij publiekrechtelijke beheersvormen (commissie ex artikel 61 *Gemeentewet* en de gemeenschappelijke regeling op grond van artikel 1 of artikel 41 van de *Wet gemeenschappelijke regelingen*) hebben we te maken met het verschijnsel, dat de overheid de volledige eindverantwoordelijkheid, als zuiver overheidsorgaan en in laatste instantie draagt. De enige rechtsvorm waarbij de overheid en het particulier initiatief gelijkwaardig kunnen samenwerken en waarbij de besluitvorming slechts door overleg in het betreffende bestuursorgaan tot stand kan komen, is de privaatrechtelijke (stichting of vereniging). Alleen in die rechtsvorm staan participanten gelijkwaardig naast elkaar.

3 De gemeentelijke overheid dient in de besturen van de SBD's uiteraard vertegenwoordigd te zijn als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. De figuur van de overheid die als subsidiënt een plaats in het bestuur van de dienst inneemt, is een figuur die in het onderwijs volkomen onbekend is en die bovendien o.i. op dit terrein grondwettelijk onaanvaardbaar is, omdat zij vanuit die positie mede invloed kan uitoefenen op de inhoud van het bijzonder onderwijs.

4 Het gevaar is niet denkbeeldig dat die ene SBD in een bepaalde regio een monopoliepositie gaat innemen, met als gevolg dat hij in plaats van een dienstverlenende instantie een instelling wordt die regelt

en oplegt. De scholen zouden daartegen beschermd kunnen worden door de dienst bijvoorbeeld te financieren uit het bedrag per leerling, via de schoolbegroting. Dit past bovendien geheel in het vigerend systeem van de vrijheid van onderwijs. Er zouden dan wel regels nodig zijn die de continuïteit van de dienst garanderen en die vastleggen dat de bedragen die voor de begeleiding beschikbaar worden gesteld, ook daarvoor worden gebruikt.

5 Tenslotte zijn wij van mening dat een recht van beroep voor betrokkenen gecreëerd dient te worden tegen beslissingen die hen raken. Zo zou tegen beslissingen van de overheid, houdend weigering, afbouw en wijze van verdeling van subsidie, beroep mogelijk moeten zijn bij de Kroon. Met betrekking tot beslissingen van het bestuur van de SBD, bijvoorbeeld betreffende de benoeming en het ontslag van stafleden, de programmering en identiteitsaangelegenheden, dient een landelijk beroepsorgaan gecreëerd te worden. De leden van dit beroepsorgaan zouden benoemd kunnen worden door de verschillende landelijke onderwijsorganisaties, op voordracht van belanghebbende groeperingen van diensten en scholen.

Vervult de nota die voorwaarden?

Wanneer wij nagaan of de nota aan deze essentiële voorwaarden tegemoetkomt, komen wij tot de volgende conclusies.

1 Nergens in de nota vinden wij expliciet de erkenning van het recht van de school of zelfs van een belangrijke groep scholen (het katholiek onderwijs maakt 40 % van het nationale onderwijsbestel uit!) begeleid te worden in de totaliteit van haar of hun leerstofprogram. In het „Woord vooraf” schrijft de minister dat „bij de bemanningssamenstelling rekening kan worden gehouden met de levensbeschouwelijke verscheidenheid”, en bij het spreidingsbeleid wordt aangeduid dat diensten met drie bemanningsteams „desgewenst naar levensbeschouwing gedifferentieerde dienstverlening mogelijk maken”⁸. *C'est tout!*

2 De nota laat de beheersvorm aan het overleg in de regio over. Politiek gezien een begrijpelijke houding, omdat het openbaar onderwijs uitdrukkelijk voorkeur geeft aan de publiekrechtelijke, en het bijzonder onderwijs aan de privaatrechtelijke beheersvorm. Het overleg in de regio is echter meestal geen overleg in vrijheid. Het blijkt namelijk, dat — zelfs in streken met een CDA- of KVP-meerderheid — de plaatselijke overheid vaak sterk geporteerd is voor de publiekrechtelijke beheersvorm. Macht is nog steeds attractief! Wij zijn van mening dat de bereidheid van het bijzonder onderwijs in de samenwerkingsvorm te treden, een reden voor de minister dient te zijn om in een landelijke regeling de gelijkwaardigheid van alle participanten te garanderen. Dat betekent een keuze voor de privaatrechtelijke beheersvorm. Trouwens, de stichtingsvorm komt thans reeds het meeste voor.

⁸ Zie Nota Schoolbegeleiding, resp. pag. 5 en pag. 39, par. 8.4.

3 Ook inzake de deelneming van de overheid als subsidiënt is de nota niet expliciet. De zin „De gemeentelijke overheid kan, en zal in de meeste gevallen, in de besturen vertegenwoordigd zijn als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs”⁹, laat ruimte voor uitleg naar beide kanten.

4 De minister wenst de monopoliepositie van de dienst, waar ook hij tegen gekant is, te voorkomen door de instelling van een adviesraad uit de deelnemende scholen, die zich statutair moet uitspreken over de jaarplannen¹⁰. Wij achten dit een te lichte constructie.

5 De nota spreekt niet over beroepsmogelijkheden.

Onze conclusie kan zijn, dat aan de door het bijzonder, i.c. katholiek onderwijs „terecht te stellen eisen”¹¹ in de nota onvoldoende tegemoet wordt gekomen.

Waardering

Het signaleren van bovengenoemde tekorten betekent niet, dat wij voor de nota in het geheel geen waardering zouden hebben. Integendeel, op tal van punten zijn wij het geheel eens met wat daarin naar voren wordt gebracht. Wij duiden enkele van die punten aan:

- De relatie met de school is de dienstverlenende, ondersteunende functie van de SBD; de relatie school - SBD is een vrijwillige; de school blijft zelf verantwoordelijk voor de inhoud en vormgeving van het leerproces en de schoolloopbaan van de leerlingen¹². Merkwaardig is echter dat verderop in de nota de nadruk wordt gelegd op de noodzaak, dat instellingen van de verzorgingsstructuur (waaronder de SBD's) in hun activiteiten dicht bij het landelijk onderwijsbeleid dienen te blijven¹³. Dit treffend staaltje van centralisme is in strijd met wat eerder werd gesteld. Is de leer toch sterker dan het leven?
- De nascholing van onderwijsgevend en wordt in principe verwezen naar de opleidingsinstituten. Onzes inziens een goede zaak, omdat opleiding en nascholing dan duidelijk vanuit één punt plaatsvinden¹⁴.
- Zelfstandig wetenschappelijk onderzoek, zelfstandig ontwikkelingswerk en zelfstandige opzet van experimenten zijn in principe geen taak van de SBD's¹⁵.
- De taakafbakening ten opzichte van buitenschoolse voorzieningen wordt in grote lijnen vastgesteld¹⁶.
- Alle betrokkenen (besturen, ouders, onderwijsgevend en) en alle

⁹ T.a.p., pag. 38, par. 8.1.

¹⁰ T.a.p., pag. 38, par. 8.1.

¹¹ T.a.p., pag. 40, par. 8.4.

¹² T.a.p., pag. 18 en 19, hoofdst. 3.

¹³ T.a.p., pag. 31, par. 6.5.

¹⁴ T.a.p., pag. 22, par. 4.6.

¹⁵ T.a.p., pag. 20, par. 4.3.

¹⁶ T.a.p., pag. 23, hoofst. 5.

richtingen dienen bij het bestuur van de dienst betrokken te worden¹⁷.

Welke schoolsoorten betrekken bij de SBD?

De nota „Schoolbegeleiding” heeft voornamelijk betrekking op het kleuter- en basisonderwijs voor zover het de regionale schoolbegeleidingsdiensten betreft. Ten aanzien van het buitengewoon en het voortgezet onderwijs stelt de nota zich tamelijk vrijblijvend op. Begrijpelijk, want op dit terrein zijn de gedachten nog niet geheel uitgekristalliseerd. Zeker zolang het *buitengewoon onderwijs* nog apart van het kleuter- en basisonderwijs staat, lijkt ons een begeleiding vanuit de SBD's van het buitengewoon onderwijs in zijn vele typen een moeilijk te realiseren zaak. De opvatting in de nota, dat steun vanuit de landelijke pedagogische centra, wellicht vanuit enkele bijzonder geëquipeerde SBD's gewenst is, lijkt ons redelijk.

Ten aanzien van het *voortgezet onderwijs* constateert ook de nota, dat het een moeilijk te beantwoorden vraag is, in hoeverre en hoe de SBD daarbij betrokken dient te worden. Merkwwaardigerwijze wordt daarna, zonder verdere argumentatie, vastgesteld dat hier in elk geval voor de SBD een taak ligt!

De omstandigheden en de behoeften van het voortgezet onderwijs op het gebied van schoolbegeleiding liggen aanmerkelijk anders dan in het primair onderwijs: het voortgezet onderwijs is minder gespreid dan het kleuter- en basisonderwijs, de schooleenheden zijn groter, de teams van docenten meer gedifferentieerd, de leerlingenbegeleiding ligt meer op het terrein van de persoonlijke ontwikkeling dan op dat van de leerproblemen. De volgende drie mogelijkheden kunnen in dezen onderscheiden worden:

- interne begeleiding vanuit de scholen zelf: bijv. schooldecanen, *counselors*; er zijn thans reeds grote schoolbesturen die meerdere scholen beheren, die van de taakuren van de scholen er enkele reserveren voor aanstelling van een psycholoog;
- begeleiding door de landelijke pedagogische centra; wanneer het bijvoorbeeld gaat om de problematiek van bepaalde vakken of takken van onderwijs, kan onmogelijk van iedere SBD worden verwacht, dat daar voldoende deskundigheid aanwezig is;
- begeleiding van de SBD wordt niettemin door sommigen voorgestaan; dat gebeurt thans ook wel in de praktijk, maar heeft dan voornamelijk betrekking op de brugperiode, aansluitend aan de school voor basisonderwijs.

Binnen het katholiek onderwijs is de begeleiding van het voortgezet onderwijs thans onderwerp van studie in een veelzijdig samengestelde commissie.

¹⁷ T.a.p., pag. 38, par. 4.1.

Spreiding en financiering

Nog een enkel woord over de spreiding en financiering van de SBD's, zoals de minister zich die voorstelt. In het algemeen zal het Rijk slechts diensten subsidiëren in gebieden van 180.000 inwoners. Die gebieden moeten een zekere samenhang vertonen en bovendien van werkbare omvang zijn. De berekening gaat er van uit, dat op 60.000 inwoners ongeveer 10.000 leerlingen voorkomen die voor begeleiding door de SBD in aanmerking komen. Daarvoor is dan één team nodig, bestaande uit een pedagoog, een psycholoog, een maatschappelijk werker en enkele pedagogen-didactici. Een gebied van 180.000 inwoners maakt derhalve een dienst mogelijk met drie bemanningsteams, waardoor — zo zegt de nota — „een stabiele- naar deskundigheden geschakeerde en desgewenst naar levensbeschouwing gedifferentieerde dienstverlening mogelijk wordt”. Is het vreemd, dat het bijzonder onderwijs wat meer garanties vraagt ten aanzien van zijn levensbeschouwelijke begeleiding dan dit vrijblijvend gepraat?

Naar schatting zullen binnen deze normen in totaal ongeveer zestig diensten nodig blijken.

De financiering zal tot 1977 nog ad hoc zijn. Daarna hoopt men te komen tot een formele rijkssubsidieregeling schoolbegeleidingsdiensten. Over de grondslagen daarvan zal het parlement zich dienen uit te spreken. De nota zelf geeft aan dat nog het nodige overleg gevoerd zal moeten worden: over de taken van de SBD's, de bemanning, de bestuursamenstelling, de grondslagen voor de subsidiëring, de rechtspositie van de medewerkers, het toezicht, eventuele beroepsprocedures. Ook dat zal tijd vragen, en dan lijkt 1977 rijkelijk optimistisch. Vooral ook om financiële redenen, als men nagaat dat het Rijk momenteel slechts 20 à 25% van de basisvoorzieningen kan subsidiëren. Dat is onzes inziens nog lang niet de „belangrijke financiële bijdrage aan de opbouw en instandhouding van de basisvoorzieningen”, die volgens de nota zelf van de rijksoverheid mag worden verwacht. En dan zwijgen wij nog van de projectsubsidies die zij zich voorneemt te verstrekken voor bepaalde activiteiten van de SBD's, voornamelijk voor die welke in overeenstemming zijn met de landelijke prioriteiten van het onderwijsbeleid. Ook geld kan centraliserend werken!

De minister constateert verder, dat uit het karakter van de schoolbegeleiding met zijn binding aan de plaatselijke en regionale situatie logischerwijze voortvloeit, dat het Rijk niet alles betaalt, maar dat de lagere overheden — zoals tot nu toe — ook hun steen(tje) dienen bij te dragen. De VNG heeft in haar brochure „De gemeente en de schoolbegeleiding” reeds laten weten over dit voornemen diep teleurgesteld te zijn en schoolbegeleiding een noodzakelijke onderwijsvoorziening te achten, die in beginsel door het Rijk moet worden bekostigd¹⁸. De uitgangstellingen zijn dus reeds betrokken!

¹⁸ T.a.p., pag. 23.

Brochure VNG

Hoewel de genoemde brochure van de VNG reeds elders voldoende is becommentarieerd¹⁹, kunnen in dit artikel enkele kritische opmerkingen niet achterwege blijven. Naast een aantal goede en aanvaardbare uitgangspunten komen in de brochure namelijk enkele standpunten naar voren waardoor zij als geheel onaanvaardbaar is voor ieder die het bijzonder onderwijs, ook in de schoolbegeleiding, de plaats gunt die het rechtens toekomt. De hoofdtendens in deze brochure is namelijk aan de gemeente als zodanig een plaats, en nog wel een sterke, toe te kennen in het bestuur van de schoolbegeleidingsdienst. Dat gebeurt deels op basis van een naar onze mening onzuivere argumentatie:

— Op grond van haar positie als behartigster van het algemeen belang komt de gemeente als zodanig een plaats toe in het bestuur van de SBD. Deze redenering gaat voorbij aan het feit, dat deze positie in de Grondwet en de onderwijswetten ten aanzien van het bijzonder onderwijs zeer sterk is beperkt.

— Het inzicht breekt door dat samenwerking in de schoolbegeleiding noodzakelijk is en de publiekrechtelijke vorm acceptabel. Deze redenering is onzinnelijk, omdat hier twee verschillende zaken, die los van elkaar staan, worden samengetrokken. Immers, op pragmatische gronden kan men vóór samenwerking zijn. Daaruit volgt echter niet, dat men óók voor de publiekrechtelijke beheersvorm is.

— Verzet tegen de publiekrechtelijke vorm getuigt van „ongemotiveerd gebrek aan vertrouwen in gemeenteraad en ambtenaren”, zo wordt met instemming een auteur geciteerd²⁰.

Een dergelijke bewering ontkent de principiële stellingname van tegenstanders van de publiekrechtelijke beheersvorm en degradeert hen tot een stel wantrouwenden.

— Openbare belangen, dus ook dienstverlening aan het openbaar onderwijs, behoeven een openbare belangenbehartiging. Daarom eist artikel 234 van de Gemeentewet speciale goedkeuring van Gedeputeerde Staten voor toetreding van een gemeente tot een stichting.

Het antwoord kan zijn, dat de meeste schoolbegeleidingsdiensten de stichtingsvorm hebben en dat GS er kennelijk geen bezwaar tegen hebben in *dit* geval de vereiste toestemming te geven. Het bezwaar blijkt louter formeel.

— De wethouder van onderwijs dient voorzitter van het bestuur te zijn. Hij kan dan het beleid van de SBD verdedigen in het college van B & W en in de Raad, hij kan het contact tussen gemeentebestuur en SBD

¹⁹ A. J. Hermes: „Merkwaardige VNG-publicatie over schoolbegeleiding”, in „Gemeente & Gewest”, oktober 1975; Th. M. Knippen: „De VNG preekt voor eigen parochie”, in het Katholiek Schoolblad van 25 oktober 1975.

²⁰ Dr. S. de Witt, in „Inkom”, 1973, nr. 9.

onderhouden, hij blijft nauw betrokken bij deze sector van het onderwijsbeleid, enz.

Deze argumentatie gaat voorbij aan het feit, dat voor genoemde communicatie de wethouder allerminst voorzitter hoeft te zijn. Uiteraard hebben wij er geen bezwaar tegen als hij deze functie als bestuurder van het openbaar onderwijs zou bekleden. Vanzelfsprekend is dit echter niet, en zeker niet als vertegenwoordiger van de subsidiërende gemeentelijke overheid.

— Personeel van de privaatrechtelijk beheerde dienst kan wel onder de Algemeen Burgerlijke Pensioenwet vallen, maar dan moet aan een groot aantal voorwaarden worden voldaan.

Wij kunnen volstaan met de opmerking dat blijkt, dat deze — niet vele — voorwaarden eenvoudig vervuld kunnen worden.

Vitaal belang

Waarom aan al deze zaken rond de schoolbegeleiding zoveel aandacht gewijd?

Schoolbegeleiding heeft essentieel te maken met het onderwijs zelf. Wanneer de rechten van met name het confessionele bijzonder onderwijs inzake begeleiding van zijn totale leerstofinhoud en volledige medezeggenschap in het bestuur niet duidelijk worden vastgelegd, dreigt verschraling en uitholling van de eigen identiteit van dat onderwijs.

In dezen is het niet overbodig de betrokken partijbesturen er op te wijzen, dat hun vertegenwoordigers in de lagere overheidsorganen van de juiste verhoudingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het bijzonder onderwijs niet steeds voldoende op de hoogte blijken te zijn. Het komt namelijk meermalen voor, dat ook in gemeenten waar — om in eigen huis te blijven — het CDA of de KVP de meerderheid heeft of althans een zeer belangrijk deel van de zetels in de gemeenteraad bezet, de publiekrechtelijke beheersvorm van de SBD van die zijde gestimuleerd wordt of deelneming door de gemeente in het bestuur wordt geëist omdat de gemeente de dienst subsidieert. En dat niet alleen in kleine gemeenten!

Behalve gevaar voor het confessionele onderwijs zelf, betekent een dergelijke houding ook een aantasting van de geloofwaardigheid van de Tweede-Kamerfractie, die inzake de onderwijsvrijheid zo actief is, en een verzwakking van de positie van anderen, elders in het land, die de rechten van het bijzonder onderwijs verdedigen.

Waakzaamheid en informatie zijn hier dringend geboden!

Planning in het onderwijs

J. L. M. Goossens*

Al sedert het begin van de jaren zestig bestaat groeiende onvrede met het begrotingssysteem dat in de overheids sfeer wordt toegepast. Dit systeem fixeert de aandacht op het eerstvolgende jaar en biedt nagenoeg geen gelegenheid om de gevolgen van de beleidsbeslissingen, die in de begroting besloten liggen, systematisch en op langere termijn onder ogen te zien. Om aan een aantal bezwaren van het jaarlijkse begrotingssysteem tegemoet te komen, is in de Verenigde Staten in de jaren zestig een systeem ontwikkeld dat toegepast kan worden naast de huidige, jaarlijkse autorisatie-begroting, die in onze staatkundige structuur is vastgelegd. Dit systeem wordt aangeduid als het *planning/programming/budgetting-systeem* (PPBS). Het is een moeilijk systeem, met name wat de invoering ervan betreft. In 1965 werd het voor alle federale *agencies* in de VS voorgeschreven. Ook andere landen, zoals Israël en Zweden hebben getracht dit systeem toe te passen, maar zowel integrale invoering voor de gehele overheids huishouding als toepassing voor een bepaalde sector van overheidszorg is niet volledig geslaagd.

Ik kom in het verdere verloop van dit artikel nog terug op PPBS. De voorafgaande opmerkingen hebben de bedoeling enige consideratie op te roepen voor de pogingen die zijn gedaan om een planning-systeem voor het postsecundaire onderwijs in Nederland van de grond te krijgen, een planningsysteem dat duidelijk op PPBS gebaseerd is. Want een succes is deze planning in het postsecundair onderwijs tot nu toe zeker niet geweest. Anderzijds valt er zeker lering te trekken, voor het gehele onderwijsveld, uit de ervaringen die tot nu toe in het postsecundair onderwijs zijn opgedaan.

ZES JAREN PLANNING IN HET POSTSECUNDAIR ONDERWIJS

Eind 1969 kreeg het Amerikaanse organisatieadviesbureau *McKinsey* de opdracht een planning-systeem voor het postsecundaire onderwijs te ontwikkelen. In het kader van deze opdracht is toen een definitie van

* De heer Goossens, lid van de Stuurgroep Onderwijs en Wetenschappen van het Centrum voor Staatkundige Vorming, is hoofd van de Afdeling economische zaken en nieuwbouw van de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Planning, begroting en ontwikkeling van informatiesystemen maken deel uit van zijn werkopdracht. Verscheidene publikaties over deze onderwerpen staan op zijn naam. (Red.)

het begrip planning ontwikkeld waarover sedertdien is nagedacht. Voor een goed begrip lijkt het nuttig de ruime definitie van het begrip planning te introduceren die staatssecretaris *Klein* in zijn recente planning-nota¹ heeft gebruikt: „Het integrale proces van het voorbereiden van beslissingen ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen van het hoger onderwijs, i.c. het ontwerpen van strategieën om de doelstellingen te bereiken, het maken van plannen waarbij de doelstellingen worden geconcretiseerd, en het nemen van beslissingen om de plannen tot uitvoering te brengen”.

De opdracht van McKinsey werd in drie fasen gesplitst, waarbij de conditie gold, dat telkens na afloop van elke fase beslist zou worden over het voortzetten van het project. Om het project voldoende te doen aansluiten op het bestaande universitaire en hbo-systeem in Nederland werd McKinsey begeleid door een stuurgroep, waarvan de leden afkomstig waren uit het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroeps-onderwijs.

In de eerste fase van het project werd een diagnose gemaakt van de situatie in het postsecundair onderwijs wat de planning betreft: in hoeverre worden doelstellingen voor de toekomstige ontwikkelingen geformuleerd, procedures en methoden toegepast om die doelstellingen te verwezenlijken, hoe staat het met de communicatiestructuren, met de beschikbare mankracht, enz. Over de resultaten van het onderzoek naar deze vragen werd in maart 1970 gerapporteerd en in mei 1970 ging de tweede fase van het project in, waarin voorstellen werden ontwikkeld voor een verbetering van de planning-procedure en de organisatiestructuur. De opdracht verliep in dat stadium nog steeds erg vlot, want in november 1970 waren de voorstellen voor een planning-systeem voor het postsecundair onderwijs gereed. Er werd een overlegprocedure in werking gezet met betrekking tot deze voorstellen en op enige plaatsen werden proefprojecten uitgevoerd om de voorstellen in de praktijk te testen. De resultaten van het overleg en van de proefprojecten leidden tot bijstelling van de voorstellen en in maart 1971 verscheen een rapport met de definitieve voorstellen voor de verbetering van de planning van het postsecundair onderwijs in Nederland. Dit rapport werd aangeboden aan het parlement en op ruime schaal verspreid onder de betrokken onderwijsinstellingen en onderwijsorganisaties. Over de voorstellen werden adviezen uitgebracht door de Onderwijsraad en door de Academische Raad.

Dit alles leidde uiteindelijk tot de *Nota inzake verbetering van de planning van het postsecundair onderwijs in Nederland*², die door de betrokken bewindslieden aan de Tweede Kamer werd aangeboden. De uitgangspunten van deze nota lijken mij nog steeds actueel voor een

¹ Nota Planning van het hoger onderwijs, op 9 mei 1975 aangeboden aan de Tweede Kamer; zitting 1974-1975, 13 401, nrs. 1-2.

² Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 583; aangeboden op 28 oktober 1971.

planning-systeem, niet alleen voor het postsecundair onderwijs maar voor het gehele gecompliceerde en gevoelige terrein van het onderwijs in Nederland.

Eerste uitgangspunt: gezamenlijke verantwoordelijkheid

De voorstellen gingen er vooreerst van uit, dat de bewindslieden en de instellingen van postsecundair onderwijs gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de planning, met dien verstande dat de politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement bij de bewindslieden blijft berusten. Dit beginsel werd geconcretiseerd door het voorstel een landelijke stuurgroep voor de planning van het postsecundair onderwijs in te stellen en deze stuurgroep de verantwoordelijkheid op te dragen voor de landelijke coördinatie van het planning-proces en voor het formuleren van aanbevelingen betreffende de ontwikkeling van het postsecundair onderwijs, welke aanbevelingen aan de minister worden voorgelegd. De minister beslist en kan daarbij overwegingen van politieke aard mede een rol laten spelen. Deze politieke overwegingen worden daarmee expliciet en de minister kan door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

In dit eerste uitgangspunt van het voorgestelde planning-systeem ligt een aspect besloten, te weten „het formuleren van aanbevelingen aan de minister”, dat later een breekpunt bleek te zijn. In de recente *Nota Planning van het hoger onderwijs* (zie noot 1) zeggen de bewindslieden: „In de loop van 1973 bleek echter dat de ondergetekenden op een essentieel punt een andere taak van de Stuurgroep Postsecundair Onderwijs toedachten dan de informateurs voorstonden. Naar de mening van de laatsten lag het accent ten aanzien van de beleidsvoorbereidende taak meer bij de stuurgroep. Naar het oordeel van ondergetekenden zouden de betrokken ministers dan echter onvoldoende de gelegenheid krijgen een eigen inbreng ter zake te leveren. Dit klemt te meer, daar het onderwijsbeleid uit de aard der zaak bij de bewindslieden ligt, opdat zij hun politieke verantwoordelijkheid jegens het parlement ook inderdaad kunnen dragen.”

De huidige bewindslieden blijken geen onafhankelijke stuurgroep te willen aanvaarden³. In de reeds geciteerde Planning-nota zeggen zij: „De desbetreffende bewindslieden dragen samen met alle hoger-onderwijsinstellingen de zorg voor de planning van het hoger onderwijs en onderzoek; het zijn de bewindslieden, die in laatste instantie de beslissingen ten aanzien van het planning-systeem moeten nemen, waarvoor zij de politieke verantwoordelijkheid dragen tegenover het parlement”. Het gaat dus niet meer om de vraag of de beleidsvoorbereidende taak in meerdere of mindere mate ligt bij een onafhankelijke stuurgroep dan

³ De Tweede Kamer is echter van mening dat de regering zich inzake de planning van het hoger onderwijs moet laten adviseren door een groep van onafhankelijke deskundigen. Bij de behandeling van de Planning-nota aanvaardde een meerderheid van de Kamer op 8 april 1976 namelijk een motie-Ter Woorst (KVP) van die strekking.

wel bij de minister; in de visie van de huidige bewindslieden is de onafhankelijke stuurgroep verdwenen. De oorspronkelijke uitspraak ten gunste van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en onderwijsinstellingen voor het doen van voorstellen betreffende toekomstige ontwikkelingen is vervangen door de verklaring, dat bewindslieden en hoger-onderwijsinstellingen samen zorg dragen voor de planning.

Uit de huidige gang van zaken bij de planning van het postsecundair onderwijs blijkt dat, nu de onafhankelijke stuurgroep in het systeem ontbreekt, aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid of de gezamenlijke zorg geen vorm kan worden gegeven. In de huidige gang van zaken komen alle voorstellen over toekomstige ontwikkelingen, zowel op middellange als op lange termijn, van de bewindslieden; de overlegorganen waarin de bewindslieden en het onderwijsveld elkaar ontmoeten om over deze voorstellen te spreken, functioneren voor dit overleg zeker niet optimaal. Naast de neiging van de bewindslieden om *na overleg* toch hun eigen gang te gaan, moet ook gesignaleerd worden dat het onderwijsveld niet zodanig georganiseerd is, dat het tot hard tegenspel tegenover de bewindslieden in staat is.

De onafhankelijke stuurgroep die in de voorstellen van McKinsey is geconstrueerd, vormde voor dit probleem één van de mogelijke oplossingen. De onafhankelijke stuurgroep zou in nauwe relatie staan met het departement, via ministeriële waarnemers in deze groep, en met het postsecundair onderwijs via disciplinecommissies. De voorstellen van de stuurgroep zouden in de oorspronkelijke planning-structuur onderwerp van overleg zijn tussen minister en instellingen. De standpunten van het onderwijsveld liggen dan op tafel naast de voorstellen van de stuurgroep. De uiteindelijke beslissing, die door de minister wordt genomen, biedt bij deze procedure voldoende aangrijpingspunten voor politieke controle door het parlement. De oorspronkelijke voorstellen voor een planning-structuur omvatten een uitgewerkt stelsel van wat in de Angelsaksische wereld *checks and balances* wordt genoemd. Waar ik in het voorgaande heb gezegd dat aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid of gezamenlijke zorg van bewindslieden en onderwijsinstellingen in de huidige voorstellen geen vorm is gegeven, doel ik op het ontbreken van zo'n uitgewerkt stelsel van *checks and balances*.

Ik heb uitvoerig weergegeven hoe de situatie ligt ten aanzien van de afbakening van de verantwoordelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen in het postsecundair onderwijs, omdat de ervaringen die hiermee in de afgelopen jaren zijn opgedaan en de ideeën die hierbij zijn ontwikkeld, ook voor andere onderwijsvormen van belang zijn. De toenemende verwijten aan de huidige bewindslieden van een centralistisch beleid, alsmede het verweer van de bewindslieden tegen deze beschuldigingen, vragen om een goede structurering van het beslissingsproces betreffende het onderwijs en met name voor de onderwijsvernieuwingen. De ervaringen in het postsecundair onderwijs kunnen daarbij helpen.

Tweede uitgangspunt: formuleren van doelstellingen

Een tweede uitgangspunt van de voorstellen tot verbetering van de planning van het postsecundair onderwijs ligt in de aanbeveling te komen tot het formuleren van doelstellingen voor toekomstige ontwikkelingen. In de voorstellen van McKinsey is dit aspect maar in beperkte mate uit de verf gekomen. Dat is ook begrijpelijk: een extern adviesbureau kan geen doelstellingen voor een onderwijssysteem formuleren, maar kan alleen aangeven hoe dit proces kan worden opgezet. Dit uitgangspunt van het planning-systeem refereert duidelijk aan het al eerder genoemde *planning / programming / budgetting-systeem*, waarin een expliciete en operationele formulering van doelstellingen centraal staat. Dit systeem vergt een duidelijke keuze tussen doelstellingen en programma's waarmee die doelstellingen kunnen worden bereikt, gelet op de beperktheid van de beschikbare middelen ⁴.

Koopmans verwijst voor de prioriteitenbepaling naar technieken als *program-budgetting*, *cost-effectiveness analysis*, *cost-benefit analysis* en *evaluation research*, die hij samenvat onder de verzamelnaam beleidsanalyse. Juist op onderwijsgebied is aan deze methoden van beleidsanalyses reeds veel aandacht besteed. Met name door de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling* (OESO) te Parijs en in het bijzonder door het *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) zijn meerdere conferenties en studies georganiseerd waarin deze activiteiten zijn samengebracht ⁵. Ook aan de systematische ontwikkeling van informatiesystemen als basis voor planning is in nationaal en internationaal verband al veel aandacht besteed. De praktische invoering van de theoretische concepties betreffende deze beleidsondersteunende hulpmiddelen begint op gang te komen ⁶.

Essentieel bij dit alles is, dat doelstellingen betreffende toekomstige ontwikkelingen in het onderwijs worden geformuleerd in programma's die prioriteitenbepaling mogelijk maken en die de relatie leggen tussen de lange-termijn-beleidsdoelstellingen en de jaarlijkse begrotingen. En voorts is essentieel, dat methoden voor een rationalisatie van de besluitvorming inzake de prioriteitenkeuze beschikbaar beginnen te komen. Daarbij geldt uiteraard het voorbehoud, dat bij de prioriteitenbepaling steeds belangrijke overwegingen zullen gelden die niet kwantificeerbaar zijn.

⁴ Zie dr. L. Koopmans: „Overheidsfinanciën”; uitg. Erven Bohn, Amsterdam; 1974; pag. 52 e.v.
⁵ Zie o.m.: „Budgetting, programme analysis and cost-effectiveness in educational planning; technical reports”; uitg. OESO, Parijs; 1968.

⁶ Zie voor toepassingen bijv.:

- „Financing Postsecondary Education in the United States”, rapport van The National Commission on the Financing of Postsecondary Education; U.S. Government Printing Office, Washington D.C.; 1973.
- „A Framework for Analyzing Postsecondary Education Financing Policies - A staff Report”, rapport van The National Commission on the Financing of Postsecondary Education; U.S. Government Printing Office, Washington D.C.; 1974.
- Josep M. Ritzen en Judith B. Balderston: „Methodology for Planning Technical Education, with a case study of Polytechnics in Bangladesh”; Praeger Publishers, New York; 1975.

Derde uitgangspunt: samenhang begroting en (middel)lange termijn

In feite is met het aangeven van de essentiële kenmerken van de doelstellingen- en prioriteitenkeuze ook al de stap gezet naar een derde uitgangspunt van het door McKinsey voorgestelde planning-systeem. De jaarlijkse begrotingen worden geplaatst in het kader van actieplannen voor vier jaar en van een lange-termijnvisie van tien jaar. Nog onlangs heeft de voorzitter van de *Katholieke Onderwijsvereniging*, de heer *Th. Knippen*, minister Van Kemenade verweten, dat diens vernieuwingsplannen te zeer ten koste gaan van de huidige onderwijsvoorzieningen. Daarbij moet dan nog opgemerkt worden, dat vele nieuwe plannen op dit moment nog slechts een marginaal effect hebben op de lopende begroting. Naarmate nieuwe initiatieven waarmee een aanvang is gemaakt, zich voortzetten, zal het effect op de jaarlijkse begrotingen gaan toenemen. Men noemt dit wel het *camel nose effect* van nieuwe ontwikkelingen.

Bij alle waardering die bestaat voor de vele nota's die van de hand van de bewindslieden verschijnen over de vernieuwingen van de onderwijsstructuren, bestaat zorg over de vraag op welke wijze en met welke middelen de ontwikkeling naar deze nieuwe structuren en voorzieningen moet plaatsvinden. Deze nota's beschrijven de beleidsvoornemens met betrekking tot een eindsituatie, maar zeggen weinig over het veranderingsproces. Een planning-systeem, waarin de gewenste ontwikkelingen op lange termijn, de middellange-termijn-actieplannen en de jaarlijkse begrotingen in een systematisch verband worden samengebracht, kan helpen om het totale veranderingsproces zodanig te structureren, dat beslissingen genomen kunnen worden overeenkomstig een waardenschaal en met inachtneming van de beschikbare mogelijkheden.

Vierde uitgangspunt: Geïntegreerde planning hbo-wo

Tenslotte gold als laatste uitgangspunt van de voorstellen tot verbetering van de planning voor het postsecundair onderwijs, dat een geïntegreerde planning tot stand zou worden gebracht voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Voorts was een zgn. matrix-structuur ontwikkeld, waarin zowel per instelling als ook op landelijk niveau per discipline-gebied plannen voor toekomstige ontwikkelingen zouden worden opgesteld.

DE OPVATTINGEN VAN STAATSSECRETARIS KLEIN

Eind 1969 werd de eerste opdracht gegeven aan het organisatie-adviesbureau McKinsey en in oktober 1971 legden de bewindslieden in hun nota (zie noot 2) de definitieve plannen voor aan de Tweede Kamer en spraken zij hun voornemen uit om tot invoering over te gaan. Na deze voortvarende start ontstond evenwel stagnatie, die tegen het einde van 1973 leidde tot een volledige impasse rond het planning-systeem voor

het postsecundair onderwijs. Staatssecretaris *Klein* heeft getracht een planning-proces voor het postsecundair onderwijs wat op gang te brengen, maar zijn opzet wijkt op belangrijke punten af van de hiervoor beschreven conceptie.

Een belangrijke afwijking is al genoemd: de bewindslieden hebben afgezien van de onafhankelijke stuurgroep, die voorstellen moest doen over de toekomstige ontwikkelingen en die het planning-proces moest sturen. In plaats daarvan is ingesteld het *Planning-overlegorgaan* (POO), waarvan de staatssecretaris voorzitter is en waarin vertegenwoordigers van instellingen en organisaties zitting hebben. Het overleg in het POO moet worden voorbereid door een *Planning-adviesgroep* (PAG), een groep van ca. 10 man, ambtenaren en personen uit de instellingen. Tot nu toe is met deze organen geen enkele reële voortgang geboekt inzake de planning van het postsecundair onderwijs. Het aanvankelijke vermoeden dat deze organen daartoe ook niet in staat zijn, begint langzamerhand een zekerheid te worden.

De definitie van planning die in de aanvang van dit artikel is geciteerd, spreekt van een integraal proces van doelstellingen ontwikkelen, strategieën opstellen en concretiseren om de doelstellingen te bereiken, en uitvoeringsbeslissingen nemen. Deze integrale aanpak was ook uitgangspunt van het planning-systeem dat in het voorgaande is beschreven. Staatssecretaris *Klein* werkt thans voor een deel van het postsecundair onderwijs, nl. het wetenschappelijk onderwijs, met meerjarennota's die uitgaan van de lopende begroting en die een financieel kader bieden voor enkele volgende jaren. De eerste meerjarennota voor het wo, die in 1974 verscheen en betrekking had op de periode 1975-1978, geeft een aantal beleidsindicaties tot en met 1980. Door middel van werkhypothesen zijn deze beleidsindicaties in de meerjarennota's verwerkt wat de financiële consequenties betreft, echter zonder dat sprake is van een expliciet en operationeel verband.

Daarnaast zijn evenwel belangrijke lange-termijn-ontwikkelingen vastgelegd in de vele nota's die door de bewindslieden worden gepubliceerd, zonder dat deze plannen in de meerjarennota's verdisconteerd zijn. Naast een beperkte relatie tussen de meerjarennota's voor het wetenschappelijk onderwijs en beleidsvisies op lange termijn, bestaat een duidelijke relatie tussen de meerjarennota's en de begrotingen. Anders gezegd: de staatssecretaris gaat uit van de bestaande verhoudingen en situaties en brengt daarin via beleidsbeslissingen geleidelijke wijzigingen aan op de middellange termijn. Omdat het verband met de beleidsvisies op lange termijn niet of weinig expliciet aanwezig is, is de koers die de staatssecretaris vaart via beleidsbeslissingen die geleidelijk wijzigingen bewerkstelligen, niet altijd even goed op te sporen. Ik meen, dat — ook bij het wetenschappelijk onderwijs, waar het meest voortgang is gemaakt met systematische planning — niet gesproken mag worden van een integraal proces dat het totale beleid beter vatbaar maakt voor afweging en beslissing.

Ruim zes jaar lang wordt in het postsecundair onderwijs al getracht een planning-systeem van de grond te krijgen, waarin lange-termijnvisies op de ontwikkeling van dit onderwijssysteem in een systematisch en operationeel verband worden gebracht met actieplannen voor de middel-lange termijn en geconcretiseerd worden in jaarlijkse begrotingen. Er is in die zes jaar wel enige voortgang geboekt. Het belangrijkste knelpunt is de organisatievorm waarin dit planning-proces moet plaatsvinden. Dat houdt nauw verband met de vraag of de centrale overheid vérgaande bevoegdheden moet hebben betreffende de beleidsvorming, dan wel dat deze overheid kaders aangeeft waarbinnen de lagere organen eigen, afgebakende bevoegdheden bezitten.

Terecht heeft zeer onlangs de Tweede Kamer ten aanzien van dit vitale punt ingegrepen door een motie-*Ter Woorst* te aanvaarden, waarin van de staatssecretaris de benoeming wordt gevraagd van een onafhankelijke adviesgroep. De motie heeft de vroegere term „struurgroep” laten vallen en spreekt van *adviesgroep*, waarmee de eindverantwoordelijkheid van de bewindslieden verduidelijkt wordt. Het ware te wensen, dat de staatssecretaris, nu het falen van zijn eerder gekozen organisatievorm is gebleken, gevolg geeft aan de Kameruitspraak en een onafhankelijke adviesgroep in het leven roept. Het bestaande *Planning-overleg-organ* (POO) zou dan aangepast kunnen worden aan de nieuwe situatie, in die zin dat in dit orgaan de staatssecretaris, het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs elkaar ontmoeten voor overleg over de planning van het hoger onderwijs. Voor de thans bestaande *Adviesgroep Planning* (AGP) is dan geen plaats meer. In deze situatie ligt er ten aanzien van alle belangrijke punten die in het POO aan de orde komen, een advies van de onafhankelijke adviesgroep ter tafel. De instellingen van wo en hbo kunnen trachten de staatssecretaris te overtuigen van eventueel afwijkende visies. De staatssecretaris houdt de eindbeslissing aan zich, maar deze beslissing is dan beter vatbaar voor parlementaire controle. De onafhankelijke adviesgroep, waarvan tenminste enkele leden volledig voor hun taak beschikbaar zullen moeten zijn en die over een kleine staf zal moeten beschikken, kan ook de motor zijn voor het planning-proces.

VERDERE VOORTGANG VAN DE PLANNING IN HET ONDERWIJS

In het voorgaande is enige malen het *planning/programming/budgetting-systeem* (PPBS) ter sprake gekomen, en het lijkt goed om een verdere voortgang van de planning in dit kader te plaatsen. Het rapport van de *commissie-Simons*⁷ noemt drie functies van de rijksbegroting:

— de *staatsrechtelijke* functie, ook wel genoemd de autorisatiefunctie,

⁷ Rapport van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet; Staatsdrukkerij en Uitgeversbedrijf, Den Haag; 1960.

die inhoudt dat de regering van de volksvertegenwoordiging machtiging krijgt om bepaalde uitgaven te doen;

- de *beheerstechnische* functie, waaronder wordt verstaan dat de begroting de grondslag geeft voor een ordelijk en doelmatig beheer en voor het afleggen van rekening en verantwoording;
- de *macro-economische* functie, waarin de begroting de grondslag is voor een beleid gericht op een evenwichtige ontwikkeling van de volkshuishouding.

In de staatsrechtelijke functie van de begroting ligt besloten de prioriteitenkeuze. Door de snelle en ingrijpende veranderingen in de samenleving en de grote invloed daarop van de overheid verschuift het accent steeds meer van zuivere autorisatie naar prioriteitenkeuze. De jaarlijkse begroting is daarvoor een onvoldoende instrument, enerzijds omdat de begroting in haar autorisatiefunctie vooral gericht is op voorgenomen uitgaven per organisatie-eenheid en in veel geringere mate inzicht geeft in de voorgenomen uitgaven per programma, en anderzijds omdat prioriteitenafweging een systematisch inzicht vergt in de kosten van programma's op een langere termijn dan één jaar. Aan deze bezwaren wordt reeds enigermate tegemoetgekomen door de memories van toelichting en afonderlijke bijlagen, waarin begrotingsposten per programma worden gegroepeerd, zoals bijv. in het zgn. *Wetenschapsbudget*. Behalve de begroting worden ook meerjarencijfers gepubliceerd.

Naast de genoemde bezwaren tegen de begrotingsinrichting wijst *Koopmans* in zijn inaugurale rede⁸ op de toenemende twijfel aan de rationaliteit waarmee de beslissingen over de overheidsuitgaven worden genomen. *Koopmans* is van mening, dat de invoering van nieuwe planning- of begrotingsmethodieken, zoals PPBS, een mislukking wordt als deze hervormingen niet gebaseerd zijn op een analyse van de wijze waarop de beslissingen over de overheidsuitgaven in werkelijkheid tot stand komen. Hij beschrijft dan het budgettaire gedrag van het kabinet, het parlement en de ambtelijke dienst en concludeert dat dit gedrag beheerst wordt door conflictminimalisatie en non-interventie van de onderscheidene beleidssectoren ten opzichte van elkaar.

Het PPB-systeem is geen panacee voor alle nadelen van het huidige begrotingssysteem en met name niet zonder meer voor de door *Koopmans* gesignaleerde beslissingsstructuur. Dit systeem gaat voor de prioriteitenkeuze uit van een begrotingsindeling die niet op organisatie-eenheden en kostensoorten, maar op overheidsstaken, i.c. programma's is gebaseerd. De traditionele begroting met haar autorisatiekarakter kan in stand blijven en de basis blijven vormen voor de budgettaire beslissingen van het parlement, terwijl daarnaast de begroting per overheidstaak of programma de basis is voor de politieke keuzen. Het opzetten van een adequate structuur van programma's is een omvang-

⁸ Dr. L. Koopmans: „Beheersing van de overheidsuitgaven”, gepubliceerd in *Openbare Uitgaven*, 1973, nr. 5.

rijke en gecompliceerde activiteit. Bij een begrotingsopzet per programma is ook een analyse nodig van de verschillende manieren waarop de betreffende overheidstaak uitgevoerd kan worden en van de consequenties van deze alternatieven.

In het PPB-systeem wordt de begroting per overheidstaak of programma geplaatst in een meerjarencader, waarbij de doelstellingen expliciet worden geformuleerd en consequenties op langere termijn in operationele termen worden aangegeven. De prioriteitenbepaling, die veelal een politieke keuze is, kan dan worden gemaakt door afweging van de doelstellingen en consequenties op langere termijn. Door de operationele formulering van de voorgestelde programma's in de tijd kan ook temporisering tot stand worden gebracht, als de budgettaire ruimte of andere omstandigheden dat nodig maken. Het jaarlijkse budget is dan een geïntegreerd onderdeel van het PPB-systeem. In het door McKinsey uitgewerkte planning-systeem voor het postsecundair onderwijs is deze samenhang van lange-termijn-doelstellingen, middellange-termijn-actieplannen en jaarlijkse begrotingen, zowel in de tijd als in de procedures, grondig uitgewerkt. Belangrijk is, dat in het PPB-systeem alle planning- en begrotingsbeslissingen in hun samenhang met elkaar worden beoordeeld.

Het PPB-systeem is theoretisch en in zijn uitwerking reeds ver doorgedacht. De invoering ervan heeft verreikende consequenties op organisatorisch gebied en roept weerstanden op. Er zijn aan de invoering ook vele technische problemen verbonden, zoals het opzetten van een adequate programmastructuur. Op meerdere plaatsen is een integrale invoering voor de gehele overheidsdienst mislukt. Volgens *Koopmans* speelt bij die mislukkingen een onvoldoende aanpassing van de beslissingsstructuren een belangrijke rol.

Een voorstel

Is het te gewaagd om thans het voorstel te doen na te gaan in hoeverre een PPB-aanpak voor het gehele onderwijs mogelijk is? Door de grote voortvarendheid van de bewindslieden op het ministerie van Onderwijs zijn in vele nota's lange-termijn-visies en -doelstellingen geformuleerd. Alom bestaat behoefte aan nadere operationalisering van deze lange-termijn-visies, aan een uitwerking van het veranderingsproces dat tot de voorgestelde vernieuwingen moet leiden, en aan afweging van de huidige voorzieningen tegen de voorgestelde vernieuwingen. Er is evenzeer onzekerheid over de beslissingsstructuren waarbinnen de ingrijpende veranderingsprocessen zullen gaan verlopen, en over verdeling van bevoegdheden die binnen nieuwe onderwijsstructuren zullen gelden tussen centrale overheid en de lagere niveaus.

Hoewel het inderdaad een gewaagd voorstel is, zouden deze argumenten toch aanleiding kunnen zijn om een systematisch en integraal planning-systeem voor het gehele onderwijs op te zetten, waarbij PPBS

en het vroeger ontwikkelde planning-systeem voor het tertiair onderwijs als voorbeelden kunnen dienen.

Om voldoende politieke druk te kunnen zetten achter het bereiken van dit doel, zouden thans voorbereidingen moeten worden getroffen om de invoering van zo'n systeem te maken tot een onderdeel van de afspraken voor de volgende kabinetsformatie.

PPAC-ADVIES

eerste jaarlijks advies van de Permanente Programadviescommissie (PPAC) van het CDA, met het oordeel van het algemeen bestuur

dit advies bevat hoofdstukken over: de parlementaire democratie, sociaal-cultureel beleid, het Midden-Oosten, bestuurlijke organisatie, sociaal-economische politiek, volkshuisvesting en stadsvernieuwing

publicatie van het CDA

72 pag., f 4,50

Te bestellen door storting op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „PPAC-advies“.

De Structuurnota - een gevecht

J. B. A. Hoyinck*

Inleiding

Van de vele nota's, blauwdrukken, beleidsplannen enzovoort die tijdens de ambtsperiode van minister *Van Kemenade* aan de steeds meer in ademnood komende betrokkenen zijn aangeboden, kan de *Structuurnota*¹ er aanspraak op maken zowel qua omvang als qua diepgang de sterkste reactie van die betrokkenen teweeg te hebben gebracht. Dat de *Contourennota* in dit opzicht de Structuurnota te zijner tijd zal verdringen, doet niets af aan het vermoeden dat de Structuurnota dus wel voorstellen zal bevatten die voor het reilen en zeilen van het onderwijs zeer belangrijk, mogelijk zelfs van doorslaggevende betekenis zullen blijken te zijn.

De ontstaansgeschiedenis van de Structuurnota en het „Woord vooraf” geven enig inzicht in de vraag of dat vermoeden juist is. Wat de ontstaansgeschiedenis betreft dienen dan niet alleen in herinnering te worden gebracht de langdurige en hardnekkige ondergrondse schermutseringen die aan de publikatie van de Structuurnota *als discussienota* vooraf gingen (januari 1974), maar tevens het al even hardnekkige gevecht rond de oprichting van de *Stichting Leerplanontwikkeling* (SLO), die met de voorstellen van de Structuurnota in rechtstreeks verband staat.

Geeft deze gang van zaken een aanwijzing *dat* er iets aan de hand moest zijn, het „Woord vooraf” lijkt te verklaren, *wat* de inzet van bovengenoemd gevecht is: „Wat ontbreekt, is een instrumentarium waarin overleg, advies, verzorging en kwalitatieve en kwantitatieve analyses systematisch zijn uitgebouwd en op elkaar afgestemd. Daarom geeft deze nota een aanzet om tot een dergelijk, goed functionerend instrumentarium te geraken. (—) Centraal staat in de nota de eigen specifieke verantwoordelijkheid van onderwijsveld enerzijds en overheid anderzijds voor een goed verloop van het onderwijsleerproces. Juist voor de opbouw van genoemd instrumentarium dragen beide gezamenlijk

* Mr. Hoyinck is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het secretariaat van de Commissie Onderwijszaken van de SER. (Red.).

¹ Nota „Naar een structuur voor een ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs”; Staatsuitgeverij, Den Haag; 1975; aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief d.d. 28 april 1975, Kamerstuk 13 432, zitting 1974/1975.

verantwoordelijkheid." De nota is geschreven „met de uitdrukkelijke bedoeling een kader te ontwerpen waarbinnen de betrokkenen zelf vorm kunnen geven aan het onderwijs dat zij wenselijk achten en waarin zij de door hen gewenste identiteit tot uitdrukking kunnen brengen”.

Zo op het eerste gezicht kan men deze doelstellingen zonder bezwaar onderschrijven. Het dienstvak onderwijs vormt immers geen uitzondering op het bijna traditionele gegeven, dat op veel terreinen van het politieke en maatschappelijke leven de afstand tussen overheid en burger, of groepen van burgers, groot is. De maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste tijd doen echter de behoefte en de bereidheid groeien, de verbindingslijnen in die open ruimte zo kort mogelijk te maken. Ook op dit punt vormt het onderwijs geen uitzondering; integendeel, overheid en particulier initiatief ontwikkelen beurtelings zeer grote activiteiten die er alle op gericht zijn de van wenselijkheid tot noodzaak uitgroeien- de structurering van deze ruimte optimaal te doen verlopen. Ontwikkeling, vernieuwing, begeleiding, verzorging en experiment zijn — binnen de genoemde ruimte — voorbeelden van die activiteiten, die in snel tempo bezig zijn een steeds groter aandeel van het totale onderwijs-gebeuren voor zich op te eisen.

Terecht kan de overheid zich in dit verband de vraag stellen of deze zeer sterke expansie wel haar maximale rendement haalt. Dat lijkt tot nu toe niet het geval. Gezien de veelheid en veelvormigheid van genoemde activiteiten lijkt eerst en vooral behoefte te bestaan aan een verbetering van coördinatie en structurering binnen het raam van een weldoordachte, planmatige opzet, die voorafgaat aan een evaluatie van bestaande organen, die binnen zo'n structuur hun plaats moeten krijgen. De conclusie ligt voor de hand: het „Woord vooraf” is de samenvatting van de poging die in de Structuurnota wordt ondernomen om dat hoognodige instrumentarium, met een beroep op de bovenomschreven maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen, handen en voeten te geven.

Is het verzet dan ongefundeerd? Ik meen van niet, omdat het goed op elkaar aansluiten van behoefte aan en aanbod van dat instrumentarium goeddeels berust op optisch bedrog. Waarom? Naar het mij voorkomt om twee gewichtige redenen:

- in de eerste plaats wordt het steeds duidelijker, dat de minister ten behoeve van de verwezenlijking van de voorgestelde structuren een interpretatie hanteert van de vrijheid van onderwijs die deze vrijheid in de kern aantast;
- onafhankelijk van dit gegeven geldt, dat de structuren op een aantal punten aanwijsbaar *in zichzelf* ongeschikt zijn om de doeleinden waarvoor zij in het leven worden geroepen te verwezenlijken, c.q. dat de nota als geheel onvoldoende gronden bevat waarop kan worden geconcludeerd, dat de structuren tot het beoogde — overigens op zichzelf zeer toe te juichen — doel zullen leiden.

In het vervolg van dit artikel zullen beide bezwaren kort worden toegelicht.

Plus maal min is min

Hoe sterk het argument: aantasting van de vrijheid van onderwijs, op zichzelf ook moge klinken, men kan het bezwaarlijk los zien van de context van de voorstellen ten aanzien waarvan het als bezwaar wordt gehanteerd. Derhalve kan niet tot een instemmend of afwijzend standpunt met betrekking tot de Structuurnota worden besloten voordat deze context nader is toegelicht. In dit verband is het daarom wellicht dienstig een aantal omstandigheden te vermelden die het verzet op dit punt nader kunnen adstrueren. Het eerste gegeven luidt dan kort samengevat: alle betrokkenen zijn het in algemene zin eens over de wenselijkheid van de ontwikkeling van een goed geolied instrumentarium, dat de ontwikkeling en de vernieuwing van het onderwijs in goede en goed beheersbare banen kan leiden. Dat is een *plus*. De minister kan met een dergelijk gegeven vooruit. Maar zeker onjuist is zijn kennelijke conclusie, dat deze in eerste aanleg gemeenschappelijke noemer afdoende reden zou zijn om een ingreep in de vrijheid van onderwijs te rechtvaardigen, laat staan het bijzonder onderwijs te verwijten dat het tegen een dergelijke methodiek ernstige bezwaren maakt. Dit argument klemt te meer, aangezien het niet de eerste keer is, dat van de zijde van het bijzonder onderwijs tegen een dergelijke denkwijze is geprotesteerd.

In de *Nota Schoolbegeleiding* bijvoorbeeld en in de voorstellen inzake de planning van het onderwijs is mutatis mutandis dezelfde rode draad herkenbaar: alle betrokkenen stemmen — hoewel soms schoorvoetend — in grote lijnen in met de omschreven doelstellingen, waarna het bijzonder onderwijs de prijs voor deze gemeenschappelijke grondtoon krijgt te betalen in de vorm van binnen- en buitenparlementaire gevechten over die onderdelen van het plan, die aantoonbaar met de vrijheid van onderwijs op gespannen voet staan. De botsingen die hiervan het gevolg waren, hebben tot nu toe gelukkig geen onherstelbare schade aangericht. De duidelijke waarschuwingssignalen die deze botsingen begeleidden, zijn echter niet voor tweeërlei uitleg vatbaar².

Met de Structuurnota lijkt zich het strijdbeeld te wijzigen. Uit de ongevoel felle debatten over de Structuurnota in de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer houdt men althans de indruk over, dat men langzaam maar zeker het punt nadert waarop gezegd wordt: tot hier en niet verder. Het verloop van dit debat wordt elders in dit themanummer tot in detail weergegeven³. Daarom kan hier worden volstaan met een enkele kanttekening bij de reikwijdte van de problemen die hierbij in het geding zijn.

² Vgl. de brief d.d. 10 februari 1976 van het bijzonder onderwijs aan minister Van Kemenade inzake de interpretatie van de geldende grondwettelijke bepalingen.

³ Zie de bijdrage van A. J. Hermes.

Wie, zoals minister *Van Kemenade*, te kennen geeft het voor de opbouw van de toekomstige structuur van het onderwijs nodig te achten bij wijze van spreken geen steen meer op de andere te laten, kan er nauwelijks aan ontkomen van tijd tot tijd te raken aan wezenlijke punten van de bestaande structuren. Wanneer dit gebeurde, werden voorstellen tot aanpassing of wijzigingen in die bestaande structuren doorgaans gemotiveerd met op zichzelf redelijke en ter zake doende argumenten, zoals de context van de snel veranderde maatschappij, doelmatigheid, *efficiency* en financiën. Dat met de werkelijkheidswaarde van zulke overwegingen zo goed mogelijk rekening werd gehouden, blijkt ontegenzegglijk uit de standpunten die vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs hebben ingenomen ten aanzien van de *Nota Schoolbegeleiding* en in zekere zin ook de Structuurnota ⁴.

Maar deze gang van zaken had en heeft een zeer belangrijke schaduwzijde. De coöperatieve opstelling van het bijzonder onderwijs leidde in het geval van de *Nota Schoolbegeleiding* namelijk tot de stilzwijgend door de minister gemaakte gevolgtrekking, dat het bijzonder onderwijs door de uitgangspunten in grote lijnen te onderschrijven de rechtstreeks op het vrijheidsbeginsel berustende claim opgaf om schoolbegeleidingsdiensten van eigen richting — en inrichting — op te richten voor het geval het dat zou willen. De praktijk van de samenwerking en het beginsel waarop die aanspraken berusten, zijn en blijven echter twee heel verschillende zaken!

Bij de Structuurnota dreigt nu precies hetzelfde te gebeuren. Ook hier wordt door alle betrokkenen, waaronder het bijzonder onderwijs, in algemene zin instemming betuigd met de overwegingen van de minister om een nieuwe structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs van de grond te brengen. Het prijskaartje vermeldt ook nu weer (met kleine lettertjes): wie instemt, moet rekening houden met onvermijdelijke concessies op het terrein van de vrijheid van onderwijs. Dat is (op praktische gronden) aanvaardbaar, maar slechts tot op zekere hoogte. Het kan in geen geval het opgeven van de claim betekenen. Zeker niet waar het betreft het onderdeel *verzorging*, het dichtst bij het schoolgebeuren staande onderdeel van de totale structuur. Dat is de minister ook duidelijk te verstaan gegeven. Op de vraag van de minister aan mevrouw *Kraaijeveld-Wouters* (ARP): „Bepleit u dat er een aan de Grondwet te ontleen recht van het bijzonder onderwijs zou zijn, buiten datgene wat de wetgever — de Kamer in meerderheid — ter zake van een bepaalde *issue* heeft bepaald?“, luidde haar antwoord: „Ja. De eigenheid van het gehele bijzonder onderwijs, met recht op eigen inrichting, heeft op een gegeven moment toch een bepaalde vertaling. (—) Ik meen dat het op een moment belangrijk kan zijn te constateren, dat het bijzonder onderwijs recht heeft op een gelijke aanspraak op voor-

⁴ Men zie de bijdrage van Th. M. Knippen elders in dit nummer.

zienen als op een gegeven moment op andere terreinen tot stand gebracht zouden worden."

„Als het bijzonder onderwijs dan de bereidheid toont samen te werken met anderen, kan er alleen maar worden onderhandeld in overeenstemming; anders kom je niet tot zaken, en behoudt het onderwijs de aanspraak op eigen voorzieningen als men niet tot overeenstemming komt. Dat lijkt mij heel duidelijk. Het gaat juist om de verzorgingsstructuur. Ontstaat geen overeenstemming, dan is er de bevoegdheid van het bijzonder onderwijs eigen voorzieningen te realiseren", aldus de heer *Hermes* (KVP) ⁵.

Voor de Structuurnota zit hier overigens nog meer aan vast. Ik doel dan niet op de bedenkelijke *staatsrechtelijke* aspecten van de visie van de minister, die hier en nu niet naar behoren kunnen worden uitgediept. Men kan zich echter de vraag stellen of aan de idee van stroomlijning van de structuren nu onvermijdelijk en per se de consequenties op het terrein van de vrijheid van onderwijs gebonden zijn die de minister aan zijn voorstellen heeft meegegeven. De minister zegt van wel, maar zijn bewijzen lijken niet sterk. De christen-democraten in de Tweede Kamer neigen op betere gronden naar het tegenovergestelde standpunt. Dit is de *min*. Zonder dat we op de slotronde van het gevecht in de Kamer willen vooruitlopen, dringt de vrees zich op dat indien de minister niet bereid zou zijn zijn onhoudbare standpunt inzake de vrijheid van richting en inrichting te heroverwegen, de suggestie van de titel van deze paragraaf — een uiteindelijk negatieve balans — zal worden bewaarheid. Gelet op haar intentie verdient de Structuurnota beter.

Op weg naar een uitgangspunt

In het vorenstaande bleek, dat de moeilijkheden met betrekking tot het vinden van het juiste uitgangspunt voor de opzet van een structuur althans ten dele samenvallen met de bijzondere structuur van ons onderwijs als zodanig. Artikel 208 van de *Grondwet* dwingt tot een nauwkeurig overwegen van de vraag hoe de verdeling van de bevoegdheden tussen overheid en onderwijsveld wettelijk en feitelijk ligt. Uit de resultaten van dit onderzoek dient het juiste uitgangspunt logisch voort te vloeien. Het gegeven van de aanhoudende zorg van de regering bijvoorbeeld biedt daarvoor te weinig aanknopingspunten. Deze zorg is geen constante in die zin, dat zij geen formeel afgebakende bevoegdheden van de overheid insluit, maar veeleer een aansporing bevat om al die variabele activiteiten te ondernemen waarmee die zorg concreet gestalte kan worden gegeven. Echter welke activiteiten de overheid uit hoofde van deze opdracht ook ontwikkelt, er kan geen sprake van zijn dat hierdoor afbreuk zou worden gedaan aan de combinatie van vrijheid plus verantwoordelijkheid van het bijzonder onderwijs, die rechtstreeks

⁵ Handelingen openbare vergadering van de Vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen, 10 november 1975; pag. 352.

steunt op lid 2 van artikel 208 Grondwet — en de *trias magnifica* van de vrijheid van onderwijs in zich bergt: richting, inrichting en oprichting.

Centralisme

Door het vrijheidsaspect in het kader van dit commentaar op de Structuurnota een belangrijk accent te geven zou de indruk kunnen worden gewekt, dat andere invalshoeken voor kritiek nauwelijks meer aan bod hoeven te komen. Op die manier zou echter ten onrechte het enkel in discussie komen van het onderwerp vrijheid van onderwijs voldoende zijn om alle andere kritiek naar het tweede plan te schuiven. Er is echter ook ruimte voor een aantal kritische kanttekeningen bij belangrijke, bedenkelijke tendensen van de Structuurnota die met de vrijheid van onderwijs alleen in meer verwijderd verband te maken hebben.

Dit kan worden gedemonstreerd aan de hand van de zeer centralistische indruk die de nota maakt. De neiging om de belangrijkste bevoegdheden in één hand te brengen overheerst sterk. Geheel onnodig maakt de minister bijvoorbeeld zichzelf bij uitsluiting tot de beslissende instantie ook op die punten waar beslissingen aan meer dan één instantie of persoon zouden dienen toe te komen. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de *adviesstructuur*. De minister bepaalt of er een adviescommissie moet worden ingesteld, hij benoemt de leden (bestaande uit onafhankelijke deskundigen), de adviezen worden aan hem uitgebracht en de voorbereiding van het advies wordt nauwkeurig gevolgd door ministeriële waarnemers in die commissies, zodat de minister bij voorbaat geïnformeerd is over de richting waarin zich een advies ontwikkelt. Een duidelijk voorbeeld van een onderdeel van de totaal-structuur waarbij het veld zeer onvoldoende aan zijn trekken komt. Er is geen redelijk argument te bedenken om de bestaande landelijke adviesorganen met een beroep op hun gebrek aan deskundigheid eenvoudigweg uit te schakelen. Bovendien kan de nota onzorgvuldigheid worden verweten waar het gaat om de benadering van het begrip onderwijsveld. Het is in dit verband veelbetekenend, dat op een aantal punten duidelijke en ter zake doende verschillen tussen het openbare en het bijzondere onderwijsveld niet voldoende aan de oppervlakte worden gebracht. De consequenties van de gedifferentieerde verantwoordelijkheden van het gedifferentieerde onderwijsveld inzake vernieuwing en innovatie zijn onvoldoende gepeild.

Ook op een aantal andere plaatsen krijgt men het gevoel dat alleen al het opzetten van de structuur voldoende zou zijn om de oplossing van alle problemen tot een goed einde te brengen. Het is niet waar wat de minister zegt, dat er sprake is van een zoeken naar een kader waarbinnen de betrokkenen zelf vorm kunnen geven aan het onderwijs dat zij wenselijk achten, enz. De nota is een op veel plaatsen in detail uitgewerkt plan, dat niet alleen van bovenaf is uitgedacht maar dat tevens onmiskenbaar van bovenaf zal worden gestuurd.

De totaal-structuur is een zo ingewikkeld geheel geworden, dat de mensen voor wie het allemaal bestemd is, wel het gevoel moet bekruipten er in te zullen stikken in plaats van er de nodige ruimte door te krijgen. De ervaring leert bovendien, dat het vooral uit strategisch oogpunt gewaarslijkelijk is het zwaartepunt van onderwijsontwikkeling en -vernieuwing op grote afstand te leggen van de plaats waar deze dient te worden verwezenlijkt. Zo kan het gebeuren dat de optimalisering van het leerproces, het kernpunt van de *verzorgingsstructuur*, wordt beschouwd als een hoofdzakelijk technologisch gegeven dat te allen tijde van grote afstand af bestuursbaar en beïnvloedbaar blijft. Ten onrechte.

De school in het middelpunt

Scholen, onderwijsgevend en leerlingen zijn er niet omwille van de structuren maar omgekeerd. Een bevredigend antwoord op het centralisme van de Structuurnota kan daarom alleen maar gegeven worden door de school in het centrum te plaatsen en de vorm van de structuren aan te passen aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van elke school. Het is echter twijfelachtig of door het enkel bekritisieren van de te grote bevoegdheden die de minister zich in de Structuurnota toekent, deze fundamentele verandering van optiek zal worden bereikt. De meer dan tachtig commentaren die op de discussienota zijn geleverd, hebben in dat opzicht in ieder geval geen beslissende wijziging in het standpunt van de minister opgeleverd. Het gevolg was, dat de strijd zich aan twee fronten ging ontwikkelen, nl. de formele kant van artikel 208, die in dit bestek geen nadere toelichting behoeft, en de materiële kant, gevormd door het inzicht dat onderwijsontwikkeling en -vernieuwing in belangrijke mate een zaak is van de scholen.

Een zorgvuldig opgezet systeem dient rekening te houden met een aantal overwegingen die direct samenhangen met de aard van het ontwikkelings- en vernieuwingsproces. Elke school bezit als onderwijs-eenheid een bepaalde, van school tot school soms sterk variërende veranderingscapaciteit, ten aanzien waarvan geldt dat de mate van deze capaciteit en daarmee de voorwaarden voor doelgerichte en welbewuste ontwikkeling en vernieuwing in hoge mate worden bepaald door de situatie binnen de school zelf en slechts zeer ten dele of helemaal niet door van buitenaf of van bovenaf (centraal) opererende instanties kan worden beïnvloed.

Voorts kan in dit verband worden gewezen op de toenemende waardering voor een sterke, zij het relatieve, autonomie van de scholen van onverschillig welke signatuur. Het is opvallend dat deze steeds meer op de voorgrond tredende behoefte in de Structuurnota beslist niet voldoende aan haar trekken komt.

De functie van het overleg

In het voorgaande werden de redenen aangegeven waarom afbakening

van bevoegdheden en daarmee verbonden verantwoordelijkheden noodzakelijk is om een bevredigende structuur te bereiken. Vooral op strategische en functionele gronden werd hieraan toegevoegd een belangrijke wijziging in de opzet van waaruit het probleemveld van de onderwijsontwikkeling en -vernieuwing wordt benaderd: de structuren draaien om de school, niet de scholen om de structuren!

Vooral het accent dat bij deze methode wordt gelegd op eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, kan er echter gemakkelijk toe leiden dat de ruimte tussen betrokkenen en belanghebbenden meer een vacuüm zal blijken te worden dan een blijvende ontmoetingsplaats. In zo'n vacuüm zouden schaarse ontmoetingen veldslagen worden met als inzet zeggenschap en verantwoordelijkheid voor deze of gene aangelegenheid, alsof die niet in vele gevallen en op vele terreinen met elkaar parallel zouden lopen. Het op die manier positie kiezen zou daarom ook ongewild tot averechtse effecten kunnen leiden. Deze dreiging kan maar op één manier afdoende worden gepareerd, nl. door aan het *overleg* een veel belangrijker plaats toe te kennen dan de minister in de Structuurnota doet. Het is in dit verband tekenend dat de definitie die hij van het overleg geeft, meer geschreven lijkt voor het bovengeschreven vacuüm dan voor de echt noodzakelijke ruimte. Uitwisseling of confrontatie van standpunten die ten aanzien van het beleid worden ingenomen door de landelijke overheid enerzijds en het georganiseerde onderwijsveld anderzijds, is te vrijblijvend en afwerend van karakter om duurzame oplossingen voor bepaalde problemen te bereiken, de intentie om tot overeenstemming te komen ten spijt. Wezenskenmerk van overleg is, dat er *overlegd* wordt; met name op die punten waar minister en bijzonder onderwijs een gemeenschappelijke taak en verantwoordelijkheid hebben of waar die eigen taken of verantwoordelijkheden niet scherp zijn te onderscheiden of in elkaar overvloeien.

Hieruit volgt dat het overleg een aantal kenmerken dient te vertonen die in de voorstellen van de Structuurnota ontbreken. Op de eerste plaats de afwezigheid van elk element van vrijblijvendheid. (Beleids-)standpunten moeten door het overleg per definitie kunnen wijken voor andere. Het overleg dient niet alleen of in de eerste plaats te beslissen over het *hoe*, maar vooral over het *of* van bepaalde beleidsvoornemens. Hiervoor is nodig dat het overleg in een vroeg stadium begint en alle fasen van de planning — waaronder formulering, programmering en uitvoering — omvat. Tenslotte vereist goed overleg een zekere mate van evenwicht tussen de inbreng van de overheid en die van het onderwijsveld. Van een betere toerusting van het veld voor dat overleg — men vergelijkte de christen-democratische *Schets van beleid*, hoofdstuk VIII — is in de nota geen sprake.

In zijn advies inzake de Structuurnota schrijft de *Onderwijsraad*: „Het overleg, in de zin van de nota als een confrontatie en uitwisseling van standpunten, draagt eerder het karakter van een vrijblijvend horen van

de partners dan van een serieuze poging tot een gezamenlijke formulering van beleidsstandpunten te komen. Van gelijkwaardige participanten in het overleg kan niet worden gesproken, ook al omdat de minister via zijn ambtenaren die deel uitmaken van de talrijke adviescommissies, eerder op de hoogte is van de meningsvorming in de commissies dan het onderwijsveld, dat eerst wordt geïnformeerd bij verschijnen van het advies. Als regel zal het overleg daarom beperkt blijven tot een confrontatie over een reeds vrijwel afgerond beleidsvoornemen van de minister en niet het karakters dragen van een in de gezamenlijkheid tot stand te brengen beleid”.

In de praktijk is gebleken, dat het overleg in zijn huidige vorm niet bevredigend functioneert. De vraag naar oorzaak en schuld dringt zich hierbij wel enigszins op. Belangrijker echter dan het antwoord op die vraag lijkt het vinden van een oplossing om aan deze onbevredigende situatie een eind te maken. Daarbij dient voorop te staan de constatering dat zich op het terrein van het overleg gaandeweg een ministerieel overwicht heeft ontwikkeld, veroorzaakt door de gedifferentieerdheid (en soms ook: innerlijke verdeeldheid) van het onderwijsveld, dat daardoor in een nadelige positie ten opzichte van de minister kwam te verkeren. Anderzijds moet toegegeven worden dat het voor de minister wel zeer bezwaarlijk zou zijn of worden op vele, nauw met elkaar samenhangende fronten steeds met afzonderlijke organisaties in overleg te treden. Het blijft echter discutabel of de centralistische aanpak van de minister op het terrein van het overleg door dit feit voldoende wordt gemotiveerd. Gedifferentieerdheid hoeft immers op zichzelf geen beletsel te blijven om — via overleg — de totstandkoming te bewerkstelligen van doelmatige gespreksfora op elk gewenst niveau.

Overigens zou het van misplaatst optimisme getuigen te menen dat overleg in de betekenis die er in het kader van dit artikel aan is gegeven, in alle gevallen tot overeenstemming zou leiden. Het is interessant te zien hoe de Structuurnota met dit probleem omspringt. Stagnatie in het overleg, zegt de Structuurnota terecht, blijft ondanks de intentie om tot overeenstemming te komen altijd mogelijk. Juist in de visie van de Structuurnota is dit echter een schijnargument. Want wanneer overleg wordt gezien als confrontatie en uitwisseling van standpunten, dan is het al of niet bereiken van overeenstemming volledig irrelevant. Confrontatie en uitwisseling van standpunten is in essentie geen overleg.

† Dat blijkt nog eens ten overvloede, als de Structuurnota — na de enigszins rooskleurige opmerking dat de ervaringen in de afgelopen jaren bevestigen dat het voorzitterschap van het centrale overleg van de minister het beste een goede communicatie tussen de betrokken bewindsman en de onderwijsorganisaties garandeert — vervolgt: „Aangezien sprake is van overleg en de partners in het overleg van gedachten wisselen over beleidsstandpunten, speelt een bepaalde stem-

verhouding in de *Centrale Overlegraad* geen rol. Er is vooral naar gestreefd om verschillende belangen en invalshoeken van het onderwijsveld tot hun recht te laten komen."

Verzorgingsstructuur

Binnen de totale structuur wordt het onderdeel verzorging een zeer belangrijk element, alleen al omdat de scholen direct de voor- of nadelen zullen ondervinden van een goed of een minder goed werkend apparaat. Uit de centrale plaats die de school in de verzorgingsstructuur wordt toegekend, en uit het uitgangspunt van haar autonomie volgt voor de opzet al direct, dat het element dienstverlening in de eerste en voornaamste plaats moet worden gericht op vergroting van de ontwikkelings- c.q. vernieuwingscapaciteit van de school zelf; met andere woorden, op haar vermogen om zelf vorm te geven aan het door de verzorgende instanties aangereikte materiaal. Het is daarom voor de opzet van de structuur belangrijker adequaat te kunnen inspelen op dergelijke verzoeken dan zelf een constante toevoer naar de scholen in stand te houden, die de kwade kans loopt slechts aangepast te blijven aan de zeer uiteenlopende interne veranderingscapaciteit van elke afzonderlijke school.

Een flexibel en gevarieerd aanbod dient bovendien zoveel mogelijk als een geheel naar de scholen toe plaats te vinden. De nogal nadrukkelijke scheiding van onderzoek, begeleiding, nascholing en leerplanontwikkeling die de minister voorstaat, heeft bedenkelijke kanten.

Er zijn in beginsel verschillende modellen denkbaar om deze gedachten-gang in structuren te vertalen. Men kan de organen die de verschillende onderdelen van de verzorging voor hun rekening nemen, naast elkaar en onafhankelijk van elkaar op gelijke afstand van de scholen laten opereren. Een evident nadeel daarvan is de zeer moeizame coördinatie tussen bijvoorbeeld de organen van begeleiding en overdracht — de *Landelijke Pedagogische Centra* (LPC) — en de schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) enerzijds en SLO en SVO (*Stichting Voor Onderzoek van het onderwijs*) anderzijds. Beter lijkt het door een logische, functionele taakstelling voor deze organen te zorgen door LPC en SBD, zowel ten opzichte van de scholen als van de gespecialiseerde organen, voor leerplanontwikkeling, onderzoek en nascholing een bemiddelende taak te geven. Zij komen dan tussen de scholen en de genoemde specialisten in te staan met de opdracht vraag en aanbod in de ruimste betekenis van het woord naar twee kanten toe optimaal te honoreren.

Projectie van deze overwegingen op de voorstellen van de Structuurnota laat zien dat er, voor zover in de nota zelf wordt gesproken van een intermediaire taak voor LPC en SBD, deze geheel in dienst staat van de overheersende positie van de SLO binnen de verzorgingsstructuur. Overigens heeft de minister tijdens de openbare vergadering van de Tweede-Kamercommissie van Onderwijs en Wetenschappen over

de Structuurnota op 1 december 1975 verklaard, dat LPC en SBD ook naar de SLO toe een bemiddelende functie zouden dienen te krijgen. Denkbaar is een concretisering van deze gedachtengang via deelname aan programmering en advies inzake de goedkeuring van projecten door LPC en SBD. Het naast elkaar en onafhankelijk van elkaar functioneren van de verzorgende instanties op verschillende deelterreinen van de verzorging zou zeer waarschijnlijk verwarrend werken voor de scholen, die zelf onvoldoende zijn toegerust om het ongeordende materiaal binnen eigen muren te integreren en doelgericht te gebruiken.

Conclusie

De voorstellen van de Structuurnota voldoen op een aantal punten — waaronder essentiële — niet aan de eisen die in redelijkheid aan een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs gesteld mogen worden. In het voorgaande is er op gewezen, dat hier geen sprake kan zijn van toeval. De nota heeft voorgangers die, zij het in mindere mate, dezelfde spanningsvelden laten zien. In de *Contourennota* ligt voldoende explosief materiaal opgeslagen om bij onachtzaamheid of kwade wil zonder veel moeite tot ontploffing te kunnen worden gebracht. Het verdoezelen van deze feiten nu kan een eventuele ontploffing later alleen maar erger maken.

En er is nog niets. De spankracht die het onderwijs — met een hand vol nota's in uitvoering, een tweede hand vol in discussie en een derde hand vol op komst — tot nu toe heeft getoond, begint op te raken. Een beurtelings boze en bezorgde *Onderwijsraad* noteert hierover in zijn advies inzake de Structuurnota: „(—) Tot hoever is het nog mogelijk en verantwoord te achten voor al degenen die daarbij zijn betrokken, dat ingrijpende wijzigingen continu worden doorgezet. Vooral in de sfeer van opvoeding en vorming hebben vaste regelmaat en rust, zekerheid en duidelijkheid een eigen en wezenlijke betekenis. Sociaal-psychologisch is er een grens aan de dynamiek, welke niet straffeloos overschreden mag worden. Die grens in het oog te houden is van grote betekenis. Te vrezen valt nu, dat de Structuurnota te hoge verwachtingen heeft van de gunstige gevolgen van telkens opnieuw aangebrachte wijzigingen en verbeteringen, maar zich onvoldoende rekenschap geeft van de vraag, wanneer de grenzen van de dynamiek in redelijkheid geacht moeten worden te zijn bereikt.”

Het is te hopen, dat de juistheid van dit inzicht niet aan de hand van de Structuurnota zal worden bewezen. Dan is het namelijk te laat.

Boeken & brochures

Ontvangen publikaties*

Ecologie-conferentie

Verlagboek Nationale Ecologie-conferentie; uitg. Humanistisch Verbond, Utrecht; 1975; 160 pag.; prijs niet aangegeven.

Dit boek bevat een gedetailleerd verslag van de Nationale Ecologie-conferentie die het Humanistisch Verbond in februari 1975 in Rotterdam organiseerde. Het ecologie-vraagstuk is volgens de uitgever voor humanisten in dubbel opzicht belangrijk. Enerzijds dwingt het eens te meer tot een stellingname met betrekking tot de ethisch niet of nauwelijks aanvaardbare tekortkomingen van onze huidige maatschappij. Anderzijds zullen wij een „overleefbare” maatschappij mede gestalte moeten geven, en met name als levensbeschouwelijke organisatie een bijdrage daartoe moeten leveren, aldus verbondsdirecteur Fiege in zijn inleiding.

Voor een beschaving die meer wil en moet zijn dan een wegwerpcultuur, is een algemeen aanvaarde kern van waarden en normen noodzakelijk. Pogingen om normen te funderen vanuit de materie c.q. de maatschappelijke krachten (marxisme), dan wel in de rede (idealisme), hebben gefaald. Het formuleren van een humanistisch mensbeeld — ook ethisch wijsgerig — blijft derhalve een dwingende opgave, aldus de inleiding. De conferentie en het boek willen daartoe een bijdrage leveren.

* De aankondigingen in deze rubriek zijn merendeels gebaseerd op samenvattingen en andere informatie van de kant van de uitgevers. Wij willen de lezers graag attent maken op de vele publikaties die ons worden toegezonden, maar zoals men zal begrijpen, ontbreekt ons de gelegenheid al deze boeken en brochures zelf te (laten) beoordelen. (Red.).

Verkeerd verkeer?

Rapport van de Wiardi Beckmanstichting, Amsterdam; 1975; 26 pag.; f 3,50.

Dit rapportje gaat in op de problematiek van het personenvervoer in ons land. Het internationale personenvervoer blijft buiten beschouwing, het goederenvervoer zal in een latere studie apart behandeld worden. Voor het personenvervoer worden tal van maatregelen voorgesteld om een situatie te verwezenlijken waarin eenieder gelijkwaardige kansen op verplaatsing heeft. Daarbij wordt van meet af aan de relatie met andere doeleinden gelegd; het vervoerbeleid moet er volgens het rapport op gericht zijn de negatieve ontwikkelingen van schadelijke vervoernormen in te dammen.

Belicht worden achtereenvolgens de noodzaak tot verkeer en vervoer, de achtergrond ervan, ruimtelijk beleid en vervoer, afremming van de verplaatsingsbehoefte door ruimtelijk beleid, de gewenste infrastructuur, voorrang voor het openbaar vervoer, parkeerproblemen, en financieringsaspecten. In een bijlage worden een aantal mogelijke maatregelen alsmede het niveau van uitvoering (rijk, provincie, gemeente) weergegeven.

Boer of parkwachter

Enige gedachten over nationale land-schapsparken; door Eric Denig; publi-

katie van het ministerie van Landbouw en Visserij; Staatsuitgeverij, Den Haag; 1975; 82 pag.; f 3,50.

In dit boekje komt een actueel onderwerp aan bod: het beheer en de inrichting van onze landelijke gebieden in de toekomst. De auteur, directeur Voorlichting van het ministerie van Landbouw, belicht de gedachtenvorming op dit punt in de laatste vijf jaar. Hij behandelt hierbij ook de drie zogenaamde „Groene nota's”, die de regering over deze problematiek heeft uitgebracht. Lagen tot voor kort architectuur en verzorging van onze groene ruimte vrijwel uitsluitend bij de agrariërs, thans stellen ook anderen hun aanspraken, onder meer de voorvechters van natuurbehoud en recreatie. De noodzakelijke afweging van de diverse belangen is in volle gang; veel misverstanden — zo blijkt — moeten nog uit de weg geruimd worden. De schrijver wil met dit boekje een breed publiek informeren over diverse aspecten van de (Nederlandse) landbouw.

Journalistieke vrijheid

„Ik herinner mij niet u iets gevraagd te hebben - over journalistieke vrijheid en publieksoverheid”; door Anne van der Meiden en H. van Ommen; uitg. Boekencentrum BV, Den Haag; 1975; 148 pag.; f 20,—.

De auteurs, resp. docent massacomunicatie en student rechten aan de Rijksuniversiteit in Utrecht, schreven een boek over de vrije meningsuiting en over de persvrijheid. Het vertelt wat beide betekenen, hoe ze zijn ontstaan en gegroeid, en hoe ze zijn versmald tot rechten en vrijheden van journalisten. Het boek roept de lezers op zich bewust te worden van hun eigen vrijheid en hun rechten. Die zijn niet passief bedoeld: knop omdraaien en abonnement opzeggen, maar actief: deelnemen aan de communicatie via de media. Er moeten nieuwe wegen

worden gevonden voor het recht op wederwoord, voor rectificatie, voor toegang tot de media in het algemeen, voor inspraak van lezers, luisteraars en kijkers. Dat betekent een mentaliteitsverandering ten opzichte van de media: niet meer slikken wat geboden wordt, maar willen meebeslissen over wat, wanneer en hoe er gecommuniceerd moet worden. Dat is de publieksoverheid.

Emancipatie en onderwijs

„Emancipatie en discriminatie - een boekje over de betekenis van het onderwijs voor de vrouw”; door dr. W. M. Hopman; uitg. L. Stafleu en Zoon, Leiden; 1975; 112 pag.; f 17,50.

Dit boek is verschenen in een serie publikaties van de *Nederlandse Bibliotheek voor Onderwijskunde*. Deze serie beoogt een brug te slaan tussen onderwijswetenschappen en onderwijswerkelijkheid. „Emancipatie en discriminatie” gaat over de betekenis van het bestaande onderwijs voor de vrouw. Voor meisjes en vrouwen geldt in eerste instantie, dat ze kritischer moeten worden. De auteur geeft daar vele voorbeelden bij, die o.a. betrekking hebben op de rol van de consument, op de politiek, op de inkomens, op de studie en opleiding. Hij ziet de ontwikkeling van de middenschool als een mogelijkheid om een verandering in het onderwijssysteem aan te brengen, om het op het beroepsleven gerichte karakter van het onderwijs te verzwakken. De schrijver bepleit ook een lossere verband tussen behaalde diploma's en het (voor)recht een bepaalde functie of een bepaald beroep uit te oefenen. Hij is voorstander van regionale educatieve centra, waarin een soort supermarkt voor opleidingen gerealiseerd moet worden. Hopman pleit verder voor meer onderzoek naar studiemotieven, naar de deelname van de vrouw aan het onderwijs, naar het karakter van het studiemateriaal, enz.

Wonen op wielen

Woonwagenbeleid als toetssteen van welzijnsbeleid; door M. van Bergen, A. Burgmans en H. van Schayk; uitg. Link, Nijmegen; 1975; 128 pag.; f 7,50.

Deze publikatie beoogt een aanzet te geven tot een „alternatieve beleidsnota” voor het landelijk woonwagenbeleid. Na een geweldexplosie in het regionale centrum in Tiel is daar enkele jaren geleden het besluit gevallen om, aansluitend bij de wensen van de betreffende woonwagenbewoners, kleine centra en individuele standplaatsen in de regio in te richten en te komen tot sluiting van het regionale centrum. De auteurs van dit boekje hebben, als wetenschappelijk team van het Instituut voor Sociale Pedagogiek en Andragogiek van de Nijmeegse universiteit, dit proces van fundamentele beleidsverandering begeleid. Zij zijn van mening dat hun ervaringen materiaal bieden voor een toetsing van het landelijk beleid. Naast nieuwe beleidslijnen geven zij ook uitvoerig commentaar op de regeringsnota over het woonwagenbeleid. Geconcludeerd wordt dat de uitgangspunten en doelstellingen van deze nota niet het beeld opleveren van een wettelijk nieuw beleid, maar slechts een bijstelling van het beleid kunnen betekenen.

Taalgids voor de ambtenaar

Door J. M. Moerdijk en P. Sluimer; uitg. Vuga, Den Haag; 1975; 256 pag.; f 26,50.

De taal is een middel tot expressie en tot communicatie, en zo gezien niet in de eerste plaats een leervak, maar een onderdeel van ons mens- en medemens-zijn. De ontwikkeling van de taal — ook het taalgebruik van de overheid — staat nooit stil. Aan de hand van een uitgebreid aantal verschijnselen in ons taalgebruik lichten de auteurs het actief en passief taalgebruik toe, met name zoals we het tegenkomen in allerlei overheidsstukken. Daarbij wordt ook een onderscheid gemaakt tussen mondeling en schriftelijk verwoorden; beide zijn volkomen verschillende uitdrukkingsvormen. In de gesproken taal kan gebruik worden gemaakt van hulpmiddelen als toonhoogte, klemtoon en mimiek. In de geschreven taal moeten we echter met nog grotere zorgvuldigheid te werk gaan om te bereiken dat onze woorden worden opgevat zoals ze bedoeld zijn, te meer daar er meestal geen directe gelegenheid is eventuele misverstanden uit de weg te ruimen. Ondanks dit onderscheid proberen de schrijvers toch de kloof tussen spreek- en schrijftaal zo smal mogelijk te houden: de schrijftaal is „slechts” een hulpmiddel om de ander te bereiken.

5e jaargang
maart/april 1976

2 Politiek perspectief

In dit nummer:

Th. W. F. Speetjens

Abortuswetgeving in Nederland

Een brok geschiedenis / Normen / De wetsontwerpen /
Toetsing van de wetsontwerpen / De keuze

H. A. C. M. Notenboom

De voorgeschiedenis van de uitgavenombuiging

Inleiding / Vóór 1967 / Na 1967: De Jong-Witteveen /
Verkiezingen 1971: Biesheuvel-Nelissen / Verkiezingen
1972: Den Uyl-Duisenberg / Begrotingen 1975 en 1976 /
Conclusie

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatkundige Vorming

Politiek perspectief

maart/april 1976

5e jaargang, nr. 2

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 30e 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.

Kopij

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

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 27,— per jaar. Nieuwe abonnementen gaan in per 1 januari, tenzij anders wordt gewenst, en gelden tot wederopzeggingen (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, Den Haag; tel. (070) 65 39 34 *

Druk

Corn. Paap, Spui 165, Den Haag, tel. (070) 46 92 51 *

Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

	pag.
<i>Mr. dr. Th. W. F. Speetjens</i>	
Abortuswetgeving in Nederland	3
1. Een brok geschiedenis	4
2. Normen	8
a. Rechtsbewustzijn	9
b. De artsenwereld	11
c. De rechterlijke macht	13
d. De kerken	15
3. De wetsontwerpen	18
a. Het ontwerp-Lamberts/Roethof	18
b. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen	19
c. Het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen	28
d. Het ontwerp-Struycken	33
4. Toetsing van de wetsontwerpen	38
a. Het ontwerp-Lamberts/Roethof	40
b. Het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen	41
c. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen	44
d. Het ontwerp-Struycken	46
5. De keuze	46

- vervolg op pag. 2 -

	pag.
<i>Drs. H. A. C. M. Notenboom</i>	
De voorgeschiedenis van de uitgavenombuiging	49
Inleiding	49
Vóór 1967	51
Na 1967: De Jong/Witteveen	53
Verkiezingen 1971: Biesheuvel/Nelissen	61
Verkiezingen 1972: Den Uyl/Duisenberg	64
Begroting 1975	68
Begroting 1976	74
Er is wèl een voorgeschiedenis	76
Boeken & brochures	
Ontvangen publikaties	78

Abortuswetgeving in Nederland

Th. W. F. Speetjens*

Het doet ons genoegen, nu het Kamerdebat over de initiatief-wetsontwerpen inzake afbreking van zwangerschap aanstaande lijkt, deze veelomvattende en diepgaande studie van dr. Speetjens te kunnen publiceren. Weliswaar overschrijdt deze bijdrage verre de gebruikelijke omvang van een tijdschriftartikel, maar het belang van de zaak en de waarde van deze beschouwing leken ons voldoende redenen om nog eens een uitzondering op de regel te maken.

De studie bestaat uit vijf paragrafen: 1) Een brok geschiedenis, 2) Normen, 3) De wetsontwerpen, 4) Toetsing van de wetsontwerpen, 5) De keuze. (Een meer gedetailleerde inhoudsopgave is vermeld op pag. 1 van dit nummer). De derde paragraaf bevat een samenvatting en analyse van de drie voorliggende initiatief-wetsontwerpen, nl. het ontwerp-Lamberts/Roethof (PvdA), het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen (KVP/ARP) en het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen (VVD). Voor de goede orde tekenen wij hierbij aan, dat deze beschouwing is geschreven voordat bekend werd dat de fracties van de PvdA en VVD in grote lijnen overeenstemming hebben bereikt inzake de abortuswetgeving. Behalve de drie wetsontwerpen heeft de heer Speetjens ook het particuliere ontwerp van de Nijmeegse hoogleraar Struycken in zijn beschouwing betrokken.

In de vierde paragraaf van het artikel toetst de schrijver de wetsontwerpen aan de normen die hij in het voorgaande heeft beschreven. Uit de laatste paragraaf blijkt dat dr. Speetjens het initiatief-ontwerp van KVP en ARP, gezien de omstandigheden in Nederland, als een aanvaardbaar compromis beschouwt: „Mijn stem zou ik — was ik Kamerlid — niet als katholiek, maar als katholiek staatsburger uitbrengen vóór het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen, zoals het nu luidt, dan wel verbeterd”.

Om misverstanden uit te sluiten wijzen wij er tenslotte op, dat — zoals gebruikelijk in Politiek perspectief — opvattingen die een auteur huldigt, niet per se door ons gedeeld worden (Red.).

* Mr. dr. Speetjens, thans gepensioneerd, is onder meer plaatsvervangend kantonrechter te Venlo geweest. Hij heeft diverse bestuursfuncties in de gezondheidszorg vervuld. Onder meer was hij vice-voorzitter van de Provinciale Raad voor de Volksgezondheid in Limburg. Op het gebied van de gezondheidszorg heeft hij diverse artikelen gepubliceerd, onder andere over abortus provocatus. De heer Speetjens behoort tot de oprichters van het Centrum voor Staatkundige Vorming, waarvan hij ook bestuurslid is geweest. (Red.).

1. Een brok geschiedenis¹

Het probleem van de abortuswetgeving trekt in onze dagen scherpe en diepe scheidslijnen tussen de burgers en binnen de wetgevende organen. Het is daarom onthullend te constateren, dat blijkens de officiële Kamerstukken² het vigerend abortusrecht kennelijk zonder veel tweespalt tot stand kwam. Dit recht is te vinden in het Wetboek van Strafrecht (WvS), dat in 1881 is vastgesteld, en bij novelle van 1886 is ingevoerd en in werking gesteld. (Het werd in 1911 gewijzigd).

Het vigerend recht

Titel XIX van dit wetboek handelt over „Misdrijven tegen het leven gericht”. Een van deze misdrijven is abortus provocatus, die wordt omschreven als het opzettelijk veroorzaken van de afdrijving of dood van de vrucht van de vrouw. Strafbaar is de vrouw die zelf abortus pleegt of door een ander doet plegen (art. 295). Strafbaar is ook degene die abortus pleegt zonder toestemming van de vrouw (art. 296) of met haar toestemming (art. 297), onder verzwaring van de strafmaat indien de ingreep de dood van de vrouw tot gevolg heeft. Aanzienlijk verzaamd is de strafmaat indien het de arts of de vroedvrouw is, die het misdrijf pleegt (art. 298), onder bedreiging met bijkomende straffen, bijv. ontzetting uit rechten en ambten (art. 299).

Al deze artikelen hebben betrekking op voltooide afdrijving. Sinds 1886 zijn zij naar tekst en inhoud ongewijzigd gebleven. Wel is het abortusrecht sindsdien uitgebreid. De Wet van 20 mei 1911 tot bestrijding van de zedeloosheid introduceerde in het wetboek onder meer artikel 251 bis en artikel 451 quater³. Artikel 251 bis stelt als „Misdrijf tegen de zeden” strafbaar het opzettelijk in behandeling nemen van de vrouw of deze een behandeling doen ondergaan, te kennen gevend of de verwachting wekkend dat daardoor haar zwangerschap kan worden verstoord. Artikel 451 quater stelt strafbaar als „Overtreding tegen de zeden” het op bepaalde wijze aanbieden of verkrijgbaar stellen van middelen of diensten ter verstoring van zwangerschap. Artikel 240 bis geeft tegen dergelijke strafbare handelingen speciale bescherming aan de minderjarige vrouw.

Levende vrucht

Abortus provocatus als misdrijf veronderstelt, dat bij de ingreep de vrucht leefde. De wet zegt dit niet uitdrukkelijk. Daarover werd bij de parlementaire behandeling van het ontwerp in het „Verslag van de commissie der rapporteurs” de vraag gesteld, of dit in het ontwerp wel

¹ Het secretariaat van de KVP-fractie in de Tweede Kamer verschaftte mij veel gegevens, waaruit ik — met erkentelijkheid voor de verleende service — heb geput.

² Handelingen Tweede Kamer, zitting 1879-1880 en zitting 1880-1881.

³ De hier genoemde bepalingen zijn naderhand in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. De Wet van 20 mei 1911 is daarmee vervallen. (Red.).

duidelijk genoeg tot uitdrukking was gebracht, nu het, doelend op de betrokken vrouw, eenvoudig sprak van „haar vrucht”. De minister antwoordde: „Wanneer in één adem gesproken wordt van 'afdrijving of dood veroorzaken', dan spreekt het toch wel vanzelf, hier alleen aan een levende vrucht te denken. Het uit te drukken ware voor juristen onnodig en voor sommige vrouwen gevaarlijk”^{4,5}.

Terecht m.i. werd de ontworpen tekst niet aangevuld. Te betreuren is echter naar mijn gevoelen, dat hierin niet bewerkstelligd werd, dat in de wet een — voor tegenbewijs vatbaar — rechtsvermoeden van het in leven zijn van de vrucht werd ingebouwd. Dat dit niet is gebeurd, heeft namelijk betreurenswaardige invloed gehad op het opsporings- en het vervolgingsbeleid en op de rechtspraak. Het is met name een arrest van de Hoge Raad, dat naar mijn opvatting een noodlottig effect heeft gehad.

Hoge Raad

Bij vonnis van een arrondissementsrechtbank was een verdachte ex artikel 297 WvS veroordeeld ter zake van „het voortgezet misdrijf van poging tot het opzettelijk de afdrijving en de dood der vrucht van een vrouw met haar toestemming veroorzaken”. In hoger beroep bevestigde het competente gerechtshof dit vonnis. In cassatie werd het echter in overeenstemming met de conclusie van de advocaat-generaal door de Hoge Raad vernietigd, onder verwijzing van de zaak naar een ander gerechtshof⁶, omdat uit de gebezigde bewijsmiddelen niet kon worden vastgesteld dat de vrouw zwanger was van een levende vrucht, en dus niet gebleken was dat bij de verdachte het voornemen had bestaan de afdrijving opzettelijk te verrichten.

Dit arrest zal de politie en de rechterlijke macht ongetwijfeld duidelijk hebben gemaakt, dat opsporing, vervolging en veroordeling voortaan zonder het beoogde uitzicht zouden blijven. Het bewijs van het in leven zijn van de vrucht op het moment van de ingreep was destijds immers nauwelijks te leveren. De vrouw en haar aborteur zwegen uiteraard en zorgden er wel voor, dat getuigen en andere bewijsmiddelen ontbraken. Welk politie-orgaan spoort nog op en welke officier van justitie vervolgt nog als te voorzien is, dat de sanctie toch zal stranden? Welke rechter veroordeelt nog als hij daarbij ingaat tegen het beleid van het hoogste rechtscollege? In de Nederlandse jurisprudentie zoekt men dan ook vergeefs naar vonnissen waarbij de artikelen 295-299 in het geding zijn. Dit zou stellig anders zijn geweest, als op grond van een rechtsvermoeden de last van het bewijs dat de vrucht op het moment van de ingreep

⁴ Handelingen Tweede Kamer, 1879-1880, bijlagen, ad art. 319, pag. 161.

⁵ Het Wetboek van Strafrecht heeft een nummering van de artikelen die afwijkt van de hier vermelde. Deze artikelen werden bij de invoering van het wetboek vernummerd. De artt. 319-323 in het ontwerp corresponderen met de artt. 295-299 van het wetboek (Handelingen Tweede Kamer 1880-1881, pag. 247).

⁶ Arrest Hoge Raad, strafkamer, d.d. 20 december 1943; Nederlands Juristenblad, 1943, nr. 232.

niet leefde, op de verdachte had gelegen. Wèl vindt men vonnissen met betrekking tot artikel 251 bis. Overigens: het laatste van deze vonnissen is een arrest van de Hoge Raad d.d. 7 oktober 1965.

Medische indicatie

De wet stelt zonder meer elke abortus provocatus strafbaar. De tekst noemt geen uitzondering. Toch is er blijkens haar parlementaire behandeling één: de medische indicatie. Reeds de memorie van toelichting op het ontwerp gewaagt er terloops van. Een passage, handelend over het verschil in strafmaat in de artikelen 319 - 322, eindigt met het zinsdeel: „zonder dat het doel erop gericht was, om een voor de vrouw of de vrucht werkelijk dreigend levensgevaar af te wenden”⁷. Ook in het „Rapport van de Minister aan de Koning” wordt hierop ingegaan⁸. Het uitvoerigst echter behandelt het „Verslag van de commissie der rapporteurs” de kwestie. De commissie stelt, dat opgenomen zou moeten worden: „De vrouw, die behalve in geval van levensgevaar voor haarzelve (of hare vrucht) (—)”. Waarop de minister antwoordt: „Deze woorden, die in het ontwerp der staatscommissie niet voorkwamen, zijn voor de minister niet aannemelijk en daarom geschrapt”. De minister geeft uitvoerig de gronden aan waarop zijn zienswijze steunt. Heel kort aangeduid zijn deze:

1. „De reserve is volstrekt overbodig, omdat in het algemeen de aborteur gedekt is, zo dikwerf hij handelt naar de regelen zijner kunst”;
2. „Voor elke vraag, die de wetgever nodeloos wil oplossen, doet hij talloze andere ontstaan, zodat, als hij de omstreden reserve in het wetboek opneemt, de vragen en moeilijkheden nauwelijks te overzien zijn”. Hetgeen de minister met voorbeelden illustreert⁹. De reserve is dan ook niet in de wet verwerkt.

Zelfbeschikkingsrecht

Bij de parlementaire behandeling is ook het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw onderwerp van discussie geweest. Daarbij kwam vast te staan, dat de vrouw niet het recht heeft over al dan niet afdrijven van haar vrucht zelf straffeloos te beslissen. De Raad van State stelde in zijn advies, dat het niet te ontkennen viel, dat strafbaarstelling van de vruchtafdrijving vrij sterk in het private leven van de vrouw ingreep. De Raad was van mening, dat overwogen diende te worden, artikel 319 te doen wegvallen. Hij vond in elk geval de straf te zwaar¹⁰. De minister was het daarmee niet eens. In zijn „Rapport aan de Koning” zei hij, dat het de vrouw evenmin als iemand anders mag vrijstaan de vrucht die in haar schoot leeft, te doden. De bedreigde straf vond hij niet te

⁷ Handelingen Tweede Kamer, 1878-1879, bijlagen, ad artt. 319-322, pag. 117.

⁸ *Ib.*, pag. 176-177.

⁹ Handelingen Tweede Kamer, 1879-1880, bijlagen, ad art. 321, pag. 161-162.

¹⁰ Handelingen Tweede Kamer, 1878-1879, pag. 176.

zwaar¹¹. Hij verwees daarbij naar de rechtsgrond van artikel 319, in de memorie van toelichting uiteengezet. Daarover zei de minister, dat de vrucht een eigen ontwikkeling heeft, en dat het afdrijven van de vrucht een misdrijf tegen de vrucht zelf is en niet slechts tegen de zwangere vrouw, en dat er, wanneer men dit erkent, geen grond bestaat ook de vrouw die haar vrucht afdrijft, niet te straffen¹².

Eindstemming Tweede Kamer

Blijkens de Handelingen van de Tweede Kamer¹³ werden de abortus-artikelen van het Wetboek van Strafrecht, thans genummerd 295-299, achtereenvolgens zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd. Blijkbaar was in die dagen de christelijke grondslag van ons land voldoende om aldus de artikelen te accepteren zonder discussie. Het ontwerp van het wetboek als geheel werd met 58 tegen 10 stemmen aangenomen. (De Eerste Kamer aanvaardde het na grondige behandeling met algemene stemmen, zij het onder voorbehoud van een novelle, die echter niet op vruchtafdrijving betrekking had). Tot de tegenstemmers behoorden drie katholieke Kamerleden: *dr. Schaepman*, *Haffmans*¹⁴ en *Heydenrijck*. Hun stem vond ik in de Handelingen bij de eindstemming niet gemotiveerd. Het is niet waarschijnlijk, dat de regeling van de abortus hun stem bepaalde; anders hadden zij — indien aanwezig — stellig tegen de abortusartikelen gestemd. In de vormgeving van het wetboek brachten zij waarschijnlijk weinig in. De katholieken vonden hun woordvoerders in hun uitstekende juristen *Des Amorie* en *Van Nispen*¹⁵. *Dr. Schaepman* schijnt het in latere jaren wel als een soort ongemak te hebben gevoeld, dat hij zich met de meerderheid der katholieke collega's onder de tegenstemmers had bevonden¹⁶.

Komend abortusrecht

Na een kleine eeuw te hebben gegolden, zal de abortuswetgeving wijziging ondergaan. Een drietal initiatief-ontwerpen zijn bij de Tweede Kamer in behandeling. Een vierde ontwerp is niet van parlementair karakter: het is van de hand van *prof. Struycken*, hoogleraar te Nijmegen.

Het oudste is het ontwerp-*Lamberts/Roethof* (beiden PvdA). Het werd op 25 juni 1970 bij de Tweede Kamer ingediend¹⁷.

¹¹ *Ib.*, pag. 205.

¹² *Ib.*, pag. 117.

¹³ Zitting 1880-1881, pag. 249.

¹⁴ *Haffmans* schreef in die dagen regelmatig hoofdartikelen in het Venloosch Weekblad. De archivaris van Venlo, de heer Hendriks, heeft echter geen gegevens kunnen achterhalen die in dit verband aandacht verdienen.

¹⁵ Aldus J. Witlox in: „*Schaepman als staatsman*”, deel I, hfdst. 6.

¹⁶ Aldus dr. Jul. Persijn in: „*Dr. Schaepman*”, deel I, hfdst. 1. Vermeld worde voorts dat *Schaepman* in *De Tijd* van 20 maart, 22 maart en 4 mei 1880 „Het nieuwe Wetboek van Strafrecht” uitvoerig bekritiseerde maar daarbij niet uitdrukkelijk de abortus-artikelen ter sprake bracht.

¹⁷ Tweede Kamer, zitting 1969-1970, stuk 10 719.

Daarna volgde, duidelijk als reactie hierop, een regeringsontwerp van het kabinet-*Biesheuvel*. Het werd ingediend door de ministers van Volksgezondheid en van Justitie, *Stuyt* en *Van Agt* (toevallig beiden katholiek). Dit ontwerp¹⁸ was een heet hangijzer bij de formatie van het kabinet-*Den Uyl*. De formatie-manoeuvres zochten zo, dat het uit het vuur gehaald en ingetrokken werd. De christen-democratische fracties in de Tweede Kamer verplichtten zich met een eigen ontwerp te komen. De Kamer zou dan voor de keuze tussen dit ontwerp en het ontwerp-Lamberts/Roethof komen te staan. Met het resultaat daarvan zou het kabinet dus pas geconfronteerd worden op het moment dat de goedkeuring van de koningin nodig werd, voor welke goedkeuring de minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt.

Het christen-democratisch ontwerp, waaraan de CHU-fractie als oppositie in de Kamer niet meedeed, werd door de leden *Van Schaik* (KVP) en *Van Leeuwen* (ARP) op 23 januari 1975 ingediend¹⁹.

Er is ook nog sprake geweest van een initiatief-ontwerp-*Jongeling* (GPV), maar dat is niet ingediend. Dat gebeurde wel met een ontwerp van de leden *Veder-Smit* en *Geurtsen* (beiden VVD), en wel op 12 februari 1975²⁰. Dit ontwerp beoogt kennelijk een soort compromis.

Het is te verwachten, dat bij de behandeling van de drie initiatief-ontwerpen in het parlement het ontwerp-*Stuyt/Van Agt*, hoewel ingetrokken, toch aandacht zal krijgen, alleen al omdat het ontwerp-*Van Schaik/Van Leeuwen* daarop voortborduurt.

Alle parlementaire initiatieven stellen o.m. wijziging voor van het op abortus betrekking hebbende strafrecht, zoals dat in het Wetboek van Strafrecht is vervat. Een andere weg bewandelt het ontwerp-*Struycken*, op 26 januari 1972 aan de regering en de Staten-Generaal toegezonden, dat in wezen het vigerend strafrecht ongemoeid laat, maar de oplossing zoekt in aanvulling van artikel 2 van het *Burgerlijk Wetboek*.

Het lijkt nuttig en belangwekkend de ontwerpen op al of niet aanvaardbaarheid — en de mate daarvan — te beschouwen. Het is tekenend voor de situatie in Nederland, dat alle ontwerpen, wet geworden, kunnen worden aangehaald als „Wet afbreking zwangerschap” (niet zo bij *Struycken*), en niet bijv. „Wet bescherming ongeboren leven”.

2. Normen

Het geldende abortusrecht, hoe duidelijk ook in zijn wordingsgeschiedenis en tekst, heeft na het besproken arrest van de Hoge Raad niet verhinderd, dat strafbare vruchtafdriving hand over hand toenam. Het is redelijk te veronderstellen, dat men steeds minder de ernst van de

¹⁸ Tweede Kamer, zitting 1971-1972, stuk 11 890, gedateerd 23 juni 1972.

¹⁹ Tweede Kamer, zitting 1974-1975, stuk 13 253.

²⁰ Tweede Kamer, zitting 1974-1975, stuk 13 302.

daad overwoog, die allengs niet meer als aantasting van menselijk leven beschouwde, er geen misdrijf meer in zag, en het zelfs als een normaal element in de samenleving aanvaardde. Zo ver zijn wij tegenwoordig wel, dacht ik.

Wat te beginnen met de bestaande wet? Haar zonder meer handhaven heeft geen effect. Zij is in feite verdrongen door een soort gewoonterecht. Haar zonder meer intrekken zou betekenen: absolute vrijheid om ongeboren menselijk leven te doden en de grondslag van de samenleving aan te tasten. Wie niet gelooft in de mogelijkheid de effectiviteit van de bestaande wet te doen herleven, zal een nieuwe wet verlangen: de verklaarde tegenstanders van abortus om de toelaatbaarheid tenminste te beteugelen en te conditioneren; degenen die een ruime(re) opvatting huldigen, om meer rechtszekerheid te scheppen over de al dan niet strafbaarheid van de ingreep. Ik denk daarbij vooral aan de betrokken vrouwen en hun artsen, die vanuit hun persoonlijke overtuiging dit probleem ernstig nemen. Zij dienen te weten hoe dun de draad is waaraan als een zwaard van Damocles de strafsancie boven hun hoofd hangt. De anderen laveren er toch wel onderuit.

Uit welke bronnen kan de ontwerper bij het samenstellen van een nieuwe abortuswet putten?

A. RECHTSBEWUSTZIEN

Hier doel ik niet op de leer van de Historische School, volgens welke het recht produkt is van de volksgeest, en het stellig recht gelegen is in het gemeenschappelijk rechtsbewustzijn van het volk, dat — onzichtbaar als het is — zich openbaart en kenbaar maakt o.a. in de wet. Als leze leer juist was, zou zij haar redelijke hanteerbaarheid nergens beter hebben kunnen manifesteren dan in een zo algemeen menselijke materie als het recht op leven van de mens en de eerbied voor dat leven. De feitelijkheid is wel anders. Zelfs over dit fundamentele, puur humanitaire beginsel bestaat — ook in ons land — bij de burgers een grote verscheidenheid van opvattingen.

Eerbied voor het leven

Recht op leven berust op het bewustzijn, dat mensen voor elkaars leven een zekere verantwoordelijkheid dragen, en op het besef dat zowel voor het heden als voor de toekomst het mensdom in het geding is. Het is een universeel recht, dat herhaaldelijk en welbewust werd geproclameerd²¹.

²¹ Het meest algemeen is de Universele Verklaring van de rechten van de mens, op 10 december 1948 vastgesteld door de Algemene Vergadering van de VN, die naast andere rechten ook dat op leven uitdrukkelijk stipuleert. Voorts kunnen worden genoemd de Europese Conventie inzake de rechten van de mens, van 4 november 1950, en het feit dat de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa in oktober 1972 een voorstel van het Nederlandse Kamerlid Dankert verwierp om de abortuswetgeving in de 17 bij de Raad aangesloten landen gemakkelijker te maken. Het recht op leven is overigens ook al veel vroeger geproclameerd. Zo in de "Déclaration des droits de l'homme", ontstaan in de Franse Revolutie, en in de "Declaration of independence" d.d. 4 juli 1776 van de Verenigde Staten van Amerika.

Van het recht op leven van de nog niet geboren mens gewaagt uitdrukkelijk reeds de Griekse arts *Hippokrates* (\pm 400 v. Chr.), wiens leer letterlijk nog voortleeft in de eed die in Nederland artsen afleggen vóór zij bevoegd zijn hun beroep uit te oefenen.

Hierover spreekt ook onze burgerlijke wet. Zo in artikel 2 van het *Burgerlijk Wetboek*, waarin is bepaald dat het ongeborn kind als reeds geboren wordt aangemerkt, zo dikwijls zijn belang zulks vordert. Zo ook in artikel 16 van de *Grondwet*, dat recht van troonopvolging toekent aan een verwekt kind dat op het ogenblik van het overlijden van de koning nog niet geboren is. Derhalve heeft ook het ongeborn kind dat zich op het grondgebied van het Rijk bevindt, aanspraak op bescherming van persoon en goederen, in artikel 4 van de *Grondwet* gegarandeerd.

Het universele karakter van het recht op leven sluit niet per se zijn aantastbaarheid uit. Het bewustzijn dat de mens recht heeft op zelfverdediging tegen gevaren van buiten, is zo gemeenschappelijk, dat vrijwel niemand het zal ontkennen; ook niet als het onvermijdelijk en noodzakelijk het doden van een medemens met zich meebrengt. Doodstraf als vergelding van leed, de mensengemeenschap aangedaan, was eeuwenlang geen probleem. Evenmin als het doden van de vijand in een zgn. rechtvaardige oorlog. Ook het recht op leven van de ongeborn vrucht wordt door velen aantastbaar geacht, nl. in het geval dat het leven van de moeder alleen kan worden behouden als haar vrucht wordt opgeofferd. Het merkwaardige en tegelijk trieste is nu, dat men ten aanzien van het aantasten van ongeborn leven vaak zo meegaand en willekeurig oordeelt, terwijl met veelal gerechtvaardigde verontwaardiging wordt opgekomen tegen welbewust doden van de mens in tal van andere gevallen, ook dan als aan dit doden een met waarborgen omgeven rechtsgang vooraf is gegaan.

Mag men niet verwachten, dat de nieuwe wetgeving deze discriminatie van het ongeborn kind uitbant?

Zelfbeschikkingsrecht

Enige voorafgaande rechtsgang of zelfs maar enig overleg wordt niet gevorderd door hen die de opvatting voorstaan, dat de zwangere vrouw het recht heeft zelfstandig te beslissen over het afdrijven van haar ongewenst kind.

Algemeen is het bewustzijn, dat in een geordende samenleving van mensen *eigenrichting* niet geduld kan worden: aan niemand is het geoorloofd zichzelf zonder tussenkomst van de rechter recht te verschaffen. Mag men de vrouw het zelfbeschikkingsrecht dan wel toekennen? Aan degene die zelf op de meest nauwe wijze partij is in het geding, en die bovendien door haar omstandigheden daarbij zo emotioneel is betrokken, dat objectiviteit bij het nemen van de beslissing nauwelijks mogelijk is? Is niet juist zij de behoedster van het ongeborn kind, het meest weerloze menselijk wezen dat denkbaar is?

Als men dan zegt, dat de vrouw haar eigen waarde en gevoelens heeft, miskent men daarmee het sociale proces waaraan de opvattingen van wat normaal of abnormaal, gezond of ongezond, gewenst of ongewenst is, zijn onderworpen ²².

Als men zegt, dat de vrouw haar eigen verantwoordelijkheid heeft te dragen, miskent men daarmee de onderlinge verbondenheid van de mensen, waardoor zij verantwoordelijkheid voor elkaar dragen, en voor hun doen en laten aan elkaar verantwoording schuldig zijn.

Als men zegt, dat de vrouw recht heeft op zelfontplooiing, miskent men daarmee eensdeels de ware humaniteit, de algemeen geldende waardering voor individuele ontplooiing, geestelijke gezondheid en menselijk welzijn, en anderdeels het recht op zelfontplooiing van de ander — de vrucht —, die in de kiem gesmoord wordt. Het gaat hier om een zelfontplooiing waarop reeds bij de behandeling van het onderwerp van het Wetboek van Strafrecht in 1879 de minister zich beriep ²³.

B. DE ARTSENWERELD

Hoogst verwonderlijk is het feit, dat in de artsenwereld de filosofie en de praktijk ten aanzien van abortus provocatus, die eeuwenlang stand hielden, in een luttel aantal jaren fundamenteel veranderden. Nog in 1948 werd door de *World Medical Association* (WMA) de *Declaration of Geneva* eenstemmig aanvaard. Daarin wordt geponeerd: „Ik zal absolute eerbied bewaren voor het menselijk leven van de bevruchting af”. Als enige rechtvaardigheidsgrond voor abortus bleef het directe levensgevaar voor de vrouw door de zwangerschap. Men kan moeilijk beweren, dat de WMA, vervuld van het afgrijselijk gebeuren onder het Hitler-regime, te emotioneel en dus te weinig objectief en principieel te werk ging, want pas ruim twintig jaar later — in 1969 — werd de mening gelanceerd, dat ook een te verwachten psychische en psycho-sociale indicatie een reden voor abortus provocatus zou kunnen zijn ²⁴.

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst

Veel artsen bleken gevoelig voor deze zienswijze. Het hoofdbestuur van de KNMG vaardigde — daarbij naar het schijnt ten onrechte suggererend, dat het namens de Maatschappij handelde — in 1971 richtlijnen uit die hier op neerkwamen, dat abortus provocatus, door een arts verricht, niet strafbaar diende te zijn; dat het besluit daartoe door minstens twee artsen genomen moest zijn; dat de ingreep „vooralsnog” in een ziekenhuis of erkend instituut moest worden verricht; en dat een regi-

²² Verschillende hier weergegeven gedachten zijn ontleend aan A. E. M. van der Does de Willebois, zenuwarts te Utrecht, onder meer in een jubileum-uitgave van het St. Antoniusziekenhuis aldaar, en in zijn rede „Over wetenschap en de devaluatie van het beeld van de mens” op het congres te Noordwijkerhout, juni 1974.

²³ Handelingen Tweede Kamer, 1878-1879, pag. 117.

²⁴ Prof. Landee in het Tijdschrift voor Geneeskunde.

stratie als controlemiddel niet noodzakelijk was, omdat iedere arts krachtens het medisch tuchtrecht ter verantwoording kon worden geroepen. Voorts stelde het hoofdbestuur: aan de ingreep dient vooraf te gaan een zorgvuldig afwegen van alle relevante factoren (waarbij in aanmerking moet worden genomen, dat de gezondheid van de mens in integrale zin als lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn dient te worden opgevat). Kennelijk is het hoofdbestuur bij het formuleren van deze integrale gezondheidsdefinitie geïnspireerd door het gezondheidsbegrip, dat de Wereldgezondheidsorganisatie hanteert.

Nederlands Artsenverbond

Hevig protest volgde bij een deel van de leden van de KNMG. De betrokkenen organiseerden zich in verband hiermee als *Nederlands Artsenverbond* (NAV), dat — als stuurgroep gestart — op 28 november 1972 werd opgericht. Het protest gold natuurlijk ook de door het hoofdbestuur van de KNMG gevolgde procedure, maar richtte zich vooral tegen de principiële stellingname. Het NAV belegde in juni 1974 in Noordwijkerhout een „Internationaal congres voor de bescherming van menselijk leven” (bijna 200 deelnemers uit 12 landen), dat een wereldfederatie oprichtte van nationale *pro life*-artsenorganisaties.

Het NAV verklaarde, dat het definiëren van gezondheid als integrale gezondheid alle perken te buiten ging: zo wordt elk onwelzijn als ziekte bestempeld, en dat nog wel om abortus als therapeutische ingreep te rechtvaardigen zonder strikt medische indicatie.

Juridisch aspect

Het is duidelijk, dat het NAV de KNMG terecht verwijt, dat de artsen, wanneer zij het begrip integrale gezondheid hanteren, zich buiten het terrein van hun specifieke deskundigheid begeven, en dat, als zij op grond van die definitie een oordeel geven over al dan niet toelaatbaarheid van abortus, dat oordeel niet meer en niet minder waarde heeft dan dat van andere, al dan niet gespecialiseerde mensen.

Interessant is nog, dat het NAV de gedachte van de KNMG verwerpt, dat binnen het kader van het medisch handelen de arts het ene leven boven het andere mag laten prevaleren. Het is dus niet te verantwoorden, aldus het NAV, het welzijn van de ene mens te laten prevaleren boven het recht van bestaan van een ander mens.

Deze stellingname is daarom zo belangrijk, omdat zij ook dan juist is, als men haar baseert niet op het integrale gezondheidsbegrip, maar op het normale. Het is dit laatste aspect, waaraan *Struycken* ruime aandacht besteedt in de memorie van toelichting bij zijn ontwerp tot wijziging van de abortuswetgeving. Zijn conclusie komt hier op neer: het kiezen tussen twee levens, waarbij het ene opgeofferd zou moeten worden aan het andere, komt aan geen enkel individu toe, maar uitsluitend aan de rechtsgemeenschap. En van die keuze moet blijken uit een beschikking

van de rechter op een desbetreffend verzoek van de betrokken vrouw. De beschikking van de rechter houdt in, dat bezwaar of geen bezwaar bestaat tegen de ingreep in het bepaalde geval dat aanhangig is gemaakt. Struycken stelt daarbij een speciale rechtsprocedure voor, die op korte termijn haar beslag krijgt.

Een ander juridisch aspect van het systeem van de KNMG is, dat de arts, zich buiten het terrein van zijn specifieke deskundigheid begevend, door het hanteren van de integrale medische indicatie in veel grotere rechtsonzekerheid geraakt dan het geval is wanneer hij zich aan de gebruikelijke, wettelijk geoorloofde medische indicatie houdt.

Wettelijke norm

Wat moet de ontwerper van de nieuwe abortuswet beginnen met de gegevens die de artsenwereld hem aanreikt? Niets fundamenteels, als de visie-Struycken de juiste is. De arts kan als mens een mening hebben over afbreking van ongebooren leven. Als burger kan hij zich in de rechtsgemeenschap, die daarover beslist, doen gelden, niet in zijn kwaliteit als arts. Als dit zo is, is het irrelevant, dat het aantal artsen dat het KNMG-standpunt inneemt, aanmerkelijk groter is dan dat van de NAV-artsen²⁵. Overigens: als de arts wel als zodanig een beslissende invloed heeft, laat de innerlijk verdeelde artsenwereld de wetgever toch in de kou staan.

De arts is wel degene die *qua talis* te zorgen heeft, dat een abortus-ingreep op medisch verantwoorde wijze geschiedt, want daarbij gaat het om zorg voor de gezondheid van de vrouw die de ingreep ondergaat. De wetgever zou voorschriften kunnen geven ten aanzien van de specifieke kwaliteit van de arts en over de plaats waar de ingreep moet worden verricht, en hij zou voorwaarden kunnen stellen wat betreft uitrusting e.d. waaraan moet zijn voldaan. Struycken staat daar niet op, omdat het verrichten van de ingreep een medische handeling is, waarvoor de arts de verantwoordelijkheid draagt, en waarvoor hij krachtens het medisch tuchtrecht ter verantwoording kan worden geroepen.

C. DE RECHTERLIJKE MACHT

Belangrijke bronnen waaruit de overheid als regel bij het ontwerpen van wetten put, zijn de jurisprudentie en de rechtsliteratuur. Zij vloeien echter niet of nauwelijks, wanneer het gaat om een wettelijke regeling van het abortusprobleem. De literatuur is in haar visie al even verscheiden als de burgerij in haar levens- en wereldbeschouwingen. Een vaste aanvaardbare lijn zal de wetgever in die visie niet ontdekken. De juris-

²⁵ In 1972 werd door het Instituut voor Sociale Geneeskunde in Nijmegen onder artsen een onderzoek ingesteld. Daaruit bleek o.m. dat circa driekwart van de ondervraagde artsen abortus verantwoord vindt, als verwacht wordt, dat een zeer ernstig geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind zal worden geboren; 60% vond ook een niet ernstig gevaar voor de geestelijke gezondheid van de vrouw een voldoende motief; 35% meende, dat de ingreep volledig ter beoordeling van de vrouw staat, eventueel na overleg met artsen of andere deskundigen.

prudentie laat de wetsontwerper in feite evenzeer volledig in de steek. Bij de behandeling van het arrest van de Hoge Raad d.d. 20 december 1943 hebben wij al belicht, dat en waarom abortus provocatus als misdrijf praktisch niet meer werd vervolgd en berecht, en dat vonnissen van enige betekenis sinds dit arrest ontbreken. De rem bestond hierin, dat bewezen moest zijn, dat de vrucht leefde op het moment van de ingreep, omdat de wet geen rechtsvermoeden van leven bevatte. Anders dan toen, zou dat nu in een groot aantal gevallen gemakkelijk bewezen kunnen worden. Toch wordt ook nu niet vervolgd. En dit is — hoe betreuenswaardig ook — wel begrijpelijk: er is ook bij de rechterlijke macht onzekerheid. Het zijn echter juist de artsen die de integrale gezondheidsformule voorstaan, die de onzekerheid van de rechter vergroten.

Medische indicatie

Het is met name de totaal gewijzigde inhoud van de medische indicatie, die zowel de staande als de zittende magistratuur parten speelt. Vast staat, dat de medische indicatie anno 1886 (abortus wettelijk alleen gerechtvaardigd wanneer ten gevolge van de zwangerschap het leven van de vrouw in gevaar is) — een rechtvaardigings- of strafuitsluitingsgrond is, en dat zij duidelijk genoeg was om haar voor de rechter hanteerbaar te maken. Maar wat moet hij aan met de medische indicatie anno 1976? Die omvat immers veel meer. En dit „meer” is zeer gevarieerd. In betogen van voorstanders van (verdere) liberalisering van abortus komt men elementen tegen als: lichamelijk welzijn, volwaardig leven, geestelijk welbevinden, sociale situatie, materiële welstand, existentiële nood, versluiering van overspel en van buitenechtelijk verkeer, ja zelfs het recht van de vrouw zich te verdedigen tegen haar ongeborn kind. Zo'n indicatie voert niet slechts voor de goedwillende arts maar ook voor de rechter de rechtsonzekerheid ten top.

Het is dus niet de rechter, die de wetsontwerper in zijn handelen materiaal kan aanreiken. Het is zo, dat de rechter mag eisen, dat de overheid in haar wet duidelijke regels geeft, duidelijke grenzen trekt voor hetgeen wettelijk geoorloofd of althans toelaatbaar is. Zo de arts zich in de moderne medische indicatie uit hoofde van zijn beroep als arts nog kan verdiepen, van de rechter mag dit niet verlangd worden. Hij heeft alleen maar een duidelijke of althans duidelijk interpreteerbare wet toe te passen. Dat is zijn taak en ook zijn plicht, waaraan hij zich niet mag onttrekken.

De rechter als persoon

De wet moet voor de rechter duidelijk zijn, wil hij ten aanzien van de verdachte recht doen. Duidelijkheid is ook voor de rechter als persoon nodig en zij is onmisbaar voor de rechtsgemeenschap. Goede rechtspraak houdt in, dat de rechter rekening houdt met de gevolgen die uit zijn vonnis voor de samenleving kunnen voortvloeien, en met de

ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Welnu, zoals ieder mens staat de rechter bloot aan invloeden, die zijn kijk op de dingen mede gestalten geven. Zo bijvoorbeeld het denken en handelen op het terrein van de abortus. Hoe minder duidelijk de wet is, hoe groter de kans, dat de rechter in zijn vonnis persoonlijke opvattingen verwerkt²⁶. Dit geldt zowel voor conservatieve als voor progressieve persoonlijke opvattingen. Dit nu moet zeker als het om afdriving gaat, naar vermogen uitgesloten worden, omdat in de samenleving daarover zo gedifferentieerd gedacht wordt. Een duidelijke en duidelijk interpreteerbare wettekst ten aanzien van abortus provocatus is voor de rechter noodzakelijk en heilzaam. Dit geldt uiteraard ook voor ons hoogste rechtscollege, de Hoge Raad.

Dezelfde overwegingen gelden voor de justitie. Ook zij moet houvast in de wet vinden. Een conflict als zich in de zaak van de abortuskliniek *Bloemenhove* voerdeed tussen enerzijds de minister van Justitie en zijn vervolgingsapparaat en anderzijds de rechter, behoort wettelijk uitgesloten te zijn.

Uit de ervaringen met het vervolgingsbeleid en de rechtspraak kan de ontwerper van een abortuswet alleen maar leren hoe deze niet moet zijn.

D. DE KERKEN

Een groot gedeelte van het Nederlandse volk gelooft, dat de mens, door God geschapen, voorbestemd is voor een gelukkig leven op aarde en na dit aards bestaan voor de aanschouwing Gods. Wil een positieve wet niet per se verwerpelijk zijn, dan zal zij allerm minst voorbij mogen gaan aan religieuze en daarop steunende ethische beginselen, door veel burgers gehuldigd. Dit geldt wel heel bijzonder als de wet handelt over leven en dood van een mens. Hoe denken de kerken over het abortusvraagstuk?

R.K. Kerk

Het *Tweede Vaticaanse Concilie* (1963-1965) bevestigde de leer over abortus provocatus, die sinds eeuwen constant en duidelijk werd verkondigd. Eén citaat bevat de kern van de leer: „Daarom moet het leven reeds vanaf de ontvangenis met uiterste zorg worden beschermd; vruchtafdriving en kindermoord zijn afschuwwekkende misdaden”²⁷. Sinds het concilie is deze leer meermalen in officiële bescheiden benadrukt. Zo in een brief van oktober 1970 van kardinaal-staatssecretaris *Villot* aan het congres van de Internationale Federatie van Verenigingen van Katholieke Artsen, in Washington gehouden. Daarin wordt o.m. het

²⁶ Bij wijze van voorbeeld moge ik noemen mr. Chr. J. Enschede, die als hoogleraar in het strafrecht progressieve opvattingen over de wettelijke regeling van abortus huldigde (zie *Medisch Contact*, 17 juli 1970). Mag men verwachten, dat bij hem — raadshere in de Hoge Raad geworden en naar eer en geweten rechtdoende — die opvattingen geen rol meer spelen?

²⁷ Decreet „*Gaudium et Spes*”, nr. 51.

concilie-standpunt beklemtoond: „Het objectieve criterium van de moraal oordeelt over menselijk handelen en staat boven de motieven die de mensen in hun handelen bezielen en boven de eerlijkheid van hun bedoelingen”²⁸. Zo ook in de „Verklaring van de Congregatie voor de Geloofsleer over abortus provocatus” d.d. 8 november 1974²⁹, in welke verklaring met name het ethisch pluralisme ten aanzien van abortus wordt verworpen.

Episcopaten in de wereldkerk staan afwijzend tegenover abortus³⁰, onder meer het Nederlands episcopaat. In een „Bisschoppelijk schrijven over abortus provocatus” d.d. 24 februari 1971 nemen de Nederlandse bisschoppen dogmatisch een duidelijk standpunt in. Het schrijven gewaagt van de unieke waarde van iedere mens, in welke toestand van geringheid of ontluistering, of in welk stadium van ontwikkeling hij zich mag bevinden. Voorts kan niemand, ook de zwangere vrouw zelf niet, het beëindigen van een zwangerschap opeisen als de uitvoering van een zedelijk recht. Het staat ons mensen niet vrij naar eigen goeddenken over het ongeboren leven te beschikken, aldus de bisschoppen.

Dit standpunt wordt gehandhaafd en geürgeerd in een „Verklaring” d.d. 8 oktober 1974. Nieuw daarin is, dat de bisschoppen stipuleren, dat de staat de verplichting heeft tot bescherming van menselijk leven, ook van het ongeboren leven.

Uit beide documenten blijkt zeker niet, dat de bisschoppen abortus provocatus als therapeutisch middel tolereren. Wel valt op, dat in hun schrijven de zin voorkomt: „Het gaat ons in de eerste plaats om de verkondiging van die houding ten opzichte van het ongeboren menselijk leven, zonder welke naar onze overtuiging persoonlijke gevallen niet op menswaardige wijze kunnen worden opgelost”. Vermelding verdient voorts, dat een van de bisschoppen³¹ zegt, dat er sprake is van een uiterst delicate zaak, die een genuanceerde beoordeling vraagt, dat abortus provocatus slechts als uiterste redmiddel aan bod kan komen, en dat slechts in heel bijzondere gevallen een uiterste noodzaak abortus onvermijdelijk kan maken. Dus geen absoluut „nee”. Ik weet niet, of het Vaticaan daar ook zo over denkt. Ik volsta met te wijzen op de zin, vermeld in de eerder genoemde verklaring van de Congregatie voor de Geloofsleer, luidend: „Pius XII sluit duidelijk iedere rechtstreekse afdrijving uit, namelijk die welke doel of middel is”. Ligt de grens van het ethisch toelaatbare bij het wegnemen van een zieke baarmoeder, waardoor — niet bedoeld en niet beoogd, maar onvermijdelijk — de vrucht sterft, indien alleen daardoor het lichamelijk leven van de vrouw gered kan worden?

²⁸ De brief is afgedrukt in de Verloskundige Gids, juni 1971.

²⁹ In L'Osservatore Romano, 29 november 1974; geciteerd in Katholieke Stemmen, april 1975.

³⁰ Zie het overzicht in De Tijd, 10 mei 1974.

³¹ Mgr. Bluysen volgens De Tijd, 14 april 1972.

Protestants-christelijke kerken

Gezien de kerkelijke structuur van het protestantisme is niet te verwachten, dat de betrokken kerken ten aanzien van het abortusprobleem een eensluidend standpunt innemen. Afgaande op publikaties meen is, dat er een grote verscheidenheid van meningen bestaat.

Het deputaten-rapport dat aan de Generale Synode van de *Gereformeerde Kerken* werd aangeboden (december 1974), houdt de predikanten voor, geen waarde-oordeel uit te spreken, maar slechts het spanningsveld uit te zetten waarbinnen de mondige gelovige voor Gods aangezicht zijn beslissing kan nemen. De door de vrouw genomen beslissing moet door de pastor geëerbiedigd worden, hoe zij ook uitvalt. Over dit rapport zegt *prof. Douma*, hoogleraar in de ethiek te Kampen, dat hem nog geen kerkelijk stuk onder ogen is gekomen waarin zo onverbloemd het alleenrecht aan de vrouw wordt toegekend om over abortus te beslissen ³².

Aan de synode van de *Nederlands-Hervormde Kerk* werd voorgelegd een rapport, getiteld „*Leven en laten leven*”. Het werd samengesteld door een commissie, voorgezeten door de gynaecoloog *A. W. M. Mante* (juli 1974). Het rapport concludeert: nee, tenzij het leven van de moeder op het spel staat. Het schijnt, dat het rapport op de synode van november 1974 fel bediscussieerd is. Het resultaat is geworden een nieuw rapport van de commissie-Mante, getiteld „*Leven en helpen leven*”. Het zwakte de principiële stellingname in het eerste rapport af. Er wordt van uitgegaan, dat abortus slechts toelaatbaar is als de zwangerschap een directe bedreiging vormt voor het leven of de gezondheid van de vrouw. Het begrip „gezondheid” ontbrak in het eerste rapport ³³.

Ook buiten Nederland zijn in protestantse kringen de meningen verdeeld ³⁴.

Andere godsdiensten

In het zoëven genoemde blad (zie noot 34) is ook iets te lezen over de visie op het abortusprobleem bij het jodendom, de islam en het boeddhisme. Alleen over godsdiensten sprekend, wil ik overigens allerminst beweren, dat bij niet-kerkelijke humanisten geen min of meer gereserveerde standpunten worden ingenomen. Deze zijn er zeker.

Wettelijke norm

Wat moet de ontwerper van de nieuwe abortuswet aan met de visies van de kerken op het probleem? Hij kan er alleen maar uit opmaken, dat de christenen in het algemeen van oordeel zijn, dat het ongeboren

³² „Laat leven”, december 1974.

³³ „Levensrecht”, december 1974.

³⁴ Zie Internationale Katholieke Informatie, 1-15 april 1974.

leven dient te worden beschermd, niet op welke wijze en in welke mate dit moet geschieden. Daarover bestaat onder hen geen gelijk inzicht. Alleen de leer van de katholieke kerk is duidelijk gefundeerd en geformuleerd.

De vraag rijst, welke normen zijn aangelegd in de vier voorhanden wetsontwerpen tot wijziging van het abortusrecht. Een beschrijving van de inhoud van elk van deze ontwerpen gaat aan de beantwoording van die vraag vooraf.

3. De wetsontwerpen

In deze beschouwing worden naar inhoud en vorm besproken de drie initiatief-voorstellen tot wijziging van het vigerend abortusrecht, die bij de Tweede Kamer aanhangig zijn, en het particuliere ontwerp van *prof. Struycken*.

A. HET ONTWERP-LAMBERTS/ROETHOF

Dit ontwerp, ingediend door de Kamerleden *Lamberts* en *Roethof* (beiden PvdA), beoogt een radicale verandering van de geldende abortuswetgeving. Het telt slechts enkele artikelen, die toegelicht worden in een memorie die in het Kamerstuk niet minder dan 12 kolommen compacte druk omvat.

De essentie van het ontwerp is het laten vervallen van nagenoeg alle artikelen betreffende abortus, t.w. de artikelen 295-298, 251 bis en 451 quater Wetboek van Strafrecht. Weliswaar handhaaft het ontwerp artikel 299, maar het wil er datgene uitlichten, wat op abortus provocatus betrekking heeft. In de plaats van dit geheel afgeschafte recht stelt het ontwerp een nieuw artikel 151 bis WvS voor, waarin als misdrijf — niet tegen het leven, niet tegen de zeden, maar tegen de openbare orde — strafbaar wordt gesteld de niet-arts die een abortus-ingreep verricht. Dit geheel betekent, naar ik meen, dat elke ingreep straffeloos zou kunnen worden verricht als zij maar door een arts gedaan wordt.

In de memorie van toelichting op het ontwerp wordt bij elk der genoemde artikelen toegelicht, waarom het dient te vervallen. Als inleiding daarop zeggen de auteurs, dat de artikelen 295-298 vrijwel niet meer worden toegepast, aangezien de Hoge Raad de delictomschrijving in dier voege interpreteert, dat het nog in leven zijn van de vrucht moet worden bewezen. Het ligt, schrijven de indieners, niet in hun lijn de vraag te stellen, of toepassing van de artikelen zou kunnen worden gerealiseerd door wijziging van de delictomschrijving (bijv. door het inbouwen van een rechtsvermoeden van leven bij de vrucht). Wat zij beogen is de enige die abortus zou mogen verrichten, de arts-aborteur, definitief uit de sfeer van het strafrecht te halen. Betekent dit niet, vraag ik mij af, dat over wat de betrokken vrouw wenst, alleen de arts naar eigen inzicht beslist, namelijk dat hij beslist over het behouden dan wel het verwerpen van een ongeborn levende mens?

In dit verband verdient het aandacht, dat in de memorie van toelichting wordt gezegd, dat over de begrenzing van de medische indicatie in medische kringen uiteenlopende opvattingen heersen. Voorts wordt gesteld, dat de medische indicatie ook een maatschappelijke kan zijn. Zou men — dit gezegd zijnde — niet mogen verwachten, dat de auteurs in hun voorstel wel enige waarborg zouden hebben ingebouwd voor het juist handelen door de beslissende arts? Zulks zou men nog eerder verwachten nu zij ook stellen, dat verruiming van de abortuswetgeving een laatste oplossing voor noodgevallen blijft.

Van zulke waarborgen blijkt echter niets. Een maximale duur van de zwangerschap als voorwaarde stellen, vinden de auteurs onjuist. Men zoekt tevergeefs iets over recht op eerbiediging van het leven, of over de beschermwaardigheid van een zelfstandig levensvatbare vrucht. Toestemming van de vrouw, speciaal voor abortus provocatus, hoeft niet wettelijk te zijn voorgeschreven. Bepalingen over de inrichtingen waarin de ingreep kan plaats hebben, achten de indieners kennelijk niet nodig. Evenmin een speciaal abortusteam. De auteurs vinden het blijkens hun memorie van toelichting allemaal vanzelfsprekende waarborgen, waarvoor de arts wel zorgt. Die hoeven dus niet in de wet te staan. Zij wijzen er op, dat het medisch tuchtrecht de mogelijkheid blijft bieden om artsen ter verantwoording te roepen. Men zou verwachten, dat de indieners tenminste aan de waarborgen die dit speciale recht biedt, bijzondere aandacht hadden besteed. Dat is niet zo. Zij schrijven: „Een grotere openheid bij de toepassing van dit tuchtrecht vinden wij hoogst noodzakelijk, maar het tot stand brengen daarvan valt buiten het kader van dit ontwerp”. Maar hadden in de memorie van toelichting tenminste niet enkele suggesties kunnen worden gedaan? Overigens zou dat wel een moeilijke affaire zijn geweest, gezien de door de auteurs gesignaleerde verscheidenheid van opvattingen in de medische wereld.

Suggesties doen de auteurs wél ten aanzien van het financiële aspect van de abortus-ingreep. Zij vertrouwen er op, dat de betrokken minister de *Ziekenfondswet* zo hanteert, dat medisch verantwoorde abortus als verstrekking geldt. Mocht dit vertrouwen beschaamd worden, dan zullen zij — als hun ontwerp wet is geworden — de *Ziekenfondswet* wat dit punt betreft wel op de helling zetten en voorstellen tot wijziging doen.

B. HET ONTWERP-VAN SCHAIK/VAN LEEUWEN

Dit ontwerp ingediend door de Kamerleden *Van Schaik* (KVP) en *Van Leeuwen* (ARP), onderscheidt zich hemelsbreed van het ontwerp-Lamberts/Roethof. Het is duidelijk geïnspireerd door het ontwerp-*Stuyt/Van Agt*. Niettemin verschillen beide ontwerpen op markante punten.

Norm

De kern van het ontwerp is de norm die aangelegd moet zijn wil een abortus-ingreep wettelijk gerechtvaardigd zijn. Die norm stelt artikel 2,

dat luidt: „Een geneeskundige gaat er niet toe over een vrouw een behandeling, gericht op het afbreken van de zwangerschap, te geven, tenzij:

- a. voortzetting van de zwangerschap voor de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de vrouw een ernstige bedreiging meebrengt, en
- b. deze bedreiging slechts door afbreking van de zwangerschap kan worden afgewend”.

Het sub a gestelde is letterlijk ontleend aan artikel 2, lid 2, sub a van het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Ook inhoudelijk is er tussen beide ontwerpen op dit punt geen wezenlijk verschil. Wel mag gezegd, dat de toelichting in de memorie-Van Schaik/Van Leeuwen juist en helderder is dan in de memorie-Stuyt/Van Agt. In laatstbedoelde toelichting wordt overwogen van welke aard de deskundigen kunnen zijn, die in aanmerking komen voor het overleg dat aan een eventuele ingreep moet voorafgaan. Daaruit is af te leiden, van welke aard de bedreiging van de gezondheid van de vrouw kan zijn. Zo worden genoemd de psychiater, de psycholoog, de geestelijke raadsman en de maatschappelijk werker. In de memorie-Van Schaik/Van Leeuwen daarentegen wordt de materie ad rem behandeld. Er wordt aangeduid, wat met gezondheid en met ernstige bedreiging wordt bedoeld. Over de deskundigen wordt los hiervan elders gesproken.

De voorgestelde bepaling sub a beoogt een principiële verandering in het abortusrecht. Niet meer alleen een bedreiging van het lichamenlijk leven van de vrouw is in het geding, maar ook bedreiging van haar gezondheid, zonder gevaar voor haar leven. Het gaat ook niet alleen om lichamelijke, maar ook om geestelijke gezondheid. Sociale omstandigheden worden als element van beoordeling niet uitgesloten. In de toelichting op artikel 2 zegt de memorie: „Het is denkbaar, dat onoverkomelijke moeilijkheden van sociale aard, die de geestelijke gezondheid ernstig bedreigen, niet door sociale voorzieningen kunnen worden opgeheven”. Maar eveneens wordt categorisch verklaard: „Wij aanvaarden niet de louter sociale indicatie”.

Wat het sub b in artikel 2 gestelde aangaat: dit wijkt wèl principiële af van het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Niet het afwegen van het belang van de vrouw tegen het belang van de ongeboren vrucht is maatgevend (art. 2, lid 2, sub b, ontwerp-Stuyt/Van Agt, maar de vraag of de bedreiging voor de vrouw al dan niet alleen door de ingreep kan worden afgewend³⁵.

Opvallend is ook het verschil in terminologie. Het ontwerp spreekt van

³⁵ Deze afweging van belangen speelde reeds een rol bij het tot stand komen van het vigerend abortusrecht (artt. 295-299 Wetboek van Strafrecht), dat in 1886 in werking is getreden. Minister Modderman wees op deze afweging. Naar aanleiding van het „Verslag van de commissie van rapporteurs” inzake het ontwerp van het wetboek schreef hij met name: „Ook als conflict bestaat (op goede gronden vermoed wordt) tussen het belang van de moeder en dat van de vrucht, dan gaat het belang van de moeder voor” (Handelingen Tweede Kamer, 1879-1880, pag. 162).

de arts die denkt over te gaan tot de ingreep, die niet geoorloofd is, tenzij... Het ontwerp-Stuyt/Van Agt (art. 2, lid 1) gewaagt van de arts die de ingreep overweegt. In verband daarmee wordt de arts overleg daarover voorgeschreven, en van de uitslag daarvan hangt het af, of de ingreep gerechtvaardigd is.

Een fundamenteel verschil betreft ook de duur van de zwangerschap. De memorie van toelichting op het ontwerp (pag. 11) stelt nadrukkelijk, dat eerbied voor, en dus ook bedreiging van menselijk leven hoeksteen behoort te zijn en te blijven van ieder politiek beleid en dus ook van de wetgeving, ongeacht ontwikkelingstoestand of verschijningsvorm. En ook wordt gesteld, dat de norm geen termijn, geen duur van de zwangerschap omvat, omdat de gedachte van toenemende beschermwaardigheid van de vrucht wordt verworpen. In de memorie-Stuyt/Van Agt (pag. 12) wordt daarentegen gesteld: „Naarmate de zwangerschap is voortgeschreden, zal de indicatie tot zwangerschapsafbreking dringender moeten zijn”.

Overleg

Beide ontwerpen schrijven een aan de overwogen ingreep voorafgaand overleg voor. Dit overleg moet worden gevoerd door de arts die de ingreep overweegt, met de huisarts en tenminste één andere arts (tenminste twee, als de huisarts niet meedoet). De vrouw wordt in de gelegenheid gesteld met een of meer deelnemers in het overleg te spreken. Zo ook — indien raadzaam — de echtgenoot c.q. verwekker van de vrucht en de wettelijke vertegenwoordiger van de vrouw. De beslissing berust bij de arts-aborteur. In de uitwerking van deze regeling bestaan tussen beide opvattingen verschillen:

— Artikel 4, lid 1, van het ontwerp bepaalt, dat het overleg gaat over de vraag, of de ingreep voldoet aan de in artikel 2 gestelde norm. Het gaat er dus niet alleen om, of de gezondheid van de vrouw ernstig bedreigd wordt, maar ook of die bedreiging voor de vrouw al dan niet alleen door afbreking van de zwangerschap kan worden weggenomen. Het gaat niet alleen over afweging van de belangen van vrouw en kind, zoals in het ontwerp-Stuyt/Van Agt (art. 2, lid 2).

— Artikel 2, lid 4, van het ontwerp-Stuyt/Van Agt laat de arts — gehoord de vrouw — vrij in de keuze van de overleg-partners. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen (art. 3) daarentegen beperkt die keuze in zoverre, dat zij moet worden gedaan uit een permanente overleggroep, verbonden aan de inrichting waarin de ingreep eventueel zal worden verricht. Daardoor wordt ook voor de vrouw de keuze beperkt, zij het niet wat de inrichting betreft.

— Voor de aanwezigheid van zo'n permanente overleggroep dragen de leden van het bestuur van de inrichting zorg. Wat de samenstelling van de groep betreft: daarvan moet tenminste ook één sociaal-deskundige deel uitmaken (art. 3). Bij niet nakomen van de betreffende voorschriften

bedreigt het ontwerp de leden van het bestuur met geldboete (art. 15). Een zodanige regeling ontbreekt in het ontwerp-Stuyt/Van Agt.

— Vermoedt de arts, dat bij de vrouw sociale omstandigheden in het spel zijn, dan is hij ex artikel 4, lid 1, verplicht met een sociaal-deskundige uit de groep te overleggen. Zo'n verplichting is in het ontwerp-Stuyt/Van Agt niet opgenomen.

— Beide ontwerpen leggen de deelnemers aan het overleg de plicht van geheimhouding op, het ontwerp-Stuyt/Van Agt (art. 3) voor alle deelnemers, het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen (art. 5) alleen voor de sociaal-deskundige, omdat de betrokken artsen reeds krachtens hun beroep tot geheimhouding verplicht zijn (*Wet Medisch Tuchtrecht*).

— Nieuw is ook in het ontwerp, dat het de in het overleg betrokken leden van de overleggroep het recht verleent met de andere leden van de groep overleg te plegen (art. 4, lid 4).

Inrichting

De artikelen 8-10 van het ontwerp handelen over de inrichting waarin een abortus-ingreep mag worden verricht. Zij stemmen — vaak letterlijk — overeen met de artikelen 5-7 van het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Er zijn nochtans ook hier verschillen.

Beide ontwerpen bepalen, dat de inrichting moet zijn een algemeen ziekenhuis of een op voordracht van de minister aangewezen categoriaal ziekenhuis, dan wel een door de minister erkende inrichting. Beide ontwerpen stellen voor erkenning de volgende eisen aan de inrichting:

- zij mag geen winst nastreven;
- zij wordt beheerd door een rechtspersoon;
- een geneesheer-directeur of een daarmee gelijk te stellen arts is belast met de zorg voor de gang van zaken op geneeskundig gebied;
- er is een vrouwenarts of een daarmee door de minister gelijkgestelde specialist aan de inrichting verbonden;
- in de inrichting mogen geen personen werkzaam zijn die bij onherroepelijke uitspraak van de rechter zijn veroordeeld op grond van de artikelen 295 of 296 (ontwerp-Stuyt/Van Agt: art. 296 of 297);
- zijn personen in de inrichting werkzaam die gerechtelijk vervolgd worden als verdacht van overtreding van de genoemde artikelen, dan moeten zij voor de duur der vervolging geschorst worden.

Tussen de beide ontwerpen zijn er, wat de inrichting betreft, de volgende verschillen:

— Anders dan het ontwerp-Stuyt/Van Agt vereist het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen, dat de inrichting bestuurd wordt door het bestuur van een algemeen ziekenhuis (art. 9, lid 1). Er kan dus geen inrichting functioneren die niet op deze wijze met een algemeen ziekenhuis is gelieerd. En het is steeds het bestuur van een algemeen ziekenhuis,

dat de reeds vermelde verantwoordelijkheid draagt voor de inrichting. Zo'n bepaling ontbreekt in het ontwerp-Stuyt/Van Agt.

— Het ontwerp-Stuyt/Van Agt (art. 6) stelt voor erkenning van een inrichting de eis, dat in het bestuur daarvan geen personen zitting hebben die in de inrichting werkzaam zijn. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen stelt die eis niet; vermoedelijk een gevolg van de zoëven vermelde afwijking.

— Volgens het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen (art. 10, lid 4) kan de minister nadere voorschriften geven voor de erkenning van een inrichting, die echter op geen andere onderwerpen betrekking mogen hebben dan op de reeds bij artikel 9 gestelde eisen van erkenning. In het ontwerp-Stuyt/Van Agt mogen dergelijke voorschriften ook inhouden, dat in de inrichting slechts een of meer aan te geven behandelingswijzen mogen worden toegepast (art. 7, lid 4).

— Het ontwerp-Stuyt/Van Agt schrijft voor, dat bij de indiening van het verzoek om erkenning een bedrag moet worden betaald (art. 7); niet aldus het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen.

Toezicht

Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen voorziet in toezicht op de naleving van de wet. Artikel 7 verplicht de *arts* die de ingreep verricht, tot het maken van aantekeningen — verslag genoemd — over de ingreep. Dat verslag moet gegevens bevatten over het gevoerde overleg en de daaruit verworven inlichtingen en raad, over de overwegingen die de *arts* deden besluiten tot de ingreep over te gaan, over de toestemming van de vrouw, en over de echtgenoot, de verwekker en de wettelijke vertegenwoordiger van de vrouw. Het verslag moet uiterlijk op de dag van de ingreep worden opgemaakt. Het moet zijn voorzien van dag- en handtekening en moet tenminste vijf jaar worden bewaard.

Het artikel schrijft niet voor, dat het verslag in het bezit van een overheidsorgaan moet worden gesteld. Wel wordt voorgeschreven, dat het moet worden gezonden aan de geneesheer-directeur van de inrichting waarin de ingreep werd verricht. Bovendien moet ingevolge artikel 22 van het ontwerp de *arts* alle inlichtingen verstrekken die de inspecteur van de volksgezondheid verlangt en redelijkerwijze nodig heeft voor de uitoefening van zijn toezicht op naleving van de wet.

Artikel 16 bedreigt de *arts* met hechtenis en geldboete als hij nalaat te voldoen aan het in artikel 7 bepaalde. Noch artikel 7, noch artikel 22 verplicht de *arts*, de naam van de betrokken vrouw te vermelden. Het ontwerp-Stuyt/Van Agt bevat eenzelfde — iets minder gedetailleerd — voorschrift (art. 4).

Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen legt ook verplichtingen op aan de *geneesheer-directeur* van de inrichting. De daarop betrekking hebbende artikelen 11-13 van het ontwerp zijn letterlijk ontleend aan het ontwerp-Stuyt/Van Agt (artt. 8-10). De geneesheer-directeur moet een-

maal per maand aan een door de minister aangewezen ambtenaar gegevens verstrekken over het aantal ingrepen, die in de inrichting werden verricht, over de duur van de zwangerschappen, en over de betrokken vrouw, met dien verstande dat de anonimiteit van de vrouw (kennelijk niet van de arts) is gewaarborgd. Hij draagt zorg voor het verslag dat de arts hem moet zenden, en bewaart het tenminste vijf jaar. Op hem rust ingevolge artikel 22 van het ontwerp dezelfde verplichting als op de arts. Deze verplichting rust trouwens op alle personen die in de inrichting werkzaam zijn. Krachtens ditzelfde artikel is de geneesheer-directeur bovendien verplicht inzage van de verslagen van de artsen aan de inspecteur te verlenen.

Artikel 18 van het ontwerp bedreigt de geneesheer-directeur die nalaat aan het in de artikelen 11-13 bepaalde te voldoen, met hechtenis en geldboete.

Artikel 22 stelt buiten twijfel, dat ook ten aanzien van de abortuswet het *staatstoezicht op de volksgezondheid* recht van toezicht heeft, dat de wet aan dit overheidsorgaan toekent. Dit volgt, aldus de memorie van toelichting, uit lid 2 van het artikel.

Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen stelt — evenals het ontwerp-Stuyt/Van Agt — geen wijziging voor in de *Wet Medisch Tuchtrecht* (1928). Welbewust werd niet overgenomen een voorschrift dat het ontwerp-Stuyt/Van Agt in artikel 14 geeft. Volgens dit artikel waarschuwt de inspecteur van de volksgezondheid — na gelegenheid tot gehoor te hebben gegeven — een arts schriftelijk voor overtreding van artikel 297 WvS wanneer naar zijn oordeel bezwaren rijzen tegen de wijze waarop de arts voldoet aan de voorschriften van artikel 2 (overleg) en artikel 4 (verslag). Van deze waarschuwing zendt hij een afschrift aan de officier van justitie en aan de geneeskundige hoofdinspectie van de volksgezondheid. Volgens de memorie-Van Schaik/Van Leeuwen heeft het staatstoezicht een desbetreffende bevoegdheid krachtens het medisch tuchtrecht.

Strafwet

Alle tot dusverre besproken artikelen van het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen hebben betrekking op handelingen vóór een (voorgenomen) abortus-ingreep of op die ná de ingreep, niet op de ingreep zelf. Op de ingreep slaan de artikelen van het Wetboek van Strafrecht. Het ontwerp stelt in artikel 23 voor, de vigerende artikelen van het wetboek te wijzigen. Het ontwerp volgt daarbij een andere methode dan het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Het handhaaft de plaats die de artikelen in het wetboek innemen: „Titel XIX - Misdrijven tegen het leven gericht”. Het ontwerp-Stuyt/Van Agt haalde ze uit deze titel en bracht ze onder in een nieuwe titel: „Titel XIX A - Afbreking van zwangerschap”. Principiële betekenis heeft dit verschil in methodiek niet. In de memorie van toelichting op het ontwerp-Stuyt/Van Agt wordt met zoveel woorden ge-

zegt, dat de auteurs door de verplaatsing van de artikelen geen lagere waardering van het misdrijf tot uitdrukking willen brengen, en dat zij abortus provocatus een misdrijf tegen het leven blijven noemen. Toch lijkt de methode die het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen volgt, te prefereren. Immers, naarmate een wet langer heeft gegolden, spelen bij haar interpretatie de bedoelingen van de wetgever veelal een in betekenis afnemende rol. Het is daarom gewenst die bedoelingen zoveel mogelijk in de wet zelf gestalte te geven. Doet men dit in de abortuswet niet, dan is de kans niet gering, dat op den duur afbreking van zwangerschap niet meer als een misdrijf tegen het leven wordt beschouwd, omdat dit soort misdrijven in een andere titel is geregeld. Dit wordt door de in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen toegepaste methode voorkomen.

Artikel 291 bis juncto artikel 82 bis

In een nieuw voorgesteld artikel 291 bis wordt het opzettelijk doden in het moederlichaam van een vrucht die zelfstandig levensvatbaar moet worden geacht, gelijkgesteld met opzettelijke levensberoving van een kind bij of kort na de geboorte, dus met kinderdoodslag (art. 290) of kindermoord (art. 291). In verband hiermee wordt in titel IX WvS, die handelt over de betekenis van in het wetboek voorkomende uitdrukkingen, een nieuw artikel 82 bis ingevoegd, krachtens hetwelk onder een ander van het leven beroven wordt begrepen: het doden in het moederlichaam van een vrucht die zelfstandig levensvatbaar moet worden geacht. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen volgt hier nageoeg letterlijk en met dezelfde nummering van de artikelen het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Het vigerend recht kent een dergelijke regeling niet.

Ik vraag me wel af, of artikel 291 bis doeltreffend is geredigeerd. De tekst verwijst naar de artikelen 290 en 291. In deze artikelen speelt de vrees van de vrouw voor ontdekking een rol. Bestaat niet het gevaar dat afdrijving van de zelfstandig levensvatbaar geachte vrucht *niet* ex artikel 291 bis als delict wordt beschouwd voor het geval vrees voor ontdekking bij de vrouw ontbreekt? Juister lijkt me, artikel 291 bis zonder verwijzing naar de artikelen 290 en 291 te redigeren. Het alternatief zou zijn, uit deze beide artikelen het vrees-element te elimineren, wat in de actuele situatie, vergeleken met die van een kleine eeuw geleden, niet onverantwoord zou zijn. Dit zou echter wel buiten het kader vallen van de materie die het ontwerp beoogt te regelen.

Artikel 295

Dit artikel bedreigt in de eerste alinea vooreerst de *niet-arts* die een vrouw een behandeling geeft die uit haar aard geschikt is tot het afbreken van zwangerschap. Hiermee correspondeert artikel 296 van het ontwerp-Stuyt/Van Agt, dat echter minder doeltreffend is. Het bevat immers voor strafbaarheid het subjectieve element, dat de niet-arts

weet of redelijkerwijze kan vermoeden, dat door de behandeling zwangerschap kan worden afgebroken. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen hanteert een objectief criterium, nl. dat de behandeling uit haar aard tot zodanige afbraak geschikt is. Dit is in een strafproces gemakkelijker te bewijzen.

De eerste alinea van artikel 295 bedreigt de niet-arts voorts met straf wanneer hij de vrouw behulpzaam is bij het geven van een behandeling die uit haar aard geschikt is tot afbreking van zwangerschap aan zichzelf. Zo'n bepaling komt in het ontwerp-Stuyt/Van Agt niet voor. In artikel 251 bis van de geldende wet wordt een soortgelijke materie geregeld. Daarom stelt het ontwerp voor, dit artikel te laten vervallen. Dit doet ook het ontwerp-Stuyt/Van Agt, ofschoon een bepaling zoals het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen geeft, ontbreekt. De motivering in de memorie van toelichting is, dat gedragingen als in artikel 251 bis omschreven vrijwel algemeen niet als misdrijf tegen de zeden worden gekwalificeerd, gezien het vele dat is gezegd en geschreven over het toepassen van abortus provocatus.

In de tweede alinea van artikel 295 bedreigt het ontwerp de niet-arts met straf, als hij een middel waarmee zwangerschap kan worden afgebroken, anders dan op voorschrift van een arts aanbiedt, als verkrijgbaar aanwijst, dan wel verschaft, terwijl hij weet of redelijkerwijze kan vermoeden, dat het middel tot dat doel zal worden gebruikt. Een bepaling van dien aard kent de vigerende wet in artikel 451 quater, waartoe het ontwerp dan ook voorstelt het te laten vervallen. Dit laatste stelt ook het ontwerp-Stuyt/Van Agt voor, ofschoon dit geen met artikel 295, tweede alinea, in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen overeenkomende bepaling kent. Het laten vervallen wordt in de memorie van toelichting gemotiveerd met de opmerking, dat bij het afbreken van zwangerschap bij voortdurende rekening moet worden gehouden met ernstige schade voor het lichamelijk en geestelijk welzijn van de vrouw.

Artikel 296 en artikel 296 bis

In artikel 296 ligt de kern van het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen, wat bestraffing betreft. Daarin is immers de norm ex artikel 2 wezensbestanddeel. Over deze norm werd reeds eerder gesproken, evenals over het verschil ter zake met het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Niet strafbaar is, afgezien van de medische indicatie-oude-stijl, alleen de ingreep die aan de norm blijkt te voldoen, mits de arts de toestemming van de vrouw verkreëg, nadat deze in redelijke mate in staat was gesteld om tot een weloverwogen besluit te komen. Zonder die toestemming is de arts dus strafbaar, ook al is bij de ingreep de norm aangelegd.

Beide ontwerpen ontlopen de vraag, of het menselijk leven begint bij de bevruchting van de eicel of bij de innesteling van die cel in de baarmoeder. Zij stellen in artikel 1, sub 3, vast, dat het toedienen van een middel ter voorkoming van deze innesteling (spiraaltje, *morning-after-*

pil) wettelijk geen afbreken van zwangerschap is. Omdat het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen de werking van deze bepaling tot hoofdstuk I beperkt, wordt in verband met de artikelen 295 en 296, die in hoofdstuk II staan, in een nieuw artikel 296 bis de bepaling herhaald.

Artikelen 297-299

Wij vermeldden reeds, dat de arts die handelt in strijd met artikel 296, en de niet-arts die het in artikel 295 omschreven delict pleegt, in die artikelen met straf bedreigd worden, en wel met gevangenisstraf. Artikel 297 verhoogt de strafmaat indien:

- het strafbaar feit, met toestemming van de vrouw gepleegd, haar dood tot gevolg heeft;
- het feit zonder toestemming van de vrouw is gepleegd;
- dit gebeuren de dood van de vrouw tot gevolg heeft.

Artikel 298 voegt aan de bedreiging met gevangenisstraf toe: ontzegging van het recht een beroep uit te oefenen — niet alleen aan de arts, maar bijv. ook aan de vroedvrouw — als het strafbaar feit in de uitoefening van dat beroep is begaan. Bovendien kan ingevolge artikel 299 ontzegging van bepaalde rechten worden uitgesproken, onder meer indien de dader wegens een der in de artikel 295 en 296 omschreven misdrijven veroordeeld wordt.

Soortgelijke strafbepalingen stelt ook het ontwerp-Stuyt/Van Agt voor. Het vigerend recht kent ze ook — artikel 299 zelfs woordelijk —, maar soms met een aanzienlijk langere duur van de gevangenschap.

Positie van de vrouw

Volgens het vigerend recht is de betrokken vrouw niet gerechtigd zelfstandig te beslissen over het al dan niet afdrijven van haar vrucht. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen zowel als het concept-Stuyt/Van Agt handhaaft dit principe. Anderzijds mag de ingreep niet plaats hebben zonder voorafgaande toestemming van de vrouw.

Wat de strafbaarheid van de vrouw betreft, beogen de ontwerpen een radicale verandering. Het vigerende artikel 295 stelt de vrouw strafbaar die opzettelijk de afdrijving of de dood van haar vrucht veroorzaakt of door een ander laat veroorzaken. In de beide ontwerpen is zij niet meer strafbaar. Dit wordt niet bereikt door een formele intrekking van het vigerende artikel, maar feitelijk door het een geheel andere inhoud te geven. Vast staat bijvoorbeeld, dat de vrouw wettelijk vrij uit gaat als zij een verzoek om abortus doet. Zo ook, wanneer zij aan een strafbare abortus aan zichzelf meewerkt. De memorie van toelichting op het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen motiveert dit standpunt. Vooreerst: gebleken is — zo wordt gezegd —, dat de strafbaarstelling van de vrouw ingevolge het geldende artikel 295 in de praktijk weinig effect heeft gehad. Voorts: dat het de bestrijding van de illegale abortus

heeft belemmerd. Ten slotte: dat het moeilijk is de gemoedstoestand van de vrouw die het strafbare feit heeft begaan, te beoordelen.

Het ontwerp waarborgt, dat de vrouw de tijd gelaten wordt, en de middelen aangereikt worden voor een deugdelijke overweging van de te nemen beslissing. En wat de minderjarige vrouw betreft is er inspraak van haar wettige vertegenwoordiger. Met betrekking tot de minderjarige vrouw komt voorts artikel 240 WvS te vervallen, zodat zij niet meer als minderjarige tegen uitlokking van abortus is beschermd.

Opgemerkt worde, dat het ontwerp-Stuyt/Van Agt in artikel 12 verbiedt buitenlandse vrouwen te behandelen. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen nam deze bepaling niet over.

Geheel straffeloos in verband met abortus provocatus is de vrouw niet. Strafbaar is zij bijvoorbeeld wanneer zij door giften, beloften, of misbruik van gezag het plegen van een strafbaar feit opzettelijk uitlokt. Zo is het in het geldend recht (art. 47, lid 1, sub 2, WvS), zo blijft het in beide ontwerpen. Strafbaar blijven uiteraard ook kinderdoodslag (art. 290) en kindermoord (art. 291), en — als artikel 291 bis wet wordt — de daarin behandelde levensberoving van een zelfstandig levensvatbare vrucht.

C. HET ONTWERP-VEDER-SMIT/GEURTSSEN

Dit ontwerp werd ingediend door de Kamerleden *Veder-Smit* en *Geurtsen* (beiden VVD). Het is kennelijk bedoeld als een poging om de kloof te vernauwen die gaapt tussen het ontwerp-Lamberts/Roethof en het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen. Wat zijn inhoud betreft kan, dunkt me, volstaan worden met het aangeven van markante verschillen.

Norm

De kern van het ontwerp ligt in artikel 2, lid 1, waarin wordt bepaald, dat de arts die een ingreep overweegt, onderzoekt of de vrouw in vrijheid en overeenkomstig haar verantwoordelijkheid jegens zichzelf en jegens de ongeboren vrucht tot haar besluit is gekomen, alvorens de ingreep te doen plaatsvinden. Anders dan in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen wordt niet gerept van bedreiging van de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de vrouw, noch wordt gesteld, dat alleen door de ingreep die bedreiging moet kunnen worden afgewend. Het ontwerp schrijft in lid 3 slechts voor, dat de arts er op toeziet, dat de vrouw bij het afwegen van alle betrokken belangen voldoende en deskundig ondersteund en voorgelicht kan worden omtrent mogelijke andere vormen van hulp bij ongewenste zwangerschap dan afbreking van die zwangerschap. Bij dit toezicht van de arts behoort ook, dat de vrouw bij het afwegen van de belangen mede moet letten op de duur van de zwangerschap.

Overleg

Het ontwerp verplicht de arts niet tot enigerlei vooroverleg. Artikel 2, lid 2, zegt alleen, dat hij dit overleg pleegt als hij het nodig acht. Als het overleg plaatsvindt, gaat het niet over de vraag of de ingreep wettelijk toelaatbaar is, maar over de vraag of de vrouw op verantwoorde wijze tot het besluit is gekomen de ingreep al dan niet te doen uitvoeren.

Het eventuele overleg moet geschieden met één of meer deskundigen en, voor zover de vrouw daarmee instemt, ook met de verwekker van de vrucht en de eventuele wettelijke vertegenwoordiger van de vrouw. Inzake de keuze van de deskundigen laat het ontwerp de arts alle vrijheid. De memorie van toelichting noemt een aantal specialisten die voor de keuze in aanmerking kunnen komen, onder wie een maatschappelijk werker. Uiteraard ontbreken in het ontwerp voorschriften over de aanwezigheid en samenstelling van een overleggroep, en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt.

Inrichting

Het ontwerp besteedt veel aandacht aan de inrichting waarin de ingreep mag worden uitgevoerd. De memorie van toelichting spreekt een voorkeur uit voor de abortuskliniek binnen een ziekenhuis. De abortuskliniek wordt reeds in artikel 1 genoemd en gedefinieerd. De artikelen 6 en 7 geven voorschriften en stellen eisen met betrekking tot erkenning en het daarop gerichte verzoek. Niet wordt geëist enige band met een ziekenhuis; wel, dat in de abortuskliniek maatregelen zijn getroffen met het oog op eventuele complicaties bij de ingreep. Vereist is ook, dat verpleegkundig, maatschappelijk en psycho-sociale hulpverlening beschikbaar is.

Het ontwerp schrijft niet voor, dat de ingreep door een vrouwenarts of door een door de minister daarmee gelijkgestelde arts moet worden verricht; hij mag ook geschieden door een arts die werkt onder verantwoordelijkheid van de vrouwenarts, en door een arts die toegelaten is door de hierna te vermelden commissie.

In verhouding veel aandacht besteedt het VVD-ontwerp aan het financieel-economisch aspect van de inrichting. Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen beperkt zich in dit opzicht, zoals ook het ontwerp-Stuyt/Van Agt deed, tot de bepaling, dat de inrichting geen winst nastreeft. Deze gedachte werkt het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen uit: de inrichting moet zich onderwerpen aan het toezicht van het *Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven*; zij brengt een jaarverslag uit over de gang van zaken op medisch en financieel gebied, dat tegen kostprijs voor iedereen verkrijgbaar is; de jaarrekening moet door een register-accountant worden nagegaan. Een uit het ontwerp-Stuyt/Van Agt stammende bepaling die niet in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen is overgenomen, herleeft in het ontwerp-Verder-Smit/Geurtsen, nl. dat bij het in-

dienen van een verzoek om abortus een geldbedrag moet worden betaald.

Commissie

Het ontwerp introduceert in de abortuswetgeving een geheel nieuw element: een landelijk adviescollege (aldus de memorie van toelichting), dat in het wetsvoorstel commissie wordt genoemd (artt. 8-11). De commissie heeft tot taak de minister gevraagd en ongevraagd van advies te dienen over uitvoering van de voorgestelde Wet Afbreking Zangerschap, en toezicht te houden op naleving van de bij deze wet gestelde bepalingen. Dat de commissie terloops ook de bevoegdheid wordt toegekend artsen die de ingreep mogen verrichten, in een inrichting toe te laten (art. 6, sub b, lid 2), memoreerden wij reeds.

De commissie bestaat uit een even aantal — maximaal acht — leden en een voorzitter, allen door de minister benoemd. De benoeming van de leden geschiedt op voordracht: de helft op voordracht van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst, de wederhelft op die van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. De voorzitter wordt benoemd op gemeenschappelijke voordracht van de besturen van deze beide organisaties. Op dezelfde wijze wordt voor ieder lid een plaatsvervangend lid benoemd. De voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden, alsmede het secretariaatspersoneel van de commissie wordt de plicht tot geheimhouding opgelegd. De commissie brengt een jaarverslag aan de minister uit, die het ter kennis van de beide kamers der Staten-Generaal brengt.

Op dit voorstel in het ontwerp geeft de memorie van toelichting een uitvoerig commentaar, waaruit het volgende moge worden aangestipt:

— De commissie kan een afspiegeling zijn van de maatschappelijke inzichten met betrekking tot de abortus, indien zij wordt samengesteld uit personen die het vertrouwen genieten van de twee bovengenoemde organisaties, omdat deze het meest nabij met de onderhavige vraagstukken te maken hebben.

— Op de aangegeven wijze benoemd, wordt de waarborg geschapen, dat de leden van de commissie over de nodige deskundigheid beschikken en het vertrouwen genieten van de beide organisaties.

— Het toezicht van de commissie is een aanvulling op dat van het staatstoezicht op de volksgezondheid, hetgeen o.m. nodig is omdat het toezicht op de abortus niet alleen op specifiek medische gronden zal worden uitgeoefend, maar ook elementen van ethiek of levensbeschouwing kan bevatten. Daarom dient dit staatstoezicht — dat een grote mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de minister moet kunnen bewaren — niet tevens met toezicht op dit element te worden belast.

— Naast het adviseren aan de minister en het toezicht als taken van de commissie, zou deze eveneens als overlegorgaan kunnen dienen en

eventueel met een bredere adviserende en evaluerende taak kunnen worden belast (waarvan overigens in het wetsontwerp zelfs geen aanzet te vinden is).

Toezicht

Het toezicht van de commissie betreft vooreerst de arts die een abortus-ingreep doet. Artikel 4, sub c, verplicht de arts vóór of zo spoedig mogelijk ná de ingreep tot aantekening van een aantal gegevens: waarom hij overleg heeft gepleegd; met welk soort deskundigen; welke bevindingen hem tot het doen van de ingreep hebben geleid. (Het ontwerp handelt ook over nazorg voor de vrouw en over voorlichting, waaraan wij verder geen aandacht besteden). Deze aantekening moet vijf jaar worden bewaard. Het al dan niet opzettelijk niet voldoen aan dit voorschrift bedreigt de arts met geldboete (art. 17).

Daarnaast is de arts verplicht eenmaal per kwartaal gegevens aan de commissie te verstrekken (art. 12). Deze gegevens bevatten: de naam van de inrichting; het aantal verrichte ingrepen en eventuele complicaties; de duur van de zwangerschap; het aantal voorafgegane zwangerschappen; gegevens de vrouw persoonlijk betreffende, niet haar identiteit; informatie over de vraag in welke gevallen overleg werd gepleegd, en met welke deskundigen. De arts zendt een afschrift aan de geneesheer-directeur van de inrichting. (Deze gegevens mogen uitsluitend worden aangewend voor medische registratie en voor het toezicht door de commissie). Artikel 19, lid 2, stelt een geldboete voor de arts vast, als hij nalaat aan artikel 12 te voldoen.

Het toezicht van de commissie betreft verder de inrichting en haar geneesheer-directeur. Deze laatste is krachtens artikel 14 verplicht aantekening te houden van de gegevens waarvan hij ingevolge artikel 12 afschrift ontving en die hij vijf jaar moet bewaren. Is de commissie op grond van deze gegevens (of anderszins) van oordeel, dat niet de noodzakelijke zorgvuldigheid is betracht ten aanzien van de besluitvorming of de uitvoering van de ingreep, dan is zij bevoegd om de inrichting schriftelijk een aanwijzing te geven, voorts om binnen een jaar na te gaan of aan de aanwijzing gevolg is gegeven, en — zo dat niet het geval is — van haar bevindingen kennis te geven aan de competente officier van justitie, indien de bevindingen de besluitvorming betreffen, en aan de inspecteur van de volksgezondheid als het gaat over de uitvoering van de ingreep (art. 13). De geneesheer-directeur die artikel 14 niet naleeft, heeft kans op een geldboete (art. 19). De inrichting loopt de kans, dat haar erkenning wordt ingetrokken (art. 7, lid 5).

Het ontwerp verleent aan de commissie bevoegdheden die de uitvoering van haar taak mogelijk maken. Krachtens artikel 15, lid 1, hebben leden van de commissie op hun verzoek toegang tot de inrichting. Ex artikel 15, lid 2, moet hun op hun verzoek inzage worden verleend in de aantekening van de arts-aborteur (zoals bedoeld in art. 4, sub c), en in de

conform artikel 12, lid 1, verstreekte gegevens (waarover de commissie overigens reeds beschikt). Voorts worden aan de leden van de commissie alle gevraagde inlichtingen verstrekt die zij redelijkerwijze voor de uitoefening van hun taak behoeven. Een sanctie op het niet naleven van artikel 15 door de arts of de inrichting bevat het ontwerp niet. Opgemerkt moge worden, dat de minister verplicht is de commissie in een aantal zaken te horen, met name als het gaat over de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, houdende nadere regels voor eisen van erkenning. Deze mogen overigens alleen betreffen: de organisatie van de inrichting, dan wel instructies van organisatorische aard, betreffende de hoedanigheid en de getalssterkte van het niet-geneeskundig personeel, alsmede de huisvesting en de uitrusting (art. 6, lid 2). Voorts moet de commissie gehoord worden als het gaat over intrekking van een erkenning (art. 7, lid 5) of over het uitvaardigen van een algemene maatregel van bestuur, die nadere regeling beoogt in het belang van de goede uitvoering van de wet en van in de wet geregelde onderwerpen (art. 16, lid 1).

Strafwet

De wettelijke bepalingen die de verrichte ingreep betreffen, zijn in het ontwerp in het Wetboek van Strafrecht geplaatst. De methodiek van het ontwerp-Stuyt/Van Agt, in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen niet gevolgd, herleeft dus in het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen. De VVD-Kamerleden plaatsen deze bepalingen namelijk in het wetboek onder een nieuwe „Titel XIX A - Afbreking van zwangerschap”. Zij zijn vervat in de artikelen 296-299. Zij worden dus niet meer gerubriceerd onder „Misdrijven tegen het leven gericht”. Anders dan in het ontwerp-Stuyt/Van Agt betekent in het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen deze verplaatsing niet slechts een kwestie van methodiek, maar een verandering van de aard van de in de artikelen behandelde delicten, zoals duidelijk blijkt uit hun inhoud. Hetgeen een essentieel, een fundamenteel verschil is met het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen (waarin de corresponderende artikelen zijn genummerd als 295-298).

Artikel 296 bedreigt iedere niet-arts die de ingreep verricht, met gevangenisstraf. Artikel 297 handelt over de arts-aborteur; hij is alleen strafbaar (met gevangenisstraf) als hij artikel 2 niet heeft nageleefd, wat essentieel niet méér inhoudt dan dat hij heeft nagelaten te onderzoeken of de vrouw op verantwoorde wijze tot haar besluit kwam. Het artikel bepaalt voorts, dat de arts slechts op aangifte van de commissie, dus van niemand anders, vervolgd kan worden.

De artikelen 298 en 299 bevatten een verhoging van de strafmaat in bepaalde situaties. Zij hebben — ook wat de hoogte van de straf betreft — precies dezelfde tekst als de corresponderende artikelen 297-298 in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen, maar betreffen uiteraard een heel ander soort delicten.

Weliswaar niet tekstueel maar wel inhoudelijk volgen de indieners het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen waar zij een nieuw artikel 291 bis en in verband daarmee een nieuw artikel 82 bis voorstellen. Daarbij gaat het over het opzettelijk doden van een vrucht die, naar redelijkerwijze verwacht mag worden, in staat is buiten het moederlichaam te leven. Ook volgens het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen is zo'n ingreep dus zonder meer een opzettelijke levensberoving, die als kinderdoodslag (art. 290) of als kindermoord (art. 291) strafbaar is (met gevangenisstraf).

De VVD-leden volgen het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen ook waar zij de artikelen 240 bis, 251 bis en 451 quarter laten vervallen.

Positie van de vrouw

Evenals Van Schaik en Van Leeuwen — in navolging van het ontwerp-Stuyt/Van Agt — onttrekken ook de VVD-leden de vrouw ten aanzien van een abortus aan bestraffing; nochtans op veel zwakkere gronden. Het is volgens dit ontwerp immers niet zo, dat abortus provocatus alleen dan wettelijk geoorloofd is, als de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de vrouw door de zwangerschap bedreigd wordt en deze bedreiging alleen afgewend kan worden door afbreking van de zwangerschap. Het is wél zo, dat de vrouw zelfstandig kan beslissen of zij haar vrucht al dan niet zal laten afdrijven, en dat zij, als zij daartoe besluit, niet strafbaar is, ook al gaat zij voorbij aan voorschriften, toezicht en waarborgen die het ontwerp inhoudt om te bewerkstelligen dat — zoals de memorie van toelichting het zegt — abortus provocatus gezien wordt als een uiterste middel, als een noodoplossing. Daarbij worde opgemerkt, dat het wetsontwerp zich niet inlaat met de gevolgen die een dergelijk zelfbeschikkingsrecht van de vrouw kan hebben voor de menselijke samenleving. De memorie van toelichting spreekt wel herhaaldelijk over de samenleving, maar niet om haar te beschermen.

D. HET ONTWERP-STRUYCKEN

Dit niet-parlementaire ontwerp is van de hand van *prof. mr. A. V. M. Struycken*, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit in Nijmegen. Voorzien van een belangrijke en boeiende memorie van toelichting zond hij het bij brief van 26 januari 1972 aan de regering en aan de Staten-Generaal.

Grondslag

De auteur plaatst in de memorie van toelichting het abortusprobleem binnen het vraagstuk van eerbiediging van menselijk leven. Mensenrechten zijn plechtig onder woorden gebracht. Schending daarvan roept verontwaardigd protest op. Niettemin groeit het verlangen naar aantasting van menselijk leven. Het is zowel bij het broze begin als bij het broze einde niet meer volstrekt beveiligd door de eenvoudige norm,

dat de een niet over het leven van de ander heeft te beschikken. Dit gegeven mag niet zonder invloed blijven op het recht. Waar is het recht goed voor — vraagt de auteur — als daarin niet de hoogste bezorgdheid voor de mens tot uitdrukking komt?

Ook de beschaving is in het geding. Het respect voor de mens aan de rand van de samenleving weerspiegelt iets van de rechten van de mens, die hem in werkelijkheid worden gegund. Wordt het doden van een ongeboren vrucht binnen zekere grenzen toegelaten, dan is mede een ruimte uitgestippeld waarbinnen vrijheid bestaat tot het doden van reeds geboren mensen die een buitengewoon zware last leggen op naaste verwanten en/of de gemeenschap (mismaakte kinderen, ernstig gehandicapten, ongeneeslijk zieken, krankzinnigen, al dan niet demente bejaarden). Het voornemen om de ruimte voor beschikking over menselijk leven te beperken tot het ongeboren leven, zal niet bestand blijken tegen het pleidooi voor beschikkingsvrijheid over menselijk leven in andere gevallen. De grondslagen van de rechtsorde zijn gemoeid met de bepaling van de ruimte voor aantasting van menselijk leven. Op de overheid drukt de taak de rechtsregels te formuleren die in de Nederlandse samenleving effectief zullen gelden.

De auteur wijst er nog op, dat de benadering van het euthanasie-probleem op dezelfde grondslag dient te steunen als het abortusvraagstuk. De wettelijke regeling voor abortus die hij voorstelt, kan zelfs door toevoeging van een enkel artikel van overeenkomstige toepassing worden verklaard op euthanasie.

Methodiek

Het *Burgerlijk Wetboek* (BW) — met name het eerste boek — handelt over personen, hun rechten en verplichtingen. Het is daarom niet verwonderlijk, dat de auteur, die een wettelijke regeling inzake menselijk leven „personenrecht bij uitstek” noemt, de rechtspositie van de ongeboren vrucht in genoemde titel van het BW wil regelen, en niet in het *Wetboek van Strafrecht*. Daarop is zijn ontwerp dan ook gericht.

In samenhang met deze stellingname is het logisch, dat de auteur de rechtspleging ten aanzien van het ongeboren kind een plaats geeft in het *Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering* en niet in dat van *Strafvordering*. Hij stelt dus een aanvulling van het eerstgenoemde wetboek voor. Deze wijziging is mede bepalend voor het vormen van een oordeel over de door hem beoogde burgerrechtelijke regeling van het abortus-probleem. De toelichting daarop verdient dan ook alle aandacht. Geheel anders ligt dit bij de andere besproken wetsontwerpen. De wijzigingen van het *Wetboek van Strafvordering* die zij voorstellen, hebben geen wezenlijke betekenis. Reden waarom onzerzijds daarover niet werd gesproken. Wat de strafsancie betreft, handhaaft het voorstel-Struycken de geldende bepalingen in het *Wetboek van Strafrecht*.

Essentieel anders dan in de overige wetsontwerpen is in het ontwerp-Struycken de rol die de arts in het abortusprobleem speelt: niet hij is degene die het uiteindelijk oordeel velt over de al dan niet toelaatbaarheid van de ingreep. Het is een misvatting — aldus de auteur — te menen, dat de gewenste normen een kwestie zijn van plichtsopvatting of ethiek van medici. De vakbekwaamheid van de arts veroorlooft hem een diagnose te stellen, een prognose te maken, een therapie te ontwikkelen en toe te passen ter bevordering van de gezondheid van de patiënt. Maar het oordeel, dat een leven niet waard is of niet waard zal zijn om geleefd te worden, komt niet de arts als zodanig toe. Dit oordeel spreekt hij niet uit als arts, maar als mens, als lid van de rechtsgemeenschap. Hoezeer de arts door zijn kennis en ervaring ook vertrouwd is met de feitelijke gegevens van het abortusvraagstuk, de norm die hij meent te moeten aanleggen voor de beslissing over leven, behoeft de bevestiging van de rechtsgenoten. Zou vruchtafdriving straffeloos worden enkel door het feit dat zij door een bevoegd arts is verricht, dan vindt de medische plichtsvervulling in de Nederlandse wet geen steun meer voor de regel dat de ongeboren vrucht bescherming verdient.

Bovendien wordt aldus de verantwoordelijkheid van de arts op ongewenste wijze verzwaaard, omdat zijn beslissing over de ingreep achteraf op haar deugdelijkheid wordt getoetst door de straf- en tuchtrechter. Dit brengt enerzijds het gevaar met zich mee, dat de arts te terughoudend is, anderzijds dat er heel wat moet gebeuren voordat de arts vervolgd wordt. De druk op de arts van een eventuele vervolging is ongewenst.

De memorie van toelichting op het ontwerp stelt voorts, dat inschakeling van een medisch team aan deze visie niets verandert. De auteur is daar zelfs tegen: enerzijds omdat het gevaar bestaat, dat in feite één lid van het team de beslissing neemt; anderzijds omdat er voortdurend fel gestreden zal worden tussen leden van het team die in opvatting verschillen, met alle gevolgen vandien voor de collegialiteit en de concurrentieverhoudingen.

De uitvoering van de ingreep is — behalve als het levensbehoud van de vrouw in het spel is — naar haar doel geen medische handeling, maar wel naar haar vorm. Zij dient vaktechnisch te geschieden, om gevaar voor de gezondheid en het leven van de vrouw zoveel mogelijk te beperken. De eisen van doelmatig en vakkundig handelen zijn bepalend voor de vraag, wie de ingreep mag verrichten (huisarts, medisch specialist, para-medicus); zo ook voor de keuze van de inrichting waarin de behandeling behoort plaats te hebben. De auteur laat zich daarover wel uit: hij toont een zekere voorkeur voor speciale, voldoende toegeruste klinieken (het ontwerp geeft geen voorschriften over functionarissen en inrichtingen). De auteur concludeert, dat niet deze medisch-

technische kwesties bepalend zijn voor de geoorlooftheid van de ingreep, die in wezen een rechtskundig vraagstuk is.

De rechter

Het moet dus uiteindelijk de rechter zijn, die beslist of een ingreep rechtens al dan niet wettelijk geoorloofd is. De overheid heeft te zorgen voor de onmisbare wettelijke regeling, waaraan door een rechterlijke beschikking inzake menselijk leven gestalte wordt gegeven en die in de Nederlandse samenleving effectief zal gelden. Het vigerend recht is niet meer als zo'n regeling te beschouwen. Op grond van dit recht zal de strafrechter zich nooit uitspreken over gevallen die aanleiding geven tot volkomen verschil van mening tussen naar eer en geweten handelende personen. En juist voor die gevallen moet leiding uitgaan van de rechtsgemeenschap. De rechtsmogelijkheid van levensvernietigende ingrepen zou afhankelijk moeten worden gesteld van een beschikking van de rechter, rechtdoende in de zgn. vrijwillige rechtspraak.

Maar zomin als op de arts mag door de overheid de verantwoordelijkheid op de rechter worden afgeschoven. De overheid moet de rechter voldoende houvast geven. De regeling dient zo te zijn, dat de rechter moet kunnen vaststellen of de hem gebleken omstandigheden van een hem voorgelegd concreet geval zodanig klemmende gronden opleveren voor de voor de vrucht zo fatale ingreep, dat deze daardoor wordt gerechtvaardigd. Hij houdt daarbij voor ogen, dat zijn uitspraak consequenties heeft voor het respect dat de Nederlandse rechtsgemeenschap aan het menselijk leven verschuldigd is. Daarom moet de wettelijke regeling niet zo zijn, dat een eventueel restrictief beleid van de rechter zou leiden tot illegale abortussen.

Komt alleen de jurist in aanmerking als rechter in deze materie? Is hij meer gekwalificeerd dan de arts? De auteur antwoordt ontkennend. De sociale dimensie van de rechterlijke beslissing — het feit dat deze de rechtsgemeenschap bindt en in het openbaar concretiseert wat in een bepaald geval recht is — brengt de auteur tot dit antwoord. Het gaat niet om de vooropleiding van de rechter. Niet-juristen komen zeker in aanmerking voor het vervullen van de functie, bijv. de niet meer praktiserende arts. De figuur van de niet-jurist, belast met rechtspraak, is in ons land geen novum. De auteur stelt voorts, dat voorkomen moet worden, dat alleen mannen beslissen. Het is gewenst, dat ook vrouwen aangetrokken worden voor de vervulling van de rechterlijke functie.

Norm

De opzet van de auteur met betrekking tot de regeling van het abortusprobleem leidt er onvermijdelijk toe, dat de wet indicaties geeft waaraan de rechter zich te houden heeft. Hij stelt deze dan ook en brengt ze onder in artikel 2 BW. Het voorstel handhaaft het vigerende artikel als lid 1. Het verwachte kind blijft dus als reeds geboren aangemerkt, zo

dikwijls zijn beiang zulks vordert. Lid 2 bevat de fundamentele bepaling, dat het verwachte kind er recht op heeft geboren te worden. Het wordt geacht te bestaan als gevolg en ten tijde van de innesteling. Even fundamenteel is lid 3, dat stelt dat verstoring van de zwangerschap onrechtmatig is jegens het kind. Het ontwerp laat er zich niet over uit, of het kind bestaat in het tijdsverloop tussen de bevruchting van de eicel en de innesteling in de baarmoeder. Het gebruik van spiraaltje of *morning-after*-pil wordt door het ontwerp niet bestreken. Het stemt in dit opzicht overeen met de andere wetsontwerpen.

Het ontwerp-Struycken geeft slechts één positief geredigeerde indicatie, en wel in lid 4: verstoring van zwangerschap is gerechtvaardigd indien het leven van de vrouw ernstig gevaar loopt als gevolg van de zwangerschap. Overigens is die verstoring krachtens lid 5 slechts gerechtvaardigd indien de rechter op verzoek van de vrouw bij beschikking verklaart, dat tegen het afdrijven of doden van de vrucht rechtens geen bezwaar bestaat. De bevoegdheid van de rechter deze verklaring te verstrekken wordt — niet limitatief — beperkt door lid 6 waarin indicaties negatief geformuleerd zijn. De rechter kan ondermeer *niet* als grond doen gelden: een te verwachten lichamelijke of geestelijke ongezondheid of -vitaliteit, dan wel geringe levensvatbaarheid van het kind. Evenmin is geldig een te verwachten achteruitgang in materiële welstand van de vrouw en haar gezin, of een versluiering van een buitenechtelijke of overspelige verhouding.

Vervolging

De verplaatsing van de rechtsvervolging van het Wetboek van Strafvordering naar dat van burgerlijke rechtsvordering motiveert de auteur ook met de overweging, dat het om een uiterst delicate beslissing gaat. Zij moet vallen in een open en informeel gesprek van de vrouw met de rechter over haar motieven en eventuele andere gegevens, zulks omdat rekening dient te worden gehouden met de psychische toestand van de vrouw. Wel is het openbaar ministerie in zijn civiel-rechterlijke functie — als advocaat van de rechtsorde — aanwezig bij de kritische beoordeling en aanvulling van het feitenmateriaal.

De rechter moet bereid zijn zich te schikken naar de spoedeisendheid van de zaak. Er worden korte termijnen gesteld. Zijn beslissing is geen vonnis, maar een beschikking op een ingediend verzoek. Zij dient zorgvuldig te zijn gemotiveerd. Hoger beroep is mogelijk.

Dit alles is ingebouwd in boek III van het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering, dat aangevuld wordt met een nieuwe titel 10: „Rechtspleging in zaken betreffende vruchtafdrijving” (artt. 995-1002).

Strafrecht

Zoals reeds vermeld, beoogt het voorstel-Struycken niet het wijzigen van het geldend strafrecht. Gehandhaafd worden dus de artikelen 295-

299, artikel 240 bis, artikel 251 bis en artikel 451 quater van het Wetboek van Strafrecht. Dit impliceert, dat de vrouw ook strafbaar kan zijn ten aanzien van haar eigen abortus. Dit wijkt dus essentieel af van de andere wetsontwerpen. Strafbaar is de vrouw ex artikel 295, wanneer de medische indicatie-oude-stijl niet in het geding is, als zij zonder rechterlijke beschikking van geen bezwaar opzettelijk de afdrijving of de dood van haar vrucht veroorzaakt, of door een ander laat veroorzaken. De wetsontwerpen-Van Schaik/Van Leeuwen en -Veder-Smit/Geurtsen bestempelen zonder meer als strafbaar het afdrijven van een vrucht die buiten het moederlichaam zelfstandig levensvatbaar is, door invoeging van nieuwe artikelen (82 bis en 291 bis) in het Wetboek van Strafrecht. In het ontwerp-Struycken is zo'n aanvulling volstrekt onnodig. Voor zo'n afdrijving geeft de rechter immers geen beschikking van geen bezwaar af.

Positie van de vrouw

Het ontwerp sluit uit het recht van de vrouw zelfstandig te beslissen over afdrijving van haar vrucht. Anderzijds staat het haar zonder bedreiging van straf vrij een verzoek bij de rechter in te dienen tot het verlenen van een verklaring van geen bezwaar tegen deze afdrijving. Er gebeurt niets, tenzij met toestemming van de vrouw. De vrouw blijft, zoals gezegd, mogelijk strafbaar ex artikel 295 WvS. Anderzijds blijft zij beschermd tegen uitlokking van abortus — ex art. 251 bis en artikel 451 quater —, en als zij minderjarig is, bovendien ex artikel 240 bis.

Het ontwerp-Struycken is het enige van de besproken wetsontwerpen dat in de memorie van toelichting herinnert aan verantwoordelijkheid voor het ontstaan van ongewenste zwangerschap. Men moet er van uitgaan, dat het risico van een ongewenste zwangerschap niet klaarblijkelijk — ook niet door de vrouw — moet worden afgewenteld van degenen die voor het geslachtsverkeer termen aanwezig hebben geacht, op de vrucht, die niet anders kan betalen dan met het leven.

4. Toetsing der wetsontwerpen

Hebben de ontwerpers van de aanhangige wetsvoorstellen tot wijziging van het abortusrecht een goed produkt op de heiling gezet?

Goede wet

In onze democratisch gestructureerde staat is het een moeilijke opgave een goede wet tot stand te brengen. Over een materie van enige betekenis wordt veelal zeer verscheiden gedacht. In feite is elke wet een compromis tussen verschillende rechtsopvattingen. Zelden of nooit beantwoordt zij aan de inzichten en de verlangens van de mondige burgers. Des te beter is de wet naar de mate waarin zij meer de visie van meer burgers weerspiegelt, en dus door hen wordt aanvaard en

nageleefd, niet louter uit vrees voor straf, niet louter uit gehoorzaamheid, discipline of omdat er nu eenmaal een rechtsorde moet zijn, maar uit innerlijke overtuiging. Het is taak en plicht van de overheid, een wet zodanig gestalte te geven, dat deze veruit de meeste burgers een morele steun biedt voor hun houding en hun handelen als mens en als staatsburger.

Heeft de wet een technisch karakter (bijv. verkeersrecht), dan lijkt de opgave gemakkelijk. Raakt zij de maatschappijstructuur (bijv. verhouding particulier initiatief - overheid), dan wordt het al moeilijker. Bezwaarlijk wordt de opgave als religieuze en ethische beginselen in het geding zijn (huwelijksrecht, prostitutie, pornografie). Zij wordt — *mirabile dictu* — vrijwel onmogelijk als het gaat om een zo menselijk en fundamenteel vraagstuk waar eenieder bij betrokken is: dat over leven en dood. Worden wij het mogelijk tot op zekere hoogte nog eens over oorlog, doodstraf, zelfverdediging, niet over abortus provocatus en euthanasie.

Goede abortuswet?

In onze dagen kan een abortuswet geen goede wet zijn, omdat zij geen eerlijk compromis kan wezen. Is de eicel bevrucht — of althans enkele dagen daarna in de baarmoeder ingenesteld —, dan is een menselijk individu ontstaan; een individu dat alle mogelijkheden in zich heeft om zich — ook vóór de geboorte — te ontwikkelen tot een volwaardig mens; een mens ook, die zich wezenlijk onderscheidt van ieder ander menselijk individu, ook van de moeder. Aldus de geleerden die ter zake kundig zijn.

Wij hebben hier dus te doen met een natuurwetenschappelijke waarheid. Die kan men aanvaarden of verwerpen. Een derde mogelijkheid is er niet. Zij is niet voor een compromis vatbaar. Ontkent men de waarheid, waarom zou dan een abortuswet nodig zijn? Aanvaardt men de waarheid, dan is alleen die wet goed, die abortus provocatus verbiedt. Omdat de geldende wet dit zonder meer doet, is zij een goede wet. De komende wet kan dat niet zijn, want zij beoogt wijziging van de bestaande. Zij kan alleen maar een compromis tussen ideologen zijn, hetgeen de waarheid aantast.

De wetsontwerpen

In deze zin is geen enkel van de vier ontwerpen gericht op een goede wet. Geen ervan sluit principieel aantasting van ongeboren leven uit. De beoordeling van de wetsontwerpen op hun al dan niet aanvaardbaarheid kan dan ook alleen hierin bestaan, of het betrokken compromis tussen de verschillende levensbeschouwingen en rechtsopvattingen die ons land vertoont, voor het grootste deel van de bevolking aanvaardbaar is. Voor de katholieken is dat veruit het moeilijkst. Iedere komende abortuswet is immers in strijd met de leer van hun kerk over vrucht-

afdrijving, en doet hun geweten geweld aan. Datzelfde geldt evenzeer voor de overige christenen en voor de humanisten die aantasting van — ook het ongebooren — menselijk leven afwijzen.

Degenen die een nieuwe abortuswet desondanks aanvaardden, kunnen dit alleen doen: vooreerst om van hun beginselen te redden wat nog te redden valt in de situatie waarin wij leven, en voorts omdat het alternatief een nog groter kwaad is, nl. handhaving en verergering van mensonwaardige en noodlottige ontwikkelingen die zich in ons land ten aanzien van de abortuspraktijken voordoen. Het jammere van de onvermijdelijke nieuwe wet is, dat zij, wel verre van een morele steun te zijn, velen in gewetensnood brengt. Hier ligt de taak om te verdonkeren, dat wat een burgerlijke wet toelaat, daarom nog niet moreel verantwoord is, en de taak om bijzondere hulp te bieden aan degenen die door de wet in gewetensnood geraken.

Hoe is nu in elk der wetsontwerpen gestalte gegeven aan het onontkoombare compromis der ideologen, wat de aanvaardbaarheid bepaalt?

A. ONTWERP-LAMBERTS/ROETHOF

De auteurs uiten zich in de memorie van toelichting op hun ontwerp over de vraag hoe een wet dient te zijn. Zij willen niet betogen, dat wetgeving niet méér zou zijn dan constatering van feiten in het maatschappelijk verkeer. Zij vervolgen, dat in een democratische rechtsstaat uiteraard van de burgers een loyale nakoming van wettelijke voorschriften verwacht mag worden, ook dan als het individuele oordeel in concrete gevallen anders luidt of andere nuanceringen vertoont. Verder zeggen zij, dat de wet niet de uitdrukking mag zijn van het dwingend opleggen door een meerderheid van haar opvattingen aan een minderheid met andere inzichten. Ten slotte stellen zij, dat de wet óók eerbied dient af te dwingen, wil zij in het individuele geweten op een zekere weerklank kunnen rekenen. Tot zover de auteurs, die men voor hun visie ter zake alleen maar kan prijzen.

Lamberts en Roethof laten zich nader uit over een wet die het abortusrecht regelt. In verband met zo'n wet zeggen zij, dat ten aanzien van de loyale naleving van de wet en ten aanzien van het dwingend opleggen van een meerderheidsstandpunt een grens in acht genomen moet worden. Die grens ligt in het begrip eerbiediging van de menselijke persoonlijkheid. En dit geldt in het bijzonder waar het gaat om opvattingen die zozeer aan het individuele geweten gebonden zijn als die over abortus. Daar dient de overheid terughoudendheid te betrachten in wat zij verbiedt dan wel bindend voorschrijft. Ook voor deze visie verdienen de auteurs lof.

Dit alles lezend wil men wel graag weten, hoe de auteurs aan deze fraaie woorden in het ontwerp gestalte hebben gegeven. Welk compromis hebben zij ontdekt, dat door een eventuele minderheid niet per se

hoeft te worden afgewezen, dat op een zekere weerklank in het individuele geweten kan rekenen, dat eerbiediging van de menselijke persoonlijkheid in zich sluit? De ontdekking die men doet, is deze: van al die fraaie woorden is in het ontwerp letterlijk niets terug te vinden. De auteurs gaan in de terughoudendheid die zij de overheid aanbevelen, zo ver, dat zij door het volledige geldende abortusrecht een streep halen zonder er iets anders voor in de plaats te stellen. De vrouw en de arts kunnen hun gang gaan (alleen de niet-arts-aborteur is — altijd — strafbaar). En dat doen zij, ofschoon zij — zoals uit de memorie van toelichting blijkt — verklaren, dat zij geen oordeel uitspreken over de in de artsenwereld te constateren ontwikkeling van het „nee-tenzij”-standpunt naar een „ja-tenzij”. Dat oordeel spreken zij in feite wel uit, door beide standpunten te verwerpen en in feite te vervangen door een „ja” zonder meer.

Of het medisch tuchtrecht tenminste enige rem legt of zou moeten gaan leggen op de arts, die ter verantwoording geroepen zou dienen te worden, dit te onderzoeken achten de auteurs buiten het kader van hun ontwerp gelegen. Dat is niet het geval met de vraag of de rekening door het ziekenfonds mag worden betaald.

Het ontwerp-Lamberts/Roethof verhindert niet, dat een vrouw en haar arts over het verwachte kind het vonnis vellen: *la mort sans phrase*. Dit lot kan beter het ontwerp zelf treffen.

B. HET ONTWERP-VEDER-SMIT/GEURTSSEN

Het is te waarderen, dat dit ontwerp — anders dan het voorstel van PvdA-zijde — er naar streeft in de wet voorzieningen in te bouwen die de ongebreidelde abortuspraktijken moeten intomen. Die voorzieningen lijken echter weinig doelmatig, ten dele zelfs onjuist. Belangrijker is echter, dat die voorzieningen in geen enkel opzicht er op gericht zijn de kern van het abortusprobleem aan banden te leggen, nl. de vrijheid van de vrouw en haar arts om tot de ingreep over te gaan als zij dit wensen.

Norm

Het ontwerp stipuleert immers het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw onverkort. Bij haar beslissing hoeft zij zich niet eens af te vragen, of door haar zwangerschap haar lichamelijke of geestelijke gezondheid of zelfs maar haar sociale situatie bedreigd is. Het wetsontwerp sluit willekeur van de vrouw op dit punt niet uit. Ook hoeft zij zich niets aan te trekken van haar arts-aborteur. Diens wettelijke verplichting bestaat overigens alleen hierin, dat hij er op moet toezien, dat de vrouw in vrijheid, en zich bewust van haar verantwoordelijkheid, haar besluit heeft genomen, en dat hij haar heeft voorgelicht over andere vormen van hulpverlening dan door afbreking van haar zwangerschap.

Een belangrijke en gunstige uitzondering — die in het ontwerp-Lamberts/Roethof ontbreekt — is, dat het opzettelijk doden van de vrucht die buiten de moederschoot zelfstandig levensvatbaar moet worden geacht, met kinderdoodslag of -moord gelijk wordt gesteld en strafbaar is.

Voorzieningen

Welke voorzieningen beoogt het ontwerp?

Ten aanzien van de arts zijn die voorzieningen summier. Gynaecoloog hoeft hij niet te zijn. Daarentegen is uitdrukkelijk bepaald, dat de ingreep ook mag worden verricht door bijv. een arts-assistent of door een arts die door de desbetreffende commissie is toegelaten. Overleg hoeft de arts niet te plegen. Pleegt hij het wél, dan is hij vrij in de keuze van de overlegpartners. Hij is voorts verplicht tot het aantekenen van een aantal medische en administratieve gegevens, die hij moet overleggen.

Veel aandacht daarentegen besteedt het ontwerp aan de inrichting waar de ingreep geschiedt, zowel wat de rechtsvorm als wat het medisch en zakelijk beheer betreft. Een band met een ziekenhuis is niet vereist. Wel moet bepaalde niet-medische hulpverlening beschikbaar zijn. De geneesheer-directeur ontvangt gegevens van de aborteur. Aan de hand van die gegevens controleert de reeds vermelde commissie, of in de inrichting de noodzakelijke zorgvuldigheid werd betracht. Zo niet, dan kan de commissie de geneesheer-directeur een aanwijzing geven. De commissie controleert binnen een jaar (!) daarna, of de aanwijzing effect heeft gehad. Zo niet, dan krijgt een overheidsorgaan daarvan kennis en kan strafvervolgning, ontslag en intrekking van de erkenning van de inrichting plaatsvinden.

De voorzieningen betreffen de zorgvuldigheid, zowel ten aanzien van de ingreep als wat betreft de naleving van de wet. Alle goede bedoelingen ten spijt rijst de vraag, welk nuttig effect zij zouden hebben. Niet veel, dunkt me. En dat des te minder nu toezicht en controle van overheidswege geconcentreerd zijn in een commissie zoals het wetsontwerp die gecreëerd wil zien. Een commissie die in de voorgestelde structuur m.i. behoort te worden afgewezen.

Commissie

Onaanvaardbaar acht ik de commissie omdat een arts, verdacht van een strafbare abortus-ingreep, alleen op aangifte van de commissie vervolgd kan worden. Een commissie van negen personen kan op dit terrein dus de gehele Nederlandse staande magistratuur — en daarmee ook het opsporingsapparaat — naar eigen inzicht al dan niet uitschakelen. En dat betreft een commissie die geen overheidsorgaan is, maar bestaat uit particuliere personen, in feite benoemd door particuliere instellingen. Zo artikel 157 van de Grondwet een dergelijk juridisch orgaan al toereert, in onze rechterlijke organisatie is het wel een zeer vreemd element.

Het gaat, dunkt me, ook te ver, de leden van deze commissie recht van toegang tot de inrichting te verlenen. Is een wetsbepaling van nog geen twintig woorden (art. 15, lid 1) een verantwoorde vormgeving nu daaraan het recht is gebonden om tegen de wil van de bewoners een woning binnen te treden (art. 165 Grondwet)? De inrichting kan toelating weigeren, zelfs zonder risico van een strafsanctie.

Te ver gaat ook de wetsbepaling die de minister verplicht een commissie als deze te horen vóór vaststelling van sommige algemene maatregelen van bestuur.

Particulier is deze commissie omdat haar samenstelling bepaald wordt door twee particuliere instellingen en omdat haar leden — met inbegrip van de voorzitter — wel door de minister benoemd worden, maar op een bindende voordracht. Een van die organisaties is de *Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst*. Men kan erkennen, dat zij — overigens met grote interne verscheidenheid van visies — bij het abortusprobleem betrokken is. Maar geldt dat ook voor de andere instelling, de *Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn*? Deze Raad representeert ongetwijfeld een groot deel van de Nederlandse samenleving. Zijn statutaire doelstelling is echter: het dienen van de maatschappelijke ontwikkeling door de bevordering van een doelmatige en deskundige uitoefening van het maatschappelijk werk en het maatschappelijk opbouwwerk; gezondheidszorg is niet zijn specifieke taak. Het abortusvraagstuk heeft stellig maatschappelijke facetten, maar een typisch, een specifiek maatschappelijk probleem is het niet, en mag het niet zijn. De Raad zal in het uitvoerend werk wel ergens geconfronteerd worden met de sociale situatie van een ongewenst zwangere vrouw; maar een fundamentele taak op het terrein van de gezondheidszorg heeft hij niet. In elk geval veel minder dan bijv. de *Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg*. En deze zou beter waarborgen, naar verwacht mag worden, dat in concerte gevallen van ongewenste zwangerschap niet een puur sociale indicatie maatgevend is.

De commissie kan mogelijk geschikt zijn om de minister van advies te dienen. Zij is echter noch door haar samenstelling, noch door haar wijze van werken geschikt om toezicht en controle uit te oefenen, zelfs niet binnen de enge grenzen van haar werkterrein. Deze commissie, zou volgens de memorie van toelichting, deskundigheid waarborgen en het vertrouwen genieten — niet van het Nederlandse volk, maar van beide genoemde organisaties.

Overigens: de bezwaren tegen een abortusteam gelden minstens in dezelfde mate tegen welke commissie dan ook. Als er niet in feite één is, die de dienst uitmaakt, is een eensgezind standpunt van de commissie naar buiten nauwelijks mogelijk, gesteld althans dat zij een voor de bevolking representatief karakter heeft. Zulks geldt vooral, omdat ook beginselen van levens- en wereldbeschouwing in het geding zijn.

Conclusie

De vraag, of het ontwerp-Veder-Smit/Geurtsen aanvaardbaar is, dient m.i. ontkennend te worden beantwoord. Het streven waarvan het getuigt, nl. om de ongebondenheid te beteugelen die het ontwerp-Lamberts/Roethof karakteriseert, heeft niet tot resultaat, dat het uitgesloten is, dat als het er op aankomt, de vrouw en haar arts zonder enige inmenging van anderen over de ingreep kunnen beslissen, ook dan als de gezondheid van de vrouw daarbij geen rol speelt. Dit is naar mijn gevoel alleen al op zuiver humanitaire gronden te veroordelen.

C. HET ONTWERP-VAN SCHAIK/VAN LEEUWEN

De toetsing van dit ontwerp aan normen is snel voltooid; het oordeel of het aanvaardbaar is, is voor velen een gewetenszaak.

Vergelijking met het ontwerp-Stuyt/Van Agt

Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen wijkt op een aantal punten af van het ontwerp-Stuyt/Van Agt. De voornaamste verschillen kunnen als volgt gerecapituleerd worden:

Ten aanzien van de *norm*:

- beslissend is niet het afwegen van het belang van de vrouw en dat van het kind, maar alleen of het afbreken van de zwangerschap de enige oplossing biedt;
- de mate van beschermwaardigheid van de vrucht hangt niet af van de duur van de zwangerschap.

Ten aanzien van de *aborteur*:

- de arts is verplicht voorafgaand overleg te plegen;
- de overleggroep is permanent aanwezig;
- niet of de arts weet of vermoedt dat de behandeling van de vrouw gericht is op afbreking van zwangerschap is vereiste, wil hij strafbaar zijn, maar of de behandeling uit haar aard op die afbreking gericht is;
- de arts is verplicht een „verslag” te maken;
- de niet-arts is ook strafbaar als hij de vrouw behulpzaam is bij haar eigen abortus;
- de niet-arts mag niet zelfstandig een middel verschaffen dat is gericht op afbreking van zwangerschap.

Ten aanzien van de *inrichting*:

- zij moet worden bestuurd door een bestuur van een ziekenhuis;
- de leden van dit bestuur zijn verantwoordelijk voor het aanwezig zijn van een permanente overleggroep;
- van de overleggroep moet een sociaal-deskundige deel uitmaken.

Ten aanzien van de *vrouw*:

- het begrip gezondheid is min of meer objectief omschreven; het is niet afgeleid uit de aard van de deskundigheid van de overlegpartners;
- een louter sociale indicatie is geen bedreiging van de gezondheid;
- het vereiste van toestemming door de vrouw wordt categorisch gesteld, en niet slechts verondersteld.

Het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen bevat voorts in artikel 27 een bepaling (die in het ontwerp-Stuyt/Van Agt ontbreekt), dat niemand, hoe ook rechtens gebonden, verplicht is de ingreep te verrichten, daaraan medewerking te verlenen, daartoe gelegenheid te geven of daartoe middelen te verschaffen, tenzij men die verplichting schriftelijk is aangegaan. Niemand hoeft op dit punt dus in een gewetensconflict te geraken.

Conclusie

Voorstanders van liberalisatie van vruchtafdrijving zullen tegen het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen meer bezwaar hebben dan tegen het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Voor de tegenstanders van liberalisatie ligt het andersom: mogelijk bewerken de verschillen tussen beide, dat zij minder afwijzend staan tegen het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen dan tegen het ontwerp-Stuyt/Van Agt.

Hoe zullen de tegenstanders van liberalisatie zich tegenover het ontwerp opstellen?

Vóór het ontwerp, zoals in de memorie toegelicht, pleiten de volgende elementen:

- abortus provocatus blijft gekwalificeerd als misdrijf tegen de zeden;
- het duldt deze alleen als hij het enige middel is;
- het duldt de ingreep dus alleen (niet met fraaie woorden maar in de wettekst) in een noodsituatie;
- het verwerpt categorisch het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw;
- het verbiedt het afdrijven van een vrucht die buiten het moederlichaam zelfstandig leefbaar wordt geacht.

Tegen het ontwerp pleit:

- abortus provocatus wordt niet zonder meer verboden;
- niet meer bedreiging alleen van het lichamelijk leven vormt een exceptie, maar ook van haar gezondheid, lichamelijk en geestelijk; een vagere grens dus, met het daaruit voortvloeiende risico van escalatie, vooral op het sociale vlak;
- de vrouw is niet strafbaar;
- het beschermt niet de vrucht in het (enkele dagen durende) tijdsverloop tussen bevruchting van de eikel en haar innesteling in de baarmoeder.

Men ziet: ook het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen stelt een wet voor die een compromis inhoudt, een compromis dat handelt over leven of dood van een mens. Degenen die de ethiek van de R.K. Kerk huldigen en zij die buiten haar eenzelfde standpunt innemen, zullen het ontwerp principieel veroordelen. Het al dan niet aanvaarden stelt hen voor een gewetensprobleem.

D. HET ONTWERP-STRUYCKEN

Ook het ontwerp-Struycken beoogt een compromis. Me dunkt, dat het wezenlijk niet afwijkt van het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen. Wel verdient het m.i. de voorkeur, omdat het:

- de beslissing over de toelaatbaarheid van de ingreep niet legt bij de arts, maar bij de rechtsgemeenschap, waarvan de rechter de beslissende vertegenwoordiger is, en het openbaar ministerie de beschermer;
- duidelijk indiceert, in één geval, dat de ingreep wettelijk toelaatbaar is (gevaar voor het lichamelijke leven van de vrouw), en in een aantal andere gevallen, dat de verklaring van geen bezwaar door de rechter niet mag worden gegeven (hetgeen deze niet belet haar ook in andere gevallen te weigeren).

Het is begrijpelijk, dat de KVP/ARP-werkgroep bij de voorbereiding van haar ontwerp koos voor de opzet van het ontwerp-Stuyt/Van Agt. Dit ontwerp was aanwezig als een stramien, waarop zij kon voortborduren. Bovendien was het al een paar jaar door de publieke opinie commentarieerd, zodat met kritiek daarop rekening kon worden gehouden, vooral wat betreft religieus-ethische bezwaren.

Niettemin acht ik het betreurenswaardig, dat de werkgroep niet meer aandacht heeft besteed aan de opzet van het ontwerp-Struycken, of — zo zij dit wel deed — dat dit geen invloed heeft gehad op het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen. Het ontwerp-Struycken, dat evenzeer geruime tijd bekend was, plaatst de materie daar waar zij behoort: in het kader van het personenrecht (Burgerlijk Wetboek, Eerste Titel). Het gaat immers om een wet die het recht van de vrucht om geboren te worden, dient te erkennen en te beschermen; niet om een wet die regelt of en in hoeverre dit recht mag worden aangetast.

Over de aanvaardbaarheid van dit ontwerp hoeft niet anders geoordeeld te worden dan over die van het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen.

5. De keuze

Tot welke keuze uit de voorliggende wetsontwerpen leidt een toetsing aan normen? De keuze geldt slechts drie voorstellen, daar het ontwerp-Struycken niet in een of andere vorm de Tweede Kamer bereikte.

De geldende wet belet formeel elke abortus provocatus (behalve bij

gevaar voor het leven van de vrouw). Zij vormt daarbij een wettelijk blok voor de voorstanders van (meer) liberalisatie. Voor de tegenstanders van liberalisatie is zij een wettelijke waarborg, die echter faalt. In feite vindt zij immers geen toepassing meer, omdat die waarborg door de overheid in het maatschappelijk verkeer niet wordt waargemaakt. Een nieuwe wet zal dan ook alleen worden verworpen door degenen die er van uitgaan, dat de effectiviteit van de geldende wet zou kunnen herleven.

Een keuze heeft alleen zin als de nieuwe wet metterdaad zal worden gehandhaafd, d.w.z. dat zekerheid bestaat, dat ook ten aanzien van de abortuswetgeving het opsporings- en vervolgingsapparaat van de overheid en de rechter hun normale functie zullen kunnen verrichten. Het is duidelijk, dat de voorstanders van liberalisatie van abortus tegen het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen gekant zijn en dat zij geporteerd zijn — al dan niet van harte — voor een der beide andere ontwerpen, al dan niet door de Tweede Kamer geamendeerd. Voor de tegenstanders van de liberalisatie is de keuze: of het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen — al dan niet gewijzigd — aanvaarden, of ook dit verwerpen.

Verantwoordelijkheid

De organen van de wetgevende macht dragen een zware verantwoordelijkheid. Dit geldt zowel voor elke Kamerfractie — de kleinste niet uitgezonderd — als voor het kabinet, in het bijzonder zijn minister van Justitie, wiens *contraseign* vereist is, wil een ontwerp wet worden. (Het staatshoofd blijft om begrijpelijke redenen buiten discussie).

Die verantwoordelijkheid rust op de voorstanders van liberalisatie: mede door hun standpuntbepaling wordt het doden van ongeboren mensen wettelijk toelaatbaar, en de mate daarvan bepaald. Een afschrikwekkende beslissing in mijn ogen.

Verantwoordelijkheid rust ook op de tegenstanders van liberalisatie. Zij zullen vrijwel allen een wetsontwerp voor zich hebben dat zij in principe moeten verwerpen, omdat het onverenigbaar is met hun religieus-ethische of zelfs louter humanitaire beginselen. Zij komen daardoor wellicht in een gewetensconflict. Aanvaarden zij het ontwerp, dan zullen zij dit een minder kwaad vinden dan het niet beteugelen, beperken en beheersen van de abortus-vrijheid. Verwerpen zij het ontwerp, verbiedt hun geweten hun het ontwerp te aanvaarden, dan dragen zij verantwoordelijkheid voor het zekere voortbestaan en de verergering en zelfs de wettelijke aanvaarding van de abortuspraktijken, waaraan talloze weerloze mensenkinderen ten offer vallen.

Als ooit één enkele stem waarde heeft, dan zeker hier, waar het gaat om het al dan niet aantasten van een universeel erkend mensenrecht en van de grondslag van onze samenleving. Mijn stem zou ik — was ik Kamerlid — niet als katholiek, maar als katholiek staatsburger uit-

brengen vóór het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen, zoals het nu luidt, dan wel verbeterd.

Degenen die niet de wetgevende macht vertegenwoordigen, mogen er zich van bewust zijn, dat ook zij verantwoordelijkheid dragen voor wat is of zal zijn. Hun verantwoordelijkheid geeft hun het recht om kritiek uit te oefenen, maar ook de plicht in die kritiek rechtvaardig en — als het moet en mag — mild te zijn. Men huivert wel eens als men ervaart, hoe over personen en partijen geoordeeld wordt, alsof deze niet met goede bedoelingen bezielde zijn, alsof zij sollen met hun beginselen, en alsof zij onbekwaam zijn om met een zuiver gevormd geweten — een zedelijke waarde van hoog gehalte — te handelen en te beslissen.

De voorgeschiedenis van de uitgavenombuiging

H. A. C. M. Notenboom*

INLEIDING

Financieel-economisch zijn wij in Nederland vastgelopen. Wij kunnen er alleen uit komen na diep ingrijpen, met veel pijn en veelsoortige gevolgen. In de ogen van sommigen heeft deze ontwikkeling ons plotseling en uitsluitend ten gevolge van externe omstandigheden overvallen. Anderen daarentegen zagen de ontwikkeling in ons land reeds lang in deze richting gaan. De schrijver van deze bespiegelingen rekent zich tot de „anderen” en beoogt met dit artikel iets van de voorgeschiedenis in herinnering te roepen. Want, al is thans de voornaamste opdracht gelegen in het leveren van veel inspanningen om met de steun van een grote meerderheid van ons volk soelaas te bieden in de volledig vastgelopen situatie, enige bespiegeling over „hoe het gekomen is”, is van meer dan historisch belang.

Het lijkt er op, dat de verantwoordelijkheid voor de voorgeschiedenis die tot de huidige situatie heeft geleid, zorgvuldig onbesproken blijft. Maar deze verantwoordelijkheid is in de politiek wél relevant. Ik wil voorop stellen, dat ons hele volk verantwoordelijk is en ook nagenoeg alle politieke partijen, maar niet in gelijke mate.

Dat de schrijver van dit artikel dertien jaar als Kamerlid de besluitvorming van tamelijk nabij heeft kunnen volgen en in bepaalde opzichten daarbij betrokken was, heeft het nadeel van de subjectiviteit, maar het voordeel van de persoonlijke belevenis.

Wetenschappelijke pretentie, of die van volledigheid, heeft dit schriftuur niet. Ik wil vooral een aantal eigen ervaringen memoreren, alsmede enkele conclusies trekken.

Verhouding overheid - particulier

Centraal staat de verhouding: overheidshuishouding ten opzichte van de particuliere huishoudingen. Welk deel van ons nationaal inkomen behoort via overheidsbeslissingen te worden geleid, welk deel via particulieren? De keuze die daarbij gemaakt wordt, heeft uiteraard veel te maken met de opvatting over de mens, die als individu bestemd is

* Dr. Notenboom is sinds 1963 lid van de Tweede Kamer voor de KVP. Hij is tevens lid van het Europees Parlement. (Red.).

om in gemeenschap te leven, maar ook met de ontwikkelingsfase waarin onze samenleving zich bevindt.

Ik memoreer de grote zorg van ons volk na de bevrijding om een gezonde basis te leggen voor economisch herstel en voor de opbouw van een industriële samenleving; De sterke groei, zowel door de hierop gerichte matiging als ook door de ontwikkeling van de techniek, door de steeds betere scholings- en opleidingsgraad van ons volk; De vruchten van een gemeenschappelijke Europese markt, met de „Euro-poort” in Nederland; De constructieve medewerking van de Nederlandse vakbeweging; De initiatieven van zeer veel ondernemingen.

De Romme-norm

In de jaren vijftig heeft *Romme* een uitgavennorm voorgesteld die globaal de relatie overheidssector—particuliere sector constant wilde houden. Hij wilde de uitgavengroei van het Rijk begrenzen tot maximaal de procentuele groei van het nationaal inkomen. Deze Romme-norm is vagelijk in het regeringsprogram 1956 te vinden en meer uitgesproken in dat van 1959 en 1963¹.

Een duidelijker norm dan dit streven naar een evenredige ontwikkeling van de collectieve en de particuliere sector is nadien niet meer gevonden. Later is een andere norm aangehouden, waarbij de collectieve sector sneller zou kunnen stijgen dan het nationaal inkomen en waarbij derhalve de particuliere sector relatief kleiner moest worden. De doorzichtigheid, die voor een goede werking van de democratie nodig is, wordt bij afwijking van die parallele groei echter kleiner; tegelijk groeit de behoefte aan een uniforme interpretatie van hierbij in het geding zijnde grootheden, die ingewikkelde samenhangen vertonen en bovendien o.m. door conjuncturele invloeden op kort zicht mistig kunnen zijn of mistig kunnen worden gemaakt.

Een ander probleem bij het afwijken van de Romme-norm is, dat die afwijking uit de aard van de zaak tijdelijk moet zijn. Immers, blijven de collectieve uitgaven procentueel meer stijgen dan het nationaal inkomen, dan voert dit ooit tot een toestand van 100 % collectieve uitgaven. De behoefte aan een rem om tijdig de afwijking terug te buigen, is dus heel groot. De vraag die daarbij levensgroot opkomt is, of vrijwillige democratische besluitvorming die rem op tijd weet te hanteren, dan wel of enkel de wal het schip kan doen keren. Bij gebrek aan voldoende evenwicht en aan een verantwoord tempo van de ontwikke-

¹ Zie:

- Drees/Gubbi: „Overheidsuitgaven in theorie en praktijk”; uitg. Wolters-Noordhoff, Groningen, 1963; pag. 117 e.v.
- „Vijftien jaren structureel begrotingsbeleid”, een „reader” over de structurele begrotingspolitiek, samengesteld door prof. dr. L. Koopmans; uitg. Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmusuniversiteit; Rotterdam, 1975;
- Drs. H. A. C. M. Notenboom: „Het overheidsbudget qua omvang en financiering”, in Politiek perspectief, juli/augustus 1975.

ling is er immers het gevaar van het ontstaan van grotere aanspraken op het nationaal inkomen dan dit kan dragen (inflatie en werkloosheid), alsmede van een te geringe ruimte voor de direct producerende sector (die niet volledig samenvalt met de particuliere sector), waar export en groei en de grondslag van veler werkgelegenheid alsmede de materiële basis van aller welzijn vandaan moeten komen. De zorg om bovengenoemd evenwicht heeft onze fractie steeds voor ogen gestaan.

VÓÓR 1967

De eerste algemiene financiële beschouwingen die ik mocht houden, gingen over de begroting 1965. Ik had kritiek omdat de inhaal van een vroegere overschrijding van de norm (4 %) slechts ten dele was gelukt. Met betrekking tot de uitgaven wees ik op het feit, dat tussen 1958 en 1962 van negen landen alléén Nederland een stijging te zien had gegeven van de defensieuitgaven als percentage van het nationaal inkomen (1962: 4,7 %). Ook was ik bezorgd over de hoge stijging van de kosten van ons wetenschappelijk onderwijs.

Toch werd die begrote stijging nog sterk overschreden en daarmee werd het kabinet-Cals belast, dat het roer in het voorjaar van 1965 overnam. Ook al nemen we dat in aanmerking, dan gaf de uitgavenstijging voor 1966 toch nog een grote schok: van f 15 naar 18 miljard, derhalve met 20 %. „Het is duidelijk geworden, dat de richtlijn van het vorige kabinet, het stijgingspercentage van de rijksuitgaven niet te doen uitgaan boven de structurele groei (destijds gesteld op 4 %) van het nationaal inkomen, tijdelijk niet kan worden gehandhaafd”, aldus de Miljoenennota 1966. Ondanks het feit dat deze stijging ten dele het gevolg was van het niet in de hand kunnen houden van de uitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs door het voorgaande kabinet, was onze kritiek zeer ernstig. Het kabinet wilde in de korte periode die het ter beschikking had (er waren geen tussentijdse verkiezingen geweest na de interne kabinetscrisis binnen het kabinet-Marijnen) meer doen dan in twee jaar mogelijk was.

Twee KVP-ministers, mogelijke „evenwicht-brengers” in een coalitie met de VVD, waren aangebleven, t.w. de heren *Veldkamp* en *Bogaers*. Deze bewindslieden, wier idealen — sociale verzekeringen en beëindiging van de woningnood — veel extra collectieve middelen behoeften, hebben naar het schijnt niet de nodige, evenwicht-brengende rol gespeeld, nu zij in de andersgerichte coalitie geheel andere collega's naast en tegenover zich vonden.

De financiële beschouwingen leidden voor de regering tot het maken van „huiswerk”. Het kabinet moest het budget herzien, maar het kwam met slechts rond f 70 miljoen uitgavenbeperking. Meer vond men niet nodig. Maar bij de opstelling van de Voorjaarsnota — de jaarlijks om-

streeks juni verschijnende nota over de realisering van de lopende begroting — zag het kabinet zelf in, dat verdere beperking nodig was; toen was het echter weer veel later en had de genoemde sterke stijging haar doorwerking gehad. Tegen dat licht werd het kabinet nog eens gewaarschuwd om voor 1967 beter rekening te houden met de wensen van de Kamer en met de afspraken die inzake de uitgavengroei bij de kabinetsformatie waren gemaakt. Zo zei *Kieft* (ARP) tijdens het Kamerdebat op 13 juli 1965: „Het was ons liever geweest, wanneer het kabinet eerder tot het inzicht was gekomen, dat matiging noodzakelijk was”.

Na deze voorgeschiedenis moest de ontwerp-begroting 1967 dus wel onder een argwanende blik komen te staan. De uitgaven stegen in deze begroting tot ruim f 20 miljard, maar men had door bepaalde presentatiemethoden de werkelijke structurele stijging van de uitgaven, ten gevolge van genomen of voorgestelde beslissingen, niet in het budget getoond, zodat de begroting lager leek dan ze structureel was. Dit zou in 1968 dubbel uitpakken. Van de toenmalige kritiek noem ik verder nog slechts het ernstige feit, dat tot de dekking belastingmiddelen werden gerekend waarvan het jaarbasisbedrag reeds in de Miljoenennota 1966 bij de structurele dekking was meegeteld. Binnen het kader van de structurele begrotingsnorm zou men dat een falsificatie kunnen noemen.

De volstreekte weigering van het kabinet om de begroting wederom aan een nader onderzoek te onderwerpen en het algemeen klimaat leidden tot verharding van de standpunten en tenslotte tot een crisis na aanvaarding van de *motie-Schmelzer*, die omwille van een evenwichtige groei en ter bestrijding van verdergaande geldontwaarding en werkloosheid verlangde:

- a. aan de dekkingskant „verbetering van de dekking voor 1967”;
- b. aan de uitgavenkant „maatregelen ter voorkoming van extra-uitgavenstijging voor 1968”.

De AR-fractie, die onze kritiek grotendeels deelde, stemde toch tegen de motie.

Het is duidelijk, dat deze crisis in de *Nacht van Schmelzer* diepgaande gevolgen heeft gehad voor de KVP en voor de Nederlandse politiek. Een viertal KVP-leden stemde tegen de motie. Dit is weer niet los te zien van het ontstaan van de latere radicalen in de KVP en van de zelfstandige groep *Aarden* en vervolgens de PPR.

In de publiciteitsmedia is sterk de nadruk gelegd op de politieke onwil om verder met de PvdA samen te werken, alsmede op veelsoortige achtergronden die vanuit allerlei persoonlijke omstandigheden tot dit conflict zouden hebben geleid, op intriges die zouden hebben plaatsgevonden. In die opvatting zou het conflict rond de „techniek” van de begroting slechts een stok zijn geweest om de hond te slaan. In werkelijkheid ging het wel degelijk om onze ernstige beduchtheid voor groei

en werkgelegenheid, mede via gezond geld, om voor Nederland een goede plaats te behouden in de Europese sociaal-economische verhoudingen. Wanneer uitgavennormen worden verwaarloosd, zeker in een periode waarin de particuliere sector pas een loonexplosie had moeten verwerken en in de sociale verzekeringssector ontwikkelingen in te hoog tempo in gang waren gezet, waarvan de kosten aanvankelijk eveneens waren versluierd, dan zijn dit zeer ernstige feiten, welke bestrijding naar mijn overtuiging van meet af aan nodig is.

NA 1967: DE JONG/WITTEVEEN

Het kabinet-De Jong (1967-1971) begon met „een extra last op 1968 door beslissingen die een verlichting voor 1967 beoogden”². De nieuwe grens was — voor de eerste kabinetsjaren — 6% stijging, maar het kabinet kwam ondanks deze hogere norm tot de gevolgtrekking, dat een aanpassing van het uitgavenbeleid onontkoombaar was. Het voorzag bij zijn optreden al dat het ten gevolge van in de samenleving bestaande tendenties niet gemakkelijk zou vallen binnen de nieuwe grens te blijven. Tot die tendenties behoorde stellig de noodzaak om bij een groeiende welvaart de complementaire voorzieningen te treffen die van de overheid moeten komen, zoals wegen, woningen en onderwijs. Maar ook in de sociale zekerheids sfeer waren forse aanzetten gedaan, die aanvankelijk nog niet hun ware kosten toonden, onder meer omdat door intèring op reserves van de sociale fondsen werd gefinancierd.

Hardere oppositie

Tot die tendenties reken ik ook de rond 1967 aangekondigde en inderdaad gerealiseerde sterk verscherpte oppositie van de PvdA-fractie, onder leiding van *Den Uyl*. In dit verband is het boeiend een artikel van *Van den Doel*, die deze jaren meemaakte als Kamerlid, te lezen in het PvdA-tijdschrift *Roos in de Vuist*, waarin hij minister *Duisenberg* kritiseert, die als consequentie van zijn beleid de conclusie zou hebben getrokken van: „het gedeeltelijk ongedaan maken van de overheidsvoorzieningen en sociale uitkeringen die de kabinetten-De Jong en -Biesheuvel destijds onder druk van de PvdA-oppositie hebben ingevoerd”³. Ik acht het zonder enige twijfel terecht geconcludeerd, dat de druk van die oppositie heeft geleid tot snellere invoering of verbetering van collectieve voorzieningen. Daarbij kwam het „links willen inhalen”, met name op sociaal gebied, door fracties als die van de KVP en de ARP, waarin veelal de visies niet veel verschillen met die van de PvdA, maar wel het tempo.

In het algemeen was de pers geneigd op nagenoeg elk terrein „achterstanden” te signaleren en te appelleren aan de plicht van de overheid

² Regeringsverklaring minister-president De Jong, april 1967.

³ Hans van den Doel in „Roos in de Vuist”, februari 1976, pag. 9.

om snel veel meer te doen. Uit de sfeer van de gemeenten (niet minder uit de mond van bijv. VVD-burgemeesters) stroomden de claims om veel meer geld voor allerlei voorzieningen, waar hun burgers toch volkomen „recht” op hadden. Dat klimaat reken ik ook tot de tendenties waarmee het kabinet-De Jong te maken had, maar dat is nog geen voldoende excuus voor regeerders en ook niet voor regeringsfracties.

De PvdA-fractie kwam met een tegenbegroting: meer structurele uitgaven, ten dele door bezuinigingen op defensie en andere sectoren, maar grotendeels door hogere belastingen.

Mijn betoog namens de fractie was niet zonder kritiek; met name over de nieuw berekende begrotingsruimte maakte ik me zorgen. Mijn kritiek richtte zich ook tegen de oppositie, die duidelijk een grotere uitgavenstijging wilde. Wat het zo moeilijk maakt is, dat wanneer bepaalde uitgaven eenmaal in het budget zijn opgenomen, deze er met geen stok meer uit te krijgen zijn. Zo lopen wij het gevaar het nieuwe bovenop het oude te stapelen. Ondanks de voorgenomen jaarlijkse aanwas van 6 %, die onze fractie accepteerde en die een stijgende belastingdruk inhield, meenden wij, dat er een enorme krachtsinspanning voor ons lag om de uitgaven binnen dat percentage te houden.

Hiermee vertelde ik echter niets nieuws; de Miljoenennota getuigde evenzeer van deze opvatting. Aan een ombuiging van het uitgavenbeleid was gewoonweg niet te ontkomen. De regering moest dit wel ter hand nemen, want wij zouden anders onherroepelijk vastlopen en wij zouden wellicht reeds zijn vastgelopen, als er al niet aan was gewerkt. Want bij een ongewijzigd beleid zou de uitgavenstijging, zoals de minister zei, ongeveer f 1 miljard boven de begrotingsruimte uit zijn gegaan. Wij hebben het kabinet-De Jong gevraagd deskundigengroepen in te stellen, ook met niet-ambtenaren, om het uitgavenbeleid op een aantal onderdelen door te lichten.

Begroting 1969

Bij de begroting 1969 moest ik weer ingaan op de noodzakelijke doorbreking van vele uitgaven-automatismen. Ik sprak over de noodzaak van het ondankbare werk, te snijden in vastgeroeste en niet meer zo noodzakelijke uitgaven, dat moest blijven doorgaan. Het resultaat van de studie der werkgroepen was hier en daar succesvol, maar over het algemeen viel het ons wat tegen. We begrepen overigens wel dat de werkgroepen fundamenteel werk deden voor de meerjarenplanning.

Ook pleitte ik voor studie over de aard van de overheidsuitgaven, mede ter beïnvloeding van het politieke inzicht. Reeds toen moesten wij op de grote gevaren wijzen van steeds toenemende staatsinvloed door stijging van de belastingdruk en van de collectieve uitgaven. Ik sprak over twee alternatieven: òf handhaving van de ondernemingsgewijze produktie met deelneming van een brede kring van ons volk in het groeiend vermogen (spaarloon, vermogensaanwasdeling, winstdeling,

enz.), òf een steeds meer ondernemen door de staat, met sterke aantasting van het particulier initiatief. Natuurlijk koos ik voor het eerste. (De PvdA-fractie vroeg om méér uitgaven en een sterker stijgende progressieve inkomstenbelasting).

Typerend voor de demagogie waarmee de belastingproblemen kunnen worden omringd, is de houding van met name de progressieve partijen met betrekking tot de *automatische inflatiecorrectie*, als zou die een werkelijke belastingverlaging inhouden. De wens om tot dit wettelijke automatisme te komen is afkomstig van de KVP⁴. Met veel oppositionele tegenstand is het wetsontwerp onder minister *Witteveen* tot stand gekomen. Maar ook na het in werking treden van deze wet bleef veel tegenstand bestaan bij de socialisten, die liever de automatische drukverhoging ongemerkt en zonder debat binnenhaalden, om de door hen zozeer gewenste uitgavenstijging te kunnen betalen en tevens de progressie te versterken. Typerend is de opmerking van collega *Dolman* (PvdA), die toepassing van volledige inflatiecorrectie „stiekeme diefstal van overheidsmiddelen” noemde⁵. Een klein deel van de KVP-fractie en een groot deel van de AR-fractie gaven overigens regelmatig steun aan de tegenstanders van toepassing van de automatische inflatiecorrectie. Heel jammer, dat aldus ten dele de kracht wordt ontnomen aan in eigen kring geformuleerde gezonde opvattingen.

De stijgende belastingdruk moet men zien in samenhang met de meer en meer vaste praktijk om de cao-onderhandelingen te voeren op basis van een gewenste verbetering van het netto reëel besteedbare inkomen. Dat betekent, dat ook door indirecte belastingen veroorzaakte prijsstijgingen, alsmede verhogingen van sociale premies en van de loonbelasting worden afgewenteld door hogere bruto-beloningen. Via het trendbeleid zet zich dat — soms versterkt — door in de ambtenaren-salarissen en in uitkeringen. Deze ontwikkeling was beangstigend, ook voor de concurrentiepositie van de Nederlandse exportindustrie. Waarschuwingen van onze zijde zijn meermalen afgedaan met de stelling, dat zulks al jaren gezegd wordt, zonder dat er rampen gebeuren. In januari jl. schreef de secretaris-generaal van Economische Zaken echter in *ESB*, dat onze concurrentiepositie, mede door de aangeduide reden, de laatste vijf jaar gestadig is verslechterd. Met welke gevolgen voor de werkgelegenheid!

Waarschuwingen Nederlandsche Bank

Intussen bleven de uitgaven, zowel ten gevolge van ongewijzigd beleid als van nieuwe programma's, sterk stijgen. Om correcte dekking te verkrijgen moest de belastingdruk eveneens fors toenemen. De president van *De Nederlandsche Bank* waarschuwde al jaren voor inflatoire

⁴ „Automatische correctie van het progressieve-effect in de loon- en inkomstenbelasting bij geldontwaarding”; rapport van de KVP; Den Haag, 1969.

⁵ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1973-1974, pag. 132.

overbesteding. In het verslag over het jaar 1970 constateerde hij, dat de spanningen ernstiger waren geworden: „Hoogste wijsheid dreigt meer en meer te worden dat 'de wal het schip maar moet keren'. Het is trouwens de enige wijsheid, die overblijft, indien niet tijdig vaart werd geminderd en de steven gewend.”⁶ De president constateerde een structurele overbesteding, waaraan een eind moest worden gemaakt. De overheidsconsumptie en de overheidsinvesteringen hadden in 1970 naar zijn oordeel geen onevenredig groot beslag op het nationaal inkomen gelegd; wel echter de lagere publiekrechtelijke lichamen en de consequenties voor de overheidsfinanciën van de overdrachtsuitgaven. Voor de rijksfinanciën oordeelde *dr. Zijlstra* het noodzakelijk, dat een deel van de begrotingsruimte zou worden gereserveerd voor een benedenwaartse bijstelling van het financieringstekort van de overheid. De 400 gulden-loonexplosie had — aldus nog steeds de president van de Bank — 's lands economie ernstige schade toegebracht. Interessant was ook deze zinsnede in zijn verslag: „De aftrek uit hoofde van belastingen en premies die nog aanvaardbaar is om het reëel beschikbare loon niet te sterk te drukken stelt tevens de grens aan belastingverhoging en verzwaring van de premiedruk en daarmee aan de overheidsuitgaven en de sociale verzekering”⁷. Het schijnt dat weinigen deze objectieve waarschuwingen ter harte nemen. De vakbeweging heeft elk jaar negatief commentaar gereed. Zo gaat het al jaren door.

Begroting 1970

Bij de algemene beschouwingen op 15 oktober 1969 legde ik wederom nadruk op het thema „nieuw voor oud”, en niet „het nieuwe bovenop het oude”: „Als wij — terecht — jaarlijks een belangrijk bedrag meer aan ontwikkelingshulp willen uitgeven, als wij concreter gestalte willen geven aan een inkomenspolitiek, die aan de grootste bevolkingsgroep een rechtvaardige en bereikbare stijging van het reëel besteedbaar inkomen wil doen toevallen en tevens met handen en voeten gebonden zijn aan rekeningen die wij ontvangen uit Brussel, dan zullen wij moeten accepteren, dat er onderdelen in onze samenleving zijn waar reële verlangens niet of nog niet kunnen worden gehonoreerd. Dan zal ook rigouzeuzer als thans de moed moeten worden opgebracht, wijziging te brengen in een aantal vroeger ontstane uitgavenprocedures, die verstarring zijn gaan inhouden of die, geplaatst tegenover taken waarvoor wij inmiddels zijn komen te staan, relatief en soms misschien absoluut te duur zijn. De voortdurende arbeid van ingestelde en nieuw in te stellen werkgroepen — mede op ons verzoek — achten wij (in dit verband) onmisbaar. Hier en daar zijn resultaten te zien. Eerlijk gezegd hadden wij er al wat meer van verwacht. Wij blijven dit werk be-

⁶ Jaarverslag Nederlandsche Bank 1970, pag. 11.

⁷ *Ibidem*, pag. 19.

langrijk vinden. Belangrijk is, dat wijzigingen die in de boezem van werkgroepen of anderen opkomen, op allerlei weerstand kunnen stuiten. Vandaar mijn verzoek — in deze ben ik het volledig eens met de geachte afgevaardigde de heer Berg (PvdA; red.) — in ruime mate bekendheid te geven aan rapporten en/of conclusies van werkgroepen, ook wanneer deze niet of nog niet tot praktische conclusies in het beleid hebben gevoerd. Het is ons uit de bestudering van de Miljoenennota en zeker ook al uit de raming voor 1971 volstrekt duidelijk geworden, dat op dit gebied nog rigoureuzer en met meer kracht gewerkt zal dienen te worden.”⁸

De opzet van een twintigtal werkgroepen — waarvan ik de instelling eerder heb gememoreerd — ter analysering van de uitgavenontwikkeling en de *efficiency* op een aantal terreinen was voortreffelijk. Maar er is te weinig uit gekomen. Ik denk dat het ontbreken van externe deskundigen daaraan mede debet is, want de betrokken ambtenaren — kundiger dan wie ook — staan soms onvoldoende objectief tegenover de problemen. Maar het teleurstellende resultaat is voor een groter deel het gevolg van het klimaat in ons land, inclusief het politieke: de genenning aan méér, de euforie van de groei.

Kernprogram KVP

Intussen was in delen van onze partij heider het inzicht aanwezig, dat we zouden gaan vastlopen. Leden van de KVP hebben mede het initiatief genomen tot oprichting van de particuliere *Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven* en tot het inzamelen van bijdragen daarvoor. Ik volsta met het noemen van *Hoefnagels*. Het *Centrum voor Staatkundige Vorming* heeft begin 1970 — ondanks de uiterst moeilijke financiële situatie — een betaalde opdracht, de eerste, aan dit instituut gegeven. In 1971 resulteerde daaruit het boekwerk „*Verlaging van de verhoging - een onderzoek naar de mogelijke beperking van enige overheidsuitgaven*”⁹.

Intussen was *Drees jr.* in de politiek gekomen, een feit dat ik — afgezien van de komst van weer een nieuwe partij — zeer toejuichte. Immers, de krachten in de politiek die consequent, bekwaam en moedig de draak van de explosieve toeneming der collectieve uitgaven te lijf konden gaan, waren te gering.

Intusschen waren we in 1970 volop bezig met de voorbereiding van het verkiezingsprogram 1971-1975. Het leek onontkoombaar, dat de uitgavenstijging boven die van het nationaal inkomen nog zou moeten doorgaan. Maar hoelang en in welke mate? In het *Kernprogram 1971-1975* (het zgn. program-*Steenkamp*) staat daarover: „Voor de komende periode wordt

⁸ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1969-1970, pag. 286.

⁹ „Verlaging van de verhoging — een onderzoek naar de mogelijke beperking van enige overheidsuitgaven”; publikatie van de Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag: uitg. Kluwer, Deventer, 1971.

de bereidheid gevraagd de groei van de belastingmiddelen te doen uitgaan boven de groei van het nationaal inkomen met maximaal 0,5 % van het nationaal inkomen per jaar" (punt 173). Daarbij werd er van uitgegaan, dat de sociale verzekeringspremies met tegen de 1 % van het nationaal inkomen zouden stijgen en dat het structureel aanvaardbare financieringstekort jaarlijks met ca. f 100 miljoen zou kunnen worden verkleind, als bijdrage aan de strijd tegen de overbesteding. Aldus hield deze norm voor maximale belastingdrukstijging ook een norm voor de uitgavenstijging in. Want inzake de niet-belastingmiddelen werd een rustige, evenwichtige ontwikkeling verwacht.

Het percentage van 0,5 was hoog en zou alleen maar onder voorwaarden zonder inflatiegevolgen kunnen blijven. Daarom werd in punt 172 van het program nadrukkelijk gesteld: „Dit alles te bereiken zal slechts mogelijk zijn, als de overheid voor haar beleid de instemming en medewerking van het georganiseerde bedrijfsleven verkrijgt. Daartoe is het gewenst, dat de overheidsuitgaven en het financieringsplan worden ingepast in de sociaal-economische programmering op middellange termijn, die de overheid samen met het bedrijfsleven opstelt, waarin betrokken worden de groei van de overheidsvoorzieningen, de verdere uitbouw van de sociale voorzieningen en datgene wat beschikbaar moet blijven als vrij besteedbaar inkomen (—). Als daarbij blijkt, dat de particuliere sectoren samen niet bereid zijn het overheidsaandeel aanmerkelijk te laten toenemen, zal een geringere uitbreiding van de collectieve voorzieningen overwogen moeten worden, ten einde het ontstaan van een inflatiespiraal te vermijden. De bereidheid moet vooraf verzekerd zijn; anders moet men tussentijds lopende ontwikkelingen (initiatieven) afbreken of inflatie aanvaarden. Een prioriteitsstelling is nodig om vooraf te kunnen bepalen welke uitgaven dan zouden moeten vervallen.”

Het program-Steenkamp is geroemd om zijn sociale inslag, om zijn vooruitstrevendheid en moderne geest maar ook vanwege de cijfermatige benadering, die niet eerder was voorgekomen in verkiezingsprogramma's. (Zelf had ik overigens liever een program met minder toezeggingen gezien). Oppositieleider *Den Uyl* schimpte echter op de gedachtengang, dat een bepaalde lastendrukstijging alléén door te zetten zou zijn indien en voor zover „de maatschappij” die wil aanvaarden; met andere woorden, voor zover ze door de sociale partners niet wordt afgewenteld in lonen en prijzen. Als de wetgever deze lastenstijging aanvaardt, dan is het voldoende, zo drukte hij zich ongeveer uit; dus: regering en Staten-Generaal maken het alleen uit. Daarmee verwaarloosde hij volstrekt het eigen functioneren van de maatschappij, buiten de decreterende staat om.

Toch is de juistheid van het geciteerde programpunt overduidelijk bevestigd. In werkelijkheid heeft „de maatschappij” de snelle lastenstijging niet „aanvaard”, d.w.z. niet onafgewenteld gelaten, terwijl de benedenwaartse aanpassing van de geplande uitgavenstijging evenmin

heeft plaatsgehad. Jaren later wordt de beslissing om tot de 1%-norm te komen, waartoe het kabinet-Den Uyl genoodzaakt wordt, mede gemotiveerd door de te hoge arbeidskostenstijging van de laatste jaren ten gevolge van de afwenteling van de stijgende belasting- en premiedruk. Althans door minister *Duisenberg*.

Ombuiging tegengevallen

We komen eerst echter nog aan de laatste algemene beschouwingen gedurende het kabinet-*De Jong*. Een kabinet dat — we ontmoetten reeds de getuige *Van den Doel* — op zeer veel gebieden sociale voorzieningen heeft verbeterd of geïntroduceerd, dat nieuwe overheidsbemoenissen invoerde (bijdragen voor openbaar vervoer, milieu, „mammoetwet”) of aanzienlijk opvoerde (ontwikkelingshulp, woningbouw, wegenbouw). Maar de ontevredenheid leek met de voorzieningen mee te groeien. De verscherpte oppositie miste haar uitwerking niet en ook de vakbeweging begon zich steeds meer met de politiek bezig te houden.

Mijn algemene beschouwingen bevatten deels kritiek op het financiële beleid, dat onvoldoende flexibel bleek om „nieuw in plaats van oud” te stellen en te veel door de harde oppositie beïnvloed leek. Maar deels was mijn betoog gericht tegen diegenen die de bomen tot de hemel wilden doen groeien en de begrippen beperking en geleidelijkheid niet hanteerden. In wezen keerde ik mij tegen materialistische krachten, die alle geluk van de mensen gelegen zien in materiële voorzieningen.

In mijn rede op 10 oktober 1970 oordeelde ik positief over het terugbrengen van het begrotingstekort in verband met de gemeentelijke en de particuliere kapitaalbehoefte. Maar minder waardering had onze fractie voor de te geringe temporisering van de uitgavenstijging. De beperkingen vonden wij bovendien te exclusief gelegen in de investeringen.

In een blik naar de toekomst zei ik namens onze fractie: „Ik heb al gesproken over de ingebouwde tendens tot overbesteding, die ik in de begrotingssystematiek van de laatste tien jaar meen te bespeuren. Ook heb ik het gehad over de pogingen om voor 1970 — hand in hand met de particuliere sector — de collectieve sector méér middelen te verschaffen, een poging die dus niet gelukt is met vermindering van inflatie.

„Ik moet nog wijzen op een zeer belangrijke kostencategorie voor de toekomst, namelijk de zorg voor het milieu, die, wanneer wij een gelijkblijvende stijgingsgraad van het nationaal inkomen wensen, zal leiden tot een grotere gemiddelde kapitaal-coëfficiënt. De memorie van toelichting op de begroting van Economische Zaken wijdt daaraan tot mijn vreugde een interessante en belangrijke passage.

„Het ministerie van Economische Zaken is zich ook van dit feit bewust. Die kapitaalmiddelen zullen dan niet tot aanwending voor andere doel-

einden kunnen dienen. Zal door die zorg voor het milieu de welvaarts-groei minder groot kunnen zijn, dan zal dat leiden tot een kleinere jaarlijkse begrotingsruimte of een nog kleinere jaarlijkse ruimte voor particulier besteedbare welvaart. Met andere woorden, het welzijn moet zijn tol gaan opeisen.

„Stevens zegt in zijn (—) artikel¹⁰: 'De Nederlandse bevolking zal dus moeten kiezen. We kunnen niet doorgaan met 50 % van de produktie-stijging te bestemmen voor de collectieve sector en tegelijkertijd cao's af te sluiten die een reële inkomensverbetering per werker inhouden van ca. 4 %, want daaruit resulteert de claim van de actieve beroeps-bevolking op de andere 50 %. Op korte termijn kan men natuurlijk de groei van de particuliere investeringen stopzetten, maar dat lost het fundamentele probleem niet op. Dat maakt alleen maar, dat er op den duur helemaal geen produktiestijging is.'

„We zullen moeten kiezen.”¹¹

Andermaal bracht ik namens onze fractie tot uitdrukking, dat ook de vakbeweging onherroepelijk tot de conclusie zou moeten komen (zoals wij), dat zonder de bereidheid tot matiging de hoofddoelstellingen van de programma's niet te verwezenlijken zouden zijn. Het kritisch gaan bezien van bestaande uitgaven zou daarbij onontbeerlijk zijn. Wij waren er van overtuigd, dat ons volk zou weigeren nieuwe, door velen ge-wenste voorzieningen uitsluitend te realiseren ten koste van belasting-verhogingen. Wij meenden, dat men de nieuwe wensen ook wil plaatsen tegenover bestaande voorzieningen, die in het licht van de verande-ringen minder urgent kunnen zijn geworden. Zorgvuldig — en veel meer dan tot dan toe gebeurde — zouden dié automatismen in de uitgaven-stijging moeten worden opgespoord, die nooit bewust zijn gewild, maar geleidelijk aan deel zijn gaan uitmaken van de jaarlijkse gigantische strijd om de allocatie van middelen.

Ik sprak over de neuzen van kamelen die wij de laatste tijd hadden toe-gevoegd aan de structurele uitgaven en die dus toen nog betrekkelijk weinig ruimte innamen, maar aan die neuzen zitten onlosmakelijk kame-lenlichamen vast en van jaar tot jaar zullen die wèl andere uitgaven moeten verdringen, want alles ten laste van hogere belastingen laten komen weigert ons volk te enenmale, als het niet doordrongen is van de noodzaak en urgentie van alle reeds bestaande overheidsuitgaven. Teikens wanneer in de vergaderzaal van de Tweede Kamer sprake was van mogelijke beperkingen, klonk de roep: „maar niet ten koste van het bestaande beleid”. Ik vond dergelijke uitspraken onvoldoende genuan-ceerd, want zij leiden te gemakkelijk tot de houding „laat zitten wat zit”. De „roep” waarop ik doelde, was die van AR-fractievoorzitter *Biesheu-vel*, de man die onmiddellijk nadien als premier de werkelijke ombui-gingspogingen van zijn minister van Financiën *Nelissen* steunde en ver-

¹⁰ Ik doelde op het artikel van prof. dr. Th. Stevens in de Volkskrant van 16 september 1970.

¹¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1970-1971, pag. 330 e.v.

dedigde. Gelukkig is het nog steeds mogelijk dat iemand, bekleed met andere verantwoordelijkheden en voorzien van betere informatie tot andere conclusies durft te komen. Van de regeringsfracties had de ARP overigens telkens de meeste moeite met de toepassing van het profijtbeginsel. Als premier zou Biesheuvel echter op veel meer gebieden, en m.i. terecht, het hanteren van een verantwoord profijtbeginsel introduceren of aanpassen.

Bij deze beschouwingen moest ik namens onze fractie wederom concluderen, dat het resultaat van de werkgroepen die over uitgavenombuiging moesten adviseren, ons werkelijk was tegengevallen. Ook omdat morele steun uit het parlement — afgezien van de Algemene Beschouwingen — nagenoeg had ontbroken.

VERKIEZINGEN 1971 - BIESHEUVEL/ NELISSEN

De verkiezingen in het voorjaar van 1971 gaven verlies te zien voor de KVP, en niet weinig. De oppositie won sterk. Er werd geprobeerd een kabinet te vormen met KVP, VVD, ARP, CHU en DS'70. Gedurende de formatie was er de werkgroep *Nelissen*, die adviseerde tot f 900 miljoen bezuinigingen. Ik mocht daarvan lid zijn. Merkwaardig hoe mensen die elkaar willen verstaan, snel veel impopulair werk kunnen doen.

De eerste KVP-minister van Financiën, *Nelissen*, begon daarna zijn werk. Volgens de Miljoenennota 1972 bemoeilijkten een aantal ontwikkelingen het zicht op de structurele lijn: de grotere inflatie dan was verwacht, leidde tot verhoging van de uitgaven voor 1971, en versterkt met de consequenties voor de loon- en prijsontwikkeling in 1972 werkte dit door. De progressiefactor daalde, maar was dat blijvend? Daalde de groei structureel? *Nelissen* gaf opdracht aan een Interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte om dit soort zaken te onderzoeken.

Het accent voor 1972 werd gelegd op versobering van bepaalde voorzieningen, matiging van investeringen en ruimere toepassing van de profijtgedachte. Maar de stijging van de cijfers was nog zeer fors. Een wat oneigenlijk — en daarom door ons gekritiseerd — gebruik van de zgn. wiebeltax moest het financieringstekort verkleinen. De belastingdruk steeg fors om de overbesteding terug te kunnen dringen.

De pijn van de bezuinigingen werd in de samenleving sterk gevoeld. De oppositie steunde vaak de reacties en wilde méér, ook nóg meer lastenstijging. De belastingschroef is niet dolgedraaid, werd er nadrukkelijk bij gezegd. De belastingdrukstijging te steunen kostte ons echter moeite. De aanzetten tot wijzigingen in het uitgavenbeleid waren echter zichtbaar en we wisten, dat de belastingdruk wegens het te grote tekort iets meer moest stijgen dan de uitgaven.

Onze fractie had bijvoorbeeld moeite met de terughoudendheid die bleek bij het CRM-budget. De meerderheid wenste f 10 miljoen extra

stijging voor een aantal welzijnssectoren, tegen de eigen minister in. Ik vond dat jammer.

Bij de Algemene Beschouwingen in oktober 1971 ging ik voort op de eerder ingeslagen weg, enige hoop koesterend met het oog op het werk van de Commissie Beleidsanalyse en de bestudering van een complex subsidies. In de publiciteit werd de gedachte gesteund, dat de pijnlijke ingreep in de begroting slechts eenmalig zou zijn. Namens de fractie zei ik daarover: „Er is misschien de gedachte ontstaan, dat wij na dit moeilijke jaar met veel inderdaad pijnlijke beleidsombuigingen spoedig weer het oude tempo van het aanvatten van nieuwe taken of uitbreiding van voorzieningen kunnen hervatten. Ik meen, dat dit een groot misverstand is en dat dit alleen, en dan nog in beperkte mate, zal kunnen, indien met ombuiging van bestaand beleid zeer krachtig en fundamenteel wordt voortgegaan”.¹²

Wij drongen aan op het spoedig gereedkomen van de meerjarenramingen, want de kiezers moesten zeer spoedig de lijnen kennen die een ongewijzigd beleid naar de toekomst toe zou trekken. Dan zou, naar wij hoopten, de publieke opinie, die zo ijverig de nog onvervulde wensen en eisen signaleerde waaraan de overheid tegemoet moest komen, gaan meezoeken naar ombuigingen en nieuwe wensen niet alleen afwegen tegen de kosten in de vorm van hogere lasten, maar óók tegen het al of niet doorgaan van bestaande uitgaven. Wij hoopten daarbij op een op brede schaal meedenken met de strekking van het rapport „*Verlaging van de verhoging*”.

Mentaliteit

Tijdens dit debat citeerde ik met instemming *Goedhart*, die in *Maatschappijbelangen* had geschreven: „Een programmering van overheidsuitgaven en sociale verzekeringen als één samenhangend complex is vereist ter benadering van een draagbaar groeitempo van de collectieve voorzieningen”. Er was — zoals gezegd — hevige beroering ontstaan omdat het kabinet terecht een aantal uitgaven-tendenties niet wenste voort te zetten. Het gekreun was niet van de lucht. Wij vonden het nodig nog eens onze globale visie te geven over de mentaliteit die zo sterk de media beheerste, veelal ondersteund of veroorzaakt door de oppositie, maar ook autonoom. In dat verband merkte ik op:

„Nog steeds kiest ons volk — en andere volkeren ook — niet voldoende tussen verschillende manieren van besteden van ons gezamenlijk inkomen. Wij willen alles tegelijk en onze volksvertegenwoordiging vertaalt driftig de driftige verlangens van meerderheden en minderheden tezamen en wordt daartoe ook van alle kanten opgezweept. Ondanks een daardoor veroorzaakte hoge inflatiegraad is het niet gelukt tegelijk het besteedbare inkomen merkbaar op te voeren, de verdelingsaspec-

¹² Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, pag. 266.

ten jaarlijks tot hun recht te laten komen, de investeringen voor de toekomst veilig te stellen, en een en ander te doen aan de zeer vele wensen in onze eigen gemeenschap en in de derde wereld.

„Mede door de invloed van het buitenland is het resultaat geweest een zeer hoge en niet aanvaardbare graad van geldontwaarding, die onrechtvaardig is, wrok veroorzaakt en een eigen werking behoudt. Maar er is meer, dat het gevolg is te noemen van het gebrek aan keuze dat wij tezamen aan den dag hebben gelegd. Door de hoge — niet verenigbare — stijgingsgraden van diverse bestedingen, subsidies, tegemoetkomingen, voorzieningen etc. is er een gewenning ontstaan, een gevoel van verkregen recht, niet op een bepaald niveau, maar een verkregen recht op een trend, op een opwaartse trend, op stijging. Ik weet, dat daarbij groepen van vaste inkomenstrekkingen en zelfstandigen de uitzondering vormen, zelfs het slachtoffer. Er is een mentaliteit ontstaan, die welhaast tot de data, de geestelijke instituties van onze samenleving gerekend moet worden.

„Het is een somber beeld. Hetzelfde sombere beeld, dat door hoogleraren als *Stevens* en *Hartog* en anderen, meer cijfermatig weergegeven, wordt bedoeld in hun artikelen rond de Miljoenennota. Met nieuwe begrotingstechnieken en nieuwe normatieve opzetten alléén komen wij daar niet uit. Er zal een grondige mentaliteitsverandering moeten komen, voordat er dingen gebeuren die niet meer te herstellen zijn. Met mentaliteitswijziging bedoel ik voor een belangrijk deel ook de zaken die de heer *Jongeling* aan de orde heeft gesteld en die hij vond liggen onder de financiële verhoudingen. Ik ben dat voor een belangrijk deel met hem eens¹³. (—)

„Zowel voor wat de middelen betreft als aan de uitgavenzijde heb ik gemeend kritisch te moeten zijn. Voor mij ging het daarbij om de vraag in hoeverre het overheidsbeleid de overbesteding schraagt of bestrijdt, de inflatie versterkt of afremt. Het grote belang daarvan is, dat naar mijn gevoelen alle tendensen in onze maatschappij overwegend zijn gericht op 'meer', 'vollediger', 'groter', 'beter', 'ruimer', welke tendensen in de beleidsvorming nog worden versterkt doordat ze in de politieke tegenstellingen veel méér aandacht krijgen dan datgene wat gemeenschappelijk is. De inflatoire vluchtweg heeft tot nu toe telkens de gelegenheid geboden, een deel van de rekening door te schuiven naar de toekomst, maar daarmee ook wezenlijke oplossingen niet bereikt. Alleen wanneer wij kans zien groeitentendies zichtbaar te maken voor beoordeling en de vele verlangens eerlijk en open met elkaar te con-

¹³ De fractievoorzitter van het GPV had tijdens de Algemene Beschouwingen het volgende gezegd: „De geestelijke wederopbouw is naar mijn mening niet geslaagd, de materiële wel. Van de geestelijke wederopbouw waarover in 1946 in de Troonrede werd gesproken, is bitter weinig terechtgekomen. En dat is, meen ik, ook de oorzaak van de materiële moeilijkheden waarin wij vandaag zitten. De geestelijke en morele basis, waarop een volksleven moet rusten, is zo zwak geworden. Wij schaatsen eigenlijk al jarenlang over bomijs in dit land. Dat is gevaarlijk. Vroeg of laat loopt dat fout. Dat is, meen ik, de werkelijke crisis, waarin wij zitten, die ook ligt onder de financieel-economische moeilijkheden.” (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, pag. 249).

fronteren, is er zicht op een redelijker toedeling van de vruchten der welvaart zonder dat de inflatie onze bedoelingen frustreert. Ik zie in de voorliggende begroting een aanzet hiertoe." ¹⁴

Nelissen pakt ombuiging aan

In april 1972 publiceerde minister *Nelissen* ramingen van de rijksuitgaven voor de periode 1973-1975, op basis van een extrapolatie van de begroting 1972. Zij maakten duidelijk dat zonder ingrijpen de stijging van de uitgaven de begrotingsruimte verre zou overschrijden en dat elke uitbreiding van bestaande of aanpak van nieuwe taken tot een verdere overschrijding zou leiden. Het kabinet nam daarom nieuwe maatregelen, zowel aan de uitgaven- als aan de ontvangstenzijde. Nelissen had eerst — op advies van de eerder genoemde ambtelijke Interdepartementale Studiegroep Begrotingsruimte onder leiding van de directeur-generaal der Rijksbegroting — de begrotingsruimte verkleind: 5 % in plaats van de 6 % die vanaf 1966 gegolden had. Het begrotingsbeeld voor 1972 vertoonde wegens hogere belastingontvangsten een gunstiger uitkomst dan was geschat. De financieringsbehoefte voor 1973 lag op het niveau van het bedrag dat automatisch uit de voorinschrijfrekeningen van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds ter beschikking kwam. De belastingdruk zou alleen nog maar door de wiebeltax stijgen.

De minister van Financiën is om zijn gezond financieel beleid door vriend en tegenstander geprezen. Maar hij was in de zomer van 1972 al demissionair, want het kabinet-Biesheuvel was door een intern conflict uiteengegaan. Onmiskenbaar is, dat het structurele tekort — zoveel jaren door zijn te grote omvang een der inflatiebronnen — tot zeer aanvaardbare proporties was teruggebracht. Zoals later zou blijken, zelfs tot te kleine proporties. De bevolking had echter, althans volgens de media, veel pijn geleden omdat voor een groot aantal begrotingsposten de stijgingsgraad aanzienlijk was gereduceerd. En politiek kwam de pijn nu ook weer neer op de christen-democratische fracties. Het kabinet had evenwel een deel van de „wildgroei” gesaneerd, om daarop een gezond financieel beleid voor de verdere jaren te kunnen baseren. Die gezonde basis werd minister *Duisenberg* in de schoot geworpen, die vele maanden later, na de verkiezingen in november en na vijf maanden kabinetsformatie, het roer ging overnemen.

VERKIEZINGEN 1972 - DEN UYL/DUISENBERG

De haast die geboden was, maakte het onmogelijk een volledig nieuw, aan de nieuwe ervaringen aangepast verkiezingsprogram op te stellen. De drie christen-democratische partijen kwamen met de „*Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren*”, waarin werd gezegd: „Meer dan ooit beseffen wij, dat er een keuze gemaakt moet worden tussen collec-

¹⁴ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, pag. 267.

tieve voorzieningen en vrij besteedbaar inkomen. Het kan niet allemaal tegelijk." En verderop: „Wij denken aan een jaarlijkse verzwaring van de belastingdruk van aanvankelijk 0,5 %, met de bedoeling dit percentage in de volgende jaren geleidelijk terug te buigen". De financiële paragraaf was m.i. redelijk goed, juist wegens het aankondigen van die terugbuiging. Het werd echter nog moeilijker dit door te zetten.

De formatie duurde vijf maanden. Er mocht zogenaamd niet worden onderhandeld. De winst van de progressieven en het bestaan van een schaduwkabinet deed hen slechts een „witte rand" dulden. De uitkomst vertoonde een „weeffout" en de omstandigheden deden mij het ergste vrezen. Fractievoorzitter *Andriessen* heeft overigens als onderhandelaar nog veel bereikt in vergelijking met het uitgangspunt, en de informateurs in latere fasen, *Van Agt* en *Albeda*, hebben nog weten bij te schaven.

De grove manier waarop formateur *Burger* de zeer verschillende financiële uitgangspunten van de programma's van progressieven en christen-democraten op 0,1 % van het nationaal inkomen na op één hoop had geveegd, moest in de toekomst problemen veroorzaken¹⁵. De kern van het onheil dat nu zou komen, is gelegen in het feit dat de progressieven, die zowel in hun vroegere regeringsdeelname als vanuit hun oppositiedrag een belangrijke invloed hadden gehad op de uitbouw van veel sociale beleidsonderdelen, als regeerders de lijn van hun felle oppositie hebben doorgetrokken en begonnen zijn vanuit een houding (onmiddellijk in veel media overgenomen) alsof nu pas een echt vooruitstrevend en sociaal regeren kon gaan beginnen. Terwijl juist al eerder het moment was aangebroken om ons met zijn allen te bezinnen, hoe we de te grote aanspraken op het nationaal produkt die we jarenlang „gewend" waren, konden reguleren en tot aanvaardbare proporties terugbrengen, met handhaving van de motor van de groei, waar tenslotte alle voorzieningen uit moeten worden betaald.

Het kabinet-*Den Uyl* nam integendeel een houding aan alsof men nu pas aan rechtvaardiger inkomensverhoudingen ging werken en het stelde in de Regeringsverklaring de mogelijkheid van inflatiebestrijding, in plaats van deze als eerste prioriteit op te nemen, onder de voorwaarden van het terugdringen van de bestaande ongelijkheid.

Begroting 1974

De begroting 1974 steeg structureel met 19 % en deze stijging werd

¹⁵ In het KVP-maandblad *Politiek Nieuws*, juni 1973, gaf ik de argumenten weer, waarom ik persoonlijk niet heb kunnen stemmen vóór het geheel van voorwaarden waarmee het nieuwe kabinet-*Den Uyl* in zee zou gaan. Een relevante passage hieruit luidde als volgt: „Ik had geen minimale garantie, dat het begrotings- en financiële beleid van minister *Nelissen* — waarvoor bij vriend en politieke tegenstander een grote bewondering bestaat — zal worden voortgezet. Het licht dat *Burger* werpt op verschillen in benadering van de beide programma's inzake de stijging van de belastingdruk, bagatelliseert zeer belangrijke verschillen in uitgangspunten, waaruit grote moeilijkheden kunnen ontstaan. Als de KVP voor het eerst na de oorlog een eigen minister van Financiën levert, die bovendien een stuk overbesteding van overheidszijde hielp terugdringen, dan had m.i. meer gedaan moeten worden om voortzetting van dit maatschappelijk noodzakelijke beleid (dat uiteraard nog voor verbetering vatbaar was) te garanderen".

gefinancierd met een belastingdrukstijging van 0,6 %, met een stijging van de niet-belastingmiddelen met 0,3 % van het nationaal inkomen (aardgas) en met de bijstelling van het begrotingstekort van f 525 miljoen. Dezelfde ambtelijke studiegroep die een jaar tevoren minister Nelissen het advies gaf zijn speelruimte te verkleinen (6 % werd toen 5 %), adviseerde nu tot vergroting ervan door een structurele verhoging van het begrotingstekort. De strijd tegen de overbesteding scheen te hebben geleid tot een zekere onderbesteding. De studiegroep adviseerde voortaan het tekort te laten meegroeien met het nationaal inkomen en concludeerde voorts: „Wanneer het kabinet het vertrouwen heeft dat een duurzaam en effectief anti-inflatiebeleid kan worden gevoerd, zou nog enige ruimte overblijven, die zou kunnen worden overbrugd door een opwaartse bijstelling van het tekort”¹⁶. Het kabinet achtte die voorwaarde vervuld, verhoogde dus het structurele tekort en bestemde die nieuwe ruimte geheel voor uitgavenverhoging en niet ten dele voor lastenverlichting. Alsof de onderbesteding geheel in de overheidssector zou liggen. *Peijnenburg*, die in oktober 1973 de Algemene Financiële Beschouwingen hield, stelde namens onze fractie, dat hij de voorkeur zou hebben gegeven aan een voorzichtiger benutten van deze nieuwe inzichten.

Naast de structurele uitgaven kwam er een werkgelegenheidsplan (conjunctureel), maar we betwijfelden of deze uitgaven eigenlijk niet grotendeels structureel zouden zijn, gezien de aard van de werkloosheid. *Prof. Stevers* noemde de begroting een huzarenstuk dat maar eenmaal kan plaatsvinden. Maar het kabinet presenteerde vele beleidswijzigingen als een eerste aanzet.

Collega *Dolman* sprak namens de PvdA in zijn financiële beschouwing over de heuvel van Nelissen, en *Peijnenburg*, die dit beaamde, stelde dat de proef op de som zou komen als de minister uiteindelijk een „gat van Duisenberg” wilde vermijden.

Prof. Koopmans, lid van de PvdA, waarschuwde in *ESB* voor de gevolgen van dit beleid voor latere jaren, en hij vreesde dat de structurele norm zou worden losgelaten.

Ik stip deze opmerkingen aan om er op te wijzen, dat het kabinet er bij zijn eerste begroting van vele zijden, ook onze kant, voor is gewaarschuwd, dat het op een gevaarlijke weg was. Er werden voorschotten genomen op ontwikkelingen, die, als alles mee zou zitten — waar nog niets op duidde — misschien zouden kunnen komen. *Peijnenburg* stelde, dat het beter zou zijn geweest de uitgavenstijging voor de komende jaren wat evenwichtiger te doseren.

Ollecrisis en aardgasprijzen

We zijn inmiddels de periode ingetreden van de „oliecrisis”, in welk

¹⁶ Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte inzake de aanvaardbare omvang van het structurele begrotingstekort; Kamerstuk 12 480, nr. 2, d.d. 13 juli 1973.

verband de minister-president zei, dat de dagen van daarvóór niet meer weerkeren. Dat kon alleen maar betekenen, dat de voorzichtigheid om nieuwe aanspraken te doen op het nationaal produkt — die toch reeds geboden was door het voorgaande beleid en die reeds door het kabinet-Biesheuvel duidelijker in acht werd genomen — groter moest worden. Maar wat deed het kabinet met de begrotingen 1975 en 1976?

Het ontbrak in het voorjaar van 1974 — de maanden waarin de begroting 1975 werd voorbereid — overigens niet aan verdere waarschuwingen. Zo meldde de sociaal-economische redacteur van *De Tijd* op 3 april 1974:

„De jonge Rotterdamse hoogleraar in de openbare financiën, *prof. dr. Koopmans*, ziet weinig heil in het sociaal-economisch beleid dat het kabinet-Den Uyl voert. Hij meent dat de Machtigingswet best gemist kan worden. Het is wenselijk volgend jaar de belastingen te verlagen via het doorvoeren van de inflatiecorrectie. Een andere wens van de christen-democraten, het onmiddellijk nemen van maatregelen ten behoeve van de middengroepen, is ook reëel. (—) Koopmans gelooft, dat er op dit moment nog maar weinig voor valt te zeggen om de Machtigingswet te hanteren.

Over het beleid dat in 1975 gevoerd moet worden, zei hij — in het NOS-programma *Den Haag Vandaag*; HN — het volgende: 'Een belangrijk punt is naar mijn gevoel, dat de fundamenteel gewijzigde economische situatie voor Nederland en trouwens voor de gehele Westelijke wereld, aanleiding moet zijn om de prioriteiten te verleggen. (—) Het kabinet dient met kracht en streven naar opheffing van de structurele werkloosheid en naar een beheersing van de grote loonstijgingen. Dit zal er toe leiden, dat men zijn program *Keerpunt '72* op een wat lager pitje zet. Voor 1975 zou je dan opnieuw belastingverlagingen kunnen afkondigen. Dit kan door in ieder geval een inflatiecorrectie toe te passen en via het continueren van de investeringaftrek. Misschien zou je bovendien de vennootschapsbelasting nog een procentje kunnen verlagen. Er moeten dus zoveel mogelijk specifieke maatregelen worden genomen, die de investeringen stimuleren en de werkloosheid bestrijden.'

Toen duidelijk werd, dat de internationale olieprijsen blijvend op een veel hoger peil zouden komen te liggen, en de aardgasprijsen een parallelle ontwikkeling zouden vertonen, met als gevolg miljarden meeropbrengst voor de staat en voor het Nederlandse deel van die opbrengst een evenredige lastenstijging voor gezinnen en ondernemingen, heb ik medio juni 1974 in een interview¹⁷ te kennen gegeven, dat deze specifieke lastenstijging (die geen enkel verkiezingsprogram had kunnen voorzien) niet bovenop de aanvaardbare belastingdruk zou moeten komen. Ik stelde dat daarentegen de belastingen zouden moeten worden verlaagd. De aanvaardbare stijging van de overheidsuitgaven hadden

¹⁷ Brabants Nieuwsblad, 14 juni 1974.

wij (en ook andere politieke partijen) aangeduid door een aanvaardbare belastingdrukverhoging. Wanneer andere middelen (bovendien tijdelijke) zich plotseling aandienen, is dat geen reden om de overheidsuitgaven als het ware dubbel te laten stijgen. Bovendien was de stijging van de sociale lasten van dien aard, dat een belastingdrukdaling van de grootste betekenis zou zijn om de arbeidskosten te drukken. En dat was een eerste eis om tot bestrijding van de structurele werkloosheid te geraken.

Andriessen stelde zich achter mijn standpunt, dat door minister-president *Den Uyl* als „potverteren” werd betiteld. Eerder is echter het tegenovergestelde het geval: het gebruiken van ons nationaal aardgasvermogen voor blijvende (= structurele) opvoering van de collectieve uitgaven.

De 0,5 % maximaal aanvaardbare belastingdrukstijging van ons program had — gezien het enorme nieuwe feit van de aardgasopbrengsten (voor de staat), d.w.z. *lasten* voor de gebruikers — zijn context en daarmee zijn geldigheid verloren. De veronderstellingen die aan de 0,5 % belastingdrukstijging ten grondslag lagen, waren immers achterhaald.

Maar in de meerjarenaafspraken bleven deze drukstijgingen *beide* opgenomen. De meerjarenaafspraken, waarvoor het kabinet te prijzen is en door ons ook geprezen werd, vormen een verrekijker om te zien waar het beleid op verdere afstand heenkoerst. Een verrekijker is voor een scheepskapitein het middel om te zien, dat hij in de koers zit van een ijsberg. Maar het is geen radar, die mist kan trotseren. En die werd in hoge mate geproduceerd. Bij het debat over de Voorjaarsnota — waarin ik mede namens de AR-fractie bovenbedoeld beleid verdedigde — stond het probleem van belasting en aardgas centraal, maar minister *Duisenberg* zegde niets toe en volstond met de opmerking, dat hij de wensen van de Kamer goed in zijn oren zou knopen.

BEGROTING 1975

Van de begroting 1975 kon niet gezegd worden, dat de waarschuwendende woorden over opeenstapeling van nieuwe belastingen en aardgasprijsverhoging volledig hun doel hadden gemist. Inderdaad maakte een belastingdrukdaling deel uit van de plannen, maar wel ten gevolge van weer een nieuwe opwaartse bijstelling van het begrotingstekort. De uitgavenstijging bedroeg 19 % (23 % inclusief conjuncturele uitgaven) en ze werd „betaald” uit de geweldig gestegen (nog steeds tijdelijke) aardgasopbrengsten (prijsverhoging + volumestijging), maar ook uit een nieuwe verhoging van het structureel aanvaardbare begrotingstekort van f 1,7 miljard, plus uit een eenmalige bijstelling in verband met de overgang naar een nieuw systeem voor de berekening van de begrotingsruimte (f 1,3 miljard). Dus moest de Rijksoverheid alleen uit hoofde hiervan f 3 miljard jaarlijks méér op de kapitaalmarkt lenen, los van de

vele honderden miljoenen overheidsgaranties op o.m. ontwikkelingshulpelingen.

Ik moest namens onze fractie constateren: „Het feit, dat de belastingdruk voor 1975 wat kan dalen, verdoezelt wellicht voor velen wat gaande is. De voorgestelde stijging van de traditionele overheidsuitgaven veroorzaakt schoksgewijs een blijvend veel hoger niveau. Weliswaar zijn in deze uitgaven begrepen een grote bijdrage aan het AOW-fonds tot verlichting van lasten, maar de lastenverlichting is veel te gering voor de bestrijding van de inmiddels ook door de regering erkende structurele werkloosheid.”¹⁸

De Commissie Miljoenennota van onze partij, een jaarlijks bijeenkomend adviescollege van experts, adviseerde unaniem een vermindering van de uitgavenstijging met *f* 1 miljard te verlangen, ter bereiking van een lastenverlichting zowel in de fiscale als in de sociale-premiesfeer.

Motie-Schouten

Onze fractie beperkte zich tot de helft daarvan en in de motie-Schouten (ARP) — een motie van de drie CDA-fracties, die het voortreffelijk concernerer bij de Algemene Beschouwingen in 1974 weerspiegelde — bleef er nog van over: „enkele honderden miljoenen”. Hierin was begrepen ongeveer *f* 100 miljoen inkomstenbelastingverlaging, door middel van een tijdelijke zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek werd door de regering gehonoreerd, evenals een tijdelijke rijksbijdrage in de AKW-premie, maar de daaraan door ons gekoppelde lagere uitgavenstijging bleef uit. Dat was de heilige koe. Zelfs de toegezegde uitgavenvermindering om de zelfstandigenaftrek te bekostigen bleef uit en verzandde bij de Voorjaarsnota 1975 in de conclusie, een deel van de overschrijdingen om werkgelegenheidsredenen niet te dekken.

Ook de deskundigen-commissie van de SER had met klem geadviseerd minder uitgavenstijging in gang te zetten, om via meer broodnodige lastenverlichting de structurele werkloosheid te bestrijden. De regering meende dat beter te kunnen doen door een grotere (structurele) uitgavenstijging.

Aardgas-euforie

Intussen had de minister van Financiën wel een deel van de kosten van de werkloosheid, in verband met het gedeeltelijk structurele karakter ervan, tot de relevante (= structurele) uitgaven gerekend, maar uitgaven voor nieuwe doeleinden, nieuwe programs en uitbreiding van bestaande taken ontbraken evenmin in het budget. Ik kon niet nalaten over een „aardgas-euforie” te spreken. De abnormale energiesituatie, die ons land vergelijkbare voordelen gaf als de olieproducerende landen, werd uitgebuit om nog allerlei verlangens — met name uit *Keerpunt* — in de begroting te stoppen. Daarmee werden nieuwe rechten

¹⁸ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1974-1975, pag. 373.

uitgedeeld, die over de jaren heen blijven bestaan, veelal nog slechts kunnen stijgen, terwijl de werkloosheidscijfers steeds hoger werden en het deel ervan dat voortvloeide uit een tijdelijk stagnerende vraag, relatief steeds kleiner bleek.

Prof. Koopmans schreef over de begroting 1975: „Voor de jaren 1974 en 1975 kunnen we zonder enige aarzeling spreken van een uitgaven-explosie: bijna 45 % in twee jaar. Daarmee wil niet gezegd worden, dat de dekking niet verzekerd is. Daarover bestaat geen twijfel. Wel zorgelijk is dat in de genoemde jaren vele programma's van overheidsactiviteiten in gang worden gezet, die nu nog niet zoveel kosten, maar die na een paar jaar sterk uitgroeien door ingebouwde groeitendenties of door een logische uitbouw van eenmaal in gang gezette activiteiten. Dit roept het gevaar op van een felle acceleratie van de groei der rijksuitgaven, die over een paar jaar zal inzetten. De toch al sterke drukstijging van de belastingen en sociale premies wordt er nog eens extra door gestimuleerd, en dat is geen prettige gedachte”.

Over de aanwending van de extra aardgasbaten merkte hij in hetzelfde artikel op: „De vraag naar de juiste bestemming van de extra aardgasbaten geeft aanleiding tot veel discussie. In elk geval staat vast dat de voorbereiding van de Rijksbegroting 1975, die werd begonnen in een uiterst somber klimaat, is afgerond in een toestand van euforie. Ook de totstandkoming van de meerjarenafspraken over het uitgavenbeleid tot en met 1975 is er door vergemakkelijkt. Met de toevoeging van de extra aardgasbaten aan de algemene middelen kon op soepele wijze overeenstemming binnen het kabinet worden bereikt. Een aantal pijnlijke keuzebeslissingen is het kabinet bespaard gebleven. De ontwikkelingshulp kon zeer sterk toenemen (met f 1,1 miljard van 1975 op 1976), maar ook de volksverzekering arbeidsongeschiktheid, die f 0,75 miljard per jaar kost, kon worden uitgevoerd. Toch is het de vraag of dit de beste aanwending van deze extra middelen is. De extra aardgasopbrengst kwam vrij plotseling op: *men heeft eenvoudig niet de gelegenheid gehad diep na te denken over de beste bestemming*” (cursivering H.N.).¹⁹

In dezelfde dagen juichte de staatssecretaris van CRM publiekelijk over het feit dat hij naast de normale stijging van zijn departement nog eens extra f 100 miljoen had mogen opvoeren.

In een interview wilde minister *Duisenberg* best toegeven dat de grote opbrengst van het aardgas prettig was voor zijn begroting. „Zonder aardgas waren we er ook wel uitgekomen. Misschien niet alleen door belastingverhoging maar ook door een lagere stijging van de uitgaven”²⁰. Het had dus gekund, een voorzichtiger uitgavenbeleid.

Prof. Stevers was uiterst kritisch over de ophoging van het structurele tekort en meer nog over de aanwending ervan en over de besteding

¹⁹ Prof. dr. L. Koopmans: „Financieel-economische aspecten van de Rijksbegroting 1975”, in Economisch Statistische Berichten, 2 oktober 1974.

²⁰ Elseviers Weekblad, 21 september 1974.

van de aardgasopbrengsten: „Het is voor de economische ontwikkeling niet onverschillig hoe de ruimte wordt gebruikt. Wordt ze gebruikt voor investeringssubsidies, verlaging van de loonbelasting, uitkering aan sociale fondsen, waardoor de premiedruk vermindert, omscholing? Of wordt ze gebruikt voor verlaging van de klassegrootte, verhoging van de wedde van dienstplichtigen, uitbreiding van sociale voorzieningen, meer rijksgebouwen, enz.? Je kunt geen zwart-wit-indeling maken, maar sommige toepassingen passen beter bij de feitelijke economische situatie dan andere.” Hij duidde op de steeds meer in moeilijkheden komende ondernemingen, de afwenteling in de looneisen van stijgende belastingen en premies. Tenslotte concludeerde hij: „Het lijkt mij welhaast zeker dat voortzetting van het huidige financieel-economisch beleid zal leiden tot een verdere toeneming van de structurele werkloosheid en een steeds gedetailleerder ingrijpen in de economie”.²¹

Ik liet opzettelijk van de vele commentatoren twee partijgenoten van minister-president *Den Uyl* aan het woord. De minister van Financiën vertoonde soms tekenen dat hij niet veel anders dacht dan deze commentatoren maar te veel gevangen zat in de context van het herbegin van socialistisch regeren in ons land, met een eisenpakket dat zonder zijn medewerking in *Keerpunt* terecht is gekomen. Bovendien ondervindt minister *Duisenberg* anders dan zijn voorganger, geen of onvoldoende steun van zijn minister-president, hoewel die econoom is, en tenslotte ervaart hij onvoldoende druk van zijn christen-democratische collega's om de gezonde financiële ideeën uit de verkiezingsprogramma's van de CDA-partijen recht te doen wedervaren.

Zo gaf minister *Lubbers*, gevraagd naar het verschil tussen hemzelf en minister *Duisenberg*, het verschil in functie als volgt aan: „Een minister van Financiën is wat meer solide. Een minister van Economische Zaken is wat meer gericht op expansie”.²² En toen de gespreksleider de juist omgekeerde stellingnamen in het Kamerdebat ten tonele voerde, waarbij de CDA-woordvoerders een veel terughoudender uitgavenbeleid verlangden, was het antwoord van minister *Lubbers*, dat die woordvoerders om hun doel te bereiken wel wat zouden hebben overgeaccentueerd. Terwijl juist het tegendeel het geval was: de motie-Schouten verlangde terugbuiging van „enkele honderden miljoenen”, terwijl onze fractie f 400 à f 500 miljoen wilde en de KVP-Commissie Miljoenennota f 1 miljard. We hadden ons omwille van de haalbaarheid al gematigd, en juist niet om méér gevraagd ten einde tenminste het gewenste te krijgen.

De meerjarenafspraken

Uit de meerjarenafspraken was gebleken, dat het kabinet voor de jaren

²¹ Prof. dr. Th. Stevers: „Duisenberg is op te royale toer”, in de Volkskrant, 18 september 1974.

²² Letterlijke weergave in *Beleid Beschouwd*, 15 oktober 1974, van een radiogesprek op diezelfde dag met de ministers *Duisenberg* en *Lubbers*, naar aanleiding van de Algemene Beschouwingen.

ná 1975 wél een opeenstapeling wilde laten ontstaan van verdere aardgasprijsstijging en belastingverhoging en (ik zou bijna zeggen: uiteraard) voortgaande premiestijging. Daarmee werd de begrotingsfilosofie uit de CDA-verkiezingsprogramma's terzijde gesteld. De belastingverlichting door de extra aardgasmiddelen zou dus maar voor één jaar gelden en de uitgavenstijging zou voorthollen. Typerend was deze passage uit de Miljoenennota: „Het is dan ook van betekenis, dat in 1975, dankzij de toenemende baten uit de export van aardgas en de structurele bijstelling van het begrotingstekort, ruimte ontstaat voor een *adempauze* (cursivering H.N.) in het dwingend samengaan van meer overheidsvoorzieningen en lastenverzwaringen”.

Er was geen meningsverschil over het niet-bindende karakter van de meerjarenafspraken tussen kabinet en parlement, maar wél wezen die meerjarenlijnen rampzalige ontwikkelingen aan voor de toekomst, ook voor de nabije toekomst. Ook minister *Duisenberg* toonde zich niet gerust over de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in de toekomst, de bijbehorende lastenstijging en de invloed daarvan op onze economie, op inflatie en werkgelegenheid. Ik heb altijd de indruk gehad, dat hij graag de toezegging deed die ik thans citeer: „De problematiek, zoals geschetst door de heer Notenboom, erkennend wil ik graag toezeggen dat het kabinet wegen zal zoeken om de noodzakelijke discussie hierover binnen afzienbare termijn te voeren, zodat wij en u niet in het najaar van 1975, als de definitieve keuze voor 1976 en latere jaren moet worden gemaakt, voor plotselinge en niet-omkeerbare beslissingen komen te staan.”²³

Deze toezegging is nog herhaald bij een werkgelegenheidsdebat, maar nimmer uitgevoerd. De ontwerp-begroting 1976 is vastgesteld zonder deze discussie, waardoor wéér een jaar verloren is gegaan om de ombuiging tijdiger aan te vatten en deze meer afgewogen en minder pijnlijk te doen zijn. Een jaar waarin weer verder is doorgedaan met het in gang zetten van nieuwe programs, met uitbreiding van bestaande, met vragen om nieuwe, met het wekken van nieuwe verwachtingen bij de bevolking. Een jaar waarin de werkloosheid verergerde, de winsten van het bedrijfsleven verder daalden en onze concurrentiepositie ten opzichte van die van onze belangrijkste handels- en valutaslang-partner, de Bondsrepubliek Duitsland, verslechterde.

De revaluatie van de gulden in 1973 zou veel zin hebben gehad als er voldoende bereidheid was geweest om de stijging van de nominale inkomens af te remmen. Daartoe zou een gematigder uitgavenbeleid hebben bijgedragen. Nu dat niet is gebeurd, komt onze inflatie op het dubbele van die in de Bondsrepubliek.

De verrekijker was geconstrueerd, er is door gekeken, de ijsberg werd ontdekt, maar de koers is niet gecorrigeerd.

²³ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1974-1975, pag. 422.

Voorjaarsnota 1975

Zelfs het Kamerdebat over de Voorjaarsnota 1975, eind juni, kon niet gebruikt worden om alsnog tevens de meerjarenontwikkeling onder de loep te nemen. De gegevens waren nog steeds niet voorhanden. Wel uiteraard die over het lopende budget. En die gaven de Kamer ernstige redenen de eerder gegeven waarschuwingen verscherpt en in breder koor te herhalen. Uiteraard hadden inmiddels ontdekte tegenvallers het gevaar van het structureel expansieve beleid extra in het licht gesteld.

Namens de CHU-fractie zei *Scholten*, „dat de welhaast ongeremde uitgavenexplosies van de laatste twee jaar nu duidelijk hun wrange vruchten gaan afwerpen”. Daarmee reageerde hij op een rede die de minister van Financiën kort tevoren tijdens een bijeenkomst van de Rabobank had gehouden en waarin hij nog volgehouden had, dat de meerjarenafspraken politiek en financieel een verantwoorde uitgroei van de overheidssector te zien gaven. Minister *Duisenberg* antwoordde in de Kamer, dat na de vaststelling van de meerjarenafspraken de wereld veel heftiger in economische opschudding was geraakt dan wie ook had kunnen voorzien. „Dat kan ook consequenties hebben voor het structureel te voeren beleid”²⁴, aldus de minister, maar nu was het z.i. nog te vroeg omdat niemand wist in welke beddingen de stromen uiteindelijk tot rust zouden komen.

Om conjuncturele redenen werd de compensatie (uitgaven schrappen) voor tegenvallers ten dele nagelaten, maar ook in de meerjarenafspraken werd de toen reeds blijkende overschrijding van f 1,3 miljard niet gecompenseerd; zulks tegen de regels in van het stringente begrotingsbeleid. De minister volstond met daarover in de Voorjaarsnota te schrijven: „Op deze wijze wordt een indruk gegeven van de problematiek die zich voordoet bij de voorbereiding van de begroting 1976 en bij de in samenhang daarmee noodzakelijke heroverweging van de aan de meerjarenafspraken ten grondslag liggende prioriteiten”²⁵. Ik reageerde in het debat namens de fractie aldus:

„Ik erken de juistheid om voor dit jaar omwille van de werkgelegenheid terughoudend te zijn met compenseren, maar mag deze stelregel er toe leiden dat die terughoudendheid ook compensatie voor de toekomst achterwege doet blijven? Mijn antwoord luidt: nee, en mij dunkt dat elke maand uitstel de compensatie moeilijker maakt. Heroverwegen van prioriteiten is eigenlijk een soort super-compensatiemanoeuvre, maar dan in het kader van de voorbereiding van de begroting 1976. Hopelijk bedoelt de minister er ook mee een heroverwegen van het niveau van de meerjarenafspraken. (—)

„Het is niet de eerste keer, dat onze fractie met anderen de regering waarschuwt voor een niet vol te houden overheidsuitgavenniveau. Niet

²⁴ Ib., pag. 5449.

²⁵ Tweede Kamer, zitting 1974-1975; stuk 13 454, pag. 2.

dat bij ons geen wensen dienaangaande leven — dat is iedereen bekend —, maar wel omdat wij er diep van overtuigd zijn, dat zonder zeer pijnlijke maatregelen nu — ik bedoel eigenlijk gisteren — de toestand steeds moeilijker wordt, er een zware inflatiebron uit zal ontstaan (zo dit al niet het geval is) en de zwakke er het meest van zal lijden.

„Wij hebben heel duidelijk structureel een te hoog uitgavenniveau en de beslissingen om dit meer te doen aansluiten bij de structurele mogelijkheden van ons land worden telkens uitgesteld.”²⁶

Vermaat suggereerde namens de AR-fractie een lagere afstelling van de structurele uitgaven en wanneer dit nodig zou zijn, bijvoorbeeld voor het eerste halfjaar van 1976 aanvulling van een dergelijk lager structureel niveau met de benodigde conjuncturele middelen.

Elke woordvoerder van de CDA-partijen sprak in eigen bewoordingen, maar de parallelle opstelling, die in oktober 1974 had geleid tot de motie-Schouten, was onverkort aanwezig.

BEGROTING 1976

Ondanks de omstandigheid dat een duidelijke Kamermeerderheid tijdens het voorjaarsdebat de structurele lijnen voor de toekomst te hoog vond, werd de ontwerp-begroting 1976 door het kabinet toch opgesteld zonder rekening te houden met de evidente feiten, die aangaven hoe we in ons land aan het vastlopen waren. De stemmen in het parlement en daarbuiten die al jaren op steeds onheilspellender toon hadden gepoogd de koers om te buigen, waren daar nog niet in geslaagd.

Aan meerderheidsuitspraken van de Tweede Kamer werd geen gevolg gegeven. De CDA-fracties moesten het middel van een initiatief-wetsontwerp ter hand nemen om een vooral symbolisch en klimaat-ombuigend effect te bereiken, nl. dat voor één jaar de belasting op ondernemerswinsten met één punt werd verlaagd. De president van *De Nederlandsche Bank* had in zijn verslag over 1974 (pag. 21) geconcludeerd, dat „ondanks de met name in 1975 aanzienlijke lastenvermindering volle aandacht gericht moet blijven op het vraagstuk van lastenvermindering via het budgettaire beleid, vooral in verband met de steeds ernstiger wordende structurele werkloosheid”.

Eerst *na* de totstandkoming van de ontwerp-begroting 1976, die nog de „oude lijn” (los van conjuncturele uitgaven en los van prijsstijgingen nam de volumebegroting evenals in 1975 met 8% toe) doortrok — zij het dat in het uitgavenpakket méér rente op schulden moest worden opgenomen en nog meer uitgaven in verband met de structurele werkloosheid en minder nieuwe programma's —, slaagde de minister van Financiën er eindelijk in het kabinet er toe te brengen vast te stellen, dat het zo niet langer kon. De 1%-norm werd geboren, maar pas voor

²⁶ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1974-1975, pag. 5377.

de jaren 1977 t/m 1980. Het jaar 1976 moet daar volgens het kabinetsstandpunt nog buiten blijven. De vroegere meerjarenafspraken worden nu ineens „voorlopig” genoemd. Ze zijn echter nooit realistisch geweest, ook niet toen het „voorlopige” er nog niet aan was toegevoegd. Maar ze hebben wél veel verwachtingen gewekt.

Er wordt een financieringstekort voorzien van f 15 miljard. Door de progressieve woordvoerders werd de nadruk gelegd op een aantal plotselinge ontwikkelingen, die de oorzaak zouden zijn van de noodzaak tot heroverweging van het beleid: olie, aardgas, de bouw, de trendmatige produktiegroei, de conjunctuur, de sociale verzekering. „Allemaal oorzaken”, aldus minister *Duisenberg*, „van een nogal plotselinge verandering, die wel op termijn doorwerkt in onze economie”²⁷.

Verdoezeld wordt daarmee het feit, dat het beleid in ons land al sinds vele jaren moest vastlopen; dit geschrift roept enkele oorzaken daarvan in herinnering. Verdoezeld wordt daarmee dat de schier onuitputtelijke eisen die men ten behoeve van collectieve uitgaven wil stellen aan het nationaal produkt — waarvan al veel langer bekend was en door velen ter linkerzijde zelfs geëist werd, dat het veel minder zou blijven stijgen —, al jaren te hoog waren.

Niet te ontkennen valt, dat er nieuwe feiten zijn, die in de hele wereld ingrijpende wijzigingen met betrekking tot de mogelijkheden van economische groei tot gevolg hebben. Maar wie zou willen volhouden dat de thans wel uiterst urgent geworden noodzaak tot een gigantische ombuiging alleen voortkomt uit de pas bekend geworden cijfers, zou zich schuldig maken aan schoonpraten van een beleid dat verder is gegaan dan scherp op de snede balanceren. Die noodzaak bestond immers al veel langer, de aanzet tot realisering was door minister *Nelissen* gegeven, maar hij was volstrekt teruggebogen en in tegengestelde richting ontwikkeld door dit kabinet.

Als de helft van de artikelen, commentaren, studies enz. die thans aan de 1%-norm en de invulling ervan worden gewijd, in de laatste drie jaar aan dezelfde, toen reeds duidelijk bestaande problemen waren gewijd, was de publieke opinie beter gediend geweest en zou wellicht een mentaliteitswijziging tijdiger in gang zijn gezet.

De ontstaansgeschiedenis van de 1%-norm, de reacties daarop van sommige ministers en de houding daar tegenover van met name de PvdA maakten het nodig, dat de Kamer per motie-*Andriessen* vroeg om uiterlijk in februari 1976 een nota uit te brengen met de concrete beleidsvoornemens waartoe de ombuiging naar de 1%-norm zou nopen, alsmede om eventueel noodzakelijke wetsvoorstellen zo tijdig aan de Kamer voor te leggen, dat ze in 1977 kunnen functioneren. Tenslotte werd gevraagd in de nota een gemotiveerd oordeel uit te spreken, in hoeverre nog in de begroting 1976 beleidsombuigingen kunnen worden

²⁷ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1975-1976, pag. 202.

doorgevoerd in samenhang met het structurele beleid. Deze door de Kamer aanvaarde motie (met de stemmen van de CDA-fracties, de VVD, DS'70 en een aantal kleinere fracties) beoogde een nog verder uitstellen of verzwakken van de nu eindelijk ook door het kabinet erkende ombuigingsnoodzaak tegen te gaan.

Het betoog dat ik namens mijn fractie in oktober 1975 mocht houden, bevatte uiteraard een ondersteuning van een op ombuiging gericht beleid, met de ondertoon van „te weinig” en een boventoon van „te laat”.

ER IS WÈL EEN VOORGESCHIEDENIS

Dit verhaal heeft niet ten doel in te gaan op vragen als „hoeveel te weinig”, „hoe moet de invuloefening gebeuren” enz., omdat ik er slechts in wilde aantonen, dat de noodzaak om tot de vreselijk moeilijke en vol spanning zittende heroriëntering van ons collectieve voorzieningenbeleid niet uit de lucht is komen vallen. Er is wèl een voorgeschiedenis. Er is tijdig en gemotiveerd — zeker ook door onze fractie — publiekelijk gewaarschuwd.

In dit verband wordt vaak de tegenstelling aangehaald, dat bij de Algemene Beschouwingen bepaalde fractievoorzitters en financiële woordvoerders matiging bepleiten, terwijl bij de behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken de „vakspecialisten” naar voren treden met moties die toch weer de neiging hebben het uitgavenpeil omhoog te stuwen. Al heb ik zelf daarmee ook wel heel vaak moeite gehad en is deze voorstelling niet geheel onwaar, toch is dit een te simplistische voorstelling van zaken.

Voor zover er werkelijk tegenstellingen zouden zijn, doet dat niets af aan de ernst van de waarschuwingen met betrekking tot het totale uitgavenniveau. Maar bovendien is het niet onbegrijpelijk, dat in situaties waarin het totale niveau betwist wordt, fracties niet nalaten hun wensen te uiten als dan toch door de regering het door die fractie niet gewenste uitgavenniveau wordt aangehouden. Anders zouden zij delen van het beleid aan anderen overlaten en op die terreinen invloedloos aan de kant staan. Het gaat hier immers niet om uitgaven die op zichzelf verwerpelijk, onodig of zelfs schadelijk zijn. Fractieleden die instemden met de ernstige waarschuwingen van KVP-zijde omtrent het totale uitgavenniveau, weigerden na te laten over op zichzelf door de fractie juist geachte, geldkostende verdere wensen te spreken, wanneer anderen — bijv. politieke concurrenten met meer invloed in het kabinet — die beperking ook niet wilden opbrengen. Prioriteiten kunnen m.i. alleen maar met vrucht worden bediscussieerd binnen een geaccordeerde ruimte.

Ik ontken niet de problematiek die hier is aangeduid, maar ik meen wèl, dat dit — ook door de aard van de politieke verhoudingen bepaalde — verschijnsel geen afbrek doet aan de ernst en de geldigheid van de

gemotiveerde waarschuwingen die in de loop van de jaren door o.m. onze fractie zijn gegeven. Met z'n allen zijn we er echter niet in geslaagd die waarschuwingen waar te maken. De „schuld" mag thans niet volledig en zelfs niet grotendeels gelegd worden op de zich wijzigende wereldverhoudingen in economisch opzicht. Opiniemakende kringen in ons land hadden in een eerder stadium geen bezwaar om een „eilandpolitiek" te voeren en Nederlandse verhoudingen en „idealen" centraal te stellen.

Dr. T. de Vries, de man die als plaatsvervanger van *dr. P. Lieftinck* deel uitmaakt van de bestuursraad van het Internationale Monetaire Fonds in Washington, en vanuit die uitkijkpost de ontwikkeling van Nederland meer op afstand kan bekijken, sprak in een interview ook over de vraag in hoeverre de wereldrecessie de situatie bij ons heeft beïnvloed. Natuurlijk is dat het geval, aldus De Vries, „maar een groot deel van de problemen waar we mee zitten, is structureel — het begin ervan dateert al uit de eerste helft van de jaren zestig. En die zullen in alle duidelijkheid naar voren komen als de recessie zal zijn overwonnen." Verder zei hij: „Eigenlijk is iedereen het er over eens dat het zo niet verder ken. Er is al jarenlang een stijging van het aandeel van de collectieve lasten in de totale produktie van de Nederlandse economie, maar het stijgingstempo is de laatste paar jaar snel toegenomen en het aandeel is van minder dan 50 % in 1972 gekomen op halverwege de 55 en 60 %. Het is toch duidelijk, dat de overheid niet honderd procent van het nationaal inkomen kan uitgeven; er moet een zeker vrij beschikbaar inkomen voor de particulier overblijven." ²⁸

Dat het zo niet verder kon, was m.i. inderdaad al jarenlang de mening van alle Nederlanders die onbevangen en vanuit een eigen aanvoelen van de situatie over deze dingen nadachten. Dat deze conclusie in „de" politiek en door „de" publieke opiniemakers toch niet werd getrokken, is een zeer ernstige zaak. Daarover na te denken is mede de intentie van dit verhaal. Een verhaal dat ging over „waar het vandaan kwam", maar dat ook bedoelt de vraag te helpen beantwoorden: „waar gaan we heen?".

²⁸ NRC-Handelsblad, 13 maart 1976.

Boeken & brochures

Ontvangen publikaties

Ministers, ambtenaren en Kamerleden

„Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland”, door U. Rosenthal, M. van Schendelen en G. Scholten; uitg. Tjeenk Willink, Groningen; 1975; 218 pag.; f 30,—.

In deze bundel belichten de auteurs een aantal aspecten van de Nederlandse politiek in een periode van snelle veranderingen, zowel wat betreft de politieke en de bestuurlijke situatie, als ook ten aanzien van de wetenschappen die zich daarmee bezighouden. Zij pogen de verschijnselen zo onbevangen en objectief mogelijk waar te nemen en te beschrijven, en stellen een aantal kernproblemen aan de orde. Scholten, schrijvend over de rol van ministers en ambtenaren, zet zich af tegen het traditionele onderscheid tussen politiek en bestuur. Rosenthal bespreekt de politisering van het openbaar bestuur en de mede daardoor acuut geworden problematiek van de verhouding tussen politici en ambtenaren. Met Van Schendelen beziet hij hoe politiek en bestuur de status van de meest actieve participanten kunnen beïnvloeden. Vervolgens geeft Van Schendelen een overzicht van studies over de werking van parlementen, en biedt hij een aantal resultaten van eigen onderzoek aan. Deze beschrijven het toegenomen parlementair activisme, alsmede de Tweede Kamer als carrièrekanaal. Ten slotte komen ook

de ombudsman en adviescolleges aan de orde.

Democratie in Nederland

Door dr. J. van Putten; uitg. Het Spectrum, Utrecht; 1975; 285 pag.; f 9,50.

De schrijver, lector politicologie aan de VU te Amsterdam, probeert een schets te geven van de politieke structuur van Nederland, zoals een politicoloog daar tegen aan kijkt. Verder formuleert hij een voorstel voor democratisering van het staatsbestuur. Het boek is in tweeën gedeeld. In deel 1 komen na een kort historisch overzicht aan de orde: de politieke participatie door de staatsburgers, het kiesstelsel, de politieke partijen, de Staten-Generaal, de regering, de ambtenaren, de adviesorganen, politiek actieve groepen, enkele aspecten van het verschijnsel „economische macht” (waarbij de politieke rol van het al dan niet georganiseerde bedrijfsleven aandacht krijgt), communicatiemedia, en internationale vervlechtingen. Deel 2 — een programma — begint met een uitvoerige uiteenzetting over het verschijnsel democratie, waarin een eigen norm voor democratie wordt geformuleerd en de „meetbaarheid” van democratie (door middel van het vergelijken van machtsposities) aan de orde komt. Voorts wordt in dit deel de vraag gesteld naar mogelijkheden tot en grenzen van verdere democratisering, en wordt uiteen-

* De aankondigingen in deze rubriek zijn merendeels gebaseerd op samenvattingen en andere informatie van de kant van de uitgevers. Wij willen de lezers graag attent maken op de vele publikaties die ons worden toegezonden, maar zoals men zal begrijpen, ontbreekt ons de gelegenheid al deze boeken en brochures zelf te (laten) beoordelen. (Red.)

gezet welke interpretatie uiteenlopende politieke culturen — in het bijzonder de liberale en de socialistische — aan het begrip democratie hebben gegeven. Aan het slot bepleit de auteur een stelsel van functionele parlementaire decentralisatie, waarin tegemoet wordt gekomen aan een groot aantal bezwaren die momenteel tegen de werking van ons politiek bestel (kunnen) worden aangevoerd.

Gelijkheid en ongelijkheid

„Gelijkheid en ongelijkheid in Nederland - analyse en beleid”; onder redactie van J. van den Doel en A. Hoogerwerf; uitg. Samsom, Alphen ald Rijn; 1975; 312 pag.; f 35,40.

Deze bundel vraagt aandacht voor het beleid waarmee de maatschappelijke ongelijkheid zou kunnen worden verminderd. Dit vraagstuk, dat zowel de politieke als de wetenschappelijke ontwikkeling sterk beroerd heeft, staat opnieuw in het brandpunt van de belangstelling, met name in de maatschappijwetenschappen. In het eerste deel van de bundel worden de begrippen gelijkheid en ongelijkheid door een politicooloog en een psycholoog geanalyseerd (Hoogerwerf en Jaspars). In het tweede deel wordt de ongelijkheid in machtsstructuren vanuit economisch en politologisch perspectief behandeld (Van den Doel en Hoogerwerf). In het derde deel analyseren politicologen, economen, sociologen, juristen en beoefenaars van andere maatschappijwetenschappen het Nederlandse beleid op een aantal terreinen (De Galan, Hommes, Vervoort, Lambooy, Heijder, Dolman, Van Amersfoort en Welters). In deel 4 zet tenslotte een econoom (Vermaat) uiteen hoe de (on)gelijkheid kan worden gemeten.

De betwiste ondernemersfunctie

Publikatie nr. 10/11 in de reeks „Informatief” van de Stichting Maatschappij en Onderneming; Den Haag, 1975; 119

pag.; f 10,— per kalenderjaar, voor \pm 4 afleveringen.

Dit boekje bevat de teksten van een aantal inleidingen die op een „seminar” van de Stichting Bedrijfskunde werden gehouden over „De betwiste ondernemersfunctie”. De volgende auteurs behandelen de aangegeven onderwerpen: prof. dr. P. Kuin schrijft over „Het wezen der ideologieën”, prof. dr. J. H. van Stuijvenberg over „Opkomst en doordringing van de kapitalistische mentaliteit”; A. W. M. Teulings over „Marxistische kritiek en toekomstverwachting”, mr. E. Bloembergen over „Modern ondernemerschap vanuit een liberaal standpunt”, dr. P. H. van Gorkum over „Arbeiderszelfbestuur als alternatief”, prof. dr. J. Pen over „Democratisch-socialistische visie op de ondernemersfunctie”, dr. R. Huefing over „De onderneming, milieu en nieuwe schaarste”, en prof. dr. W. Albeda over „Wezen en toekomst van de sociale markthuishouding”.

Buitenlandse werknemers

„Marokkaanse arbeiders in Nederland”, door J. M. M. van Amersfoort en H. H. van der Wusten; uitg. Sociaal-Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam; 1975; 76 pag.; f 5,—.

Het Sociaal-Geografisch Instituut van de Amsterdamse Universiteit opent met dit boekje een publikatiereeks die beoogt manuscripten in omloop te brengen die niet reeds in andere vorm zijn gepubliceerd en die toch een wijdere bekendheid verdienen. In het cursusjaar 1972-1973 heeft een werkgroep van stafleden en doctoraalstudenten van genoemd instituut onder leiding van beide auteurs een onderzoek ingesteld naar de effecten van de „gastarbeid” op de Marokkaanse arbeiders in Nederland. De ministeries van CRM en Sociale Zaken droegen de kosten van het onderzoek en van de publikatie. Geconcludeerd wordt dat de Marokkaanse arbeiders in Nederland beant-

woorden aan het stereotiepe beeld van de buitenlandse werknemer. Hun opleidingsniveau is gering, het werk dat zij verrichten eenvoudig en laag betaald. Zij leven, ook fysiek-ruimtelijk gezien, in vele gevallen terzijde van de samenleving, en blijven georiënteerd op Marokko. Scholing en nuttige industriële ervaring doen zij slechts in bescheiden mate op. Hun huisvestings-situatie is gedifferentieerd. Het perspectief van blijven of terugkeren is voor de meesten onzeker en wordt bij een langere verblijfsduur niet duidelijker. De auteurs doen een aantal aanbevelingen, met name gericht op: a) de opheffing van tekorten in de Nederlandse omgeving en de stimulering van moderniseringsprocessen, en b) het scheppen van reële mogelijkheden tot terugkeer.

Overheid en kunst

„Overheid en kunst in Nederland”, door dr. E. Boekman; uitg. Bijleveld, Utrecht; 1975; 218 pag.; f 17,50.

Dit boek, een herdruk van de dissertatie van dr. Boekman uit 1939, kwam tot stand op initiatief van de Raad voor de Kunst, met financiële medewerking van het ministerie van CRM. Dr. Boekman was o.a. wethouder van Onderwijs en Kunstzaken in Amsterdam; hij stierf in 1940. In een „Ten geleide” schrijft H. J. Michaël, medewerker van CRM, dat dit proefschrift ook thans nog zeer leerzaam is voor wie zich op enigerlei wijze met het kunstbeleid van de overheid bezighoudt. Het is helder van taal, evenwichtig van bouw, en behandelt een belangrijk onderwerp. Het is bovendien baanbrekend, want wie had ooit tevoren een reconstructie van het kunstbeleid der overheid beproefd? Boekman toonde een waardevolle visie op de toekomst van de kunstbevordering, zoals blijkt uit het laatste hoofdstuk, „Perspectieven”. Begrijpelijkerwijs vertoont het boek ook onvolkomenheden. De auteur heeft geen om-

schrijving gegeven van het door hem gehanteerde begrip overheid. De kerkelijke en militaire overheden in Nederland betreft hij niet in zijn beschouwingen, wel de wereldlijke. Doordat hij niet handelt over de Bataafse tijd, en zijn relaas aanvangt bij het begin van de tweede helft van de 19e eeuw, zou de indruk kunnen worden gewekt, dat er in de eerste helft van die eeuw en daarvoor door de overheid niets aan kunst is gedaan. Michaël schreef daarom een inleidend hoofdstuk over overheid en kunst van de 16e eeuw tot het midden van de 19e eeuw.

Vijftig jaar Sowjetunie

Door H. H. Vleesenbeek; uitg. Universitaire Pers Rotterdam; 1975; 121 pag.; f 19,50.

De auteur geeft een historisch overzicht van het ontstaan en de groei van de eerste communistische natie: Rusland in de 19e eeuw, het jaar 1917 en de burgeroorlog, de Sowjetunie gedurende het interbellum (1921-1944), tijdens de Tweede Wereldoorlog, en na 1945. De communistische omwenteling die in 1917 plaatsvond, luidde een periode in de wereldgeschiedenis in die tot vandaag toe gekenmerkt wordt door problemen die verband houden met de confrontatie van twee verschillende politiek-economische systemen. De Oktoberrevolutie van 1917 was voor de Russen het begin van een tijdperk waarin het land onder onmenselijke omstandigheden omgevormd werd tot een grote industriële macht. Na Stalins dood in 1953 werd door Chroesjtsjov voorzichtig een begin gemaakt met de bevrijding van het Russische volk. Zijn opvolgers moesten ervaren dat vrijheid een goed is waarvoor geen waterdicht systeem van planning, beheer en controle bestaat. Zolang de leiders in het Kremlin moeite doen om de ontstane liberale tendenties meester te worden, moet de Russische revolutie helaas onvoltooid worden genoemd, aldus de schrijver.

publicaties CDA-instituten

Inflatie

„Inflatie als politiek probleem”
rapport van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU
38 pag.; f 4,25

Welzijnsbeleid voor ouderen

beschouwingen over bejaardenbeleid,
plus conclusies CDA-studiedag
publicatie van de wetenschappelijke instituten
78 pag.; f 5,90

Grondpolitiek

„Grondeigendom en grondbeheer -
een opdracht voor individu en gemeenschap”
rapport van de wetenschappelijke instituten
2e druk; 30 pag.; f 3,75

Plichten en perspectieven

Aanzet voor een profielschets
van het CDA
brochure van de wetenschappelijke instituten
2e druk; 34 pag.; f 3,90
alle prijzen inclusief verzendkosten

Bestellingen:

- giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag

Politiek Overzicht

archief van de Nederlandse politiek

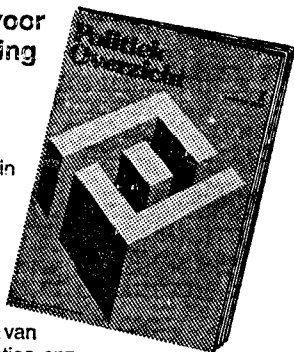
gezamenlijke uitgave van het Centrum voor
Staatkundige Vorming, de Kuypersstichting
en de Savornin-Lohmanstichting;
verschijnt 11 x per jaar.

Politiek Overzicht is het enige Nederlandse blad in
zijn soort, dat maandelijks in handzame, beknopte vorm
verslag doet van het politieke gebeuren in ons land
en over de hoofdzaken van de internationale politiek.
Het bevat alleen "feiten en cijfers", geen commentaar.

Politiek Overzicht biedt feitelijke informatie,
gerangschikt per terrein, over handelingen en uitspraken van
regering, parlement, partijen, maatschappelijke organisaties, enz.
Ook geeft het blad officiële cijfers over werkgelegenheid, prijzen, woningbouw e.d.
Bovendien worden de belangrijkste politieke "stukken" letterlijk afgedrukt.

Elk nummer van **Politiek Overzicht** bevat een inhoudsopgave, elke jaargang een
register.

Kortom, **Politiek Overzicht** betekent voor de gebruiker een handig eigen archief.



Opgaven abonnementen - f 25,— per jaar - en aanvragen proefnummers:

1) telefonisch: (070) 653934*

2) schriftelijk (in open enveloppe zonder postzegel) aan:

Centrum voor Staatkundige Vorming, Antwoordnummer 1459, Den Haag 2090

5e jaargang
mei/juni 1976

3 Politiek perspectief

In dit nummer:

N. S. Blans

Het thema „gelijke kansen” in de Contourennota

W. G. van Velzen

Wederkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie

C. J. Snijders

Een Open School

P. H. A. Klep

Visieprogram NKV: zwanezang of toekomstbelang?

A. M. Dierick

Twee rapporten over de Europese Unie

Documentatie

Boeken & brochures

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatkundige Vorming

Politiek perspectief

mei/juni 1976

5e jaargang, nr. 3

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 30e jaargang)

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

Redactie

Mr. Frank A. Bibo, H. G. Cloudt, m.
J. Chr. G. Fijen, mr. J. B. A. Hoyinc

Kopij

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

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 27,- 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, Den Haag; tel. (070)
65 39 34 *

Druk

Corn. Paap, Spui 165, Den Haag
tel. (070) 46 92 51 *

Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Drs. N. S. Blans

3 Het thema „gelijke kansen” in de Contourennota

Drs. W. G. van Velzen

18 Wekerkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie

Drs. C. J. Snijders

32 Een Open School

Drs. P. H. A. Klep

44 Visieprogram NKV: zwanezang of toekomstbelang?

Drs. A. M. Dierick

51 Twee rapporten over de Europese Unie

Documentatie

61 Manifest van de Europese christen-democraten

71 Verklaring KVP-fractie inzake de vrijheid van onderwijs

Boeken & brochures

G. H. C. Halleen

75 (On)macht van het parlement (prof. dr. H. Daalder e.a.: „Parlement en politieke besluitvorming in Nederland”)

Th. J. C. Ewalds

76 Woonnood - welzijnsnood (dr. C. D. Saal (red.))

78 Ontvangen publikaties

(zie ook de mededelingen op pag. 2)

Zoals de lezer weet, hebben we in het vorige nummer plaats ingeruimd voor twee uitvoerige beschouwingen over actuele onderwerpen, nl. de abortuswetgeving en het beleid inzake de overheidsuitgaven. Wij meenden daaraan voorrang te moeten geven, hoewel het gevolg was dat we enkele andere artikelen pas in dit nummer zouden kunnen publiceren. Gezien de onderwerpen van de bijdragen in dit nummer leek ons dat verantwoord, al zijn we ons er van bewust dat uitstel van publikatie vooral voor de auteurs niet prettig is. Een tweemaandelijks tijdschrift biedt echter helaas geen mogelijkheden om dergelijke problemen te ondervangen.

Van de artikelen in dit nummer sluiten er drie aan op het themanummer „Ontwikkelingen in het onderwijs” (januari-februari). Dat dit themanummer, waarvoor we te veel kopij hadden ontvangen, nog een vervolg zou krijgen, is indertijd reeds meegedeeld. (Red.).

Het thema „gelijke kansen” in de Contourennota

N. S. Blans*

Het uitgangspunt van een grotere gelijkheid van kansen voor kansarmen — een van de belangrijkste hoekstenen waarop de *contouren van een toekomstig onderwijsbestel* zijn opgetrokken — werpt als vanzelf de vraag op naar de relatie tussen onderwijs en maatschappij. Men zou mogen verwachten dat een nota die voorstellen tot ingrijpende verandering van het Nederlandse onderwijsstelsel in de nabije toekomst ter discussie stelt, eveneens het maatschappelijk verschijnsel *onderwijs* nader verklaart. Onderwijs kan immers niet losgemaakt worden van het sociaal systeem — de maatschappij — waarin het functioneert. Doelstellingen en functies van het onderwijs worden dan ook mede bepaald door de maatschappij of de samenleving.¹

Hoewel ook de Contourennota in het eerste hoofdstuk van deel I de maatschappelijke bepaaldheid van de onderwijsdoelstellingen bevestigt, waar de nota stelt dat „de verschuivingen in de doelstellingen, en daarmee in de opzet en de inhoud van het onderwijs (—) in sterke mate (worden) bepaald door de mogelijkheden, behoeften en opvattingen die er in een samenleving of in bepaalde delen van die samenleving bestaan”², gaat zij voorbij aan het geven van een nadere uiteenzetting van de culturele en sociaal-economische achtergronden van de veranderingen die zich in de samenleving en daarmee ook in het onderwijsstelsel sinds het begin van de vorige eeuw hebben voltrokken en die met name de in de nota gesignaleerde drie tendensen in de veranderingen in het onderwijs zouden kunnen verklaren.³

* Drs. Blans, socioloog, is directiesecretaris van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs. Dit artikel is een voorstudie voor een onderdeel van het door de Nederlandse Katholieke Schoolraad te publiceren commentaar op de discussienota „Contouren van een toekomstig onderwijsbestel”. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze bijdrage berust bij de auteur.

In het themanummer „Ontwikkelingen in het onderwijs” (Politiek perspectief, januari-februari 1976) heeft prof. drs. D. B. P. Kallen reeds sociaal-economische kanttekeningen bij de Contourennota geplaatst. Inmiddels is onder de titel „Samen verantwoordelijk voor het onderwijs” ook een uitvoerig commentaar van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU op deze nota verschenen.

Het thema „gelijke kansen” komt ook aan de orde in het recente rapport „Wederkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie” van het Centrum voor Staatkundige Vorming. Zie het artikel van drs. W. G. van Velzen in dit nummer. (Red.).

¹ J. A. van Kemenade: „De katholieken en hun onderwijs”; Meppel, 1968; hfdst. 1: „Een sociologische benadering van het onderwijs”.

² Contourennota, pag. 7.

³ Cfr. M. A. J. M. Matthijssen: „Klasseonderwijs”, Deventer, 1971; en C. E. Vervoort: „Onderwijs en maatschappij”, Nijmegen, 1975.

De behoeften van en de mogelijkheden in de samenleving aan vorming en opleiding naar omvang, aard en niveau zijn onlosmakelijk verbonden met de in de samenleving gehuldigde opvattingen over de inrichting van die samenleving. Wanneer de ontplooiing van verschillende menselijke eigenschappen volgens de Contourennota afhankelijk is van de maatschappelijke waardering voor die eigenschappen, welke wordt uitgedrukt in inkomen en macht en daardoor de belangstelling van ouders en leerlingen voor bepaalde schoolprestaties in hoge mate bepaalt⁴, wordt daarmee het primaat van de in de samenleving vigerende doelstellingen en verwachtingen geïndiceerd.

De Contourennota verzuimt echter er op te wijzen dat de verruiming van de mogelijkheden voor individuele ontplooiing en de bevordering van gelijke kansen op onderwijs en vorming daartoe afhankelijk is van de mate waarin de samenleving de verwezenlijking van deze idealen mogelijk maakt. Met andere woorden — nl. die van *Vervoort* —: „Los van de maatschappelijke context waarbinnen het (onderwijs) functioneert, worden hervormingsvoorstellen op het onderwijs losgelaten die vaak op zichzelf uiterst redelijk lijken, maar die voor hun realisering bepaalde structurele condities behoeven, waaraan onvoldoende of in het geheel niet voldaan is”⁵. En hierover zwijgt de nota.

Natuurlijk kan niet ontkend worden, dat ook het onderwijs op zijn beurt de samenleving beïnvloedt. Wanneer de Contourennota evenwel stelt dat het onderwijs een belangrijke bijdrage kan leveren aan nieuwe maatschappelijke verhoudingen en (daardoor) aan meer gelijkwaardigheid in de samenleving, dan mag de bezinning daarop zich niet beperken tot de veranderingen die daartoe in het onderwijs noodzakelijk zijn, maar zal ook — en dit zal uit het voorgaande duidelijk zijn geworden — bezinning moeten plaatshebben op de bestaande dan wel gewenste veranderingen in de samenleving als zodanig. Dit te meer omdat de Contourennota te veel de indruk wekt als zou het onderwijs zich moeten aanpassen aan gewijzigde en gewenste maatschappelijke omstandigheden en behoeften. Veel indringender daarentegen lijkt de vraag, waardoor en in welk opzicht maatschappelijke veranderingen in omvang en tempo toenemen en voorts — nog wezenlijker — hoe deze zijn te waarderen.⁶

Tegen de achtergrond van vorenstaande opmerkingen over de interdependentie van onderwijs en samenleving moet o.i. het ideaal van gelijke kansen in de nota nader worden gezien.

ONDERSCHEIDINGEN VAN HET BEGRIP

In „*Kansen op onderwijs*” wordt het begrip *gelijke kansen* benaderd

⁴ Contourennota, pag. 6.

⁵ Vervoort, a.w., pag. 70.

⁶ Contourennota, pag. 8.

zowel vanuit het individu als vanuit de maatschappij: „Het individuele aspect van het begrip gelijkheid van kansen heeft betrekking op de bevordering van de individuele mobiliteit in het onderwijs; het maatschappelijk aspect op de vraag of grotere gelijkheid in het onderwijs bijdraagt tot vermeerdering van gelijkheid in de maatschappij”⁷.

De onderzoekers die bovengenoemde studie hebben ondernomen, hebben getracht aan de hand van een historisch overzicht te laten zien, hoe het huidige schoolwezen zich in ons land heeft ontwikkeld en welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben gehad voor het begrip (on)gelijkheid van kansen. Zij komen daarbij tot de conclusie dat sinds 1850 een verschuiving is opgetreden: aanvankelijk lag in het onderwijs het accent op de mogelijkheden van individuele personen om hogerop te komen, terwijl de laatste tijd meer en meer de klemtoon komt te liggen op gelijkheid in de maatschappij. De studie maakt — duidelijker dan in de Contourennota het geval is — een onderscheid tussen een drietal concepties van het begrip „gelijkheid van kansen”, t.w.:

- gelijke kansen voor gelijk begaafden;
- gelijkheid van onderwijsresultaten;
- gelijke kansen op ontplooiing.

Deze drie concepties vinden wij — zij het in andere bewoordingen — ook terug bij *Matthijssen*, wanneer hij spreekt over „gelijke kansen naar intellectueel begaafdheidsniveau, gelijke startmogelijkheden door positieve discriminatie en gelijkwaardigheid van verschillendsoortige begaafdheden”⁸.

„Kansen op onderwijs” komt tot de conclusie, dat het niet mogelijk is om op basis van de drie onderscheiden concepten van „gelijkheid van kansen” de grootte van de gelijkheid of ongelijkheid in het onderwijs voor de jaren zeventig vrij nauwkeurig aan te geven. Daarvoor ontbreken te veel gegevens, en laten zij zich te moeilijk meten. De meeste onderzoekingen, waarop veel uitspraken worden gebaseerd, dateren uit de jaren zestig. Eigenlijk valt alleen iets met zekerheid te zeggen over de deelnamecijfers naar geslacht: de achterstand van vrouwen in deelname aan onderwijs staat onomstotelijk vast. Deze uitspraak roept enige twijfels op ten aanzien van het werkelijkheidsgehalte van de in de Contourennota weergegeven cijfers rond de ongelijke deelname aan het onderwijs.

Opvallend is evenwel, dat — vergeleken met de Contourennota — noch in „Kansen op onderwijs” noch door *Matthijssen* uitdrukkelijk gesproken wordt van nog een tweetal andere concepties van gelijke kansen: in de eerste plaats de (verruiming van) kansen op deelname aan onder-

⁷ W. A. W. van Walstijn e.a.: „Kansen op onderwijs”, een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs; uitg. Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Den Haag, 1975; pag. 12.

⁸ M. A. J. M. Matthijssen: „Sociale ongelijkheid van onderwijskansen; vijf interpretaties van sociale werkelijkheid”, in: „Sociologische Gids”, 1975, nr. 6.

wijsvoorzieningen voor verschillende individuen of sociale groepen⁹; ten tweede kan onder gelijkheid van kansen ook worden verstaan een grotere gelijkheid van maatschappelijke kansen¹⁰.

Het lijkt ons zinvol bij de hierna volgende bespreking van het begrip gelijke kansen in de Contourennota uit te gaan van vijf betekenissen die aan dit begrip kunnen worden gegeven en die hier puntsgewijs worden aangeduid, nl. gelijke kansen:

1. voor *gelijk begaafden*: de nadruk ligt op intellectuele begaafdheid;
2. ten aanzien van *onderwijsresultaten*: de nadruk ligt op de vrijheid van ontplooiingsmogelijkheden in het onderwijs;
3. op *individuele ontplooiing*: de nadruk ligt op de vrijheid van ontplooiingsmogelijkheden in het onderwijs;
4. op *deelname aan onderwijsvoorzieningen*: de nadruk ligt op toegang tot verschillende niveaus van onderwijs;
5. op *maatschappelijke mogelijkheden*: de nadruk ligt op gelijkwaardige mogelijkheden in de maatschappij.

1. GELIJKE KANSEN VOOR GELIJK BEGAAFDEN

De Contourennota constateert dat de ongelijke deelname aan het onderwijs onder meer te verklaren is door verschillen in begaafdheid van de leerlingen en in erfelijke aanleg¹¹. De nota signaleert in dit verband „het gevaar van een toenemende sociale ongelijkheid tussen mensen met een verschillende begaafdheid op opleidingsniveau”¹², maar komt niet toe aan het voldoende wegen van de mogelijke risico's die volgens de bewindslieden aan dit maatschappelijk gevaar verbonden zijn. In „Kansen op onderwijs” wordt geconcludeerd, „dat het begrip gelijkheid van kansen voor gelijkbegaafden uitsluitend betekenis heeft voor de individuele mobiliteit: het begrip krijgt geen betekenis — integendeel — voor vermeerdering van de gelijkheid van posities in de maatschappij. Daarentegen vergroot het weer wel de gelijkheid in uitgangspunten van personen”¹³. Volgens Matthijssen gaat het hier om het vraagstuk, „welke middelen kunnen worden aangewend om het intellectuele potentieel aan hoger begaafden in de lagere sociale milieus op te sporen en te activeren”, en hij komt tot de conclusie: „In deze interpretatie (van gelijke onderwijskansen) worden de grondslagen van het bestaande onderwijssysteem inderdaad in geen enkel opzicht ter discussie gesteld”¹⁴.

Van het gevaar van een *brave new world*, dat, naar de Contourennota

⁹ Contourennota, pag. 12.

¹⁰ *Ib.*, pag. 8.

¹¹ *Ib.*, pag. 9-10.

¹² *Ib.*, pag. 12.

¹³ Kansen op onderwijs, a.w., pag. 14.

¹⁴ Matthijssen, „Sociale ongelijkheid van onderwijskansen”, a.a.

vreest, in deze samenleving een nieuwe en nog scherpere sociale tegenstelling zal oproepen, kan eerst dan sprake zijn wanneer de fundamentele ongelijkheid van mensen qua aanleg, begaafdheden en behoeften — een ongelijkheid waarmee de Contourennota o.i. onvoldoende rekening houdt — maatschappelijk wordt bevestigd. Met andere woorden: het gevaar is niet gelegen in de nu eenmaal bestaande ongelijkheden in begaafdheden, talenten en behoeften¹⁵, die worden uitgedrukt in een verschillend opleidingsniveau, maar in de eenzijdige maatschappelijke waardering daarvan, zoals die in onze tijd tot uitdrukking komt in inkomen, macht en prestige, en die inderdaad kan leiden tot het ontstaan van nieuwe sociale ongelijkheid, gekenmerkt door een op intelligentie (c.q. scholing) gebaseerde klassen-indeling¹⁶.

2. GELIJKE KANSEN TEN AANZIEN VAN ONDERWIJSRESULTATEN

De nota constateert dat „verschillen in schoolloopbaan en schoolsucces althans ten dele een gevolg zijn van verschillen in erfelijke aanleg”, maar zij acht het „evenzeer duidelijk, dat er vanaf de eerste dag van iemands leven grote verschillen bestaan in de omgeving (*bedoeld zal zijn: milieu*) waarin kinderen opgroeien”. Zonder enige bewijsvoering volgt dan de conclusie: „Veranderingen in deze omgeving kunnen tot duidelijke verbeteringen van de schoolgeschiktheid leiden”¹⁷. *Emmerij* heeft echter op grond van door hem ingestelde onderzoeken aangetoond dat zowel genetische als gezins- en milieufactoren ongeveer gelijkelijk de waargenomen variaties in schoolresultaten verklaren¹⁸. De Contourennota maakt bovendien niet duidelijk welke veranderingen in de omgeving bedoeld worden: „De nota geeft”, aldus *VBS-post*, „in het geheel niet aan welke middelen zij denkt te hanteren om een directe milieubeïnvloeding ten gunste van de schoolgeschiktheid van kinderen te bewerkstelligen”¹⁹.

Het is algemeen bekend dat compensatie- en activeringsprogramma's — ook Matthijssen wijst daar nog eens op²⁰ — niet aan de daaraan gestelde verwachtingen hebben beantwoord. De constatering van de Contourennota: „Bovendien houdt de school veelal te weinig rekening met (die) verschillen in de opvoeding en de sociale achtergrond van de leerlingen”²¹, is op zichzelf juist, maar verzuimd wordt te vermelden dat hierin tevens oorzaken gelegen zijn waarom met name activerings-

¹⁵ Cfr. G. D. de Groot en A. A. J. van Peet: „Verschillen in intelligentie”, in: „Natuur en Techniek”, november 1974.

¹⁶ Kansen op onderwijs, a.w., pag. 80.

¹⁷ Contourennota, pag. 10.

¹⁸ L. Emmerij: „Kosten en baten in het onderwijs”, in: „Weekblad voor Leraren”, december 1975, pag. 832.

¹⁹ *VBS-post*, oktober 1975.

²⁰ Matthijssen, „Sociale ongelijkheid van onderwijskansen”, a.a.

²¹ Contourennota, pag. 10.

programma's tot mislukken gedoemd waren. Matthijssen zegt hierover: „De eerste (oorzaak) is dat de verschillen in gezinssituatie tussen middelbare en lagere sociale milieus veel te diepe wortels hebben om deze met aangepaste programma's te kunnen compenseren”.

De tweede oorzaak is treffend verwoord door *Van Kemenade*: „Al deze onderzoeken, theorieën en beleidsmaatregelen lossen namelijk het probleem van de sociale ongelijkheid als zodanig niet op. Integendeel, ze gaan zelfs veelal impliciet uit van de wenselijkheid of de legitimiteit van de bestaande sociale ongelijkheid op basis van kennis en kunde en dragen er in feite toe bij om deze sociale stratificatie op basis van cognitieve en technische criteria te perfectioneren. In al deze onderzoeken staat immers de vraag centraal hoe de actuele of potentiële begaafdheid, en dat is bijna altijd de begaafdheid in de cognitieve, intellectuele sfeer, het best kan worden ontdekt, ontwikkeld en in passende onderwijsvormen kan worden geoptimaliseerd.”²²

In „Kansen op onderwijs” wordt er voorts op gewezen dat de gelijkheid van onderwijsresultaten gevolgen kan hebben voor de individuele mobiliteit in het onderwijs: „De inspanning is er op gericht ieder tot een zo hoog mogelijk onderwijsniveau te brengen, ieder ook een zo gelijk mogelijk onderwijspakket mee te geven, waardoor de uitgangspunten bij intrede in de maatschappij gelijk zijn. De hoop is er tevens op gevestigd, dat daardoor de mogelijkheden om bepaalde posities te verwerven gelijk zijn. De discrepantie die in toenemende mate kan ontstaan tussen onderwijs en werkgelegenheidsniveau, zal er op den duur toe kunnen leiden dat onderwijs niet meer het criterium is op grond waarvan maatschappelijke posities worden toegewezen.”²³

Het is merkwaardig, dat de huidige bewindslieden in hun nota zo gemakkelijk heenglijden over de voor de groepen uit de lagere sociale milieus aanwezige mogelijkheden op gelijke kansen ten aanzien van onderwijsresultaten (cfr. de *Mammoetwet*).

3. GELIJKE KANSEN OP INDIVIDUELE ONTPLOOIING

„De rode draad die in de nota duidelijk te bespeuren valt, is dat het toekomstige onderwijsbeleid zich vooral moet richten op het verbeteren van de ontplooiingsmogelijkheden voor verschillende begaafdheden en op het verbeteren van de mondigheid en de maatschappelijke weerbaarheid van allen, ongeacht hun begaafdheden”, aldus het *Katholiek Schoolblad*²⁴.

De Contourennota signaleert aanzienlijke verschillen in de mate waarin de beschikbare talenten door het onderwijs tot ontplooiing worden

²² Geciteerd door Matthijssen in „Sociale ongelijkheid van onderwijskansen”, a.a.

²³ Kansen op onderwijs, a.w., pag. 17.

²⁴ Katholiek Schoolblad, 21 juni 1975.

gebracht. De verklaring hiervoor ligt volgens de nota enerzijds in de verschillen in begaafdheid van de leerlingen en anderzijds (in sterke mate) in sociale en economische omstandigheden en in de wijze waarop de school daarop inspeelt. De conclusie die hieruit wordt getrokken is, dat lang niet iedereen gelijke kansen op onderwijs of gelijke mogelijkheden in het onderwijs heeft²⁵. De nota verstaat hierbij onder gelijke mogelijkheden, dat elke individuele leerling zijn persoonlijkheid naar aanleg, belangstelling en bekwaamheid kan ontplooien, d.w.z. dat het onderwijs aan tempo, niveau en werkwijze van iedere individuele leerling aangepast moet zijn, voor zover dit tenminste binnen het totale aanbod van onderwijsleersituaties in een school mogelijk is. Dit zal zowel voor de begaafden als voor de zwakken op allerlei uiteenlopende gebieden moeten gelden. Gelijkheid van kansen sluit ongelijkheid van resultaten zeker niet uit. De leerlingen moeten echter de kans krijgen om zich in gelijke vrijheid naar eigen begaafdheid te kunnen ontwikkelen²⁶.

In deze omschrijving gaat het vooral om de mogelijkheden voor ieder om tot individuele zelfontplooiing te komen. Wanneer de nota spreekt over de verbetering van ontplooiingsmogelijkheden voor verschillende begaafdheden en de maatschappelijke weerbaarheid van allen, ongeacht hun begaafdheid, dan is daarmee nog niet gezegd dat gelijke kansen op zich genomen voor allen ook een even grote ontplooiingsmogelijkheid inhouden. Aan de realisering hiervan zijn evenwel grote consequenties verbonden. In dit verband merkt Matthijssen op: „Verscheidene Nederlandse sociologen hebben er op gewezen dat een noodzakelijke consequentie van deze definitie van sociale gelijkheid van onderwijskansen is de acceptatie van gelijkwaardigheid van meerdere cultuurmodellen, d.w.z. gelijke ontwikkelingskansen voor meerdere sociale of culturele waarden, en van gelijke erkenning van deze waarden en talenten bij de maatschappelijke verdeling van bezit en macht. Dit betekent onder meer het prijsgeven van de opvatting, dat andere motivaties, andere waardenoriëntaties en ook andere taalvaardigheid van kinderen uit arbeidersmilieus, vergeleken met die van kinderen uit niet-arbeidersmilieus, als achterstand wordt gedefinieerd. De realisering van deze derde interpretatie van gelijke kansen vereist een radicale omwenteling van het onderwijssysteem, (maar) de realiseerbaarheid van deze gelijkheidsdefinitie is zeer twijfelachtig.”²⁷

Wij onderkennen de beperkte realiseringkansen van dit gelijkheidsideaal, aangezien hier een groot spanningsveld ligt tussen enerzijds persoonlijke behoeften en interesses en anderzijds de maatschappelijke werkelijkheid, die nu eenmaal bepaalde eisen ten aanzien van opleiding en vorming stelt. Daarenboven zou maatschappelijke honorering van subculturen tot onnodige nieuwe sociale tegenstellingen kunnen leiden.

²⁵ Contourennota, pag. 9.

²⁶ *Ib.*, pag. 50-51.

²⁷ Matthijssen, „Sociale ongelijkheid van onderwijskansen”, a.a

De Contourennota constateert terecht, dat het onderwijs tot nog toe (uitzonderingen daargelaten) te eenzijdig gericht is op intellectuele kennis en vaardigheden en geen gelijke ontplooiingskansen biedt voor andere, uiteenlopende begaafdheden, zoals creatieve, expressieve en sociale vaardigheden, overeenkomstig eigen aanleg en belangstelling²⁸. De nota stelt echter eveneens vast, dat de positie die men in de maatschappij inneemt en de macht die men op grond daarvan heeft, in toenemende mate worden bepaald door kennis en opleiding²⁹, en dat naarmate meer onderwijs wordt gevogld, de voorwaarden die op het vlak van kennis, inzicht en vaardigheden worden gesteld, zwaarder gaan wegen³⁰.

De kern van het probleem is o.i. gelegen in de vraag in hoeverre het doel van het onderwijs als „een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen”³¹, zich verdraagt met de eveneens in de nota vermelde objectieve prestatiemetingen, de selectie-eisen en de behoeften en mogelijkheden van de arbeidsmarkt. De rol van de school als een instituut voor welzijnsvoorziening moet ons inziens dan ook niet worden overtrokken.

Matthijssen stelt als minimumvoorwaarde voor de realisering van gelijke kansen voor iedereen, dat in iedere leerling minstens evenveel geld, tijd en energie geïnvesteerd wordt om zichzelf te kunnen ontwikkelen. Zolang dit uitgangspunt niet consequent gehanteerd wordt, is elke actie voor gelijke kansen een nobel zelfbedrog, zo meent hij³². Daarnaast kan evenwel niet worden voorbijgegaan aan de nu eenmaal bestaande, grotendeels erfelijk bepaalde intelligentieverschillen en de eenzijdige waardering die in onze samenleving aan intellectuele prestaties gegeven wordt. Wij staan dan ook achter de opvatting van *De Groot* en *Van Peet*, dat de belangrijke vraag waarvoor wij staan is, hoe wij andere waarden en menselijke kwaliteiten dan de met intelligentie en prestaties samenhangende systematisch kunnen versterken. Deze auteurs opteren voor een nieuwe waardenleer, waarin onder meer tot uiting zou moeten komen dat de waarde van een mens niet afhangt van wat hij heeft gepresteerd, maar wat hij er — gegeven zijn mogelijkheden — van heeft gemaakt³³.

Op grond van deze visie onderschrijven wij dan ook de uitspraak van een in 1975 verschenen *OESO*-rapport, dat gelijkheid in het onderwijs moet betekenen dat voor de minst begunstigde kinderen er *meer* en

²⁸ Contourennota, pag. 13.

²⁹ *Ib.*, pag. 8.

³⁰ *Ib.*, pag. 16.

³¹ *Ib.*, pag. 20.

³² Matthijssen, „Klasseonderwijs”, a.w., pag. 203-204.

³³ *De Groot* en *Van Peet*, a.a.

andersoortige voorzieningen worden getroffen en niet evenveel en gelijksoortige als voor de anderen³⁴. Met andere woorden: niet zozeer gelijke kansen als wel *vermeerdering* van kansen zal het uitgangspunt moeten zijn voor een onderwijspolitiek die in de kansarme leerlingen meer tijd, geld en mankracht investeert, in de hoop dat het thans nog bestaande verschil in maatschappelijke waardering van manuele, creatieve en sociale vaardigheden enerzijds en van cognitieve vaardigheden anderzijds, wordt verkleind en hopelijk op den duur verdwijnt.

4. GELIJKE KANSEN OP DEELNAME AAN ONDERWIJSVOORZIENINGEN

„De grondgedachte van het discussieplan — betere kansen voor alle kinderen, ongeacht talent en afkomst, op het meest geschikte onderwijs — verdient grote waardering”, zo schreef *Het Vaderland*³⁵. Een waarderend woord dat wij graag onderschrijven.

De nota signaleert aanzienlijke verschillen in de deelname aan onderwijsvoorzieningen, zowel tussen de onderscheiden milieus als tussen jongens en meisjes. De conclusie is dan ook dat lang niet iedereen gelijke kansen op onderwijs heeft: „Verskil in deelname-percentages aan onderwijs is blijkbaar in sterke mate het gevolg van een traditioneel cultuurpatroon en een daarbij aansluitende inrichting van onze samenleving en ons onderwijs, waardoor bepaalde groepen worden achtergesteld”³⁶.

De ongelijke deelname aan het onderwijs manifesteert zich vooral bij de overgang van het lager onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Dat veelal niet alleen de geschiktheid doorslaggevend is voor de schoolkeuze, maar ook sociale factoren als onbekendheid met de mogelijkheden, opvattingen over het werk, de rol van de vrouw e.d., is als verklaringsgrond op zich juist, maar niet volledig. Ook financiële factoren en het ontbreken van toekomstverwachtingen kunnen er toe leiden, dat „veel meisjes en veel leerlingen uit arbeidersgezinnen daardoor niet kiezen voor die schooltypen, waarvoor ze geschikt zouden zijn en dat heeft eveneens grote invloed op hun ontwikkelingsmogelijkheden en hun maatschappelijke kansen”³⁷.

De nota wijst er vervolgens op dat pas in de laatste 10 tot 15 jaar er enige verbetering in de resultaten van het streven naar meer gelijkheid van kansen in het onderwijs (bedoeld wordt: grotere deelname aan het vervolgonderwijs) lijkt op te treden. De verzuchting: „Ondanks veranderingen in het onderwijs blijkt de ongelijkheid in onderwijskansen

³⁴ „Education and working life in modern society”, rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling; aangehaald in „Uitleg”, 1975, nr. 425, pag. 15.

³⁵ Het Vaderland, 19 juni 1975.

³⁶ Contourennota, pag. 10.

³⁷ Ib., pag. 11.

nog steeds onaanvaardbaar groot"³⁸, kan de suggestie inhouden, die nog wordt versterkt door de aankondiging van verdergaande beleidsmaatregelen ten aanzien van het onderwijs, als zou de ongelijkheid in deelname aan onderwijsvoorzieningen haar oorzaak vinden in het onderwijs zelf.

Dit nu is een onjuiste voorstelling van zaken. De nota kent immers ook een aantal externe oorzaken toe aan de ongelijke deelname (milieuverschillen, sociale factor, traditionele opvattingen, enz.). Er is dan ook onvoldoende grond voor de stelling: „Op de langere termijn moet het onderwijs structureel worden vernieuwd, wil er een meer 'objectieve' verdeling van maatschappelijke kansen tot stand komen"³⁹. Integendeel, uit de strekking van de nota is eerder de stelling af te leiden, dat een belangrijke bron van ongelijkheid blijkbaar in de maatschappijstructuur zelf ligt en dat die dus óók veranderd moet worden, wil er een meer objectieve verdeling van onderwijskansen tot stand komen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is, of andere belemmeringen dan intellectuele begaafdheden die de toegang tot onderwijs kunnen beperken, kunnen worden verminderd dan wel weggenomen. Dit nog afgezien van de maatschappelijke gevolgen die een grotere deelname aan onderwijsvoorzieningen voor de betrokkenen kan hebben, waarvoor *Emmerij* heeft gewaarschuwd⁴⁰.

De noodzaak tot structurele vernieuwing van de samenleving zal sterker worden gevoeld naarmate de maatschappelijke factoren die de belemmering vormen voor gelijke onderwijskansen, meer zichtbaar worden gemaakt⁴¹. Een te snelle invoering van een structurele vernieuwing in het onderwijs, met het oogmerk de deelname aan onderwijsvoorzieningen aanzienlijk te verhogen, houdt echter, wanneer zij niet is afgestemd op de daarvoor aanwezige maatschappelijke mogelijkheden, het gevaar in van desintegratie, van een uit elkaar groeien van onderwijs en samenleving.

5. GELIJKE KANSEN OP MAATSCHAPPELIJKE MOGELIJKHEDEN

„Volgens minister Van Kemenade en zijn staatssecretarissen Klein en Veerman moet het onderwijs op langere termijn grondig vernieuwd worden, wil er een betere verdeling van maatschappelijke kansen tot stand komen”, aldus stelde het *Nieuwsblad van het Zuiden* vast⁴². De bewindslieden spreken als hun opvatting uit dat „de taak van het onderwijs nu en in de toekomst (is) bij te dragen tot de ontwikkeling van een samenleving met meer gelijkwaardige mogelijkheden voor al haar leden

³⁸ Ib.

³⁹ Ib.

⁴⁰ *Emmerij*, a.a., pag. 832.

⁴¹ Cfr. P. van der Kleij en A. Wesselingh: „Onderwijs en maatschappelijke ongelijkheid”; Universitaire Pers Rotterdam; 1975.

⁴² *Nieuwsblad van het Zuiden*, 19 juni 1975.

tot deelname aan de kennis, de cultuur, het leefmilieu, de welvaart, de arbeid en vooral aan de besluitvorming daarover" 43.

De nota heeft blijkbaar gelijke kansen op maatschappelijke mogelijkheden voor ogen, waar zij zich hier uitspreekt voor meer gelijkwaardigheid in de samenleving. Wanneer de bewindslieden spreken over de verbreding van de onderwijsdoelstellingen, denken zij daarbij met name aan het bevorderen van de maatschappelijke weerbaarheid of sociale bewustwording, die nodig is om tot zelfwerkzaamheid, eigen inbreng en eigen stellingname te komen, ten einde zicht en greep te krijgen op de sociale werkelijkheid: „De school bereidt de leerlingen te weinig voor op de samenleving waarmee ze te maken krijgen en waarin van hen in toenemende mate een eigen bijdrage, betrokkenheid en medezeggenschap worden verwacht" 44.

Maatschappijbeeld en sociale werkelijkheid

De vraag die hierbij rijst is, welk maatschappijbeeld de nota voorstaat en of de daarin gestelde verwachtingen ook in de voorziene samenleving kunnen worden waargemaakt. Gesteld dat vergroting van sociale weerbaarheid en mondigheid een voortdurend langere en bredere vorming zouden vereisen — quod non —, aan welke voorwaarden moet dan worden voldaan om deze grondhouding maatschappelijk tot gelding te brengen? Wanneer de nota stelt dat verdeling van macht en behoud van de mogelijkheden tot democratische controle dan ook meer dan ooit een rechtvaardige verdeling van opleiding en opleidingskansen vereisen 45, dan wordt slechts ten dele een oplossing geboden. Evenzeer kan men stellen dat verdeling van macht en behoud van controle-mogelijkheden in onze tijd een rechtvaardige verdeling van maatschappelijke mogelijkheden impliceren, op welke kwestie wij nog zullen terugkomen.

Wordt in de nota de sociale werkelijkheid niet te zeer als een dynamisch vóór-gegeven opgevat, waaraan het onderwijs zich dient aan te passen? Met andere woorden: wordt niet de indruk gevestigd, dat verbreding van de onderwijsdoelstellingen wordt geürgeerd door de nu eenmaal veranderende samenleving, in welke richting zij zich dan ook ontwikkelt? Kernvraag hierbij is of „kennisvernieuwing, het beheersen van leerstof (—) als een middel om daarmee de werkelijkheid te begrijpen en te kunnen hanteren" 46 moet worden gezien, of dat kennisverwerving en leerstofbeheersing evenzeer moeten bijdragen om die sociale werkelijkheid, indien nodig en wenselijk, te veranderen. Kunnen de waarden, opvattingen en structuren in onze huidige samenleving niet

43 Contourennota, pag. 9.

44 Ib., pag. 12.

45 Ib., pag. 8.

46 Ib., pag. 12-13.

eveneens onder kritiek worden gesteld, zoals de nota doet ten aanzien van het huidige onderwijs?

Met betrekking tot de vraag of het mogelijk is meer gelijke maatschappelijke kansen te realiseren via het onderwijs, wordt in „Kansen op onderwijs” geconstateerd, „dat de pretentie dat gelijkheid van kansen — in welke betekenis dan ook — kan leiden tot grotere gelijkheid van posities in de maatschappij, onder vuur is genomen”⁴⁷, en „dat de mogelijkheid van een bijdrage van het onderwijs aan de laatste (gelijkheid in de maatschappij) wel in twijfel wordt getrokken”⁴⁸.

Ellemers heeft er op gewezen, dat het beginsel gelijkheid van kansen snel tot misverstanden aanleiding kan geven: „De kern van het misverstand is dat er verschillende soorten van (on)gelijkheid zijn. Een belangrijke vorm is de bestaande ongelijkheid in de maatschappij naar bezit, inkomen, macht en aanzien. Een andere vorm is de ongelijkheid van kansen, waardoor de mogelijkheden om bepaalde posities te verwerven ongelijk verdeeld zijn.” En *Ellemers* concludeert dan ook dat de (veronder)stelling dat (meer) gelijkheid van kansen per se leidt tot een grotere gelijkheid in de verdeling van inkomens, macht, aanzien e.d., onjuist is. Een objectieve verdeling van maatschappelijke kansen kan eerst dan gerealiseerd worden wanneer men — aldus *Ellemers* — er naar streeft de ongelijkheid van inkomens en macht te verminderen door de inkomens- en machtsverdeling zelf te veranderen. „Het is een illusie te menen dat men dit vanzelf bereikt door de gelijkheid van kansen groter te maken”⁴⁹.

Emmerij is eveneens van mening, dat hoewel „vooral de sociale (gezins- en milieu-)factoren eerder dan de schoolfactoren een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de externe democratisering van het onderwijs, in de zin van een grotere gelijkheid van onderwijskansen en resultaten (—), een van de beste manieren om de school te democratiseren de verkleining van maatschappelijke ongelijkheid is”⁵⁰. Met betrekking tot die maatschappelijke ongelijkheid constateert hij vervolgens dat „wat de school blijkbaar niet kan doen is de invloed uitgommen van het sociaal milieu op beroeps- en inkomensmogelijkheden. De conclusie is dat gelijkheid van onderwijskansen compatibel (verenigbaar) is met ongelijkheid in beroepskansen.”⁵¹ De essentiële conclusie van zijn analyse is dan ook dat steeds meer en langere deelname van alle kinderen aan onderwijsvoorzieningen de sociale ongelijkheid niet opheft.

Op dit effect wijst ook „Kansen op onderwijs”, waar in deze studie de twee volgende in de toekomst te verwachten negatieve tendensen met betrekking tot het gelijkheidsideaal worden gesignaleerd:

⁴⁷ Kansen op onderwijs, a.w., pag. 18.

⁴⁸ Ib., pag. 20.

⁴⁹ J. E. Ellemers: „Gelijkheid van kansen of gelijkheid in de maatschappij?”, in: NRC-Handelsblad, 10 februari 1975.

⁵⁰ *Emmerij*, a.a., pag. 831.

⁵¹ Ib., pag. 832.

- verdere verlenging van leerplicht c.q. van jeugdonderwijs schuift wellicht de bestaande ongelijkheid voor zich uit;
- een voortdurende stijging van het opleidingsniveau van de Nederlanders kan op den duur twee niet onbelangrijke consequenties hebben. In de eerste plaats zullen de mogelijkheden om naar opleidingsniveau (en sociaal aanzien) ten opzichte van de anderen te stijgen geringer worden. In de tweede plaats zal door een verdere stijging van het opleidingsniveau de kans dat kinderen uit het oogpunt van cognitieve ontwikkeling uit relatief ongunstige milieus komen, kleiner worden.⁵²

Op grond van deze conclusies komt het ons voor, dat de pretentie van de Contourennota als zal het onderwijs kunnen bijdragen tot een grotere maatschappelijke gelijkwaardigheid, niet realistisch is. Hierin mag evenwel geen alibi worden gevonden om in het onderwijs dan maar af te zien van het streven naar meer gelijke kansen op deelname aan onderwijsvoorzieningen. Een structurele verandering van het onderwijsstelsel, zoals door de Contourennota wordt beoogd, kan o.i. echter niet los worden gezien van de noodzaak tot wijzigingen in de bestaande maatschappelijke verhoudingen en opvattingen. De kans op realisering van de doelstellingen waarop de nota mikt, is afhankelijk van de mate waarin in andere maatschappelijke sectoren dan het onderwijs, met name in de sociaal-economische sector, veranderingen kunnen worden aangebracht. Eerst dan lijkt het mogelijk dat gelijke onderwijskansen ook meer gelijke maatschappelijke kansen zullen bieden.

Onderwijs - arbeidsmarkt

In dit verband willen wij tenslotte nog enige opmerkingen maken over de relatie onderwijs - arbeidsmarkt en wel met name over de vraag in hoeverre gelijke kansen op onderwijs gelijke kansen op werkgelegenheid geven.

De Contourennota constateert een frictie tussen aanbod vanuit het onderwijs en vraag op de arbeidsmarkt: „Velerlei gegevens maken duidelijk dat het scholingsniveau van het aanbod van leerlingen die het onderwijs verlaten, in een aantal opzichten en naar het schijnt in toenemende mate, de behoefte aan geschoolden op de arbeidsmarkt overtreft”⁵³. Ofschoon de nota verschillende — niet allemaal even overtuigende — aspecten opsomt waarmee bij de relatie tussen aanbod van en vraag naar geschoolden van een bepaalde aard en niveau rekening moet worden gehouden alvorens aan deze constatering stringente conclusies te verbinden, kunnen de huidige werkloosheidscijfers onder werkende jongeren en bepaalde groepen van academici gerust alarmeerd worden genoemd. De nota stelt vast, dat behalve maatregelen in

⁵² Kansen op onderwijs, a.w., pag. 79-80.

⁵³ Contourennota, pag. 19.

het onderwijs ter vermindering van de fricties, ook buiten de sfeer van het onderwijsbeleid aandacht moet worden besteed aan de (groeïende) discrepantie tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hiertoe worden vier maatregelen voorgesteld:

1. Getracht kan worden de kwaliteit van de arbeid in die sectoren van de arbeidsmarkt te verhogen, die traditioneel abituriënten met weinig scholing of vorming vroegen en veelal nog steeds vragen.
2. Het begrip „passende arbeid” dient verruimd te worden.
3. Bij aanstelling zal minder dan vroeger naar de vooropleiding gekeken behoren te worden.
4. Getracht zal moeten worden de huidige beloningsstructuur te wijzigen, waarbij een herverdeling van inkomens een zeer belangrijke rol zal spelen.⁵⁴

Hoewel een combinatie van deze maatregelen zou kunnen bijdragen tot een vermindering van de discrepantie tussen onderwijs en arbeidsmarkt, is de nota uiterst optimistisch gestemd ten aanzien van mogelijke oplossingen. Gelet op de langere termijn, bijv. het jaar 2000, blijft toch de vrij klemmende vraag — die thans reeds in hoge mate actueel is — of niet meer ingrijpende maatregelen van overheidswege getroffen zullen moeten worden. Het te verwachten steeds grotere aanbod van afgestudeerden op de arbeidsmarkt enerzijds en het voortdurend afnemen van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen anderzijds, wat het probleem van de zgn. structurele werkloosheid hoe langer hoe knellender maakt, vraagt om een rechtvaardige verdeling van de werkgelegenheid binnen de steeds krapper wordende arbeidsmarkt, voor iedereen die wil en kan werken. Al te gemakkelijk heeft men grote aandacht voor de gelijkheid van kansen in en op onderwijs, zonder zich in gelijke mate bezorgd te maken over de ongelijkheid van kansen op arbeid. Het onderwijs en de werkgelegenheid zijn nog te veel twee van elkaar gescheiden werelden. Het probleem bestaat er juist in, deze beide maatschappelijke structuren met elkaar in verbinding te brengen, zodat de gelijkheid van kansen ook op het arbeidsniveau kan voortgaan.

Recht op onderwijs - recht op arbeid

Wanneer een reële en dus met zoveel mogelijk waarborgen omklede kans voor iedereen om zich op een volwaardige startpositie in het leven voor te bereiden⁵⁵ als een *recht op onderwijs* kan worden opgevat, zou dit grondrecht o.i. zijn maatschappelijke pendant moeten vinden in een *recht op arbeid* als een werkelijke en door de overheid gegarandeerde kans op deelname aan het arbeidsproces. Een onderwijsbeleid dat streeft naar vermindering van maatschappelijke ongelijkheid, zal

⁵⁴ Ib., pag. 20.

⁵⁵ Ib., pag. 14.

tevens op middellange en lange termijn met een actief werkgelegenheidsbeleid van de overheid gepaard moeten gaan, waarvan een inkomens- en een democratiseringsbeleid niet onbelangrijke onderdelen vormen.

De verhouding tussen onderwijs en werkgelegenheid is reeds thans uiterst problematisch; de koppeling van beide systemen is nog te veel geblokkeerd door een hiaat tussen het functioneren en de uitgangspunten van het onderwijssysteem aan de ene kant en de behoeften en mogelijkheden van de arbeidsmarkt aan de andere kant. Dit probleem kan naar onze mening tot een oplossing worden gebracht door een oriëntering en pogingen om „overgangsinstitutes” tussen onderwijs- en arbeidsveld te bewerkstelligen, die gunstig kunnen inwerken op een betere afstemming en nauwere samenhang tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan nieuwe oriëntatievormen tijdens de opleiding en tijdens de stages in de arbeidswereld, aan experimenten met het idee van participerend leren, van afwisseling en op elkaar afstemmen van leer- en praktijkervaringen, en aan het bieden van verschillende en ruime verkenningmogelijkheden aan allen die voor het eerst aan het arbeidsproces deelnemen. Realisering van deze overgangsinstitutes vereist een gezamenlijke aanpak en planning van overheid en sociale partners op het gehele terrein van onderwijs en werkgelegenheid.⁵⁶

CONCLUSIE

De vermaatschappelijking van het onderwijs, die de bewindslieden in hun Contourennota beogen, is niet wel mogelijk zonder een vermaatschappelijking van de maatschappij. Het komt ons zelfs voor dat de laatste een noodzakelijk te vervullen voorwaarde is voor een betere verdeling van maatschappelijke kansen via het onderwijs. Immers: „Het gaat niet om onderwijs alleen. Het gaat om de plaats die men onderwijs wil geven in een maatschappelijke structuur die men tot stand wil brengen. Een discussie over de nota zou eigenlijk vooraf moeten worden gegaan door een principiële debat over die structuur”, aldus het dagblad *De Stem*⁵⁷, met welke opvatting wij het volkomen eens zijn.

⁵⁶ Deze gedachten zijn ontleend aan een verslag van het colloquium over onderwijs en werkgelegenheid, georganiseerd door het Comité de Coopération Européen de l'Enseignement Catholique, Arc-et-Senans, 23 t/m 26 oktober 1975.

⁵⁷ *De Stem*, 9 juli 1975.

Wederkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie

W. G. van Velzen*

Onlangs is onder de titel „Wederkerend onderwijs - een strategie voor permanente educatie” het rapport verschenen van de Commissie „Recurrent Education”, die door het Centrum voor Staatkundige Vorming eind 1973 was ingesteld (voordat de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU besloten tot intensieve samenwerking).

De commissie, onder voorzitterschap van de heer K. G. K. Hanselman, heeft getracht een bijdrage te leveren aan de discussie over wederkerend onderwijs door de problematiek te inventariseren en aldus bespreekbaar te maken. Zij heeft niet beoogd een uitgewerkt plan tot invoering van wederkerend onderwijs op tafel te leggen. Wel heeft zij geprobeerd een aantal belangrijke aspecten die bij het opstellen van een dergelijk plan aan de orde komen, onder de aandacht te brengen. In het rapport wordt een ruime definitie van onderwijs gehanteerd. De commissie verstaat er al die activiteiten onder die plaatsvinden op basis van een leerplan. In deze betekenis wordt onderwijs niet alleen gegeven door instituten zoals de school en de universiteit, maar ook door o.m. vormingsinstituten, volkshogescholen, bedrijfs- en particuliere cursussen en TELEAC.

Hier volgt een samenvatting van het rapport, dat is geredigeerd door drs. Van Velzen. (Red.).

1. ONTWIKKELINGEN DIE VAN BELANG ZIJN VOOR HET ONDERWIJS IN DE TOEKOMST

In het eerste deel van het rapport worden een aantal ontwikkelingen aangeduid die er toe hebben bijgedragen dat de commissie het vraagstuk van wederkerend onderwijs in studie heeft genomen. Deze ontwikkelingen hebben betrekking op de samenleving, het menselijk ontwikkelingsproces en het onderwijs. De commissie heeft deze ontwikke-

* Drs. Van Velzen is als directiesecretaris verbonden aan de Katholieke Pedagogische Academie te Den Bosch. (Red.).

¹ „Wederkerend onderwijs”, rapport van het Centrum voor Staatkundige Vorming; Den Haag, 1976; 68 pag.; f 7,90 (te bestellen door overschrijving op postrekening 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag, met vermelding van de titel).

² De samenstelling van de commissie was als volgt: dr. J. F. M. C. Aarts, dr. J. H. G. I. Giesbers, K. G. K. Hanselman (voorzitter), prof. drs. D. B. P. Kallen, prof. dr. J. Kremers, drs. C. J. A. M. van de Linden, prof. dr. R. A. de Moor, drs. W. G. van Velzen (secretaris) en prof. dr. J. J. A. Vollebergh.

lingen slechts globaal beschreven. Zij meent dat een verdere uitwerking aan de orde zal komen zodra een begin wordt gemaakt met de formulering van een beleid voor wederkerend onderwijs.

1.1 De samenleving

Onderwijs en samenleving zijn in belangrijke mate met elkaar vervlochten: veranderingen in de samenleving laten het onderwijs niet onberoerd, terwijl het omgekeerde evenzeer het geval is. Daarom kan het nadenken over een onderdeel van de samenleving, namelijk het onderwijs, slechts doeltreffend gebeuren tegen de achtergrond van een bezinning op het gehele systeem: de samenleving.

We worden thans geconfronteerd met een versneld toenemende omvang, ingewikkeldheid en onderlinge verwevenheid van problemen in onze samenleving. Dit heeft er onder meer toe geleid dat noodzakelijkerwijs een „verwetenschappelijking” van het beleid plaatsvindt, met problemen zoals vragen naar beschikbaarheid van informatie, het hanteren van kennis hierbij en de snelle veroudering van deze kennis en informatie.

Tevens is er in de afgelopen jaren een duidelijke ontwikkeling in de richting van voortgaande democratisering waar te nemen. De mensen zijn door een groeiend bewustzijn van hun maatschappelijke situatie in toenemende mate gemotiveerd om invloed op die situatie uit te oefenen en deze uiteindelijk zelf zoveel mogelijk mee te bepalen. Dit proces is thans massaler en het doordringt alle lagen van de samenleving.

Op het gebied van de werkgelegenheid doen zich kwantitatieve en kwalitatieve verschuivingen voor, zowel binnen als tussen de verschillende sectoren. Bovendien treden, o.m. door schaarste aan werkgelegenheid, spanningen op die de vraag doen rijzen of de bekende economische doelstelling van volledige werkgelegenheid niet „herijkt” zal moeten worden. Naast een (redelijk) voldoende werkgelegenheid moet een betere kwalitatieve afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bereikt worden.

Het *aanbod* op de arbeidsmarkt is naar niveau en structuur afhankelijk van het beleid op het gebied van onderwijs en opleiding. Ook het toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers is van belang, alsmede het beleid van ondernemingen ter zake van bijv. her- en bijscholing, loopbaanontwikkeling, automatisering en mechanisatie. De *vraag* op de arbeidsmarkt wordt in sterke mate bepaald door het economisch beleid en de opbouw van de arbeidsmarkt. Een complicerende factor in het geheel van de arbeidsproblematiek is de veranderende functie van het onderwijs in onze samenleving. Onderwijs wordt niet meer gezien als enkel een middel voor het bekleden van maatschappelijke functies, maar voor een toenemend aantal jongeren is het een doel op zich geworden. De behoefte aan her- en bijscholing groeit. Ook vraagstuk-

ken betreffende de loopbaan in de tweede levenshelft en variabele pensionering vragen aandacht. En de emancipatie van de gehuwde werkende vrouw doet vraag ontstaan naar bijvoorbeeld *part-time*-functies voor zowel vrouwen als mannen.

1.2 Het menselijk ontwikkelingsproces

Het ontwikkelingsproces van een mens is een voortdurend proces. Het wordt niet op een bepaalde leeftijd afgesloten, maar strekt zich uit over het gehele leven. Mensen zullen meer dan voorheen en ook op latere leeftijd hun opvattingen, inzichten en vaardigheden in wisselende omstandigheden moeten bijstellen om zodoende tot zelf-verwerkelijking te komen en een bijdrage te kunnen leveren aan de voortgang van de samenleving. De eerder genoemde maatschappelijke veranderingen geven echter aan het menselijk ontwikkelingsproces ook een sterk aspect van onzekerheid, hetgeen een motiverende, maar ook een demotiverende invloed kan hebben. Onzekerheid ontstaat bijvoorbeeld door verandering van normen en waarden, de snelle veroudering van kennis, verandering van gezagsstructuren, en noodzakelijke verandering van werksituaties. In deze omstandigheden kan onderwijs over gespreide levensperioden van de mens van belang worden geacht.

1.3 Het onderwijs

Ook binnen het onderwijs doen zich belangrijke ontwikkelingen voor, die uiteraard samenhangen met hetgeen hierboven is beschreven. Het onderwijs is immers een deel van de samenleving. De commissie heeft zich tot drie ontwikkelingen beperkt, namelijk:

- gelijke kansen;
- vraag naar onderwijs;
- onderwijsstructuur.

1.3.1 *Gelijke kansen*

In de opvattingen over het vraagstuk van gelijke kansen in het onderwijs is een verbreding en een verschuiving waar te nemen. Zo werd in de jaren '50 de nadruk gelegd op de gelijkheid van kansen op deelneming aan het onderwijs. Het onderwijssysteem moest zó zijn ingericht, dat er geen financiële belemmeringen zouden zijn om tot het onderwijs te worden toegelaten, en verder mocht de afstand tot de onderwijsinstellingen geen bezwaar vormen.

Uit onderzoek is gebleken dat de externe democratisering, d.w.z. het bevorderen van een zo evenredig mogelijke deelneming van de onderscheiden bevolkingsgroepen aan de verschillende onderwijsvormen, niet in hoge mate is verbeterd ten gunste van de „lagere” sociale groepen.

Een recente literatuurstudie³ toont dit nog eens aan. Een pas verschenen publikatie over een onderzoek van het *Instituut voor Toegepaste Sociologie*⁴ geeft aanwijzingen dat nog steeds in alle schooltypen van het algemeen voortgezet onderwijs kinderen uit het „hoge” milieu sterker vertegenwoordigd zijn, terwijl kinderen uit de lagere milieus duidelijk ondervertegenwoordigd zijn.

De laatste jaren wordt dan ook getracht het vraagstuk van de gelijkheid van kansen op een andere wijze te benaderen⁵. Daarbij gaat het er om te bevorderen dat groepen die op grond van maatschappelijke factoren te weinig kans hebben zich te ontplooien, toch voldoende mogelijkheden krijgen om op eenzelfde gemiddeld prestatieniveau te komen als andere groepen. Dit betekent ongelijke behandeling van de verschillende groepen in die zin dat groepen met minder gunstige omstandigheden extra stimulansen tot ontplooiing krijgen. Het is nog te vroeg om een gefundeerde uitspraak te doen over de mate waarin langs deze weg het beoogde effect versneld zou kunnen worden bereikt. Onderzoek en experiment dienen op dit gebied waar mogelijk gestimuleerd te worden.

1.3.2 *Vraag naar onderwijs*

De vraag naar onderwijs zal in de komende periode blijven toenemen. Deze ontwikkeling doet zich voor in alle lid-staten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), waaronder Nederland. In de periode 1960-1970 nam de deelneming aan onderwijs in de OESO-landen met ongeveer 25 % toe⁷. De deelneming aan hoger onderwijs is relatief het meest gestegen. De deelneming van 15- tot 18-jarigen aan *full-time*-dagonderwijs zal in ons land nog verder toenemen, als we mogen afgaan op de ontwikkelingen in andere landen⁸. Maar ook als een grotere deelneming aan het onderwijs verwezenlijkt wordt, blijven nog fundamentele problemen over. Zoals uit het voorafgaande al bleek, garandeert grotere deelneming nog geen gelijke behandeling en nog minder gelijke studieresultaten van de verschillende sociale groepen.

Ook thans zijn er in ons land nog groepen waar het huidige onderwijs

³ „Kansen op onderwijs”, een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs; publikatie van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Den Haag, 1975.

⁴ J. F. M. Claessen e.a.: „Moderne vreemde talen in examenpakketten van het avo”; Studies over het onderwijs in moderne vreemde talen, deel II; Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen; 1975; pag. 103 e.v.

⁵ Zie bijvoorbeeld:

— T. Husen: „Social background and educational career”; Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Parijs; 1972.

— A. H. Halsey: „A new look at education and equity”; OESO, Parijs; 1973.

— „Conference on policies for educational growth - summary report and conclusions”; OESO Parijs; 1971.

⁶ De maatregelen die getroffen worden in het kader van het „Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandsituaties” (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 240), zijn hiervan een voorbeeld.

⁷ „The educational situation in OECD-countries - a review of trends and priority issues for policy”; OESO, Parijs; 1974.

⁸ Idem.

onvoldoende op is toegesneden en groepen die onvoldoende gebruik maken van de huidige voorzieningen. Zo heeft de groep werkende jongeren in het algemeen onvoldoende basisvorming. Ook onder de volwassenen zijn specifieke groepen te noemen waarvoor het huidige onderwijs tekort schiet. Daarbij springen de vrouwen als de grootste groep naar voren. Als we bijvoorbeeld tabellen vergelijken die het aantal leerlingen bij het voortgezet onderwijs aangeven, dan zien we dat vrouwen duidelijk minder deelnemen aan het voortgezet onderwijs⁹. De laatste jaren zijn we ons verder meer bewust geworden van onze verantwoordelijkheid voor de naar schatting 158.000 buitenlandse werknemers in ons land. Deze arbeiders en hun gezinsleden worden niet alleen gekenmerkt door geringe scholing, maar er doen zich tevens grote problemen voor door verschillen in cultuur, in niveau van ontwikkeling, in normen en waarden. Uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid is het gewenst aan deze kwetsbare groep extra zorg te besteden. Nog een andere ontwikkeling met betrekking tot de vraag naar onderwijs moet hier worden gesignaleerd. Er is een sterke tendens naar individualisering van het onderwijs. Daarbij gaat het om een zodanige inrichting van het onderwijs, dat meer recht wordt gedaan aan de individuele verschillen in begaafdheid, tempo, ontwikkelingsfase en belangstelling, en tevens om verbreding van de vorming op school. De roep om onderwijs dat mee inspeelt op uiteenlopende kwaliteiten van de mens (naast intellect bijvoorbeeld ook handvaardigheid, creativiteit, lichaamsbeheersing, omgang met en begrip voor medemensen, e.d.) neemt toe.

Dit alles betekent dat de vraag naar onderwijs niet alleen kwantitatief toeneemt, maar dat ook een andere inhoud van ons onderwijs wordt gewenst.

Door de toegenomen vraag naar onderwijs zullen de huidige en toekomstige schoolgeneraties overigens een langduriger, bredere en betere vorming krijgen dan de generatie die nu de middelbare leeftijd bereikt of de ouderen. Daardoor dreigt er een grote kloof te ontstaan tussen opleiding en vorming van degenen die nu jong zijn en van degenen die thans de middelbare leeftijd bereiken of ouder zijn.

1.3.3 *Onderwijsstructuur*

In het verleden zijn belangrijke wijzigingen in het onderwijssysteem aangebracht. Zij waren nodig om bij veranderende omstandigheden te bevorderen dat het onderwijs toch zijn doelstellingen zou kunnen realiseren. Zo is bijvoorbeeld besloten tot invoering en later tot verlenging van de leerplicht, tot aanzienlijke uitbreiding van het aantal opleidingen en cursussen, de inhoud en duur daarvan en het ontwikkelen van nieuwe vakken. Dergelijke wijzigingen zullen ook in de toekomst aan de

⁹ Zie bijv. Uitleg, nr. 402, 22 januari 1975; pag. 13.

orde zijn; het onderwijs evolueert mee met de samenleving waarvan het deel uitmaakt. Zo staat thans o.m. de inhoud van het onderwijs in toenemende mate ter discussie. Bovendien zijn velen van mening dat de periode waarin zij zich op school ononderbroken moeten voorbereiden op een taak in de samenleving, te lang duurt. Daarbij is de maatschappelijke relevantie van een deel der opleidingen aan kritiek onderhevig, wat gevolgen heeft voor de wil tot leren op school. Anderzijds is het steeds minder mogelijk een afgeronde opleiding te geven. Daarom, en gezien de ongewenste effecten die verdere verlenging van de leerplicht met zich meebrengt, moeten we ernstig overwegen of het proces niet doorbroken moet worden, zulks met behoud van de mogelijkheid tot voortdurende ontwikkeling. In dit verband zijn de ideeën over leerrecht van belang.

Ook de scherpe scheidslijnen tussen de verschillende schooltypen staan ter discussie. In de sector kleuter- en basisonderwijs wordt gestreefd naar geïntegreerd primair onderwijs. Door deze integratie kan een belemmering voor een ongestoorde ontwikkeling van het kind worden weggenomen. Bovendien wil men het leerstofjaarklassensysteem vervangen door een meer flexibel systeem, dat meer recht doet aan de individuele ontplooiingsmogelijkheden. De Commissie Wederkerend Onderwijs acht deze ontwikkeling zeer gewenst.

Met betrekking tot het voortgezet onderwijs vinden eveneens veranderingen plaats. De commissie kan zich verenigen met de uitgangspunten die tot de experimenten met de middenschool hebben geleid¹⁰. Zij hecht er wel belang aan dat bij het experimenteren verschillende alternatieven, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdsgrens van de leerlingen waarmee in de experimenten wordt gestart, worden uitgeprobeerd. Ook is het van groot belang dat, meer dan thans geschiedt, de effecten en neveneffecten van de verschillende maatregelen, alternatieven e.d. van tevoren grondig worden afgewogen, zodat bijstelling van de uitgangspunten gedurende het experimenteer- en invoeringsproces kan plaatsvinden. De commissie vindt het tevens gewenst, in verband met het nagenoeg ontbreken van recente gegevens over het effect van de Mammoetwet op de externe democratisering, dat bijvoorbeeld het CBS regelmatig generatiestatistieken gaat vervaardigen waarin aan dit aspect aandacht wordt besteed.

Ter zake van het post-secundair onderwijs is er een tendens de strenge scheiding tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs af te zwakken. Gestreefd wordt naar een hoger onderwijs waarin een grotere verscheidenheid van programma's zal worden aangeboden door minder sterk van elkaar gescheiden instellingen binnen een beter geïntegreerd stelsel. De overgang van het secundair naar het post-

¹⁰ Zie de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor het dienstjaar 1974, pag. 15, linker kolom.

secundair onderwijs wordt daarbij om verschillende redenen hoe langer hoe meer hét grote knelpunt.

Ook buiten het formele onderwijssysteem doen zich ontwikkelingen voor. Er is geprobeerd via afzonderlijke voorzieningen zo goed mogelijk te reageren op de toenemende vraag naar onderwijs en vorming voor volwassenen, naar her- en bijscholing, naar omscholingscursussen, vakopleidingen e.d. Door al deze ontwikkelingen en door het gebrek aan onderlinge afstemming is een onoverzichtelijk geheel aan voorzieningen voor onderwijs en vorming ontstaan. Wanneer we ernst willen maken met het versterken van de algemene basisvorming van alle mensen, het bevorderen van de verdere ontplooiing, van de sociale bewustwording en de maatschappelijke weerbaarheid, met het verkleinen van sociale ongelijkheid, het verminderen van de opleidingskloof tussen de generaties, het bevorderen van een betere relatie tussen school, gezin en omgeving, met de zorg voor het zeer jonge kind en de inpassing van jongeren in het arbeidsproces¹¹, dan veronderstelt dat een veelomvattende strategie, doorzichtigheid en derhalve aanpassing van het huidige stelsel.

2. WEDERKEREND ONDERWIJS

2.1 Wat is wederkerend onderwijs?

De term wederkerend onderwijs (*recurrent education*) is het eerst gebruikt op de conferentie van Europese ministers van Onderwijs te Versailles in 1969. Daarnaast is het begrip vooral verder ontwikkeld door de in Parijs gevestigde OESO. Het resultaat hiervan werd in 1973 gepubliceerd¹².

Wederkerend onderwijs houdt in het spreiden van de kansen op onderwijs over de *gehele* levensloop, op basis van een terugkerend, herhaald aanbod van onderwijs. Dit in tegenstelling tot de doorgaans enige kans die in het huidige onderwijsstelsel wordt geboden. Met de term „wederkerend” wordt tevens bedoeld dat het niet gaat om een voortdurend bezig zijn met georganiseerd leren, maar om perioden van onderwijs in afwisseling met andere bezigheden, zoals werk, zorg voor de opvoeding van kinderen en huishouding. In het begrip „wederkerend onderwijs” ligt voorts vervat het principe van wisselwerking en wederzijdse bevruchting van deze elkaar afwisselende activiteiten. Zij dienen met elkaar in verband te worden gebracht, er moet gelegenheid zijn de in de voorafgaande periode opgedane ervaringen dienstbaar te maken oftewel in de praktijk toe te passen. Wederkerend onderwijs erkent de behoefte aan algemene voorzieningen voor voortdurend leren; het biedt

¹¹ „The educational situation in OECD-countries”, a.w.

¹² „Recurrent education - a strategy for lifelong learning”; Centre for Educational Research and Innovation (CERI), Parijs, 1973.

een kader waarin dit herhaalde, niet aan leeftijd gebonden onderwijs kan plaatsvinden. Het is een concretisering van het principe van *permanente educatie*. Op korte termijn tracht wederkerend onderwijs tekorten van het huidige onderwijssysteem te ondervangen. Op langere termijn is wederkerend onderwijs een strategie gericht op een nieuw onderwijs-systeem, waarin het principe van voortdurend leren én onderlinge afstemming van onderwijsbeleid en overig sociaal-cultureel beleid mogelijk worden.

2.2 Problemen bij de invoering

Het zal duidelijk zijn dat wederkerend onderwijs niet op één bepaald moment volledig gerealiseerd en ingevoerd kan en moet worden. Daarvoor is de gehele problematiek te ingewikkeld. Het is gewenst wederkerend onderwijs vanuit de huidige situatie geleidelijk aan via gerichte stappen tot ontwikkeling te brengen. De algehele vormgeving van wederkerend onderwijs is een zaak van lange duur. Het is wel noodzakelijk nu reeds een aantal belangrijke problemen te signaleren die daarbij tot een oplossing moeten worden gebracht.

In de opvatting van de commissie kan in het toekomstig onderwijs-systeem onderscheid worden gemaakt tussen funderend en wederkerend onderwijs. Onder funderend onderwijs wordt verstaan het onderwijs dat voorafgaat aan en de basis legt voor wederkerend onderwijs. Invoering van wederkerend onderwijs veronderstelt klaarheid over de relatie tot het funderend onderwijs. Daarbij kunnen vragen worden gesteld over de taakstelling van beide onderwijssoorten, de wijze van overgang, en de gevolgen van maatregelen in de ene sector voor de andere.

Bij de onderwijskundige vormgeving van wederkerend onderwijs zullen zich vooral problemen voordoen wat betreft de gevolgen van vergaande differentiatie naar inhoud, niveau en vorm van onderwijsprogramma's, alsmede didactische problemen met betrekking tot leerprocessen van ouderen en kansarme groepen. Wederkerend onderwijs vraagt voorts om een zodanige organisatie van inhoud en voorzieningen, dat het mogelijk is dit onderwijs in niet aaneengesloten tijdspannen te volgen. Verder dienen deze voorzieningen voor iedereen goed bereikbaar en toegankelijk te zijn. Dat betekent onder meer, dat zij zodanig gespreid moeten zijn, dat iedereen er gebruik van kan maken, ongeacht zijn/haar woon- en/of werkplaats. Dit roept vragen op als:

- of, en zo ja welke, bestaande onderwijsinstellingen deel zullen hebben aan wederkerend onderwijs;
- of, en zo ja op welke wijze, andere dan door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen, bijv. bedrijfsopleidingen, hierbij een taak zullen hebben;
- of, en zo ja welke, nieuwe voorzieningen nodig zijn.

Bovendien zullen voor het beoogde systeem van wederkerend onderwijs nieuwe aanvullende voorzieningen nodig zijn.

De financiële aspecten, verbonden aan de invoering van wederkerend onderwijs, zullen nader moeten worden uitgewerkt. Met name zal hierbij aan de orde moeten komen, in welk opzicht en in welke mate de overheid en de gebruikers (deelnemers, bedrijfsleven) zullen bijdragen tot de financiering van dat deel van de onderwijsvoorzieningen dat gericht is op onderwijs in de latere levensperiode. Daarnaast rijst de vraag welke financiële regelingen en alternatieven mogelijk zijn om volwassenen weer aan het onderwijs te kunnen laten deelnemen.

3. BELEIDSASPECTEN

Hierboven is een aantal problemen signaleerd met betrekking tot de ontwikkeling van wederkerend onderwijs. Daarbij is niet naar volledigheid gestreefd. Met name zijn de juridische aspecten buiten beschouwing gebleven. Vervolgens worden enige beleidsmaatregelen voorgesteld, die tot doel hebben een eerste stap in de beoogde richting van ontwikkeling van wederkerend onderwijs te zetten. Uiteraard geldt opnieuw dat de commissie zich bewust heeft beperkt. Achtereenvolgens komen beleidsmaatregelen aan de orde met betrekking tot:

- a) algemene zaken;
- b) het onderwijs;
- c) de sociaal-economische sector.

3.1 Algemene beleidsmaatregelen

3.1.1 *Geïntegreerde lange-termijnstudies*

Het is van belang nog eens op te merken dat het bij wederkerend onderwijs gaat om een beleid of een strategie op lange termijn. Een dergelijk beleid heeft niet alleen betrekking op het onderwijs, het heeft ook belangrijke gevolgen voor ontwikkelingen buiten de onderwijssector, terwijl dergelijke ontwikkelingen de mogelijkheden van het beleid mede bepalen. Voor het ontwikkelen van een dergelijke strategie op lange termijn zijn, wil zij succesvol zijn, uiteenlopende gegevens vereist. De totstandkoming van geïntegreerde lange-termijnstudies dient daarom waar mogelijk te worden bevorderd.

3.1.2 *Integratie van en samenwerking tussen beleidssectoren*

Beleid voor wederkerend onderwijs is intersectoraal. Het omvat onderwijskundige, sociale, economische en culturele zaken. Het intersectorale karakter van het wederkerend onderwijs noopt er toe in de departementale organisatie zodanige voorzieningen te treffen, dat de totstandkoming van een dergelijk beleid zo weinig mogelijk in de weg wordt ge-

legd. Een belangrijke stap in deze richting zou zijn gezet wanneer in één ministerie zouden worden samengebracht het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, de Directie Landbouwonderwijs van het ministerie van Landbouw en Visserij en de Directie Volksontwikkeling van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk¹³.

3.1.3 *Globaal landelijk kader en nadere uitwerking in de regio*

Wederkerend onderwijs richt zich op niet-leerplichtigen, die onderling sterk verschillen in vooropleiding en ervaringen en in hun verwachtingen ten opzichte van voortgezette scholing. Het is daarom van groot belang dat de direct-betrokkenen invloed kunnen uitoefenen op inhoud en vormgeving. Daarbij komt, dat deze inhoud en vormgeving mede bepaald worden door verscheidenheid in culturele en sociaal-economische situaties in de regio, onder meer wat betreft de vraag naar arbeid.

3.1.4 *Keuze van doelgroepen*

Met betrekking tot de keuze van doelgroepen wil de commissie in eerste instantie vooral aandacht vragen voor de „kansarme groepen”. Buitenlandse ervaringen wijzen uit, dat vooral degenen die reeds een redelijk onderwijsniveau hebben bereikt, geneigd zijn deel te nemen aan voortdurend onderwijs. Het beleid zal er daarom voorshands vooral op gericht moeten zijn juist voor degenen die dit niveau niet bereikt hebben — de zgn. kansarme groepen —, nieuwe mogelijkheden te openen. Hierbij zal er voor gewaakt moeten worden dat men wederkerend onderwijs als een soort tweederangs systeem gaat waarden.

3.2 *Beleidsmaatregelen betreffende het onderwijs*

3.2.1 *De organisatie van het onderwijssysteem*

In het voorgaande is binnen het onderwijssysteem reeds een onderscheid gemaakt tussen funderend en wederkerend onderwijs. Het funderend onderwijs zorgt er voor dat zoveel mogelijk iedere leerling de minimumdoelen van het onderwijs bereikt. Bovendien heeft het funderend onderwijs tot taak de leerling te motiveren en te stimuleren tot wederkerend onderwijs.

Wanneer men in de huidige situatie van wederkerend onderwijs zou willen spreken, omvat dit het participatie-onderwijs en vormen van post-secundair onderwijs, zoals middelbare en hogere beroepsopleidingen, universitair onderwijs en onderwijs aan volwassenen. Deze onderwijsvoorzieningen zouden georganiseerd moeten worden op basis van het principe van wederkerendheid. De mogelijkheid om direct na

¹³ De samenhang tussen dit ministerie en de genoemde directies is ook elders aan de orde gesteld. Zie „De organisatie van het openbaar bestuur”, rapport van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Den Haag, 1975.

het funderend onderwijs door te stromen naar *full-time* wederkerend onderwijs zal vooralsnog door velen worden gekozen. Niettemin zal dit *full-time*-onderwijs zodanig moeten zijn ingericht, dat degenen die hun schoolperiode hebben onderbroken om deel te nemen aan maatschappelijke processen en daarna naar het wederkerend onderwijs terugkeren, voldoende instroommogelijkheden hebben en garanties krijgen dat hun maatschappelijke ervaringen in het onderwijs gehonoreerd worden.

3.2.2 *Leerplicht en leerrecht*

De minimumdoelen van het funderend onderwijs zijn tot nu toe steeds vertaald in termen van het aantal leerplichtjaren. In toenemende mate zijn we ons evenwel bewust geworden van de ongewenste effecten die aan een verdere verlenging van de leerplicht verbonden zijn, zoals: demotivatie-verschijnselen, vergroting van de kloof tussen school en samenleving, en het steeds langer niet kunnen deelnemen aan uiteenlopende maatschappelijke processen. Ook wordt het duidelijk dat in onze samenleving onderwijs in de jeugdperiode geen eindonderwijs kan zijn. De commissie beveelt aan bij de invoering van wederkerend onderwijs het probleem van een leerplicht tot 18 jaar opnieuw te bezien. De deelneming aan wederkerend onderwijs zou wettelijk erkend en mogelijk gemaakt moeten worden door het formuleren van een leerrecht. Dit leerrecht kan „geldig” zijn voor een bepaald aantal tijdseenheden en voor bepaalde onderwijsvoorzieningen resp. onderwijsprogramma's. Een dergelijk leerrecht hoeft en kan niet voor iedereen uniform worden geregeld.

3.2.3 *Institutionele vormgeving*

De commissie is van mening dat bij de institutionele vormgeving het uitgangspunt moet zijn, dat zoveel mogelijk gebruik dient te worden gemaakt van bestaande instellingen voor onderwijs en vormingswerk. Een belangrijk argument voor de keuze van dit uitgangspunt is, dat op deze wijze ook in dit systeem de grondwettelijkheid van onderwijs wordt gegarandeerd. Daarenboven worden aldus de beschikbare deskundigheid, accommodaties en andere voorzieningen optimaal gebruikt. Ook wordt op deze manier het risico verminderd dat men wederkerend onderwijs als een *Fremdkörper* ervaart. Met dit uitgangspunt wil de commissie benadrukken dat wederkerend onderwijs goed kan aansluiten aan het bestaande onderwijs en vormingswerk.

Voor de verdere vormgeving gaan de gedachten van de commissie uit naar het volgende model. Mede afhankelijk van het inwonersaantal worden per regio een of meer samenwerkingsverbanden voor wederkerend onderwijs gevormd. Het samenwerkingsverband draagt geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderwijsprogramma's; die berust bij de instellingen. De programma's worden ten dele overdag

gegeven en ten dele in de avonduren; gedeelten van de programma's kunnen geplaatst worden in het weekend. De instellingen maken hun programma-voorstel voor wederkerend onderwijs aan het samenwerkingsverband bekend. In overleg met hen bevordert het de vereiste afstemming van het totale programma-aanbod in de regio. Het is wenselijk dat in elke regio een basispakket aan programma-eenheden aanwezig is; daarnaast zijn differentiaties mogelijk en wenselijk. De instellingen dienen door tussenkomst van het samenwerkingsverband hun meerjarenplan in bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. De instellingen die de programma's voor wederkerend onderwijs verzorgen, vallen onder een rechtstreekse subsidieregeling.

3.3. Beleidsmaatregelen betreffende de sociaal-economische sector

3.3.1 *Flexibele of variabele werktijden*

In de recente discussie over beleidsmaatregelen in de sociaal-economische sector ten gunste van wederkerend onderwijs is het accent sterk, zo niet uitsluitend komen te liggen op onderwijsverlof met behoud van loon of minstens basisloon. Het lijkt wenselijk een tweede, minder ingrijpende en minder kostbare maatregel in de discussie te betrekken, te weten het invoeren van variabele werktijden. Variabele werktijden en educatief verlof moeten worden gezien als twee varianten op eenzelfde thema. Beide maatregelen richten de tijdsverdeling van het werken zo in, dat deelneming aan wederkerend onderwijs mogelijk wordt. Lang onderwijsverlof staat daarbij aan het ene uiteinde van de schaal, aanpassing van werktijden aan het andere. Deze twee mogelijkheden passen echter op verschillende sociale en onderwijskundige situaties en behoeften. Het is een zaak van prioriteiten, te bepalen aan wie c.q. aan welke groepen het ene of het andere toekomt. Overigens moet de mogelijkheid van het toekennen van beide faciliteiten aan dezelfde persoon of groep niet worden uitgesloten.

Het is zaak, een analyse van de mogelijkheden van variabele werktijden per beroepsgroep en per werksituatie te confronteren met de objectieve en subjectief gevoelde behoeften aan wederkerend onderwijs (de objectieve behoeften vast te stellen aan de hand van een stelsel van doelstellingen en prioriteiten, de subjectieve in het kader van stimulerings- en wervingsprogramma's). Steeds is het noodzakelijk het beleid ten aanzien van variabele werktijden expliciet te confronteren met het beleid op het gebied van wederkerend onderwijs. Die confrontatie zal wellicht leiden tot wijzigingen in aard en toekenning van variabele werktijden.

3.3.2 *Onderwijsverlof*

De keuze van een specifiek pakket aan voorzieningen, d.w.z. variabele werktijden en/of onderwijsverlof, voor elke groep c.q. elk individu zal

aldus bepaald moeten worden op grond van overwegingen van sociale rechtvaardigheid en gelijkwaardige verdeling van kansen enerzijds, en anderzijds overwegingen van doelmatigheid naar de te volgen studie en naar werk en bedrijf toe. Gelijkwaardigheid en doelmatigheid zijn de twee polen waarop het beleid van wederkerend onderwijs zich zal moeten richten. Twee strategieën kunnen in het verlenen of verkrijgen van (betaald) onderwijsverlof onderscheiden worden:

- a. onderwijsverlof bedingen als één van de aan elke arbeidsverhouding verbonden rechten, op gelijke voet met het recht op betaalde vakantie enz.; de verkrijging of verlenging van dat recht vereist sanctionering door de overheid in de arbeidswetgeving;
- b. onderwijsverlof bedingen als een speciale voorwaarde in collectieve arbeidscontracten.

Het voordeel van mogelijkheid a. is, dat een solide wettelijke basis voor betaald onderwijsverlof gelegd wordt, die in principe aan allen gelijke rechten garandeert. Het voordeel van b. is vooral, dat op betrekkelijk korte termijn concrete afspraken kunnen worden gemaakt ten behoeve van specifieke groepen. De nadelen van a. zijn behalve de tijdsduur die zal verlopen voordat een dergelijke maatregel in de wet wordt vastgelegd, dat bij de invulling eventueel vrij spel wordt gelaten aan bepaalde invloeden en pressies; de sterkste groepen, de meest gemotiveerde en de economisch sterk staande, maken gebruik van de hun geboden mogelijkheden; de economisch zwakkeren, die veelal ook de educatief zwakkeren zijn, zijn noch gemotiveerd noch voldoende gemobiliseerd om van hun rechten gebruik te maken. Het nadeel van b. is, dat daar waar geen goed georganiseerde vakbonden en professionele organisaties aanwezig zijn, deze groepen onvoldoende in staat zullen zijn voor hun situatie gewenste voorwaarden te bedingen. Daarom gaat de voorkeur uit naar de strategie genoemd onder a.

Met klem dient de noodzaak van een wel doordacht beleid van invoering van betaald onderwijsverlof gesteld te worden. Slechts indien toereikende middelen van informatie, recrutering en begeleiding ter beschikking komen van die beroepsgroepen en sociale categorieën die, aan zichzelf overgelaten, geen gebruik maken van een weinig vertrouwde nieuwe voorziening, kan een optimale werking van het onderwijsverlof bereikt worden. Voorts is ook bij een beleid van algemeen recht op onderwijsverlof het stellen van prioriteiten betreffende beroepsgroepen en sociale categorieën onvermijdelijk.

3.4 Het ontwikkelingsproces

Tot slot worden in het rapport met betrekking tot de eerste fase van de invoering van het bepleite systeem van wederkerend onderwijs een aantal stappen voorgesteld. Zij zullen uiteraard verfijning behoeven en gedurende het verdere verloop bijgesteld moeten worden. De volgorde

van de te ondernemen stappen is van belang omdat de ene stap voorwaarde kan zijn voor de volgende. Natuurlijk kunnen ook meer stappen tegelijk plaatsvinden. De commissie pleit voor een stap-voor-stap-ontwikkeling, waarbij het grootste gedeelte van de ontwikkeling in de praktijk samen met de instellingen en samenwerkingsverbanden zou moeten gebeuren:

a. Van belang is, dat op landelijk niveau initiatieven worden ontwikkeld om voorstellen te formuleren met betrekking tot de lange-termijn-ontwikkeling van wederkerend onderwijs en alternatieve mogelijkheden.

b. Het is gewenst dat er een prioriteitenstelling wordt geformuleerd wat betreft de doelgroepen die het eerst aan wederkerend onderwijs kunnen deelnemen. Afhankelijk van de keuze van de doelgroepen kan ook worden ingeschat, welke instellingen op plaatselijk en regionaal vlak bij de eerste fase betrokken moeten worden, welke voorzieningen bij de rijksoverheid getroffen moeten worden en wat de globale financiële, juridische en organisatorische gevolgen zijn.

c. Tegelijkertijd kan een begin worden gemaakt met de ontwikkeling van de infrastructuur in de regio. De eerder genoemde samenwerkingsverbanden dienen daartoe tot stand te komen en hun werkzaamheden ter hand te nemen.

d. Een belangrijk aspect van de infrastructuur is de verdere ontwikkeling van de verzorgingsstructuur. Ervaringen op het gebied van de onderwijsinnovatie hebben geleerd dat er voldoende capaciteit aanwezig moet zijn om nieuwe programma's te ontwikkelen. Anders komen programma's niet van de grond en worden docenten en deelnemers aan wederkerend onderwijs voortdurend gehinderd door het niet kunnen uitgroeien boven hun beginsituatie.

e. Van meet af aan zullen samenwerkingsinitiatieven in de regio, gericht op de totstandkoming van voorzieningen voor wederkerend onderwijs, gestimuleerd moeten worden.

f. Het is gewenst dat de overheid spoedig nagaat wat met het oog op haar arbeidsvoorwaardenbeleid de gevolgen van wederkerend onderwijs voor het bedrijfsleven zijn. In het algemeen is het gewenst dat er raamregelingen komen inzake onderwijsverlof, prioriteitenstelling met betrekking tot de doelgroepen die gesubsidieerd kunnen deelnemen aan wederkerend onderwijs, e.d. Deze raamregelingen zouden per onderneming verder ingevuld kunnen worden.

g. Naarmate de structuur op landelijk, regionaal en plaatselijk niveau vorm gaat krijgen, is het gewenst dat er expliciet aandacht wordt besteed aan de overlegstructuren tussen de verschillende niveaus, zodat het beleid mede door de basis vorm wordt gegeven.

h. Tijdens dit proces kan worden nagegaan in hoeverre er behoefte bestaat aan studie- en adviescommissies om bepaalde aspecten van wederkerend onderwijs nader uit te werken, resp. bepaalde voorstellen te ontwikkelen.

Een Open School

C. J. Snijders*

Onderwijs en vorming kunnen zich niet tot de beginfase van iemands leven beperken. De samenleving verandert nu eenmaal. Trouwens, een mens blijft ook niet stilstaan. Vandaar dat er in de loop van de tijd allerlei vormen van volwassenen-educatie ontstaan zijn: avondonderwijs, schriftelijk onderwijs, vormings- en ontwikkelingswerk, omroeponderwijs.

In ons land bestaan er al met al reeds heel wat onderwijs- en vormingsvoorzieningen voor volwassenen. Naar schatting maakte 12,8 procent van de 15-jarigen en ouderen in 1971 daarvan naast een baan of huishouden gebruik. Maar die 12,8 procent is zeker niet evenredig over de Nederlandse bevolking gespreid. Over het algemeen genomen geldt namelijk dat wie veel jaren dagonderwijs aan het begin van zijn of haar leven gevolgd heeft, ook later weer tamelijk snel en gemakkelijk van onderwijs- en vormingsvoorzieningen voor volwassenen gebruik maakt. Wie echter weinig dagonderwijs aan het begin van het leven meemaakt heeft, volgt later niet gauw en gemakkelijk programma's op het vlak van volwassenen-educatie. Daarnaast is er nog een andere relativering nodig. De maatschappelijke waarde (zo men wil: het civiel effect) van het bestaande aanbod aan educatieve voorzieningen voor volwassenen loopt sterk uiteen en is vaak nauwelijks van enige betekenis.

In de jaren zestig kwam een nieuw geloof op. Profeet was *Marshall McLuhan*. De inhoud luidde: „*The medium is the message*”. Het massamedium bij uitstek was de nog betrekkelijk nieuwe televisie. Daarmee kon je zo ongeveer wonderen verrichten. (McLuhan meende zelfs dat die wonderen automatisch door de televisie verricht werden; *message* is immers niet alleen „boodschap”, maar ook „massage”). Dit nieuwe geloof richtte zich ook op onderwijs, vorming en volksopvoeding. In Engeland kwam de *Labour Party* met het plan van een „*University of the Air*”, waardoor „*the forgotten millions*” — die volgens de huidige maatstaven te weinig onderwijs aan het begin van het leven hebben gehad — nu massaal aan hun trekken zouden kunnen komen. In ons land werd de *Televisie-academie* (Teleac) opgericht (1965).

Aan het eind van de jaren zestig verschenen tal van nota's over de

* Drs. Snijders is secretaris van de Commissie Open School. (Red.).

volwassenen-educatie, nagenoeg allemaal uit de omroepwereld. De belangrijkste waren die van de *Omroepraad* (1967 en 1969), van de Commissie Instructieve Radio en Televisie van de *NOS* (1970), van de *Academische Radio-omroep (ACRO)*, de *Nederlandse Onderwijs televisie (NOT)* en *Teleac* (1967). Het grote belang van televisie en radio stond veelal boven alle twijfel verheven. Verder spitsten deze nota's zich vooral toe op de taak van de *NOS* en de andere zendgemachtigden, waarbij soms ook de relatie tot het bijzonder onderwijs in de beschouwing betrokken werd. Naast de vraag in hoeverre het een gezamenlijke taak betrof, dan wel een taak voor ieder van de zendgemachtigden afzonderlijk, kwam ook de probleemstelling naar voren of het nu niet eerder om een onderwijsvoorziening dan om een omroepzaak ging. In de nota van de *NOS* werd in een minderheidsstandpunt (van *drs. I. J. van Houten*) bepleit dat er een soort consortium of samenwerkingsverband van zendgemachtigden met een educatief-instructief hoofddoel zou komen. Dat zou dan een eigen zendmachtiging moeten krijgen en onder verantwoordelijkheid staan van de ministeries van O&W (onderwijs) en CRM (vorming). In dit minderheidsstandpunt werd overigens ook een lans gebroken voor een voortvarende invoering in plaats van een lange periode van onderzoek.

Er waren in die tijd trouwens wel meer andere geluiden te horen, zij het dat die niet al te luid opklonken. Zo bracht het *Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling (NCVO)* een nota „Samenspel van omroep en vormingswerk” uit (1968), waarin bepleit werd dat instructie via televisie en radio gecombineerd zou worden met intensieve begeleiding van cursisten in groepsverband, zoals dat in het vormingswerk gebruikelijk is. Het zou niet om televisie dienen te gaan, ondersteund door schriftelijk onderwijs en groepswerk, maar veeleer om een netwerk van media en methoden, elk met een eigen functie in relatie met de rest.

NOTA „INSTRUCTIEVE OMROEP”

Deze discussie leidde in 1971 tot een officiële regeringsnota over de „*Instructieve Omroep*” — de nota-*Veringa/Klompé*. Daarin werd nog wel over enige opzienbarende experimenten in andere landen gesproken, waarbij de televisie het belangrijkste medium was (de *Open University* in Engeland en het *Telekolleg* in Beieren), maar één ding was duidelijk: deze bewindslieden beschouwden de „instructieve omroep” niet langer als een soort omroep met speciale doelstellingen. Zij deden een belangrijke stap in de richting die onder meer door het NCVO was aangegeven. Met andere woorden: ze hadden meer het oog op een soort van educatie die van speciale media gebruik maakt. In de nota werd onder meer een onafhankelijk lichaam voorgesteld dat verantwoordelijk zou zijn voor programmering en uitzending op een nieuw, derde televisiekanaal. De nieuwe regering kon dit echter niet uitvoeren. Financiering en politieke problemen bleken belangrijke hindernissen.

Intussen ging de discussie verder. In 1972 werd in Groningen het *Agora*-congres over audio-visuele communicatie gehouden. Een van de vier werkgroepen hield zich bezig met een „Open School”. Daarbij werd een aantal nieuwe accenten gelegd, die vooral een reactie vormden op de Engelse *Open University*. In de eerste plaats zou het qua prioriteit in ons land om een Open School op het niveau van het secundair onderwijs moeten gaan. De open universiteit zou dan later dienen te komen. In de tweede plaats zou zo'n Open School geen televisie- en radioschool mogen worden, waaraan schriftelijk onderwijs toegevoegd wordt, maar een multimediale organisatie, die vooral geschikt is om mensen die vroeger maar weinig onderwijs hebben gehad een reële tweede kans op educatie te bieden. Daarnaast werd beklemtoond dat men in een Open School zowel diploma-gericht als niet-diploma-gericht zou moeten kunnen leren.

Intussen was al enige ervaring met omroepscholen voor volwassenen opgedaan. *Teleac* werkte in het begin (vanaf 1965) als pure televisie-academie. De onderwerpen werden gekozen in de sfeer van algemene vorming (talen, hobbies, cultuur) en in die van beroepsgerichte scholing. Hierbij werden geen diploma's uitgereikt. De deelnemers waren vooral afkomstig uit de middenklassen, dus uit dezelfde groepen die al naar de volksuniversiteiten en avondscholen gingen. Van methodische vernieuwing was in die beginfase nauwelijks sprake. Er werd een docent op het scherm gebracht die een les gaf en daarbij al dan niet materiaal toonde. In de volgende jaren veranderde dat langzamerhand. Naast de televisie-uitzendingen kwam er gedrukt materiaal en schriftelijk onderwijs (met de mogelijkheid van terugkoppeling voor de cursisten). Bij sommige cursussen werden groepsbijeenkomsten, weekends en dergelijke georganiseerd. Bovendien kwam evaluatie-onderzoek op gang. De nadruk bleef evenwel op de televisie-uitzending liggen; de rest was ondersteuning. Verder blijkt ook uit recente gegevens (1975) dat de cursussen vooral gevolgd worden door (jong-)volwassenen die al heel wat volledig dagonderwijs aan het begin van hun leven hebben gehad.

In Engeland was de oorspronkelijke gedachte van een *University of the Air* omgebogen in de *Open University*, waarin vooral met schriftelijk onderwijs werd gewerkt. Televisie en radio vormden nog geen tien procent van het educatieve aanbod. Daarnaast werd een netwerk van lokale en regionale centra opgezet, waar de cursisten persoonlijk en in groepsverband bij het leren geholpen zouden kunnen worden (onder andere ook door zomercursussen in internaten). Dat blijkt in de praktijk echter niet goed te werken. De cursisten hebben doorgaans al flink wat onderwijs aan het begin van het leven gevolgd. Voor anderen is de sprong te groot.

COMMISSIE OPEN SCHOOL

In juni 1974 installeerden de ministers van Onderwijs en Wetenschappen

en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de *Commissie Open School*. Deze commissie kreeg als taak de ministers voorstellen te doen over structuur, organisatie, planning en financiering van een Open School. Een Open School werd daarbij gedefinieerd als „een zelfstandige instelling voor multimediaal onderwijs en multimediale vorming die aan jongeren en volwassenen uit alle bevolkingsgroepen faciliteiten biedt tot studie, vorming en ontwikkeling in de sector van het secundair onderwijs, in niet tot het onderwijs behorend vormings- en ontwikkelingswerk en in de sector van het tertiair onderwijs”.

Hiermee zaten de nieuwe bewindslieden globaal genomen op het spoor dat eerder door de NCVO-nota en het Agora-congres aangegeven was. Na de installatie van de Commissie Open School stelden zij daarom ook een *Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken* in (1975). Deze commissie zou adviezen dienen uit te brengen over een optimale educatieve infrastructuur voor volwassenen-educatie „aan de basis”. Consequent gedacht had deze commissie eerder ingesteld moeten zijn dan de Commissie Open School. De adviezen van een Commissie Open School zullen immers, als het accent niet op massamedia als radio en televisie wordt gelegd maar op een geïntegreerd geheel van voorzieningen op dit vlak, vooral uitgaan van een goed werkende infrastructuur van volwassenen-educatie. Daarbij komt dat er voor het praktisch functioneren van de volwassenen-educatie ook een regeling voor (betaald) educatief verlof moet worden opgezet. Een commissie die daarvoor plannen ontwikkelt, is op dit moment nog niet ingesteld. Bij al dergelijke — toekomstige — commissies dient uiteraard ook het ministerie van Sociale Zaken ingeschakeld te worden. De Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken is dan ook mede door minister *Boersma* ingesteld. In de Interdepartementale Projectgroep Open School (de ambtelijke schaduwcommissie van de Commissie Open School) zijn inmiddels ook vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken opgenomen. „Open School”, „educatieve netwerken” en „educatief verlof” — dat zijn de drie pijlers waarop de permanente educatie van volwassenen zal gaan rusten.

ADVIEZEN

De Commissie Open School (waarvan *dr. Veringa*, oud-minister van O&W, voorzitter is) heeft intussen twee adviezen uitgebracht. In het vervolg van dit artikel zullen we daarvan een samenvatting geven, maar eerst kijken we nog even terug.

Zoals gezegd, wie weinig jaren dagonderwijs aan het begin van het leven meegemaakt heeft, volgt later niet gauw en gemakkelijk programma's op het vlak van volwassenen-educatie. Bij dit gegeven spelen de sociale omstandigheden van die volwassenen een belangrijke rol. Bovendien spreken de huidige educatieve voorzieningen die volwassenen veelal niet aan.

Alle groepen tegelijk benaderen is onmogelijk. Als er dan prioriteiten moeten worden gesteld, zo meent de Commissie Open School, dan ligt het voor de hand om eerst aan die volwassenen te denken die in het begin van het leven maar betrekkelijk weinig onderwijs en vorming hebben gehad, en die daarom nu wat basiskennis en -vaardigheden betreft niet zo goed als lid van de samenleving functioneren als ze wel zouden kunnen en dikwijls ook willen. Vaak kunnen ze daar echter niet al te veel aan veranderen, ook al zouden ze dat bewust of onbewust wensen.

Drie doelgroepen - proefprojecten

Concreet kunnen we hierbij drie groepen noemen, zo schrijft de Commissie Open School in haar eerste advies. In de eerste plaats zijn dat *werkende volwassenen* die zowel in hun gezin (vaak met opgroeiende kinderen) als in hun werk (nogal eens in bedrijfssectoren met conjuncturele of structurele moeilijkheden) de gevolgen van een onvoldoende of verouderde opleiding ondervinden. In de tweede plaats zijn dat (werkende) *jong-volwassenen* van rond 17 tot 30 jaar die al vroeg van school zijn gegaan en snel aan het productieproces zijn gaan meedoen. Het grootste deel van deze doelgroep behoort tot de laag- en/of ongeschoolde arbeiders. En in de derde plaats zijn dat (doorgaans gehuwde) *vrouwen* die wel intensiever aan het maatschappelijk leven mee willen doen, een andere, meer bij-de-tijdse rol in het gezin willen innemen en eventueel weer aan het arbeidsproces willen deelnemen, maar die daarbij gehinderd worden door onvoldoende opleiding (vaak alleen lagere school en huishoudschool) of verouderde opleiding (met heel andere opvattingen over de rol van de vrouw dan nu ontstaan zijn). Nu is ons zeker wel wat over deze drie doelgroepen bekend. Maar er zijn ook belangrijke zaken die we niet met zekerheid weten. We kunnen bijvoorbeeld niet precies aangeven welke educatieve voorzieningen ze wensen en behoeven en hoe die aangeboden dienen te worden. De Commissie Open School heeft daarom al in haar eerste advies voorgesteld om met een — twee jaar durende — proef van start te gaan om veronderstellingen op dit gebied te toetsen. Daar de proef op drie uiteenlopende doelgroepen is gericht, kan het best met drie verschillende proefprojecten begonnen worden. Dat biedt bovendien de mogelijkheid om verschillende accenten van onderzoek in elk van de proefprojecten uit te werken.

Het open curriculum

Uitgangspunten

In het tweede advies werkt de Commissie Open School deze proefprojecten nader uit. Een zeer belangrijk punt daarbij is het open leerplan, of *open curriculum*. De deelnemers aan de proefprojecten zijn (jong-)volwassenen. Ze beschikken over praktijk- en levenservaring.

Daarop dient volgens de commissie ingespeeld te worden. Centraal bij de curriculum-ontwikkeling staat dus de vraag: waar hebben de deelnemers al weet van en ervaring mee, om daarop te kunnen aansluiten. Als belangrijkste behoeften op het educatieve vlak kunnen daarbij basisverbreding en maatschappelijke oriëntatie aangegeven worden. Doel daarvan is de maatschappelijke wendbaarheid en weerbaarheid van de groepen in kwestie te vergroten, zodat zij meer greep op hun leef- en werksituatie krijgen.

In zo'n open curriculum behoren de deelnemers zoveel mogelijk in de gelegenheid te worden gesteld om eigen voorkeuren te realiseren. Als ze zichzelf willen ontwikkelen, zonder dat ze op de langere duur een diploma willen halen, moeten daar (keuze)mogelijkheden voor bestaan. En als ze op de langere duur wél een diploma willen halen, zullen daartoe ook bepaalde reeksen keuzemogelijkheden in opklimmende moeilijkheidsgraad aangeboden worden. Steeds wordt hierbij naar integratie van onderwijs en vorming gestreefd.

Nu is zo'n curriculum ook weer niet helemaal open. De deelnemers verkeren immers niet in de positie om op alle momenten totaal onafhankelijk en zelfstandig hun leerweg te bepalen. Dan zouden ze al gauw in de mist kunnen raken. Het curriculum geeft dan ook duidelijke keuzemomenten aan, en keuzepakketjes die onder bepaalde omstandigheden het best genomen kunnen worden, bijvoorbeeld als naar een (deel-)certificaat wordt toegewerkt. Adviezen van begeleiders lijken verder in vele gevallen ook nuttig en wenselijk. Het curriculum zou dan ook eigenlijk het beste *indicerend* genoemd kunnen worden. Maar voor alle gemak houdt de commissie toch maar de benaming *open curriculum* aan.

Een dergelijk curriculum is ook open wat de ontwikkeling betreft. Dit betekent dat het maken van zo'n curriculum geen studeerkamerwerk is, maar dat (potentiële) deelnemers en hun begeleiders actief in de vorm van „klankbordgroepen” bij de ontwikkeling worden ingeschakeld. In de klankbordgroep van (potentiële) deelnemers zullen niet alleen (jong-)volwassenen opgenomen zijn die al zichtbaar in een of andere vorm van educatie geïnteresseerd zijn, maar ook een aantal personen die niet zichtbaar gemotiveerd zijn. Deze klankbordgroepen toetsen voortdurend het geproduceerde materiaal, waardoor steeds bijsturing en bijstelling kan plaatsvinden.

Operationalisering

De commissie stelt voor om bij het open curriculum of leerplan uit te gaan van onderwerpen of thema's die de aandacht en belangstelling van de deelnemers kunnen krijgen. Een enkel voorbeeld: „wonen en woonomgeving”, „zou je geen (andere) baan proberen te krijgen?” en „iedereen voldoende eten in deze wereld - hoe zou dat kunnen?”.

Behandeling van zo'n thema zal vier tot zes weken duren. Vanuit de behandeling van zulke thema's zullen in de groepen deelnemers uiteenlopende vragen naar meer informatie, kennis en vaardigheden op diverse terreinen opkomen. Bij het thema „iedereen voldoende eten in deze wereld - hoe zou dat kunnen?" kan bijvoorbeeld behoefte ontstaan naar meer informatie over normen en waarden of naar de vaardigheid om met grafieken te werken. Daartoe worden een aantal keuzen of opties voor kortlopende cursussen van ongeveer zes studie-uren geprogrammeerd. Die opties kan men vrij kiezen of in volgorde, als naar een (deel-)certificaat toegewerkt wordt.

De behandeling van een thema zou er dan zo kunnen uit komen te zien. Begonnen wordt met de presentatie van het thema. (Voorbeeld: „wonen en woonomgeving"). Dat gebeurt via televisie en radio. (Voorbeeld: drie woonsituaties van mensen, vergelijkbaar met de deelnemers — een in een oude stadswijk, een in een flatwijk en een in een dorp; vanuit de drie huiskamers de rest van de woning door, naar de burens, de straat op, op zoek naar speelgelegenheid voor de kinderen, naar een school, een buurthuis, een kerk, een café, een vereniging, enz.). Maar dit kan ook via videorecorder of andere audio-visuele middelen of mondeling in de lokale of regionale centra gebeuren. (Voorbeelden: een film over het bouwen of grondig vernieuwen van huizen; een inleiding door een lid van de gemeenteraad en/of buurt-/wijkcomité). Bij de presentatie van het thema worden ook vragen en problemen aangegeven. (Voorbeelden: echtpaar vertelt voor de televisie over de renovatie van hun huis, de huurverhoging die daaraan vast zit, de problematiek van de individuele huursubsidie en gewenningsubsidie; een gemeenteraadslid zet uiteen dat er nog woningnood is en dat er, zeker onder deze omstandigheden, maar al te veel groepen uit de bevolking in zo'n torenflat zouden willen wonen). Daarop volgt binnen de groepen in de lokale en regionale centra de verkenning van de thematiek. Vragen en problemen worden besproken. Nagegaan wordt hoe die door de leden van de groep benaderd kunnen worden. De groepsleden maken plannen wie wat gaan doen. (Voorbeelden: een groep of een deel van een groep gaat een bestemmingsplan bestuderen, analyseren en beoordelen, of als er in hun plaats of wijk geen bestemmingsplan is, worden er een aantal uitgangspunten voor een mogelijk bestemmingsplan opgesteld; leden van de groep gaan zich bezighouden met mogelijkheden tot verbetering van de eigen (huur)woning; de groep of groepsleden gaan zich beraden over een plan om tot een „leefstraat" in hun omgeving te komen en de tactiek om dat te verkopen). De leden van de groep bepalen samen en ieder voor zich welke cursussen ze zullen nemen. (Voorbeelden: „wat is een bestemmingsplan?" uit de serie maatschappijleer; „hoe schrijf ik een brief aan de gemeente?" uit de serie taalvaardigheid; „zijn er nog andere manieren van wonen dan in ons land?" uit de serie wereldoriëntatie; „hoe houd je een huishoudboekje bij?" uit de serie rekenen (wiskunde). In de volgende weken gaan de leden

van de groep dan aan de slag. Met hulp van begeleiders voeren ze gemaakte plannen uit. Ze volgen de cursussen. Zo mogelijk werken ze naar concrete resultaten toe. (Voorbeeld: een plan voor een „leefstraat” in de omgeving, een brief naar de gemeenteraad en een afschrift naar de pers en eventueel een demonstratieve gebeurtenis om verdere attentie te wekken). Tenslotte presenteren ze daarna elkaar de resultaten, bespreken die en gaan eventueel tot gezamenlijke presentatie naar buiten over. (Voorbeelden: het plan voor die „leefstraat”; een discussie over het leven in een nauwer verband met verdeling van zorg voor de kinderen, e.d.; een demonstratie van het repareren van bijvoorbeeld een deurslot; een rollenspel over een gezin waar man en vrouw ieder de helft van het inkomen inbrengen). Daarbij worden ook de niet-thematische activiteiten betrokken, zoals de resultaten van een serie cursussen Engels, rekenen/wiskunde, biologie of taalvaardigheid. (Voorbeeld: een Engels liedje over het thema).

Media en begeleiders

In haar eerste advies heeft de Commissie Open School al naar voren gebracht dat een Open School geen radio- en televisieschool mag worden. Dan zou de grote waarde van het groepsgebeuren voor het onderwijs- en het vormingsaspect worden verwaarloosd. Ook het schriftelijk onderwijs lijkt door de doelgroepen in kwestie moeilijk zelfstandig te verwerken. In eenzaamheid studeren zij immers niet gemakkelijk. Het regelmatig samenkomen met mededeelnemers in groepen, die vast van samenstelling zijn, waarborgt een zekere mate van veiligheid en zekerheid. Begeleiding lijkt bij deze doelgroepen verder essentieel.

In de proefprojecten krijgt de televisie de functie van medium dat de thema's presenteert, zij het dat dit mede via andere media kan gebeuren (radio, video, mondelinge presentatie in de groepen, e.d.). Daarnaast zorgt dit medium voor verslagen uit de groepen en interviews met individuele deelnemers. Dit kan de motivatie en het zelfbewustzijn van de deelnemers versterken. Of de televisie als schaalvergroterend medium ook ingeschakeld kan worden bij enkele populaire (reeksen) cursusopties, is nog een zaak van nader onderzoek. De commissie denkt 120 uur zendtijd per jaar nodig te hebben, waarin 60 uur herhaling is begrepen.

De radio kan snel en doeltreffend werken, waarmee dit medium bijzonder geschikt is om bijsturing of *feed-back* te realiseren. Dat is vooral van grote betekenis voor de behandeling van huiswerk, het direct stellen van telefonische vragen en het weergeven van groepsdiscussies. Uiteraard kan de radio, naast bandrecorder en grammfoonplaat, van belang zijn voor cursussen in moderne talen. De commissie denkt ook hiervoor 120 uur zendtijd per jaar nodig te hebben, waarin wederom 60 uur herhaling is begrepen.

Het schriftelijk materiaal legt onder meer de presentatie van de thema's

vast en geeft een overzicht van alle cursus-opties. Dat gebeurt in het zogeheten themaboek. Het schriftelijk onderwijs is bij uitstek geschikt voor de cursussen die de deelnemers kunnen volgen. Hierbij wordt immers de mogelijkheid geboden om opdrachten ter correctie in te zenden.

Van het grootste belang voor het welslagen van de proefprojecten is het groepsgebeuren en de begeleiding daarvan. Groepsleden kunnen samenwerken en elkaar steunen en helpen. Begeleiders verlenen de groep en de individuele leden van de groep assistentie. Naast begeleiding bij het leerproces is ook *counseling* in dit hele gebeuren essentieel. Dat is de hulp aan deelnemers bij het oplossen van problemen die niet direct met het meedoen aan het curriculum te maken hebben. Daarmee kan men dan variëren van persoonlijke of maatschappelijke hulp tot advisering bij studie- en beroepskeuze.

Bij het educatieve gebeuren in de lokale en regionale centra kunnen ook andere media, zoals videorecorder, bandrecorder en diaprojector, ingeschakeld worden.

Onderzoek en ondersteunende activiteiten

Door middel van de proefprojecten hoopt de commissie meer inzicht te krijgen in functie, leerplan, didactiek, organisatie en middelen van een Open School. Aan de hand van de ervaringen uit de proefprojecten denkt de commissie in staat te zijn met — nog meer uitgewerkte — voorstellen te komen die een verantwoorde start van definitieve projecten mogelijk maken.

Nu zal er in de proeffase veel van de creativiteit, de werkkraft, het communicatievermogen en het overzicht van de uitvoerders op diverse niveaus worden gevraagd. Veel ervaring is er met een hiervóór omschreven aanpak immers nog niet opgedaan. Daarom zijn er ondersteunende activiteiten nodig. In de eerste plaats behoort daartoe de curriculum-ontwikkeling te worden gerekend. Andere belangrijke ondersteunende activiteiten zijn de begeleiding en de bijscholing of training van de begeleiders, waarbij ook het aspect van *counseling* betrokken wordt. Daarnaast moet ook de informatie naar buiten toe goed zijn, opdat ook buiten de proefprojecten meegedacht wordt. En tenslotte is ook het onderzoek een van de ondersteunende activiteiten die noodzakelijk zijn bij het testen van deze nieuwe geïntegreerde vorm van onderwijs en vorming voor volwassenen. Dat onderzoek is trouwens ook nodig bij de experimentele wijze van invoering. De Commissie Open School maakt onderscheid tussen drie soorten onderzoek:

- 1) het *beleidsgerichte* onderzoek, dat zich richt op de totale evaluatie van de proef;
- 2) het *praktijkgerichte* onderzoek, dat wordt uitgevoerd ten behoeve van alle of bijna alle proefprojecten;

3) het *projectgebonden* onderzoek; dat is er ten behoeve van het uitvoeringsproces in de onderscheiden proefprojecten.

Op de problematiek van het onderzoek zal de commissie nog in een afzonderlijk advies terugkomen.

In de drie proefprojecten worden uiteenlopende onderzoeksaccenten aangebracht. Het onderzoek in het proefproject werkende volwassenen zal vooral gericht zijn op het optimale functioneren van de „educatieve infrastructuur”, zoals scholen, buurt- en clubhuizen, vormingscentra, bibliotheken, verenigingen met vormingsactiviteiten, e.d. Hierbij zal nauw worden samengewerkt met de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken. Bij dit onderzoek komen drie fasen aan de orde: die van de toeleiding, die van de begeleiding en die van de *follow-up*. In het proefproject (werkende) jong-volwassenen ligt het onderzoeksaccent op de educatieve behoeften van de (potentiële) deelnemers. En in het proefproject (gehuwde) vrouwen wordt het onderzoek vooral toegespitst op de rol en betekenis van de massamedia, de beste didactische presentatie van de leerstof en het meest effectieve gebruik van leermiddelen. Daarnaast zal ook de functie van *counseling* onderzocht worden.

Aantal deelnemers

Ongetwijfeld behoort een Open School een open toegang te hebben. Iedereen moet er aan mee kunnen doen. Maar dat kan niet op stel en sprong bereikt worden.

In de eerste plaats is er prioriteit toegekend aan de eerder omschreven drie doelgroepen. In de tweede plaats zijn de financiële middelen beperkt. Het is mogelijk om gedurende de twee jaar van de proefprojecten in totaal rond 1500 deelnemers toe te laten. En in de derde plaats behoren juist de niet-zichtbaar gemotiveerden voorrang te krijgen. De proef zal pas dan echt geheel gelukt zijn als we weten hoe zij van welke educatieve voorzieningen voor volwassenen gebruik willen maken.

Nu is de belangstelling zo dat verwacht kan worden dat er meer volwassenen buiten de proefprojecten mee zullen willen doen. De commissie zal zich over de eventuele mogelijkheden op dit vlak beraden en daarover een afzonderlijk advies uitbrengen. In ieder geval is wel duidelijk dat bestaande organisaties en instellingen op het vlak van volwassenen-educatie dan zouden moeten helpen.

Locaties proefprojecten

De locaties van de proefprojecten zijn volgens het voorstel van de commissie de volgende. Het proefproject werkende volwassenen gaat naar een drietal plattelandsgebieden. Dat zijn:

— Midden-Zeeland, met name de gemeenten Goes, Borsele, Kapelle, Kortgene, Wissekerke en Reimerswaal;

- Noordwest-Limburg, met name de gemeenten Venray, Horst, Meerlo-Wanssum, Broekhuizen, Grubbenvorst en Sevenum;
- Zuid-Friesland, met name de gemeenten Haskerland, Heerenveen en Doniawerstal.

Het proefproject (werkende) jong-volwassenen zal gesitueerd zijn in drie middelgrote steden, nl. Emmen, Tilburg en Leiden.

Tenslotte zal het proefproject (gehuwde) vrouwen over plaatsen in het gehele land verspreid worden. Dat zijn:

- de stad Groningen;
- Enschede, Haaksbergen, Neede en Eibergen;
- Utrecht en Houten;
- Schagen, Barsingerhorn, Niedorp, Harenkarspel en Sint Maarten;
- Amsterdam benoorden het IJ;
- Zuidhollandse eilanden: Voorne-Putten, Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard;
- Roosendaal en Nispen, Oud en Nieuw Gastel, Steenberg, Dinteloord en Prinsenland;
- Venlo, Tegelen, Meyel, Maasbree en Helden.

EEN VOLGEND ADVIES OVER DE STRUCTUUR

In de eerste twee adviezen zijn nog geen structurele en organisatorische problemen rondom een Open School aan de orde gesteld. Daarover is de commissie zich momenteel aan het oriënteren in een reeks gesprekken met allerlei organisaties die reeds op het terrein van onderwijs en/of vorming voor volwassenen werkzaam zijn. Dit jaar hoopt ze een advies over deze problematiek uit te brengen. Wel heeft de commissie, vooruitlopend op dat advies, globaal het volgende aangegeven.

In de fase van de proefprojecten zal de commissie vrij veel zaken centraal dienen te regelen. De condities van de proef moeten immers onder een zekere mate van controle gehouden worden. Anders kunnen er waarschijnlijk geen verantwoorde conclusies uit de proef getrokken worden. Na deze proeffase gaat het er evenwel om, zoveel mogelijk verantwoordelijkheden aan de componenten van de lokale en/of regionale educatieve infrastructuur (zoals scholen, buurt- en clubhuizen, vormingscentra, bibliotheken en verenigingen met vormingsactiviteiten) door te spelen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling een Open School als een soort nieuw multimediaal educatief imperium ten behoeve van volwassenen van de grond te tillen. Zeer vele zaken kunnen „decentraal” opgezet en georganiseerd worden. Anders gezegd: het moet er na de proeffase veeleer om gaan een Open School-situatie in heel ons land te bereiken, waarbij een Open School-organisatie (bijvoorbeeld een Stichting Open School) zich vooral richt op het stimuleren en coördineren.

dineren van multimediale educatieve voorzieningen voor volwassenen. Uiteraard zullen de verscheidene levensbeschouwingen en uiteenlopende deskundigheden in het bestuur van zo'n eventuele stichting tot uitdrukking komen.

Andere adviezen waarmee de Commissie Open School bezig is, betreffen:

- de eventuele faciliteiten voor 60- tot 65-jarigen om zich op de fase van het pensioen voor te bereiden, als er een vorm van „educatief verlof” voor hen komt;
- de wenselijkheden op het vlak van „open hoger onderwijs” in ons land.

Uit de laatste twee activiteiten van de Commissie Open School blijkt dat het niet bij de eerder omschreven drie proefprojecten zal blijven. Die vormen alleen een begin. In het eerste advies van de commissie werd bijvoorbeeld ook gewezen op de (bijna-)analfabeten, de gastarbeiders, de 65-plussers en een „havo/meao-project”¹, dat goed zou kunnen aansluiten op het drietal proefprojecten waaraan nu prioriteit is gegeven. Uiteraard is het alleszins denkbaar en ook wenselijk dat andere organisaties en instellingen op sommige terreinen naar de Open School-situatie toewerken. Zo mogelijk zal de Commissie Open School hierbij assistentie verlenen.

¹ De afkortingen havo en meao staan voor: hoger algemeen vormend onderwijs, resp. middelbaar economisch en administratief onderwijs. (Red.).

Visieprogram NKV: zwanezang of toekomstbelang?

P. H. A. Klep*

„Wie het breed heeft, laat het breed hangen”, zegt de volksmond. Het *Nederlands Katholiek Vakverbond* wil een brede vakbeweging blijven en heeft vorig jaar dienovereenkomstig een ontwerp-visieprogram¹ opgesteld waarin dan ook waarschijnlijk alles wordt behandeld wat haar beroert. Omgekeerd wordt geen aandacht besteed aan wat haar niet beroert, zoals bijvoorbeeld de inflatie, wat — zacht gezegd — een manco mag worden genoemd.

Wat inmiddels uit de breedte, en uit de lengte (279 pagina's), van dit visieprogram naar voren komt, is zeker alle aandacht waard. Het is een gedegen en serieus stuk werk, waarvoor de opstellers lof toekomt. Dat zijn uiteraard niet de NKV-leden zelf. Zij moeten zich er nog over uitspreken, en dat zal hun niet gemakkelijk vallen. Wat het verbondsbestuur van het NKV hier aan zijn leden presenteert, geeft in zijn omvang en genuanceerdheid, ook in het taalgebruik, blijk van een sterk intellectualistische inslag. Van het gemiddelde lid wordt aldus wel veel gevraagd. Als zodanig is het ter discussie stellen van dit visieprogram een gedurfde onderneming. Dat de NKV-leiding de moed daartoe heeft opgebracht, mag niettemin in haar voordeel pleiten. Zij neemt hiermee een eigen verantwoordelijkheid, waarvoor veel leidinggevendenden van maatschappelijke en politieke organisaties tegenwoordig terugschrikken. Typerend is in dit verband de zinsnede waarin gesteld wordt dat het in dit geschrift niet alleen gaat om registreren van de feitelijke verwachtingen die uit de mond van de werknemers kunnen worden opgetekend, maar ook om een interpretatie daarvan in normatieve zin (pag. 83).

Solidariteit

De discussie binnen NKV-kring zal uitwijzen of en in hoeverre de leden zich in dit visieprogram terugvinden. Hierbij is het van belang de vraag te stellen welke leden worden bedoeld. Weliswaar gaat men uitgebreid in op vele veranderingen die zich in de loop van de tijd in de werknemers-

* Drs. Klep is secretaris van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. (Red.)

¹ „Een visie ter visie - ontwerp voor een visieprogram van het Nederlands Katholiek Vakverbond”; Utrecht, 1975; 279 pag. Zoals in het meinummer van het KVP-maandblad „Politiek Nieuws” is bericht, heeft een commissie van de KVP een commentaar op het ontwerp-programma van het NKV opgesteld. Naar verwachting zal het partijbestuur dit commentaar binnenkort publiceren. In een volgend nummer van *Politiek perspectief* zullen we de volledige tekst dan ter documentatie afdrucken. (Red.)

groep hebben voorgedaan: de proletariaatstoestand is niet meer kenmerkend voor de arbeidersgroep als geheel, binnen de werknemersgroep komen aanzienlijke inkomensverschillen voor, de groep is minder homogeen geworden, de samenstelling is gewijzigd (toenemend aantal „witte boorden”), ook binnen de groep van de produktiewerkers neemt de variatie toe. Toch blijft men verder spreken over de werknemersgroep als geheel. Men tracht zich aan het dilemma dat hier ligt, te ontworstelen door te stellen dat het in dit visieprogram vooralsnog slechts gaat om het ontdekken van de globale probleemvelden. Wat dat betreft zou er een grote overeenstemming bestaan. Enigszins naïef wordt er aan toegevoegd dat de verschillen pas aan bod komen als moet worden bepaald wat er aan gedaan moet worden (pag. 82).

Ons inziens is de vraag gerechtvaardigd of een vakbeweging die zich modern wil noemen, hier niet een strategische steek laat vallen. Wanneer de achterliggende gedachte zou zijn dat er op sociologische gronden toch een algemene werknemerssolidariteit aanwezig is, kan men zich afvragen of dit geen illusie is². Zou het gaan om solidariteit als norm, dan is het de vraag of die zich kan of moet beperken tot de werknemersgroep. Het hele verhaal krijgt dan meer een algemeen-politieke dimensie en het is de vraag of het NKV zich daarmee niet begeeft op een terrein dat niet direct aan de vakbeweging toebehoort.

Branchevervaging met politiek

Hoewel het NKV het functionele onderscheid tussen vakbewegingsactiviteit en politiek erkent, maakt het visieprogram op zijn minst de indruk van „branchevervaging” tussen beide. Dit hangt nauw samen met het feit, dat deze vakcentrale, hetgeen overigens besloten ligt in de historische ontwikkeling van de „erkende” vakbeweging als geheel, opteert voor een „brede opstelling”. Naast de specifieke activiteiten die zij verricht op het gebied van de strikte arbeidsvoorwaarden, heeft zij altijd al gestreefd naar het aanbrengen van veranderingen in de geldende maatschappelijke structuren en in de economische orde zelf. Dit betekent dat zij over een visie moet beschikken ten aanzien van alle belangrijke maatschappelijke problemen. En hoewel zij daar uiteraard altijd toe komt vanuit de specifieke optiek van een werknemersorganisatie, leidt dit noodzakelijkerwijs tot overlapping met datgene waar de politiek en in het bijzonder partijen zich mee bezighouden. Het gevaar

² Deze solidariteit vormt de essentie van het traditionele „klasse”-begrip. Als onze twijfel aan het bestaan, althans de overtuiging van een sterke afzwakking daarvan juist is, kan men alleen al daarom de vraag stellen of de typering van de verhouding tussen vakbeweging en ondernemers/kapitaalbezitters als „feitelijke klassenstrijd” (pag. 270) niet op los zand is gebaseerd. Als dit de befaamde buiging naar het socialisme moet voorstellen, is het toch gewelg. Het wekt alleen maar misverstanden, resp. aanleiding tot misbruik, zoals bij de *Industriebond NVV*, die het presteerde om het NKV-stuk een warm pleidooi voor een maatschappijvisie die op het marxisme is gebaseerd, te noemen. Wanneer men dit visieprogram goed bestudeert, moet men tot een andere conclusie komen. Er van uitgaande dat de *Industriebond NVV* het stuk inderdaad goed gelezen heeft, kan men er alleen maar toe besluiten dat deze bond óf te kwader trouw is óf zelf het marxisme niet begrijpt. Verwerpen wij de eerste mogelijkheid, dan is er, ondanks „Fijn is anders”, wellicht nog hoop voor de natie.

is dan niet denkbeeldig dat men, uitgaande van de gedachte (of de intuïtie) wat goed is voor de werknemers, dit ook goed acht voor het land. In de democratie speelt de macht van het getal immers een belangrijke rol. Aldus treedt gemakkelijk een identificatie van de vakbeweging met de politiek op. Dit alles leidt tot een fundamentele en niet ongevaarlijke (de syndicale maatschappij gluurt om de hoek) ambivalentie in de positie van de vakbeweging.

Uit het visieprogram komt deze ambivalentie ook telkens naar voren. Erkend wordt, dat de vakbeweging slechts een deel van het algemeen welzijn bestrijkt, en de politiek de totaliteit. Het ligt dan ook niet op haar weg de leden rechtstreekse adviezen omtrent partijkeuze en stembepaling te geven. Toch zal het NKV de politieke bedrijvigheid kritisch en evaluerend volgen, om er, toegespitst op politieke momenten zoals verkiezingen en regeringsformaties, uiting aan te geven, welke politieke partijen en welke politieke coalitie naar zijn mening vanuit de optiek van de doelstelling van het NKV en betrokken op het door hem bestreken terrein, zijn voorkeur genieten. *En passant* wordt daaraan toegevoegd, dat van een dergelijke standpuntbepaling uiteraard wel een sterke medebepalende invloed uit kan gaan op de beslissingen van in de eerste plaats de leden, maar ook van andere kiezers (pag. 275).

Bereidheid tot verantwoordelijkheid

Een tweede probleem — van ambivalentie — hangt samen met de vraag of en in hoeverre het NKV, met het oog op zijn streven naar fundamentele maatschappijhervormingen, zichzelf kan inschakelen in de huidige maatschappij door een rol te spelen bij de bepaling van de algemene sociaal-economische politiek en de uitvoering daarvan. Op deze wijze wordt immers een zekere verantwoordelijkheid genomen en werkt men mee aan de instandhouding en versteviging van „het systeem”. Het NKV onderkent dit probleem, maar kiest voor een bewuste tweeslachtigheid. „Een radicale en duidelijke oplossing van deze problematiek zou zijn het terugdraaien van de historische ontwikkeling” (pag. 63). De oplossing waarbij de vakbeweging zich niet meer als actieve deelnemer midden in de besluitvormingsprocessen opstelt, maar daarbuiten, als kritische begeleider van de beslissingen, die buiten haar om door anderen worden genomen, wordt minder gunstig geacht en per saldo ook minder effectief voor de belangenbehartiging. Hier klinkt een geheel ander geluid dan dat van „*Fijn is anders*”³.

De hele teneur van het visieprogram is trouwens anders. Al meent het NKV dat de maatschappij en de economische orde ingrijpend moeten veranderen, telkens blijkt dat het verbond wel degelijk bereid is om ook nu verantwoordelijkheden te dragen en de leden te stimuleren tot

³ „Wat de Industriebond NVV niet langer wil is een soort schijnzeggenschap, waaraan verantwoordelijkheid is gekoppeld. (—) Daarom nemen wij ook afstand van alle beslissingen, die onze weg naar een andere maatschappij blokkeren. (—) Wat let ons om ook in de SER, de Stichting van de Arbeid of in een raad van commissarissen eenzelfde standpunt in te nemen? Niets! (—) Als beslissingen ons niet zinnen hebben we de handen vrij”.

medeverantwoordelijkheid. De genuanceerde, zij het op vele punten voor kritiek vatbare beschrijving van het economische systeem verschildt hemelsbreed van het kreterige antikapitalisme van de *Industriebond NVV*.

Het NKV is in deze zin beslist niet antikapitalistisch, al heeft het grote bezwaren tegen het systeem zoals het nu functioneert. Veel wijst er op dat men bereid is de waarde van het particuliere ondernemerschap en het marktmechanisme te erkennen. Het gaat er kennelijk niet om dit stelsel op zichzelf aan te tasten. Veeleer wordt gezocht naar middelen om de resultaten van de economische bedrijvigheid maatschappelijk (meer) aanvaardbaar te maken. Wat dit betreft is het NKV van mening dat de ondernemingsgewijze productie wezenlijke gebreken vertoont. In verschillende opzichten is zij onvoldoende afgestemd op de eisen en de behoeften van de samenleving. Men acht ingrijpende hervormingen noodzakelijk, wil het stelsel op den duur aanvaardbaar en geloofwaardig blijven. Hiervoor is nodig dat de onderneming sterker wordt geïntegreerd in de samenleving. In dit verband zal de rol van de overheid ten aanzien van het economisch gebeuren moeten worden versterkt. Expliciet verwerpt het NKV echter het systeem van de centrale planeconomie. Als gronden hiervoor worden aangevoerd, dat een bewuste totale regeling van het economisch leven het menselijk ordeningsvermogen te boven gaat en dat de vrijheid en zelfbepaling van de mens in een dergelijk systeem te grote gevaren loopt. Het NKV kiest daarom voor een „gemengde orde”, waarin zowel elementen van planning als van het marktmechanisme voorkomen. De centralisatie van beslissingen mag daarbij niet verder gaan dan strikt nodig is, en aan de deelnemers aan het economisch proces moet een ruime mate van beïnvloedingsmogelijkheden worden gelaten. „Zo wordt bijvoorbeeld het streven naar eigen voordeel door de deelnemers aan het economisch leven wel in zekere mate gehandhaafd als prikkel tot activiteit. De prijsvorming door het spel van vraag en aanbod kan dienen als signaal, dat iets zegt over de economische doelmatigheid. Maar door het ordenend kader moeten deze en andere elementen binnen bepaalde grenzen gehouden worden” (pag. 153).

Wanneer men dit leest, moet de conclusie luiden dat het NKV ten principale kiest voor het systeem zoals wij dat nu reeds kennen. Dit te meer wanneer het NKV dit stelsel plaatst tussen het gecentraliseerde staatsstelsel en het systeem van volledige individuele vrijheid. Van dit laatste is te onzent immers al lang geen sprake meer. In het visie-program zelf wordt dit trouwens meermalen aangetoond.

Het komt mij voor dat het NKV met deze „voorkeur-ten-principale” een basis biedt voor gedachtenwisseling en overleg met andere dan linkse maatschappelijke groeperingen. Om met *Albeda* te spreken: het rapport brengt een rustige, maar progressieve visie, die niet tot grote botsingen met bijvoorbeeld het politieke centrum hoeft te leiden⁴.

⁴ Economisch Statistische Berichten, 8 oktober 1975.

Meningsverschillen over concrete uitwerking

Dit alles wil natuurlijk niet zeggen dat over de meer concrete uitwerking van de gedachten die in het visieprogram zijn neergelegd, geen (ernstige) meningsverschillen kunnen bestaan. Alleen al de globale aanduidingen van de elementen die het NKV in zijn concept voor de gemengde orde opgenomen wil zien, geven daartoe voldoende aanleiding. De vraag is of een systeem van indicatieve of democratische planning — of taakstellende planmatigheid, of hoe men het ook meer noemt — toch niet noodzakelijk moet leiden tot steeds meer centralisme en collectivisme. Naar mijn smaak vat het NKV deze kwestie te licht op en neemt het daarmee te veel risico's. Het vertrouwen op de overheid mag dan niet onbeperkt zijn (telkens blijkt dat ook het NKV huivert voor bureaucratisme en ambtenarij), maar het is toch wel erg groot. Men maakt zich er te gemakkelijk van af, wanneer men het laat bij de constatering dat de kwestie van de juiste proporties van enerzijds de bewuste ordenings- en planning-elementen en anderzijds de elementen van de vrije particuliere beslissingen en het marktmechanisme een voortdurend probleem blijft, dat afhankelijk van de omstandigheden van geval tot geval moet worden bekeken (pag. 153). Kortom, er wordt te weinig rekening gehouden met de eventuele nadelige gevolgen van een meer straffe en dwangmatige ordening voor het systeem, dat men op zichzelf erkent als waardevol voor de samenleving.

Wantrouwen in ondernemingen

Zo groot als het vertrouwen in de overheid is, zo weinig vertrouwen heeft men in de zelfstandige bijdrage van de onderneming aan het maatschappelijk welzijn. Weliswaar wordt erkend dat er een zekere paralleliteit bestaat tussen de op winststreven gebaseerde voortbrenging en het gemeenschapsbelang, maar er is zeker geen sprake van een automatische en algehele gelijkloop tussen deze twee belangenferen. Er kunnen, zo wordt gesteld, belangrijke afwijkingen optreden. „En dit als regel niet — het is belangrijk dit op te merken — uit boze opzet of kwade wil van bepaalde individuen, maar wegens de innerlijke en fundamentele gebreken van het geldend economisch regelsysteem. Hierin ligt de voornaamste aanleiding tot de noodzaak van straffere ordening (—)“ (pag. 163)⁵.

Niet consistent met deze gedachtengang is het echter, wanneer het NKV stelt er niet in te geloven dat de ondernemingen de (door het

⁵ Naar mijn mening moet een discussie tussen NKV en werkgevers op basis van deze stelling wel mogelijk zijn, bijvoorbeeld in de zgn. Raad van Overleg, het bestaande gespreksforum waarin NKV, NCW, NKOV en KNBTB vertegenwoordigd zijn. Tal van ondernemers, die zich wel degelijk bewust zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, voelen zich van tijd tot tijd beperkt in hun mogelijkheden, als gevolg van het (concurrentie-) systeem waarin zij functioneren. Overheidsinvloed die er op gericht is ondernemingen in deze problematiek bij te staan, zal in het algemeen niet op verzet stuiten. Een recent voorbeeld zie ik in de subsidie (à f 75 miljoen), die de overheid ter beschikking heeft gesteld voor de verbetering van arbeidsplaatsen. Hiervoor bestaat van de kant van het bedrijfsleven grote belangstelling.

NKV!) verlangde integratie in de maatschappij en de oriëntatie op de behoeften van de samenleving uit zichzelf zullen nastreven — reden om deze integratie door de overheid(!) te doen afdwingen. „Zij hebben op dit gebied steeds uiterst weinig initiatief getoond. Integendeel hebben zij veeleer getracht een vertragingstactiek toe te passen of aan de ordening te ontsnappen” (pag. 167)⁶.

In het slothoofdstuk („Wegen naar het doel”) wordt hier nog een schepje bovenop gedaan: „Men hoeft geen groot kenner van de sociale geschiedenis te zijn om te weten dat zaken, die echt elementen van doorbraak inhielden, wat betreft structurele veranderingen, en die in de loop van de tijd de ontwikkeling hebben teweeggebracht van het harde kapitalisme van de vorige eeuw naar het meer gematigde kapitalisme van thans, nooit zijn tot stand gekomen door overleg, maar door strijd moesten worden afgedwongen” (pag. 271). Als het NKV de geschiedenis zo eenzijdig naar zich toe interpreteert en zelf zo weinig oog heeft voor „de richting die het kompas van de historie aanwijst”, dan wordt het overleg, de weg waarlangs structurele hervormingen wel degelijk tot stand kunnen worden gebracht, inderdaad een moeilijke zaak. Ik wil hier nu niet verder op ingaan. In andere commentaren⁷ is reeds gewezen op het merkwaardige verschil in toon tussen dit laatste hoofdstuk en de rest van het visieprogramma. Het NKV heeft het aan zichzelf te danken wanneer dit in sommige gevallen tot misverstanden aanleiding heeft gegeven⁸.

Geestelijke verarming?

Afgezien van dit soort uitschieters levert het visieprogramma, als men het in zijn geheel overziet, een beeld op waaruit het eigen gezicht van het NKV valt af te lezen. Geen volkomen nieuw gezicht. Toon, benaderingswijze en presentatie verraden duidelijk de herkomst van de opstellers. De geestelijke verbondenheid met het NKV als *katholieke* organisatie is nog voelbaar, hoewel moeilijk exact te traceren. Nu het NKV zijn confessionele grondslag als organisatiecriterium heeft laten vallen en bovendien een zware federatie is aangegaan met het NVV, dringt de vraag zich op wat de betekenis kan en zal zijn van dit visieprogramma. Hebben we te maken met de zwanezang van de katholieke vakbeweging of schuilt hierin een toekomstbelang? Glijdt de Nederlandse samenleving, wat de vakbeweging betreft, af naar een geestelijke verarming, doordat langzaam maar zeker de referentie aan de christelijke bronnen voor het streven van een belangrijk deel van de vakbeweging wordt vervangen door op z'n best een aantal algemeen menselijke noties?

Het visieprogramma zelf geeft aanleiding tot deze vragen. Ondanks de

⁶ Dat het streven naar concentratie en het vormen van multinationale ondernemingen in dit licht moet worden gezien, acht ik ridicuul.

⁷ Onder andere het reeds geciteerde artikel van Albeda.

⁸ Zelfs in vakbondskringen werd naar aanleiding hiervan gesproken over „Een visie ter fusie”.

enkele passages waaruit de wens en de hoop blijkt dat de christelijke inspiratie ook in de toekomst levend zal blijven, doet het ontbreken van expliciete levensbeschouwelijke uitgangspunten het ergste vermoeden. Men vraagt zich af of het NKV niet bezig is zijn identiteit te verkopen voor het bord linzensoep van doelmatigheid en machtsvorming.

Anderzijds moet worden erkend dat het NKV niet de enige katholieke maatschappelijke organisatie is, die met deze problematiek worstelt. Het afbrokkelingsproces van confessionele organisatiestructuren is ook elders in meerdere of mindere mate aanwezig⁹. Naarstig wordt gezocht naar oplossingen, waarbij elke organisatie haar eigen vorm tracht te vinden. Telkens blijkt echter de overtuiging aanwezig dat er een innig verband tussen geloof en maatschappelijk handelen bestaat resp. moet bestaan. Het is realistisch dat men er daarbij van uitgaat dat het een onontbeerlijke voorwaarde voor het realiseren daarvan is, dat men, i.c. de betreffende organisatie, maatschappelijk een substantiële rol kan blijven vervullen.

Het gaat er dan vooral om, dat binnen nieuw gevormde formaties structuren worden geschapen die de identiteit beveiligen en garanderen dat deze niet verloochend hoeft te worden of verloren gaat. In eerste aanleg is dat een kwestie van organisatie. De nieuw gevormde kaders moeten echter worden ingevuld op een zodanige wijze dat de geloofsovertuiging wezenlijk doorwerkt in handelen en beleid. Een ontwikkeling in deze richting zal de verzuiling als structuurkenmerk van de Nederlandse samenleving wellicht doen verdwijnen. Maar dat neemt niet weg dat er tussen katholieken c.q. christenen die in diverse gremia maatschappelijk actief zijn, een gemeenschappelijkheid blijft bestaan inzake de referentie van hun handelen aan het gezamenlijk beleefde geloof.

Laten wij hopen dat hierin een basis gevonden kan worden voor blijvende en open contacten en overleg. De identiteitskwestie waarmee vele katholieke c.q. christelijke groeperingen kampen, kan uiteindelijk slechts worden opgelost door elkaar te steunen en met elkaar in gesprek te blijven. Zo bezien kan de discussie over het visieprogramma van het NKV niet alleen binnen deze organisatie, maar ook daarbuiten van belang zijn voor de toekomst van katholiek resp. christelijk Nederland.

⁹ Zo heeft het Nederlands Katholiek Ondernemersverbond intussen besloten tot een fusie met de neutrale middenstandsorganisatie, het Koninklijk Verbond van Ondernemers. Zie ook dr. R. J. F. Cornelissen: „Heeft de confessionele organisatie nog een toekomst?“, in *Politiek perspectief*, november-december 1973. (Red.).

Twee rapporten over de Europese Unie

A. M. Dierick*

INLEIDING

Tijdens de Europese topconferentie van oktober 1972 in Parijs hebben de lidstaten van de Europese Gemeenschap bij monde van hun staats-
hoofden of regeringsleiders plechtig verklaard vóór 1980 het geheel
van hun onderlinge betrekkingen te willen omzetten in een Europese
Unie. Tegen deze achtergrond heeft de Nederlandse regering in maart
1974 besloten tot instelling van een commissie onder voorzitterschap
van oud-ambassadeur *Spierenburg*, die haar over de beleidsbepaling
ter zake zou moeten adviseren. Op 1 mei 1975 heeft deze adviescom-
missie haar rapport over de Europese Unie uitgebracht aan de minister
van Buitenlandse Zaken¹.

In december 1974, eveneens tijdens een Europese topconferentie in
Parijs, hebben de regeringsleiders van de EG-landen hun Belgische
ambtgenoot opgedragen om in 1975 een syntheseverslag over de vor-
ming van een Europese Unie uit te brengen. Op 29 december 1975 heeft
premier *Tindemans* zijn rapport aangeboden aan zijn collega's van de
Europese Raad².

In het onderstaande wordt de inhoud van beide rapporten samengevat
en van commentaar voorzien. Hierbij wordt vooral aandacht besteed
aan de economische en monetaire aspecten van de Europese Unie, niet
alleen omdat deze mijn persoonlijke en beroepsmatige belangstelling
genieten, maar ook omdat zij voor de Europese eenwording van funda-
menteel belang zijn.

* Drs. Dierick is als adjunct-chef van de Afdeling Internationale Zaken werkzaam bij De
Nederlandsche Bank; hij heeft dit artikel echter geheel voor eigen verantwoording geschreven,
zodat de hierin verkondigde opvattingen niet noodzakelijkerwijs hoeven overeen te stemmen
met die van de Bank.

Tot onze spijt hebben we deze bijdrage, die al aan het begin van het jaar is afgerond,
evenals enkele andere artikelen in dit nummer niet eerder kunnen plaatsen. Intussen hebben
zich enkele belangrijke ontwikkelingen in de internationale monetaire politiek voorgedaan
(o.a. het uittreden, in maart, van Frankrijk uit het slang-arrangement), maar dat doet geen
afbreuk aan de waarde van dit artikel als samenvatting van en commentaar op twee rapporten
die hun betekenis voor de Europese politiek nog geruime tijd zullen behouden. (Red.).

¹ „Rapport Adviescommissie Europese Unie”; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 426.

² „De Europese Unie - verslag van de heer Leo Tindemans, eerste-minister van België, aan
de Europese Raad”; Brussel, 1976.

RAPPORT-SPIERENBURG

Algemeen

De adviescommissie stelt voorop, dat zij wezenlijk overtuigd is van het grote nationale en internationale belang van een hechte Europese eenheid. Tevens constateert zij echter in een terugblik op de Europese eenwording, dat deze zich thans in een verzwakte toestand bevindt en daardoor in ernstig gevaar verkeert. Uit een herbezinning op de motieven voor Europese integratie en een beschouwing van de verdere perspectieven concludeert zij evenwel, dat er voldoende doorslaggevende argumenten zijn om in het regeringsbeleid een hoge prioriteit toe te kennen aan de Europese eenwording. Er bestaat volgens haar echter duidelijk behoefte aan forse, concrete maatregelen en harde, fundamentele besluiten om de huidige impasse te doorbreken en de dreigende desintegratie af te wenden.

De adviescommissie is van oordeel, dat de Europese Unie beschouwd moet worden als een verdergaande stap in het proces van Europese eenwording en dat ze geen eindstadium hoeft voor te stellen. Ook als tussenfase moet zij echter wel voldoende inwendige stabiliteit en duurzaamheid bezitten om het gevaar van erosie en afbrokkeling te kunnen vermijden. Uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel zal de Europese Unie daartoe de volgende globale onderdelen moeten bevatten:

- een economische en monetaire unie, bestaande uit een gemeenschappelijke markt, een muntunie en een samenstel van sociaal-economische maatregelen op een aantal complementaire beleids-terreinen (sociale aangelegenheden, ontwikkelingssamenwerking, energie, milieu en natuurlijke hulpbronnen);
- een beleid inzake de buitenlandse politiek;
- een beleid inzake bepaalde taken op het terrein van de defensie.

Muntunie

Het welslagen van de Europese Unie vereist volgens de adviescommissie als „conditio sine qua non” de vorming van een monetaire unie in de strikte zin van een muntunie. De onherroepelijke omzetting van de nationale valuta's in één gemeenschappelijke Europese munt is nodig om het definitieve karakter van de monetaire eenwording te waarborgen. Zij moet gepaard gaan met de overdracht van enkele essentiële monetaire en budgettaire beleidsbevoegdheden aan de communautaire instellingen.

In de muntunie zouden de strategische beslissingen van het monetaire beleid — inzake de bankbiljettencirculatie³, de rente, de wisselkoers en het deviezenverkeer — moeten worden genomen op communautair

³ Waarschijnlijk is de totale binnenlandse liquiditeitsvoorziening bedoeld.

niveau. Daartoe zou een Europese Monetaire Bestuursraad moeten worden opgericht, die het beleid van de nationale monetaire instellingen coördineert en waarin ook de presidenten van de centrale banken zitting hebben.

De hoofdlijnen van het budgettaire beleid zouden in de muntunie eveneens op gemeenschapsniveau moeten worden vastgesteld. De communautaire organen zouden daarom aangaande de kerngrootheden van de nationale begrotingen — de jaarlijkse toeneming van de overheidsuitgaven, de omvang van het begrotingstekort en de wijze van financiering — over regulerende bevoegdheden moeten beschikken. Ook de besluitvorming inzake de middellange-termijndoelstellingen van het economische beleid, de structurele normen voor het begrotingsbeleid en de globale doelstellingen van het conjunctuurbeleid zou gemeenschappelijk moeten geschieden.

Lering trekkend uit de ongunstige ervaringen met het rapport-Werner van 1970, adviseert de commissie tot onvoorwaardelijke invoering van de muntunie op een gefixeerde datum, volgens een vastgelegd schema met dwingend voorgeschreven etappes. Na de inwerkingtreding van het verdrag inzake de Europese Unie, in 1980, zou begonnen moeten worden met een voorbereidingsperiode van ten hoogste twee jaar. Daarna zou een periode van „vóór-unie” volgen met een duur van vier jaar, die echter met eenparigheid van stemmen hoogstens drie jaar verlengd zou mogen worden. Gedurende deze periode zou ervaring moeten worden opgedaan met de communautaire regeling van het monetaire en budgettaire beleid, terwijl de inmiddels ingevoerde vaste onderlinge wisselkoersen nog slechts in uitzonderlijke gevallen en via een communautaire procedure gewijzigd zouden mogen worden. Tenslotte zou uiterlijk in 1990 door afschaffing van de nationale valuta's en invoering van een gemeenschappelijke valuta onherroepelijk moeten worden overgegaan naar de definitieve muntunie.

Valutablok

De adviescommissie heeft echter niet willen voorbijgaan aan het feit dat de huidige situatie allerm minst gunstig is voor de totstandkoming van een muntunie. Zij acht het daarom dringend noodzakelijk nog vóór 1980 de uitgangspunten voor een gemeenschappelijk beleid steviger te funderen. Daartoe zouden de reeds bestaande afspraken omtrent de economische beleidscoördinatie tenminste moeten worden nagekomen en zo mogelijk moeten worden versterkt, met name door strikte naleving van de communautair vastgestelde kwantitatieve richtsnoeren voor de reeds genoemde budgettaire kerngrootheden. Indien mede hierdoor eenmaal weer enige stabiliteit in de onderlinge wisselkoersverhoudingen is teruggekeerd, zou kunnen worden overgegaan tot herstel van vaste onderlinge wisselkoersen met beperkte fluctuatiemarges tussen de communautaire valuta's en gezamenlijk zweven tegenover derde valuta's,

met name de dollar. Het interne en externe monetaire beleid inzake liquiditeitsvoorziening, geldmarkt, wisselkoers, deviezenrestricties en kapitaalverkeer zou dan onderwerp van regelmatig communautair overleg moeten zijn.

Het uit deze samenwerking resulterende „valutablok” kan de adviescommissie weliswaar niet beschouwen als een op zichzelf voldoende of blijvende regeling, omdat het risico van een terugval op nationaal beleid niet is uitgesloten, maar zij acht het wel een grote verbetering boven de bestaande toestand.

RAPPORT-TINDEMANS

Algemeen

Premier Tindemans constateert dat de Europese idee veel van haar oorspronkelijke kracht en bezieling heeft verloren, doordat zij het slachtoffer is geworden zowel van haar succes als van haar mislukkingen. Hij is voorts zeer getroffen door een grote tegenstelling: enerzijds gelooft men dat de Europese eenwording een crisisperiode doormaakt en afbrokkelt, anderzijds acht men haar onmisbaar voor een betere toekomst. Het gaat er thans om aan de overal aanwezige wil tot toenadering tussen de Europese volkeren zijn politiek perspectief terug te geven.

De Europese Unie — als een nieuwe en belangrijke fase in het continue proces van Europese eenmaking — zou onder andere de volgende componenten moeten bevatten:

- een gemeenschappelijk optreden op alle essentiële gebieden van de externe betrekkingen;
- een gemeenschappelijk beleid op economisch en monetair gebied;
- een wezenlijke en doeltreffende solidariteit in het regionale en sociale beleid;
- communautaire instellingen met gezag, effectiviteit en legitimiteit.

De politieke gevolgen van de keuze voor een Europese Unie zouden goed moeten worden afgewogen. Zij impliceert de overdracht van bevoegdheden aan gemeenschappelijke organen en van hulpmiddelen aan arme gebieden. „Dat is de prijs die voor de Unie betaald moet worden”.

Economische en monetaire unie

De regeringsleiders van de EG-landen hebben zich tot doel gesteld de vorming van een Europese Unie, die een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid met zich meebrengt. Thans bestaat er evenwel geen werkelijke politieke overeenstemming om dit tot stand te brengen, ongetwijfeld omdat er niet voldoende wederzijds vertrouwen aanwezig is om aan gemeenschappelijke bestuursorganen de noodzakelijke bevoegdhe-

den over te dragen. Bij de huidige stand van zaken is er nog geen werkelijke vooruitgang in zicht. „Die toestand kan niet blijven voortduren, zonder dat de geloofwaardigheid van onze regeringen in het gedrang komt, wanneer zij hun gehechtheid aan de Europese Unie herhalen”.

De Europese Raad moet daarom de politieke discussie over het gemeenschappelijke economische en monetaire beleid weer op gang brengen en intussen aansporen tot concrete vorderingen op de sedert 1969 ingeslagen weg naar een economische en monetaire unie. Bij dit laatste is het echter thans onmogelijk een geloofwaardig actieprogramma te ontwikkelen indien men er van uitgaat dat alle etappes steeds door alle lidstaten tegelijk moeten worden afgelegd. Hieruit resulteert dan ook het voorstel om vooruitgang bij de economische en monetaire beleidsintegratie allereerst te doen nastreven door die lidstaten die daartoe beter in staat zijn.

Valutaslang

Bij deze nieuwe benadering zou de communautaire slang — als deugdelijk gebleken kern van monetaire stabiliteit — het uitgangspunt moeten vormen voor een reële convergentie van de economische en monetaire politiek. Daartoe zouden de volgende voorzieningen getroffen moeten worden om de slang te consolideren en uit te bouwen en haar een duidelijk communautair karakter te geven.

- Het slangmechanisme moet voortaan geheel binnen de gemeenschappelijke instellingen functioneren, waarbij ook de overige lidstaten althans in het overleg worden betrokken. Voor wijziging van de spelkoersen is een gemeenschappelijke besluitvorming nodig en uittreding uit de slang is slechts toegestaan wanneer bij gemeenschappelijk besluit een geval van een „uitgesproken crisisperiode” wordt geconstateerd.
- Daarnaast dienen de slanglanden ook verplichtingen te aanvaarden inzake het interne monetaire beleid, het begrotingsbeleid en de sleutelementen van het economische conjunctuurbeleid, terwijl hun kapitaalverkeer geleidelijk moet worden geliberaliseerd.
- In ruil voor bovenstaande verplichtingen moeten de mechanismen voor steunverlening op korte en middellange termijn tussen de slanglanden automatisch in werking treden en aanzienlijk versterkt worden. Tenslotte moet ook worden voorzien in opvangstructuren en steunmaatregelen voor de overige lidstaten.

COMMENTAAR

Het rapport-Spiereburg verdient stellig bijzondere waardering als een gedegen werkstuk dat een heldere en logische analyse bevat van het

vraagstuk der Europese Unie. Terecht motiveert en onderstreept de adviescommissie nog eens het grote belang van de Europese eenwording, waaraan de Europese Unie als tussenstadium verder gestalte zou kunnen geven. Bovendien wordt duidelijk aangegeven welke globale onderdelen de Europese Unie zou moeten bevatten om een levenskrachtig en duurzaam verband te vormen, waarbij men benadrukt dat deze elementen een samenhangend en sluitend geheel vormen. Door deze beklemtoning van de noodzakelijke paralleliteit — met name bij de opbouw van de economische en monetaire unie — wordt tevens de zuiver monetaaristische benadering van de Europese integratie afgewezen. Weliswaar wordt aan de vorming van een muntunie een sleutelpositie toegekend als onontbeerlijke voorwaarde voor het welslagen van de Europese Unie, maar hierbij wordt vooral de communautaire regeling van het monetaire en budgettaire beleid toch steeds in één adem genoemd.

De adviescommissie laat er ook geen enkel misverstand over bestaan, dat de onherroepelijke omzetting van nationale valuta's in een gemeenschappelijke munteenheid absoluut gepaard moet gaan met de overdracht van enige essentiële monetaire en budgettaire beleidsbevoegdheden van de nationale autoriteiten aan de communautaire instellingen. „Indien de Europese regeringen hiertoe niet bereid zijn, zal de vorming van de in dit rapport bedoelde Europese Unie een illusie blijven” en „dan zou naar het oordeel van de commissie de doelstelling van de monetaire eenwording ook niet langer met de mond moeten worden beleden”. Overigens is de commissie zelf van mening „een muntunie te hebben geschetst die, wat inhoud en wijze van functioneren betreft, ligt binnen de grenzen van het bereikbare”. De daartoe vereiste beslissingen kunnen volgens haar „wel degelijk als politiek verantwoord worden gezien”.

Toch moet worden gevreesd dat het rapport-Spiereburg met name inzake de muntunie een te idealistische visie bevat, die voorlopig waarschijnlijk niet gerealiseerd zal kunnen worden. De bezwaren en risico's van de geschetste muntunie, die trouwens in het rapport niet onvermeld zijn gebleven, hebben vooral betrekking op de vereiste soevereiniteits-overdracht, het gemeenschappelijke reservebeheer, de gevaren van overbesteding en inflatie, alsmede de noodzakelijke inkomensoverdrachten.

De adviescommissie erkent ook zelf, dat de voor een muntunie vereiste overdracht van monetaire en budgettaire beleidsbevoegdheden een ingrijpende aangelegenheid is, omdat met name die inzake de regulering van de nationale begrotingen „het zenuwcentrum raakt van het politieke, economische en sociale leven in de lidstaten en een materie betreft die een essentieel onderdeel vormt van de verantwoordelijkheid der nationale regeringen”. Voorts wil zij niet miskennen dat de samenvoeging van de nationale monetaire reserves betekent, dat er „een grote wissel

wordt getrokken op de communautaire solidariteit, waarbij een neiging zou kunnen ontstaan tot een geringere budgettaire discipline, die dan weer tot een zekere bestedingsinflatie zou kunnen leiden". Ook acht zij het niet onwaarschijnlijk dat zich tussen de lidstaten uiteenlopende kostenontwikkelingen zullen blijven voordoen, die in bepaalde gebieden tot structurele werkloosheid zullen leiden.

Na een tamelijk beknopte evaluatie van deze bezwaren en risico's die als tegenwerpingen tegen de muntunie naar voren gebracht kunnen worden, beoordeelt de adviescommissie, de nadelen en voordelen van een muntunie tegen elkaar afwegend, laatstgenoemde toch „uitdrukkelijk als doorslaggevend". Men moet zich evenwel afvragen, of ook de regeringen van de betrokken lidstaten bij deze afweging tot dezelfde conclusie zullen komen. Ofschoon dit wel mag worden gehoopt, moet hieraan mijns inziens toch sterk worden getwijfeld.

Allereerst kan hierbij worden gewezen op de onderling sterk uiteenlopende economische situatie in de verschillende EG-landen. Daarbij is momenteel vooral sprake van een aanzienlijke divergentie tussen de slanglanden (West-Duitsland, Denemarken, Nederland, België, Luxemburg en Frankrijk⁴) en de overige lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Ierland en Italië). Alleen reeds om deze reden moet de verwezenlijking van een communautaire muntunie in de nabije toekomst vrijwel onhaalbaar worden geacht, tenzij die discrepantie in de economische ontwikkeling op vrij korte termijn zou worden opgeheven door een ongekende beleidsconvergentie.

Bovendien is een belangrijk obstakel voor de vorming van een dergelijke unie gelegen in het meer fundamentele verschil tussen de structurele economische positie van de rijke en de arme gebieden binnen de Gemeenschap. In een economische en monetaire unie zal de tendens tot harmonisatie van de loonniveaus in de verschillende lidstaten leiden tot structurele werkloosheid in regio's met een ongunstig kostenpeil als gevolg van een zwakke economische structuur. Aangezien deze achtergebleven gebieden voornamelijk in bepaalde lidstaten zijn geconcentreerd, zal de vereiste steunverlening via het regionale en sociale beleid van de Gemeenschap — gericht op herstructurering van het bedrijfsleven en bestrijding van de werkloosheid — neerkomen op een omvangrijke inkomensoverdracht van de rijkere naar de armere lidstaten. Hiervoor zal een aanzienlijk beroep moeten worden gedaan op de onderlinge solidariteit, terwijl de laatste tijd toch steeds duidelijker is gebleken, dat de meer welvarende lidstaten, zoals West-Duitsland, nog slechts in beperkte mate bereid zijn een kostbaar communautair beleid te aanvaarden, waarvan zij de uitgaven grotendeels moeten bekostigen.

Tenslotte kan verwacht worden dat de voor een muntunie vereiste

⁴ Zoals bekend, is Frankrijk inmiddels uit het slang-arrangement getreden. (Red.).

overdracht van nationale bevoegdheden aan communautaire organen in elk geval bij sommige lidstaten op ernstige weerstand zal stuiten. Met name in het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Frankrijk en Denemarken lijkt men immers bijzonder sterk te hechten aan handhaving van de nationale soevereiniteit. Ook in de overige lidstaten zou evenwel de werkelijke bereidheid van de nationale autoriteiten tot overdracht van hun bevoegdheden aan communautaire instellingen wel eens geringer kunnen blijken te zijn dan voor de vorming van een muntunie vereist is. Dit geldt eveneens voor de samenvoeging van de nationale monetaire reserves.

Op grond van bovenstaande overwegingen moet dan ook naar mijn oordeel worden gevreesd, dat de regeringen van de lidstaten waarschijnlijk nog niet bereid zijn de fundamentele besluiten te nemen en de zwaarwegende gevolgen te aanvaarden inzake de voor een economische en monetaire unie vereiste beleidsconvergentie, inkomensoverdracht en soevereiniteitsafstand. Bijzonder typerend en teleurstellend is in dit verband bijvoorbeeld de volgende cynische uitspraak van de Britse premier *Wilson* in het Lagerhuis op 18 maart 1975, na de afronding van de heronderhandelingen over de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschap: „*There has been a major change in the attitude of other European Governments to the practicability of achieving Economic and Monetary Union by 1980. As a long-term objective it was restated in the Paris communiqué, but for all practical purposes it has been tacitly abandoned. (—) As for EMU remaining as a long-term Community objective, its realisation in the foreseeable future is as likely as the ideal of general and complete disarmament which we all support and assert.*”

Tegen deze achtergrond lijkt het beter voorlopig af te zien van een Europese muntunie als doelstelling en zich voorshands tevreden te stellen met een minder vergaande intergouvernementele constructie, waarvoor de commissie-Spiereburg het „valutablok”⁵ heeft genoemd, zijnde „een vorm van samenwerking die, hoe onvolledig ook, als een grote verbetering boven de bestaande situatie” kan worden beschouwd, maar niet „als een op zichzelf voldoende of blijvende regeling, daar het risico van een terugval op nationaal beleid niet is uitgesloten”.

Hiermee zijn we dan tevens weer aangeland bij het rapport-*Tindemans*, waarin immers wordt gepleit voor een versterking en uitbreiding van de bestaande valutaslang. „De huidige kern van monetaire stabiliteit zal aldus de grondslag worden voor een reële convergentie van het economisch en monetair beleid”, die zowel het kernpunt als het knelpunt vormt bij de opbouw van een Europese Unie. „De versterking van de

⁵ Terloops zij opgemerkt, dat de adviescommissie zich in een voetnoot (pag. 47) afwijzend opstelt tegenover een andere constructie die wel eens is voorgesteld, nl. dat niet in plaats van maar naast de bestaande nationale valuta's een Europese munt wordt ingevoerd, zulks om een meer geleidelijke overgang naar de muntunie te kunnen bewerkstelligen. Een dergelijke „parallele munt” zou echter nieuwe problemen doen rijzen, waardoor dit middel de kwaal erger maakt.

slang zal bovendien rechtstreeks bijdragen tot een geleidelijke terugkeer naar meer internationale monetaire stabiliteit".

Met deze suggestie tot uitbouw van de valutaslang getuigt het rapport-Tindemans mijns inziens van een meer realistische benadering van de problematiek der Europese eenwording onder de actuele omstandigheden. Hiertegenover zou men het rapport-Spiereburg met zijn voorstel tot vorming van een muntunie eerder kunnen beschouwen als een meer idealistische schets van het proces der Europese eenwording onder optimale omstandigheden. Het is trouwens wel begrijpelijk dat het rapport-Tindemans, dat immers als een synthese-verslag tot stand is gekomen via talloze contacten met allerlei personen en instellingen in de verschillende lidstaten, wat dichterbij de vrij sombere realiteit staat dan het meer analytische rapport-Spiereburg.

Overigens moet worden geconstateerd dat de constructie van een valutablok, die de Nederlandse adviescommissie naast de eigenlijk beoogde muntunie presenteert als mogelijke tussenoplossing of tweede keuze, een nauwe verwantschap vertoont met het voorstel van de Belgische premier tot uitbouw van de valutaslang en dat deze constructie wellicht in sommige opzichten zelfs de voorkeur verdient. De in het rapport-Spiereburg voorgestelde concrete maatregelen voor het valutablok hebben namelijk voor een belangrijk deel betrekking op een verbeterde coördinatie van het economische beleid, waarbij ook de toegang tot de communautaire kredietverlening afhankelijk wordt gesteld van de naleving van kwantitatieve beleidscondities. Daarentegen blijven de concrete suggesties voor de uitbouw van de valutaslang in het rapport-Tindemans toch voornamelijk beperkt tot het externe monetaire beleid, terwijl de aanbeveling tot het aanvaarden van analoge verplichtingen inzake het interne monetaire beleid, het begrotingsbeleid en de sleutelementen van het economische conjunctuurbeleid, ietwat vaag blijft en enigszins lijkt op een verplichte opsomming (ten gerieve van puriteinse noorderburen). Bovendien zouden in ruil voor die verplichtingen de communautaire kredietmechanismen automatisch in werking moeten treden en aanzienlijk worden versterkt.

Hierdoor lijken bij dit voorstel-Tindemans toch minder kansen te bestaan voor een effectieve en parallelle coördinatie van de economische en monetaire politiek en voor een werkelijke convergentie van de economische en monetaire ontwikkeling in de verschillende lidstaten. Dit geldt te meer daar het voorstel-Tindemans tevens de suggestie bevat om de tot de slang behorende, sterkere lidstaten het eenwordingsproces in een sneller tempo te laten doorlopen dan de overige, zwakkere lidstaten. Hierbij moet weliswaar worden erkend dat dit idee zeker niet van realiteitszin ontbloot is, maar tegelijkertijd moet toch worden onderkend dat hierdoor het gevaar toeneemt van een divergerend beleid en een verder uit elkaar groeien van de nationale economieën in deze beide groepen van lidstaten. Wanneer dan eveneens wordt voorgesteld

het slangmechanisme een duidelijk communautair karakter te geven, bestaat wellicht tevens het gevaar dat een dergelijke formalisering en institutionalisering enigermate afbreuk doet aan de potentie van het huidige, meer informele en pragmatische valutablok om als regionale stabiliteitszone een rechtstreekse bijdrage te leveren tot de geleidelijke terugkeer van meer mondiale monetaire stabiliteit.

Samenvattend zouden we kunnen concluderen, dat het zeer wel denkbaar is en zelfs verstandig lijkt om bij de Europese eenwording op economisch en monetair gebied als doelstelling op korte termijn te streven naar een uitbouw van de valutaslang, zowel in de diepte als in de breedte, door een effectieve en parallelle coördinatie van het economische en monetaire beleid, in elk geval van de slanglanden en zo mogelijk ook van de overige lidstaten, ondersteund door een aan beleidscondities gebonden communautaire kredietverlening, en dan daarnaast de vorming van een economische en monetaire unie voor de gehele Gemeenschap als doelstelling op langere termijn te handhaven. Aldus zou het valutablok ook niet een surrogaat maar de kiem zijn van de muntunie.

Inflatie

„Inflatie als politiek probleem”

rapport over de oorzaken en gevolgen van inflatie,
en over de bestrijding ervan

publikatie van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU

38 pag., f 4,25

*Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden:
„Inflatie”.*

Documentatie

Manifest van de Europese christen-democraten

De tekst van dit Europees Manifest is vastgesteld door het bestuur van de Europese Unie van Christen-democraten (EUCD), in zijn vergadering op 21 februari 1976 te Parijs. Aan de redactie van het manifest is meegewerkt door de christen-democratische partijen van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, San Marino, Spanje en Zwitserland. Ook de verenigingen van Europese christen-democratische jongeren, vrouwen en werknemers waren bij de opstelling van de tekst betrokken. De vertaling die hier volgt, is verspreid door de Nederlandse equipe van de EUCD, die bestaat uit KVP, ARP en CHU.

DE CHRISTEN-DEMOCRATIE IN EUROPA

Wij Europese christen-democraten willen de samenleving, de staat en de gemeenschap van volkeren gestalte geven en vernieuwen vanuit onze christelijk gefundeerde visie op de waardigheid van de mens.

Als Volkspartij richten wij ons tot alle mensen, ongeacht tot welke sociale, economische en culturele groep zij behoren. Wij willen de diverse belangen volgens onze christen-democratische mens- en maatschappijbeschouwing met elkaar in overeenstemming brengen om de waardigheid en de vrijheid van de mens meer mogelijkheden te geven. De mens moet zich in persoonlijke verantwoordelijkheid mede dankzij zijn eigen inspanningen kunnen ontwikkelen. Hij heeft recht op solidariteit en is verplicht zich voor anderen in te spannen.

Wij strijden voor sociale rechtvaardigheid en gelijke kansen voor allen. Zo menen wij in vrede en vrijheid het verenigd Europa van morgen te moeten opbouwen.

Om ons doel, de verwezenlijking van een vrije, democratische en sociale gemeenschap, beter te bereiken hebben wij, christen-democraten van de verschillende landen van Europa, de *Europese Unie van Christen-democraten* opgericht.

DE UITDAGINGEN VAN ONZE TIJD

Voor de eerste maal in de geschiedenis van de mensheid zou de technische en economische vooruitgang de mens in staat kunnen stellen ellende, onwetendheid en ziekten doeltreffend te bestrijden. Er werd

al grote vooruitgang geboekt op het gebied van de vrijheden, de democratie, de sociale rechtvaardigheid en de levens- en arbeidsomstandigheden. Wat wij echter tot nu toe wisten te bereiken, heeft nieuwe tegenstellingen en nieuwe onevenwichtige situaties doen ontstaan.

De vruchten van de vooruitgang zijn onrechtvaardig over de rijken en armen, de industrielanden en de ontwikkelingslanden verdeeld. In de industrielanden zelf wordt vaak het verschil tussen rijken en armen groter, of het nu gaat om in ontwikkeling achtergebleven gebieden of gebieden die worden gekenmerkt door een economische achteruitgang, of om nieuwe achtergebleven groepen (met name bejaarden, gehandicapten, marginale groepen).

Pers, radio en televisie, alsook de grotere mogelijkheden om zich zo ruimere schaal te kunnen verplaatsen maken nieuwe ontwikkelingen van solidariteit tussen de mensen mogelijk. Wij leven echter nog steeds in een niet-geïntegreerde wereld. De bereidheid om tot een dialoog tussen de verschillende volkeren en culturen te komen neemt toe, maar conflicten van ideologische, raciale, religieuze en sociale aard blijven voortbestaan. Ondanks de behoefte aan vrijheid en veiligheid en de wil tot zelfbeschikking bij de volkeren ontstaan er toch weer nieuwe totalitaire regimes.

Het verlangen van de mensen naar vrede wordt groter; internationale instellingen werden hiertoe in het leven geroepen; maar het ontbreken van een doeltreffende internationale rechtsorde wordt steeds duidelijker. Tegenstellingen, die dikwijls tot oorlogen kunnen leiden, blijven bestaan. De mens dreigt geleidelijk te worden onderworpen aan een economisch en sociaal stelsel waarin onbekende machten in zijn plaats beslissen. Verschillende vormen van politieke machtsconcentratie beperken de vrijheid van de mens in de maatschappij en leiden tot onderdrukking en overheersing. Burgers en overheid hebben steeds meer moeite om onderling samenhangende vraagstukken, die steeds ingewikkelder worden, in hun geheel aan te pakken en op te lossen. Zij lijken de toekomst steeds minder in eigen handen te kunnen houden. De wetenschappelijke vooruitgang is tweeslachtig: hij brengt hoop, maar vormt ook een bedreiging voor het leven van de mensen.

Uit het gebruik van geweld blijkt, dat men de mens en de concrete voorwaarden voor zijn bevrijding vergeet. De diverse vormen van geweld zonder duidelijke motivering bewijzen dat in de maatschappij nieuwe conflictbronnen ontstaan. Zelfs indien de mens zijn problemen van materiële aard heeft opgelost, loopt hij gevaar de werkelijke zin van zijn leven uit het oog te verliezen.

In een tijdperk waarin de wetenschappelijke en economische vooruitgang aan de wil van de mens schijnt te ontsnappen, wordt hij onontkoombaar geconfronteerd met een fundamenteel vraagstuk: hoe ontwikkelen wij een geheel eigen en nieuw model van een menswaardig bestaan?

ONZE FUNDAMENTELE BEGINSELEN

De christen-democratische mens- en maatschappijbeschouwing berust op de volgende beginselen:

- wij willen de volledige ontplooiing van de enkeling en van alle mensen in een meerkleurige maatschappij, waarin de mens zijn maatschappelijke solidariteit kan beleven;
- wij willen de uit de menselijke waardigheid voortvloeiende, fundamentele waarden verwezenlijken: vrijheid, gelijke kansen, sociale gerechtigheid en actieve solidariteit;
- wij willen democratische methoden gebruiken, gebaseerd op de persoonlijke verantwoordelijkheid;
- wij willen verschillen aanvaarden om deze met het algemeen belang te verenigen;
- wij willen de inspraak van eenieder in beslissingen die hem betreffen.

Wij wijzen elk totalitair of autoritair regime af, zowel het fascistische als het communistische.

Wij geloven dat de mensen slechts tot vollediger ontplooiing kunnen komen als zij zelf vrij en actief aan het maatschappelijk leven deelnemen en de samenleving in een waarachtige gemeenschap veranderen. Wij willen doeltreffende structuren maken om de spanningen die zich in de maatschappij voordoen, langs democratische weg te overwinnen.

Met het oog op het isolement en de dwangpositie waarin bepaalde personen en groepen verkeren, willen wij de ongelijkheden verminderen en in de eerste plaats aandacht besteden aan de zwakkeren en minder bedeelden.

Wij willen een veelkuerige samenleving tot stand brengen — vrij, solidair en rechtvaardig. Een samenleving waarin alle rechten van de mens worden gerespecteerd. Dat vereist zowel een mentaliteits- als een structuurwijziging. Wij zullen de nadruk leggen op de geestelijke, culturele en creatieve ontwikkeling van alle mensen. Een zuiver materialistische levensbeschouwing wijzen wij af.

De politiek heeft tegenwoordig betrekking op alle aspecten van de samenleving, maar zij is niet alles wat de mens heeft. Het type samenleving dat wij willen opbouwen, zal altijd voor vervolmaking vatbaar zijn en dus altijd openstaan voor verandering en vooruitgang. Wij zijn er van overtuigd dat deze samenleving alle mensen meer geluk zal kunnen brengen.

HOE WIJ DE TOEKOMSTIGE EUROPESE SAMENLEVING ZIEN

Een democratie met actieve deelneming van de burgers

Wij, christen-democraten van Europa, strijden voor een dynamische

democratie. Door een steeds actievere deelname in de beslissingsprocessen die in de samenleving moeten plaatshebben, moet de mens zelf bestemming aan zijn leven kunnen geven.

De politieke partijen dragen een bijzondere verantwoordelijkheid bij de bevordering van de vertegenwoordigende democratie en bij de uitbreiding van de democratische actieve deelneming van de burgers. Eerst moeten zij zelf hun interne democratie versterken. De rol die zij in de staat vervullen, vereist dat hun statuut officieel wordt erkend en dat zij uit gemeenschapsmiddelen worden gefinancierd.

Wij zijn voorstanders van kiesstelsels die veelkleurigheid en het bestaansrecht van verschillende stromingen respecteren en tegelijkertijd de vorming van grote partijen, die in staat zijn de stabiliteit en de doeltreffendheid van de uitvoerende macht te verzekeren, bevorderen.

De mening van de bevolking komt ook tot uiting via de georganiseerde groepen die de veelkleurigheid in onze samenleving garanderen. Hun steeds grotere rol maakt een democratische structuur met inspraakmogelijkheden voor hen noodzakelijk.

Omdat de macht van de regering door de complexiteit van de politieke taken is toegenomen, dient de controle op het regeringsoptreden door het parlement te worden versterkt. Het parlement moet voorts zijn methoden wijzigen en nieuwe werkinstrumenten krijgen om zijn wetgevende taken en met name de begrotingscontrole beter te kunnen verrichten. Meer in het bijzonder dient de oppositie de middelen te krijgen om haar rechten te doen gelden.

Ten einde de deelneming van de burgers aan het politieke leven uit te breiden spreken wij ons bovendien uit voor passende vormen van consultatie en volksinitiatief.

Wij hechten bijzondere waarde aan de gemeentepolitiek, die het dichtst bij de burgers staat. In dit verband pleiten wij voor structuren die meer rechtstreekse en meer persoonlijke deelneming en controle mogelijk maken; wij erkennen ook de waarde van een dialoog tussen politici en uit burgers bestaande actiegroepen.

De herverdeling van de politieke macht moet gebaseerd zijn op decentralisatie, waarbij de bevoegdheden dáár terechtkomen waar zij het best kunnen worden uitgeoefend: op lokaal, regionaal, nationaal of Europees niveau. Bij dit decentralisatieproces zal het zwaartepunt liggen op lokaal gekozen besturen.

Tenslotte willen wij de vrijheid, verscheidenheid en levensvatbaarheid van ideeën en informatie, alsmede de vrije toegang tot de informatie — onmisbare voorwaarden voor de democratie — garanderen.

Het is onze overtuiging dat een goed beheer van de publieke zaak op alle niveaus een essentiële voorwaarde is voor een doeltreffend en doorzichtig functioneren van de democratische regimes.

Een betere kwaliteit van het leven

Het naoorlogse economische beleid, waartoe de christen-democraten ruimschoots hebben bijgedragen, heeft de meerderheid van de Europese bevolking een voorheen ongekende mate van welvaart en sociale zekerheid gebracht. Er zijn echter nog steeds minder-ontwikkelde regio's en sociale groepen in een achterstandsituatie.

De politiek kan niet meer alleen gericht zijn op een kwantitatieve groei, maar moet ook een selectieve groei beogen. Het fundamentele doel moet in de eerste plaats een betere kwaliteit van het leven zijn, hetgeen zowel een geestelijk als een materieel welzijn van de mens betekent.

De menselijke waardigheid vereist het recht van eenieder op werk dat overeenkomt met zijn capaciteiten. De uitbuiting van de werknemer, het harde en eentonige werk in bepaalde bedrijfssectoren, waardoor vervreemding ontstaat, maken het noodzakelijk dat alles wordt gedaan om plaats en organisatie van het werk, alsmede het arbeidsmilieu te vermenselijken.

Het versnelde industrialisatieproces vereist een evenwichtig beleid tot ontwikkeling van de particuliere bestedingen en de collectieve voorzieningen, alsmede een doelmatig beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Meer in het bijzonder willen wij er voor zorgen dat een ongebreidelde verstedelijking geen schadelijke gevolgen voor het leven van de mens heeft.

De bescherming van het milieu en meer in het bijzonder het behoud en herstel van het ecologisch evenwicht moeten eveneens behoren tot de eerste taken van de lokale, regionale en nationale overheden, alsmede van de Europese en internationale organisaties.

Een economische en sociale politiek die de mens dient

Voor ons, Europese christen-democraten, kan de economische politiek niet los worden gezien van de sociale politiek. De economische groei moet de goederen en diensten verschaffen die noodzakelijk zijn voor het materiële en geestelijke welzijn van alle lagen van de bevolking. Hij moet bijdragen tot de ontplooiing van de mens en van zijn waardigheid. Het zijn de politici, die de grote economische en sociale beleidslijnen moeten uitstippelen. Deze dienen een synthese tot stand te brengen tussen de markteconomie, de belangen van de gemeenschap en de sociale fundamentele rechten.

Voor de verzekering van volledige sociale gerechtigheid en gelijkheid van kansen dient economische vrijheid samen te gaan met sociale solidariteit.

Onze doelstelling op lange termijn is de opbouw van een economische en sociale orde waarin zowel beslissingsbevoegdheid als bezit billijk worden herverdeeld. Dit is volgens ons de enige weg om geleidelijk

te komen tot opheffing van ongerechtvaardigde verschillen en overwinning van conflicten.

Wij willen op alle niveaus van het sociale en economische leven een steeds ruimere medezeggenschap van alle betrokkenen bij de totstandkoming en uitvoering van de beslissingen die hen raken. Aan deze medezeggenschap moet telkens in de daarvoor geschikte vorm gestalte worden gegeven in de onderneming, waarin kapitaal, bedrijfsleiding en werknemers als echte partners gezamenlijk moeten werken aan hun gemeenschappelijke taak. Op de beroepsorganisaties rust hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid.

Daarom gaan wij aan het produktiesysteem een nieuwe structuur geven en de economische groei in banen leiden om ze dienstbaar te maken aan de mens. Wij wijzen concentratie van economische macht en monopolievorming van de hand wanneer deze zich onttrekken aan het openbaar gezag en de mededinging vervalsen.

Economische concentraties doen voorts de zgn. *multinationals* ontstaan, vooral in de vorm van financiële *holdings*, met een zodanige macht dat zelfs de politiek der regeringen dreigt te worden doorkruist. Een doelmatige controle van deze ondernemingen is slechts mogelijk wanneer het proces van geleidelijke internationalisering van de economie gepaard gaat met een soortgelijke ontwikkeling op politiek gebied.

Een toenemend aantal sociale en economische problemen vergt een politieke keus op lange termijn, zowel op regionaal, nationaal en Europees als op internationaal niveau. Daarom pleiten wij voor nieuwe vormen van democratische planning, waardoor een geconcentreerde ontwikkelingspolitiek wordt verzekerd, waarbij de vrijheid wordt geëerbiedigd¹.

Wij besteden zeer bijzondere aandacht aan de werkzaamheid van de kleine en middelgrote ondernemingen in de sector van de productie en de afzet in de landbouw en de ambachtelijke of industriële nijverheid, wier rol van fundamentele betekenis is voor de economie van democratische staten.

Met economische en sociale vooruitgang alleen kan men de armoede en de vervreemding van de mens niet bestrijden: om de mens vrijer te maken moeten daarenboven de levens- en arbeidsomstandigheden menselijker worden gemaakt. Wij willen zoeken naar zodanige produktiestructuren dat de arbeid voor de werkende mens aan zin en betekenis gaat winnen.

Wij wensen de sociale zekerheid verder uit te bouwen om aan eenieder bestaanszekerheid te verschaffen.

Wij zetten ons in voor de bevordering van een positieve en dynamisch

¹ De vertaling van het tweede deel van deze zin lijkt dubieus, gezien bijvoorbeeld de Duitse tekst: „Deshalb sprechen wir uns für die Entwicklung neuer Formen demokratischer Planung aus, um die Entwicklung wirksam und in Freiheit zu steuern“. (Red.).

vooruitziende gezinspolitiek, waardoor het gezin bij uitstrek de plaats wordt waar man, vrouw en kinderen bescherming vinden en zich kunnen ontplooien. Wij willen voorts ook een passend beleid voor de huisvesting van het gezin ontwikkelen.

Wij onderschrijven de fundamentele gelijkheid tussen man en vrouw. Wij wensen alle vormen van discriminatie uit te bannen waardoor de vrouw in juridisch, economisch en sociaal opzicht nog wordt getroffen. Zij moet zelf in vrijheid kunnen beslissen of ze een beroep wil uitoefenen, of zich volledig aan haar gezin wil wijden, of beide mogelijkheden met elkaar harmonisch wenst te verenigen.

De jeugd levert haar eigen bijdrage aan de vooruitgang van de maatschappij en ontwikkelt met name nieuwe ideeën en nieuwe modellen. De jongeren dienen hun persoonlijkheid in een geest van verantwoordelijkheid en in een klimaat van hoor en wederhoor te kunnen ontwikkelen. Wij wensen hun gelijke kansen te bieden, hun alle mogelijkheden te verschaffen voor hun vorming, en voorwaarden te scheppen waardoor zij in het door hen gewenste beroep werk en promotiemogelijkheden kunnen vinden.

De verlenging van de gemiddelde levensduur plaatst ons voor nieuwe verantwoordelijkheden; bejaarden dienen niet alleen zonder materiële zorgen van hun levensavond te kunnen genieten, maar zij mogen ook niet abrupt uit het beroepsleven en evenmin uit de actieve samenleving worden gestoten.

Wij willen een regionaal beleid ontwikkelen waardoor de werknemer in zijn eigen streek werk kan vinden. Wij zullen alle maatregelen nemen waardoor een einde wordt gemaakt aan de uitbuiting van de migrerende arbeiders, met name op het gebied van de arbeid, de huisvesting en de bestaanszekerheid.

Onderwijs gericht op de ontplooiing van de mens

Wij christen-democraten wensen een onderwijssysteem dat ten doel heeft de jongeren op hun taak als mens voor te bereiden, hen als burger te vormen en hun de beroepopleiding te verschaffen waarop zij recht hebben.

Het onderwijs dient op alle niveaus voor allen zonder onderscheid naar sociale herkomst toegankelijk te zijn. Eenieder dient gelijke kansen te hebben om eraan te kunnen deelnemen. Voor de verwezenlijking van deze gelijkheid is een krachtiger politiek ten aanzien van de minder bedeelden noodzakelijk.

De wil van de ouders moet worden gerespecteerd bij de keuze van het onderwijs waaraan zij hun kinderen willen toevertrouwen, en de overheid moet zorgen voor het garanderen van de financiële voorwaarden. De ouders moeten nauwer betrokken worden bij de oplossing van de problemen die in schoolverband rijzen.

De vertegenwoordiging van de leerlingen in de verantwoordelijke orga-

nen van de school, die ten doel heeft hen te doen deelnemen aan alle aspecten van het leven in de school, betekent reeds een voorbereiding op het leven in een democratische maatschappij.

Een systeem van permanente vorming dient eenieder de kans te geven zich in de loop van zijn gehele leven cultureel te verrijken en ook om zich in zijn beroep verder te bekwamen.

Het is de taak van het hoger onderwijs om in dienst van de maatschappij en door samenwerking van allen die daaraan deelnemen, te zorgen voor onderwijs, studie en onderzoek, en voor de beroepsopleiding en vorming van de persoon. Aan de universiteiten dienen nieuwe vormen van zelfbestuur kansen te krijgen, die zijn aangepast aan de eisen van deze tijd.

Een cultureel beleid voor een meer menselijke samenleving

Kunst en cultuur zijn uitingen van het creatief, esthetisch en kritisch vermogen van de mens. Wij, Europese christen-democraten, beschouwen de vertegenwoordigers van het artistieke, culturele en wetenschappelijke leven als belangrijke partners bij de opbouw van een meer menselijke maatschappij.

Wij wensen zowel ons culturele erfgoed te behouden en te ontwikkelen als de eigentijdse cultuur grotere ontplooiingsmogelijkheden te verschaffen. Hiervoor is directe steun aan culturele activiteiten nodig.

Wij willen de publieke opinie ten opzichte van het culturele leven meer open maken dan voorheen. Wij wensen vooral de verschillende nationale culturen voor elkaar toegankelijk te maken en op deze wijze de Europese cultuur tot bloei te brengen.

Wij achten de ontwikkeling van een nieuw cultureel beleid een van de belangrijkste middelen om de toenemende eenvormigheid in de samenleving tegen te gaan, alsmede om het najagen van uitsluitend materiële goederen een halt toe te roepen.

Een geïntegreerd Europa

Wij, Europese christen-democraten, zijn vastbesloten met kracht onze strijd voor de Europese integratie voort te zetten. Wij geloven dat Europa in de wereld van nu de kracht van zijn eigen persoonlijkheid moet tonen. Ons doel is de verwezenlijking van een politieke, democratische en supranationale unie. De Europese regering moet worden toegerust met autonome bevoegdheden ten opzichte van de nationale regeringen en zij moet verantwoording verschuldigd zijn aan het Europees Parlement. Dit dient door rechtstreekse algemene verkiezingen te worden gekozen en op het gebied van de wetgeving reële taken te gaan vervullen.

De sociale partners dienen in nauwe internationale samenwerking aan de opbouw van de Europese samenleving te werken.

Wij willen in Europees kader een doeltreffend regionaal beleid ontwikkelen en daarbij voorrang verlenen aan de in structureel opzicht minder begunstigde regio's. Voor deze politiek is een nauwe samenwerking nodig tussen de regio's enerzijds en het Europese gezag anderzijds.

Ten aanzien van de staten die zich in verband met hun neutraliteit of om andere redenen niet, of nog niet volledig bij de Europese Gemeenschap hebben geschaard, stellen wij ons voor een nieuwe impuls te geven aan de politieke actie van de Raad van Europa en deze verder te ontwikkelen.

Wij betuigen onze volledige en sterke solidariteit met alle democraten en vooral de christen-democraten, die zich in verschillende landen inzetten voor politieke hervormingen die leiden tot een meervormige democratie en de weg openen tot hun integratie in het democratische Europa.

De christen-democratische partijen van de landen die lid zijn van het Atlantisch bondgenootschap, verbinden zich er toe de Atlantische solidariteit te handhaven en te versterken. Zij zullen er binnen het kader van de NAVO naar streven de Europese defensie-inspanningen doeltreffend te organiseren, ten einde aldus de veiligheid van hun landen beter te waarborgen. Wij zullen er eveneens op toezien dat in een geest van vrede en openheid de dialoog tussen West- en Oost-Europa op gang wordt gebracht en dat de banden tussen Europa en de landen van het Middellandse-Zeegebied nauwer worden aangehaald.

HOE WIJ DE TOEKOMSTIGE INTERNATIONALE GEMEENSCHAP DER VOLKEREN ZIEN

De ontwikkeling van de volkeren

De onderontwikkeling in de wereld is een vraagstuk dat tot het geweten van alle rijke landen behoort te spreken. De verwezenlijking van sociale gerechtigheid op wereldniveau is een absolute voorwaarde voor de opbouw van een internationale rechtsorde.

Wij wensen dat in alle staten de rechten van de mens worden geëerbiedigd, zoals deze zijn geformuleerd in de *Universele Verklaring van de rechten van de mens* van de Verenigde Naties en in de *Europese Conventie tot bescherming van de rechten van de mens*. Wij wijzen hier met name op de situatie in de landen van Oost-Europa, waar de volkeren nog verstoken blijven van hun zelfbeschikkingsrecht en waar de fundamentele rechten niet worden geëerbiedigd.

Wij zijn van mening dat de industriestaten en de energie- en grondstoffen-producerende landen moeten komen tot een systeem van voortdurende, loyale en doeltreffende samenwerking met de minder bevoorrechte landen.

In de internationale betrekkingen is het van wezenlijk belang dat de

etnische en culturele waarden en hun verscheidenheid geëerbiedigd worden. Europa en alle industriestaten dienen er voor te waken dat hun beschavings- en ontwikkelingspatroon aan de anderen wordt opgedrongen.

Elk der rijke landen dient zonder meer een behoorlijk percentage van zijn bruto nationaal produkt te besteden aan de ontwikkeling van de arme landen, en zulks deels door middel van steun van overheidswege. Steun van overheidswege alsook van het particulier initiatief zal moeten worden gevoegd in de ontwikkelingsplanning van de landen die deze steun ontvangen. De rijke landen dienen economische en handelsakkoorden te sluiten die de minder begunstigde landen in staat stellen hun ontwikkeling zelfstandig te bepalen.

Wij willen voorts grotere steun verlenen aan projecten op het gebied van het onderwijs en de beroepsopleiding voor de jongeren in deze landen.

De vrede in de wereld

In onze visie op de internationale problemen gaan wij, christen-democraten, uit van het beginsel dat de persoon, de volksgemeenschappen, rassen en godsdiensten dienen te worden gerespecteerd.

De belangrijkste doelstelling van ons internationaal programma is de vestiging van de vrede, een bij uitstek christelijke opdracht. Dit geldt ook voor de bescherming van de rechten van de mens en vooral van zijn rechten en plichten als burger.

Ook verbinden wij ons er toe uit te dragen dat onze partijen streven naar het tot stand brengen van een internationale orde die is gebaseerd op sociale gerechtigheid in dienst van het universele algemene welzijn. Wij wijzen nadrukkelijk op de noodzaak van de opbouw van een op samenhangende en evenwichtige monetaire verhoudingen berustende internationale economische orde. Eveneens is een snellere ontwikkeling van de arme landen nodig, met als doel een betere arbeidsverdeling tussen deze landen en de industriestaten. Het is onze vaste wil te werken aan een betere organisatie van alle internationale organen, met name van de organisatie van de Verenigde Naties, en wij zijn bereid hun de middelen te verschaffen om hun taak met gezag en goed gevolg te vervullen.

Wij willen, met behoud van eigen veiligheid, werken aan wapenbeheersing en alzijdige ontwapening. Wij zijn bereid onze landen ook zelf daaraan te onderwerpen. Als christen-democraten willen wij onze krachten in de gehele wereld verenigen ter verdediging van de mens en tot de vreedzame oplossing van alle conflicten.

OPROEP AAN DE BURGERS VAN EUROPA

Wij, christen-democraten, doen op u, burgers van Europa, een beroep

om samen met ons het hoofd te bieden aan de gevaren die ons in deze tijden bedreigen, en om de nieuwe kansen die zij ons bieden met beide handen aan te grijpen.

Wij zullen een politiek van vooruitgang en hervormingen in dienst van alle mensen voorstaan. Wij zijn bereid hiertoe samen te werken met andere democratische politieke groeperingen.

De eenmaking van Europa wordt gehinderd door een nationalisme dat niet meer van deze tijd is. Wij zijn vastbesloten de belemmeringen van de nationale grenzen te doorbreken.

Wij blijven trouw aan de hoge waarden van Europa en willen de fouten uit het verleden herstellen.

De waardigheid en vrijheid van de menselijke persoon, de solidariteit tussen mensen en volkeren is ons devies.

Zo willen wij een rechtvaardig, vrij en vreedzaam Europa opbouwen.

★ ★ ★

Verklaring KVP-fractie inzake de vrijheid van onderwijs

Minister De Gaay Fortman (Binnenlandse Zaken) heeft op 2 april jl. enkele wetsontwerpen ingediend in het kader van de herziening van de Grondwet. Een van deze voorstellen betreft vervanging van het huidige onderwijsartikel (208) in de Grondwet door een nieuw artikel 1.23. Daarop heeft de Tweede-Kamerfractie van de KVP gereageerd met een verklaring d.d. 9 april jl., waarin zij aankondigt zich met kracht te zullen verzetten tegen de voorgestelde redactie van dit grondwetsartikel en alles in het werk te zullen stellen om de dreigende aantasting van de vrijheid van onderwijs te voorkomen. Hier volgt de tekst van deze verklaring, aan het eind waarvan we tot beter begrip de teksten van het huidige artikel 208 en van het voorgestelde artikel 1.23 afdrukken. Over deze kwestie is onder de titel „De vrijheid van onderwijs” een artikel van mr. A. K. Koekkoek gepubliceerd in het juninummer van Gemeente & Gewest. Zie ook het artikel over dit onderwerp van de heer A. J. Hermes in het januari-februarinummer van Politiek perspectief. (Red.).

1
Wat is de kern van het bestaande artikel 208?

1. Bijzonder, van overheidswege bekostigd onderwijs berust op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs (lid 2). De wetgever heeft de plicht de eigen verantwoordelijkheid van de bijzondere onderwijsinstelling te eerbiedigen, deze laatste kan dat onderwijs regelen voor zover

de Grondwet daaraan geen beperkingen oplegt. Niet voor niets staat er in lid 3, dat het openbaar onderwijs bij de wet wordt geregeld; een dergelijke bepaling voor het bijzonder onderwijs komt in artikel 208 niet voor.

2. De bekostiging in verband met de bekostigingsvoorwaarden. De Grondwet ziet in deze voorwaarden geen regelingen van ingrijpende aard die de vrijheid van onderwijs zouden kunnen bedreigen. Zij zijn bedoeld als technische subsidievoorwaarden, die te maken hebben met doelmatigheid en efficiency. Dit moge blijken uit het feit dat de vrijheid van richting zelfs niet wordt genoemd in het desbetreffende lid over deze voorwaarden; zo vanzelfsprekend is het karakter van de bekostigingsvoorwaarden.

3. De overheid mag ook voorwaarden stellen die betrekking hebben op de inhoudelijkheid van het onderwijs. Maar dan beschermt de Grondwet het van overheidswege bekostigd bijzonder onderwijs, doordat de wetgever dit slechts kan regelen door middel van eisen van deugdelijkheid; deze moeten de vrijheid van richting in acht nemen (lid 5), en de vrijheid van het bijzonder onderwijs eerbiedigen, met name betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers (lid 6).

II

De KVP-fractie is van oordeel dat door het nieuwe artikel 208, te weten artikel 1.23, de vrijheid van onderwijs weliswaar niet wordt afgeschaft of onmogelijk gemaakt, maar wel ernstig wordt aangetast. Derhalve heeft de KVP-fractie tegen dit nieuwe artikel 1.23 zeer ernstige bezwaren. Dat de vrijheid van onderwijs wordt bedreigd en zelfs aangetast, moge blijken uit de volgende punten.

1. De bekostigingsvoorwaarden worden nu op de voorgrond geplaatst (volgorde nieuwe leden 3 en 4). Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden. Deze nieuwe bekostigingsvoorwaarden houden dus meer in dan alleen technische subsidievoorwaarden.
2. In het huidige artikel heeft het begrip „de eisen van deugdelijkheid” de functie de wetgever op een afstand te houden van het bijzonder onderwijs. In het nieuwe artikel krijgt het begrip het karakter van een doelstelling en wordt de wetgever als het ware uitgenodigd actief op te treden (zie tweede volzin van lid 4).
3. In het huidige artikel 208 van de Grondwet staat in lid 6: „Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het *bijzonder onderwijs* betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd”, terwijl nu wordt voorgesteld: „De in het voorgaande lid bedoelde voorwaarden eerbiedigen de vrijheid van *richting* waaronder met name is begrepen de keuze van de leermiddelen en

de aanstelling van hen die onderwijs geven". Dat door de wetgever te stellen voorwaarden, welke dan ook, slechts alleen beperkt kunnen worden doordat alleen met de vrijheid van richting rekening gehouden hoeft te worden, roept zeer ernstige bezwaren op.

4. Delegatiebevoegdheid (nieuw lid: „krachtens de wet“) wordt nu in de Grondwet uitdrukkelijk toegestaan ten aanzien van *alle* voorwaarden van bekostiging-nieuwe-stijl, d.w.z. *inclusief de eisen van deugdelijkheid*. Bovendien wordt delegeren in deze zin *een heel gewone vorm* van wetgeving in plaats van uitzondering; dat betekent dat de wetgever, behoudens een enkele uitzondering, de gehele materie kan delegeren aan een algemene maatregel van bestuur, zelfs met subdelegatie.

De KVP-fractie zal zich dan ook met kracht verzetten tegen deze nieuwe redactie van het grondwetsartikel betreffende de vrijheid van onderwijs, en alles in het werk stellen om de dreigende aantasting van de vrijheid van onderwijs te voorkomen.

Bepalingen over het onderwijs in de Grondwet

Huidige artikel 208

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der Overheid, en bovendien, voor zover het algemeen vormend zowel lager als middelbaar onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van de onderwijzer, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van Overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de open-

Voorgestelde artikel 1.23

1. Het geven van onderwijs is vrij behoudens het bij de wet te regelen toezicht van de overheid. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid en, voor wat bij de wet aangewezen soorten van onderwijs betreft, ten aanzien van de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven.
2. De wet regelt het openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging. Zij verzekert dat overal voldoende gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar basisonderwijs en dat voldoende is voorzien in de behoefte aan bij de wet aangewezen andere soorten van openbaar onderwijs.
3. Voor zover deze aan bij of krachtens de wet te stellen voorwaarden voldoen, worden het bijzonder basisonderwijs en de bij de wet aangewezen andere soorten van bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaven als het overeenkomstige

- bare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
 7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
 8. De Koning doet jaarlijks van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag geven.
- openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd.
4. De in het voorgaande lid bedoelde voorwaarden eerbiedigen de vrijheid van richting, waaronder met name zijn begrepen de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van hen die onderwijs geven. Zij worden met inachtneming van de vrijheid van richting zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd als die van het openbaar onderwijs.

Boeken & brochures

(On)macht van het parlement

Prof. dr. H. Daalder e.a.: „Parlement en politieke besluitvorming in Nederland“; uitg. Samsom, Alphen aan den Rijn; 1975; Actuareeks; 117 pag.; f 18,90.

Hoewel de in de jaren zestig sterk toegenomen drang tot staatsrechtelijke hervormingen intussen weer is weggeëbd, komen we in de vele literatuur over de positie van het parlement toch nog steeds drastische vernieuwingsvoorstellen tegen. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat macht en invloed van het parlement zouden zijn teruggelopen. Zo ook dr. Jan van Putten in „Democratie in Nederland“¹. Zijn voorstellen zijn het directe gevolg van zijn sombere gedachten. De afname van de invloed van het parlement wordt helaas nimmer overtuigend aangetoond. En dat zal dan ook wel de voornaamste reden zijn dat vele publicaties met vernieuwingsvoorstellen in boekenkasten staan te verstoffen.

Een meer realistische benadering vinden we in „Parlement en politieke besluitvorming in Nederland“. De vier schrijvers in dit boek gaan uit van het huidige stelsel van politieke besluitvorming, maar niet zonder soms forse kritiek of vernieuwingsvoorstellen op onderdelen.

Het boek bevat bijdragen van het voormalige VVD-Kamerlid *mr. W. J. Geertsema*, de ex-parlementaire redacteur van NRC-Handelsblad, *mr. J. J. Vis*, de beleidsambtenaar *mr. K. Millenaar*, en voorts van *prof. dr. H. Daalder*, die in 1968 en 1971 gehouden mondelinge enquêtes onder Kamerleden en kiezers in zijn beschouwingen betreft.

Geertsema brengt al meteen de nodige

nuances aan in het denken en schrijven over macht en onmacht van het parlement. De invloed van het parlement ligt verschillend op de onderscheidene terreinen van werkzaamheid en verantwoordelijkheid en is vooral afhankelijk van de politieke situatie. Het parlement is geen statisch, eensgezind en onverdeeld geheel, zoals vele vernieuwers schijnen te menen. Volgens Geertsema kan het parlement onder meer zijn invloed vergroten als bewindslieden minder de neiging zouden hebben beleidsalternatieven uit te sluiten voordat zij hun voornemens aan het parlement voorleggen. Hij pleit ook voor uitbreiding van het aantal Kamerleden en van hun staven, evenals voor de mogelijkheid van tussentijdse vervanging van bewindslieden.

Vis wijst op de nadelen van de evenredige vertegenwoordiging, die tegenwoordig weinig stabiele meerderheden tot gevolg heeft, en dus weinig stabiele kabinetten. Ongunstige ontwikkelingen zijn volgens Vis gedetailleerde regeerakkoorden, *Bühne*-politiek, het verloop en de verjonging onder parlementariërs en de „kleedkamerbenadering“ van het politieke nieuws door de media.

Millenaar ziet wel wat in het instituut van de ombudsman onder auspiciën van het parlement, terwijl van ambtelijke zijde meer en betere informatie aan de Staten-Generaal gegeven zou kunnen worden.

De door prof. Daalder weergegeven en

becommentarieerde enquête-resultaten laten zien dat Kamerleden zelf weinig behoefte menen te hebben aan bijvoorbeeld de suggesties van Millenaar. Ze bevestigen min of meer de opmerkingen van Geertsema, die ook meent dat de invloed van bewindlieden te groot is.

De enquêtes leggen overduidelijk het politieke rollenspel bloot. De stellingen van regeringsgezinde parlementariërs en die van leden van de oppositie blijken dikwijls voorspelbaar. In de verschillende bijdragen in dit boek wordt er op gewezen dat juist dit rollenspel het parlementaire „spel” na-

delig beïnvloedt. Het leidt tot beperking van de invloed van de Kamer. Een vrijere opstelling van Kamer tegenover regering is gewenst om haar macht en invloed tot gelding te laten komen. Om dat te bereiken heeft men geen drastische hervormingen nodig.

Invloed en (on)macht van het parlement zijn meer afhankelijk van de politieke situatie van het moment dan van het stelsel als zodanig. Van parlementariërs wordt daarom inventiviteit verwacht. Het huidige stelsel biedt daartoe de ruimte.

G. H. C. Halleen*

* De heer Halleen is tweede ambtelijk secretaris van de KVP-fractie in de Tweede Kamer. (Red.).

¹ J. van Putten: „Democratie in Nederland”; uitg. Het Spectrum (Aulareeks), Utrecht/Antwerpen; 1975.

Woonnod - welzijnsnood

Dr. C. D. Saal (red.): „Woonnod = welzijnsnood”; uitg. Samsom, Alphen aan den Rijn; 1975; 156 pag.; f 23,50.

Deze publikatie is een bundeling van een vijftal voordrachten, gehouden in de herfst van 1974 tijdens een Studium Generale aan de Groningse universiteit. Hoewel verschillend van onderwerp, hebben de bijdragen gemeen dat zij het probleem van de woonnod benaderen vanuit de sociaal-wetenschappelijke disciplines, hetgeen al duidelijk wordt aan de hand van de namen en functies van de inleiders.

Het eerste artikel is van de hand van de redacteur, *dr. C. D. Saal*, lector in de gezinssociologie aan de Rijksuniversiteit te Groningen, die de nadruk legt op de problematiek van het wonen en het woongedrag. Zijn beschouwing is toegespitst op de vraag in hoeverre veranderingen in structuur, functie en psychisch klimaat van het huidige gezin hun weerslag vinden in de architectuur. De schrijver komt daarbij tot een aantal uitgangspunten

voor toekomstige woningbouw; hij pleit voor het elimineren van predeterminatie en derhalve voor het inbouwen van flexibiliteit, neutraliteit en multifunctionaliteit. Gezien de zich steeds wijzigende opvattingen over het gezin, de andere samenlevingsvormen, geboortenregeling en -beperking ontstaat er een steeds grotere behoefte aan variabele en experimentele bouwvormen waarin het wonen weer een geestrijk en avontuurlijk gebeuren kan worden.

Prof. dr. D. de Jonge, lector aan het Centrum voor Architectuuronderzoek te Delft en hoogleraar sociologie te Brussel, gaat in zijn bijdrage in op de rol en de functie van burenerelaties. Aan de hand van uitkomsten van gedaan onderzoek geeft hij een aantal factoren aan die bepalend zouden kunnen zijn voor, en invloed kunnen hebben op het vóórkomen van burenerelaties. Onder meer komen aan de orde de so-

ciale homogeniteit, de invloed van bouwvormen en stedenbouwkundige situaties.

De belevingsvormen van de ruimtelijke omgeving worden behandeld in een bijdrage van de psycholoog dr. C. Steffen, eveneens verbonden aan het Centrum voor Architectuuronderzoek. Hij geeft een zeer uitvoerig overzicht van technieken en methoden om de verschillende aspecten van het beleven te meten resp. te onderzoeken. Hij komt tot een opsomming van een aantal condities die een positieve, aangename beleving van de woonomgeving zouden kunnen bevorderen. Men is echter nog niet zo ver dat gedetailleerde informatie in kwantitatieve vorm kan worden geleverd aan ontwerpers, zodat deze daarmee tijdens hun werk rekening zouden kunnen houden. Een praktisch probleem dat verder onderzoek noodzakelijk maakt.

Stadsvernieuwing

Prof. drs. G. J. van den Berg beklemtoont in zijn bijdrage „Over renovatie en rehabilitatie van bestaande woonbuurten” zeer nadrukkelijk de maatschappelijke aspecten van de stadsvernieuwing. „Het is niet primair een technisch ingrijpen in een gebouwde omgeving met enkele min of meer ernstig te nemen sociale aspecten, het gaat om herstel van een maatschappelijk gebeuren ten aanzien van onze gebouwde en ingerichte omgeving”.

De gestegen welvaart en verbeterde communicatietechnieken hebben het aspiratieniveau van de mensen doen stijgen, waardoor maatschappelijke verouderingsprocessen kunnen gaan optreden. Is men niet in staat het aspiratieniveau te realiseren, dan wordt de kans groot dat technische veroudering het gevolg zal zijn. Historisch gezien zijn de jaren dertig in dit verband van grote betekenis geweest. In deze crisisjaren is onderhoud en verbetering van woningen achterwege gelaten, een

trend die zich in de naoorlogse jaren mede als gevolg van het huurbeleid heeft voortgezet. En thans is ook duidelijk dat de oplossingen die in de jaren zestig zijn uitgedacht, weinig hebben uitgehaald. De bouwnijverheid heeft zich in die periode structureel te intensief beziggehouden met nieuwbouwactiviteiten, het probleem van sanering en stadsvernieuwing voor zich uit schuivend.

Van den Berg pleit voor een herstel van het oude gedragspatroon, waarbij rekening dient te worden gehouden met drie soorten woonbuurten: wijken gebouwd na de Tweede Wereldoorlog; binnenstadsgebieden met een mengvorm van wonen en bijzondere bebouwing; oude buurten om de binnenstad heen. Ieder gebied vraagt een eigen specifieke aanpak, niet alleen technisch maar zeker ook wat het maatschappelijk veranderingsproces betreft.

Tot slot pleit de schrijver er voor, de totale procesgang van beneden af te stimuleren. Zelfwerkzaamheid van de bewoners zal aangeleerd dienen te worden. Men zal er voor moeten waken dat de bewoners van bovenaf (gemeente) te horen krijgen wat er gedaan kan en moet worden. Reëel overleg is de eerste stap om een vertrouwensbasis te creëren, aldus prof. Van den Berg. De vijfde bijdrage aan deze bundel, van de hand van de Groningse wethouder drs. Max van den Berg, is getiteld: „Een leefbare stad - realiteit of illusie?”. Van den Berg belicht dit thema vanuit de optiek van de gemeentebestuurder. Hij constateert onder meer dat ruimtelijke ordening slechts een afgeleide is in het totale proces om samenlevingsvormen te veranderen.

Deze publikatie is een van de vele die de laatste jaren over het thema stadsvernieuwing zijn verschenen. Met de behandeling van het onlangs ingediende ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing zal deze problematiek nog sterker

in de publiciteit komen. In verband daarmee is deze publikatie van belang, omdat hierin, vanuit verschillende sociale disciplines benaderd, steeds de mens centraal staat in het proces van stadsvernieuwing. Nog te veel wordt er van uitgegaan dat renovatie en rehabilitatie een louter technisch, financieel en economisch probleem is. Deze bun-

del maakt — voor zover actiegroepen in oude wijken dat al niet gedaan hebben — duidelijk dat de problemen die bij stadsvernieuwing komen kijken, vanuit een andere hoek aangepakt moeten worden. Stadsvernieuwing is primair een maatschappelijk gebeuren.

Th. J. C. Ewalds*

* De heer Ewalds, te Nieuwenhagen, is werkzaam bij de BV Centrum voor Sociale Woningbouw. (Red.).

Ontvangen publikaties*

Ideologie en politiek

„Ideology and politics”, door Martin Seliger; uitg. George Allen, Londen; 1976; 352 pag.; \$ 7,50.

Ondanks vele studies en publikaties bestaat er geen algemeen aanvaarde definitie van de term ideologie, zelfs niet in de sociale en politieke wetenschappen. Dit boek probeert er een te geven, waarbij uiteraard wordt ingegaan op de betekenis die er momenteel in de politiek en in de politicologie aan wordt gegeven. De schrijver, die in Jeruzalem politicologie doceerde, wijdt eerst een kritische beschouwing aan relevante Amerikaanse en West-europese literatuur op dit gebied. Na een bespreking van de componenten die samen een politieke getuigenis vormen, geeft hij zijn eigen opvatting. Daarbij wijst hij in het bijzonder de bewering af dat ideologie volstrekt niet te vergelijken valt met feitelijke kennis en rationeel rechtvaardigheidsgevoel of dat moraal-voorschriften te scheiden zijn van politieke argumenten. Een groot deel van het boek is gewijd aan een onderzoek van de kanalen waarlangs de ideologieën in de politieke processen meespelen en er, omgekeerd, door beïnvloed worden.

De klassenstrijd

„Klassebewustzijn - een revolutionair perspectief”, door Michael Mann; uitg. Boom, Meppel; 1975; 84 pag.; f 10,50.

In dit boekje wordt een antwoord gezocht op de vraag of de arbeidersklasse in het Westen nog een potentieel revolutionaire kracht is. Dat antwoord moet volgens de Engelse socioloog Mann genuanceerd zijn; met het klassenconflict is het ingewikkelder gesteld dan veel onderzoekers op historische gronden nog menen. Een nieuwe klasse arbeiders, met meer kennis en macht, holt de oude tegenstelling tussen kapitaal en arbeid uit. Er is niet langer een eensluidende klasse-ideologie voorhanden die tot fundamentele en krachtdadige verandering in de maatschappelijke verhoudingen kan aanzetten. De schrijver laat zien welke consequenties deze ontwikkeling heeft voor de marxistische theorie. Het boek heeft een vergelijkend uitgangspunt in de beschrijving van de klassenstrijd in Engeland, Frankrijk, Italië en de Verenigde Staten, met bijzondere nadruk op de eerste twee landen. Al deze landen zijn kapitalistische, liberale democratieën, min of meer vergelijkbaar in algemene technologische ontwikkeling

* De aankondigingen in deze rubriek zijn merendeels gebaseerd op samenvattingen en andere informatie van de kant van de uitgevers. Wij willen de lezers graag attent maken op de vele publikaties die ons worden toegezonden, maar zoals men zal begrijpen, ontbreekt ons de gelegenheid al deze boeken en brochures zelf te (laten) beoordelen. (Red.).

en met aanwijsbare „Westerse” culturele waarden. Waarom dan de duidelijke verschillen in hun klassenverhoudingen?

Informatie over kernenergie

„Uraan of kolen - een kernbeslissing”, publikatie nr. 12 in de reeks „Informatief” van de Stichting Maatschappij en Onderneming, Den Haag; 1976; 119 pag.; f 10,— (jaarabonnement voor ± 4 publikaties in de reeks „Informatief”).

De SMO heeft een zevental personen, allen op een of andere manier betrokken bij kernenergie, maar met zeer verschillende meningen dienaangaande, bereid gevonden om gezamenlijk een overzichtelijk boekje hierover samen te stellen. Het bestaat eigenlijk uit twee delen. Het eerste beschrijft de feiten, en geeft een voor de leek goed leesbare uiteenzetting van de eigenlijke verschillen en overeenkomsten tussen een kolen- en een kerncentrale, de kosten, de moeilijkheden om de kosten van de verschillende systemen met elkaar te vergelijken, andere maatschappelijke kosten, het radioactieve afval, enz. In het tweede deel worden de conclusies die men uit die feiten kan trekken, belicht, in de vorm van een (verkorte) weergave van een gesprek hierover tussen de auteurs en een paar anderen. Met name het probleem van het radioactieve afval wordt helder uit de doeken gedaan. De auteurs, die allemaal een natuurwetenschappelijke opleiding genoten, hebben zich in dat gesprek voornamelijk bewogen op de niveaus van technische en (in mindere mate) bedrijfskundige en financiële feiten. Het doel was namelijk

om het op deze niveaus eens te worden.

Omroep en publiek

„Marges in de media - het verbroken contact tussen omroep en publiek”, door Jo Bardoel, Jan Bierhoff, Ben Manschot en Peter Vasterman; uitg. Het Wereldvenster, Baarn; 1975; 181 pag.; f 16,50.

De bedoeling van dit boekje is een analyse te geven van alle problemen waarmee het Nederlandse omroepbestel tegenwoordig wordt geconfronteerd. Er is weinig bekend over de verhoudingen die de huidige omroeporganisatie kenmerken. Deze publikatie is een poging tot een meer systematische, historische inleiding. Beschreven wordt de ontwikkeling van zuilgebonden beslotenheid naar een open concurrentiestrijd om de kijkersgunst door professionele omroepbedrijven. De auteurs komen tot de conclusie dat, afgezien van een aantal winstpunten, de uiteindelijke doorwerking hiervan toch van behoudende aard is. Dat de risico-vrije programmering op dit moment de voorkeur krijgt, blijkt duidelijk uit een analyse van een drietal radio- en tv-programma's die — tevergeefs — poogden de vernieuwingstendensen in andere maatschappelijke sectoren ook binnen ons omroepbestel een gezicht te geven. De traditionele zendgemachtigden lijken niet bereid of in staat tot het inslaan van een fundamenteel andere koers. Het boek besluit met een pleidooi om deze situatie te doorbreken door middel van hernieuwde initiatieven uit het publiek.

Wederkerend onderwijs

een strategie voor permanente educatie

rapport over systematische spreiding van kansen op onderwijs over de gehele levensloop van de mens, met een inleidend hoofdstuk over ontwikkelingen die van belang zijn voor het onderwijs in de toekomst.

publicatie van het Centrum voor Staatkundige Vorming

68 pag., f 7,90

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Wederkerend onderwijs”.

Commentaar op de contourennota

„Samen verantwoordelijk voor het onderwijs”, commentaar op de ministeriële nota „Contouren van een toekomstig onderwijsbestel”

beschouwingen over de uitgangspunten van het onderwijsbeleid, de voorgestelde onderwijssoorten (basisonderwijs, midden- en bovenschool, hoger onderwijs, Open School), onderwijsvoorzieningen (schoolorganisatie, lerarenopleidingen en verzorgingsstructuur), beheer en bekostiging van het onderwijs

rapport van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU

71 pag. (groot formaat), f 9,90

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Commentaar Contourennota”.



Gemeente & Gewest

uitgave van het Centrum voor Staatkundige Vorming
(wetenschappelijk instituut voor de KVP)

Belangrijke artikelen in recente nummers

juni

Stadsvernieuwing in Utrecht (mr. A. J. Bransen & drs. J. Menne)
De vrijheid van onderwijs (mr. A. K. Koekkoek)

mei

Ordering van de verstedelijking (drs. F. G. J. M. Beckers)
De gemeente en de jeugd (B. E. A. M. van Gils)

april

Bestuurlijke reorganisatie - tien jaar ervaring in stadsgewest Den Bosch
(drs. W. B. A. M. Quaadvliet)
Problemen midden- en kleinbedrijf bij stadsvernieuwing (drs. P. L. M. Pex)

maart

Het eigen woningbezit (H. A. Nijssen)
Dualisme in gezag en beheer bij de politie (mr. D. C. B. Burgers; het slot van dit artikel is afgedrukt in het aprilnummer)

Verder in elk nummer: kortere artikelen, documentatie, kroniek, en andere rubrieken

Losse nummers f 3,50

Abonnementsprijs: f 22,50 per jaar

Opgaven abonnementen en aanvragen proefnummers:

1) *telefonisch*: (070) 65 39 34 *

2) *schriftelijk* (in open enveloppe zonder postzegel) aan:

Centrum voor Staatkundige Vorming, Antwoordnummer 1459, Den Haag 2090.

publicaties CDA-instituten

Inflatie

„Inflatie als politiek probleem”
rapport van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU
38 pag.; f 4,25

Welzijnsbeleid voor ouderen

beschouwingen over bejaardenbeleid,
plus conclusies CDA-studiedag
publicatie van de wetenschappelijke instituten
78 pag.; f 5,90

Grondpolitiek

„Grondeigendom en grondbeheer -
een opdracht voor individu en gemeenschap”
rapport van de wetenschappelijke instituten
2e druk; 30 pag.; f 3,75

Plichten en perspectieven

Aanzet voor een profielschets
van het CDA
brochure van de wetenschappelijke instituten
2e druk; 34 pag.; f 3,90
alle prijzen inclusief verzendkosten

Bestellingen:

- giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag

5e jaargang
juli/augustus 1976

4 Politiek perspectief

In dit nummer:

L. A. Struik

Het CDA-commentaar op de contourennota

J. L. K. F. de Vries

Lange-termijn-planning en sociaal-economisch beleid

A. L. den Broeder

Arbeidsmarkt en sociale planning

A. G. J. M. Rombouts

Representatie: volmacht of last?

A. A. M. Jacobs

Stadsvernieuwing prioriteit nummer één

A. J. Ahsmann

Het „rapport van Rome”, een kritische terugblik

Respons

Boeken & brochures

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatskundige Vorming

Politiek perspectief

juli/augustus 1976

5e jaargang, nr. 4

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 30e 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

Kopij

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

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 27,— 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, Den Haag; tel. (070)
65 39 34 *

Druk

Corn. Paap, Spui 165, Den Haag,
tel. (070) 46 92 51 *

Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Mr. L. A. Struik

3 Het CDA-commentaar op de contourennota

Dr. J. L. K. F. de Vries

11 Lange-termijn-planning en sociaal-economisch beleid

Drs. A. L. den Broeder

23 Arbeidsmarkt en sociale planning

Mr. A. G. J. M. Rombouts

40 Representatie: volmacht of last?

Drs. A. A. M. Jacobs

46 Stadsvernieuwing prioriteit nummer één

A. J. Ahsmann

60 Het „rapport van Rome”, een kritische terugblik

Respons

H. van Engelen

67 De positie van de vrouw in de abortuswetgeving

Boeken & brochures

Mr. J. Chr. G. Fijen

70 Politieke stromingen (dr. A. P. van der Made: „Politieke oriëntatie - een handleiding voor onderwijs en vormingswerk”)

71 Ontvangen publicaties

I
C

D

E

D

n

c

k

o

z

v

v

c

H

l

n

a

n

v

H

n

H

o

o

v

v

H

n

H

o

o

v

v

H

n

H

o

o

v

Het CDA-commentaar op de Contourennota

L. A. Struik*

Een nationaal onderwijsplan nog verantwoord?

De publikatie „Samen verantwoordelijk voor het onderwijs”¹, het commentaar van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU, op de Contourennota², geeft blijk van een levend gevoel voor de problemen die op de praktijkmensen in het onderwijs afkomen bij de grootscheepse veranderingen die de Contourennota hun in het vooruitzicht stelt. De veranderingsstrategie die de Contourennota kenmerkt, wordt in het commentaar niet gevolgd. In een der samenvattingen wordt het immers scherp geformuleerd: „Een herstructurering van het onderwijs kan slechts geleidelijk en in overeenstemming met belanghebbenden worden ingevoerd (—)”. Een tamelijk centrale uitgangstelling, die een markant onderscheid aangeeft ten opzichte van de straffe regie die de Contourennota bij zorgvuldige waarneming kenmerkt. Want al is de geboden gelegenheid tot overleg en inspraak in de Contourennota niet louter een lippendienst, toch overheerst daarin ten slotte, met name in de beschouwing over de strategische modellen, stellig de voorkeur voor het politiek-administratieve model en komt het politieke beslissingsprimaat geprononceerd naar voren, al gaat dit sommige individuele commentatoren zelfs nog niet ver genoeg³.

Het CDA-commentaar benadrukt daarentegen op meerdere plaatsen de betekenis van continue veranderingsprocessen, die zich slecht verdragen met geprepareerde en gedetailleerde bestekken en tekeningen die

* Mr. Struik is directeur van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs. Dit artikel is een bewerking van de inleiding die de auteur heeft gehouden op de CDA-studiedag over de Contourennota op 8 mei jl. in Amsterdam. Deze bijdrage, die ook wordt gepubliceerd in „Anti-Revolutionaire Staatkunde” en in het „Christelijk-Historisch Tijdschrift”, is begin augustus afgerond. (Red.).

¹ „Samen verantwoordelijk voor het onderwijs”, commentaar op de Contourennota; publikatie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU; Den Haag, 1976; 71 pag.; f 9,90. (Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag; met de vermelding „Commentaar Contourennota”). Korthedshalve wordt in deze bijdrage gesproken van „CDA-commentaar”. De verantwoordelijkheid voor de publikatie berust echter uitsluitend bij de wetenschappelijke instituten. (Red.).

² „Contouren van een toekomstig onderwijsbestel — discussienota”; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 459; Staatsuitgeverij, Den Haag; 1975. In Politiek perspectief zijn reeds twee artikelen over de Contourennota gepubliceerd, nl. sociaal-economische beschouwing van prof. drs. D. B. P. Kallen (januari-februari) en een artikel van drs. N. S. Bians over het thema „gelijke kansen” (mei-juni). (Red.).

³ „Commentaren rond de Contourennota”, onder redactie van drs. M. Santema; uitg. Tjeenk Willink, Groningen; 1976.

in de Contourennota voorkomen, waarvan een verstarrende invloed op „spontane ontwikkelingsprocessen” wordt gevreesd. Met dit zware accent op alle aspecten van het veranderingsproces — een uitgangspunt dat impliciet de strekking heeft om zo min mogelijk op lange termijn vast te leggen — heeft de commissie zich echter geblokkeerd in het prijsgeven van een oordeel over de waarde van een nationaal onderwijsplan voor de lange termijn in het algemeen. Weliswaar wordt gewezen op de „Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren” (handleiding voor de Kamerfracties van KVP, ARP en CHU; 1972), waarin de behoefte aan zo'n plan was opgenomen, maar de in het commentaar verwoorde afkeer van de commissie van niet van onderop gegroeide structurele ingrijpende veranderingen wettigt de conclusie dat de behoefte aan een nationaal onderwijsplan, die in 1972 nog werd onderschreven, thans kennelijk veel minder urgent wordt geacht.

Daarmee zit in het commentaar, beschouwd als politiek stuk, een in het oog vallende zwakke plek. Het verwijt dat de grote nadelen van een zo lange-termijn-planning (als de Contourennota pretendeert te zijn) blootlegt, gaat zijn doel voorbij als de minister er op kan wijzen dat zeker in de Kamer maar ook door organisaties in het verleden op de totstandkoming van een nationaal onderwijsplan is aangedrongen. Een betere verantwoording van het loslaten van die lange-termijnvisies zou in het commentaar dan ook terecht zijn geweest, of tenminste een duidelijke uitspraak over de wenselijkheid of onwenselijkheid ervan los van de invulling door heersende politieke coalities.

Zo zou het, wat de Contourennota betreft, een legitiem motief kunnen zijn, dat het aansturen op de integrale realisering — zij het in contour, zij het reeds in concept — van een groot aantal soms betwiste beleidsdoelen tegelijk de goede kans oproept om het onderwijsveld te doen belanden in een langdurige periode van conflicten, zoals de polariserende uitingen rond de middenschool al duidelijk hebben gemaakt (en zoals het Concept-wetsontwerp Basisonderwijs, naar ik vrees, op onderdelen nog zal veroorzaken). Conflicten die groeien, terwijl zich over de sociaal-economische en financiële realiseringmogelijkheden van de Contourennota een *dikke mist* voltrekt. De commissie noemt het hoofdstuk over de financiering het „vaagste onderdeel” van de Contourennota. Recente gegevens houden in dat de voor 1972 geldende macro-economische kosten van het onderwijs (9,4 % van het nationaal inkomen) zonder invoering van de plannen die in de Contourennota zijn ontvouwd, in het jaar 2000 zullen zijn gestegen tot 10,7 %, en met integrale invoering ervan zullen komen op 12,9 tot 14,4 % van dat inkomen ⁴.

Met het oog op dit laatste wordt het langzamerhand wel de hoogste tijd, dat politiek financiële „haring of kuit” wordt gegeven. Want, is een

⁴ „Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel”, advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Den Haag, juni 1976; pag. 108 en 124/125.

zo intense discussie als thans wordt gevoerd, op zichzelf van grote betekenis, de grenzen worden overschreden als heel het land in een staat van opwinding wordt gebracht over zaken die financieel onuitvoerbaar zouden blijken. Er zal dan zeker een terugslag komen, voor de opwekking waarvan ik niemand de verantwoordelijkheid toewens. De „luxe van twintig jaar praten in welvaart”⁵ zal dan zeker scherp worden gevoeld.

Vrijheid van onderwijs en een tweede versie

De opstellers van het CDA-stuk aanvaarden in het algemeen de sociale uitgangspunten van de Contourennota (gelijke kansen, individualisering, weerbaarheid), hier en daar met een waarschuwing tegen overtrokken politieke vertalingen ervan. De *algemene* uitgangspunten van de voorgestelde onderwijsstructuur (voorbereiding op een volwaardig functioneren in de samenleving, levenslang leren, onderwijs na 16 jaar toegespitst op de maatschappelijke werkelijkheid, e.d.) worden globaal acceptabel geacht, zonder dat daar instemming met de daarop gebouwde modellen, zoals met name de middenschool en de bovenschool, uit volgt. De kritiek op het model *middenschool* gaat zelfs zo diep, dat dit model vrijwel wordt afgewezen. Het is dan ook tamelijk tegenstrijdig als de commissie in conclusie 10 op pag. 70 schrijft: „Als de uitgangspunten van de middenschool volledig gerealiseerd worden, zal dit een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie (—)”. Ook hier wordt een duidelijke uitspraak ten slotte vermeden. Gebrek aan durf of een gebrek aan overeenstemming?

Terecht voegt de commissie de *vrijheid van onderwijs* aan de uitgangspunten toe. Zij dient „onverkort” gehandhaafd te blijven. Deze bijzondere aandacht, op meerdere plaatsen geformuleerd, is verheugend. De bewindslieden ontwerpen in de Contourennota immers een stelsel van algemene beleidsdoelen en structuren, voor de toepassing waarvan niet of nauwelijks enig onderscheid wordt gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. „Belangrijke afwijkingen” van de huidige rechten van zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs worden zelfs in het vooruitzicht gesteld. Ook de overmatige nadruk die de Contourennota bij de beschrijving van de school als instelling legt op het nationale kader van doelstellingen en voorwaarden waarbinnen de individuele school functioneert, voerspelt bij een ongewijzigde visie van de Contourennota een aanstaande beperking van de vrijheid van onderwijs.

Ik ben daarom van mening, dat aan een herschrijving van de Contourennota, althans onder de politieke verantwoordelijkheid van de huidige minister van Onderwijs, vooraf moet gaan de behandeling van de recent ingediende wijzigingsvoorstellen met betrekking tot artikel 208 van de Grondwet. Bij die gelegenheid, nog in deze parlementaire periode

⁵ A. J. Fibbe in Elseviers Weekblad, 7 februari 1976.

vallend, kan het parlement zijn standpunt inzake de vrijheid van onderwijs formuleren, waarmee de schrijvers van de tweede versie van de nota dan rekening dienen te houden.

Een genivelleerd profiel

Het criterium *gelijke kansen* wordt in het CDA-commentaar gehanteerd op een wijze die zich niet bijzonder van de oppervlakkige benadering van deze norm door de Contourennota onderscheidt. In andere commentaren is al de vraag gesteld⁶ of de gelijkheid in het onderwijs niet moet betekenen dat er voor de minst-begunstigde kinderen méér en andersoortige voorzieningen moeten worden getroffen, en niet evenveel en gelijksoortige. *Vermeerdering van kansen* zal dan veeleer het uitgangspunt moeten zijn. In die optiek is ook gerechtvaardigde kritiek die de CDA-commissie uit op het hoofdstuk over het buitengewoon onderwijs in de Contourennota, in een breder perspectief te plaatsen. Hoeveel macht moet aan een blinde, hoeveel prestige aan een meervoudig gehandicapte, hoeveel inkomen moet aan een diep zwakzinnige worden toegekend in het licht van gelijke kansen op onderwijsresultaten en daarop volgende maatschappelijke weerbaarheid?⁷

Een andere distinctie is noodzakelijk, nl. dat er een *comparatieve ongelijkheid* bestaat naast de distributieve. Een ongelijkheid in die zin dat ieder mens een uniek en zelfstandig wezen is met een eigen, aangeboren en verworven karakter- en persoonlijkheidsstructuur, met aandacht voor de authentieke en historische kenmerken van een mens. Een dergelijke *verruiming* zou het CDA-commentaar bij de behandeling van de visie op het kind en het mensbeeld een sterker reliëf hebben gegeven dan de erg eenvoudige verwijzing naar het bestemmingsplan van de mens, waartoe men zich beperkt. De eigenstandigheid van de menselijke persoon wordt gerealiseerd in het contact met anderen, maar ontvangt in de christelijke visie erop een diepere grond. Want daarin roept God de mens bij zijn naam, en juist daarom is en blijft de mens geroepen om *zichzelf* telkens opnieuw te bevrijden van de machten van binnen en van buiten, van natuur en cultuur. Het is de opdracht van de mens in Zijn naam op zoek te gaan naar zichzelf.⁸

De verhouding van die autonome mens tot de cultuur, de wereld en God is essentieel in het vormingsproces, omdat daarin wordt teruggevonden hoe men denkt over de mens. Dat vormingsproces kan evenwel slechts bestaan in een vrije keuze voor een engagement⁹ met een

⁶ "Education and working life in modern society"; rapport van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling); Parijs, 1975; aangehaald in „Uitleg”, 1975, nr. 425, pag. 15.

⁷ „Contourennota en speciaal onderwijs”, commentaar van het Werkverband opleidingen ten behoeve van speciaal onderwijs; juni 1976.

⁸ Guardini: „Wereld en persoon”.

⁹ Cardoen en Ploem: „Antwoord in vrijheid”; 1973.

ander en met alle anderen, in het dus kunnen groeien naar vrij aanvaarde idealen, waardoor het gedrag van de persoon zin en richting krijgt en waardoor de eenheid en identiteit geleidelijk gestalte gaan krijgen. Onderwijs ontsnapt niet aan vragen van deze orde, zeker niet als het zich wil bekennen tot bijzonder christelijk onderwijs.

De CDA-commissie beperkt haar kritiek op de in de Contourennota gehanteerde begrippen, zoals opvoeding tot maatschappelijke weerbaarheid en sociale bewustwording, te zeer tot de kanttekening dat deze begrippen geen al te politieke klankkleur mogen krijgen, en heeft overigens de neiging deze uitgangspunten als een zaak van terminologie te beschouwen. Kan men de opstellers van de Contourennota niet wezenlijk eenzijdigheid verwijten als zij blijkens de inhoud hoofdzakelijk oog hebben voor het door de mens leren beheersen van processen, voor het domineren, en veel te weinig voor het *leren te zijn*, waarin de zingeving van het leven ook te maken heeft met de gebroken mens, het gebroken leven, het niet-bereikte geluk, de beperking, de mislukking?

In dat perspectief past meer de vorming tot het uiteindelijk vrijwillig aanvaarde engagement, waarin ook dienstbaarheid aan en verantwoordelijkheid voor de ander zichtbaar worden. De kritiek die in de Contourennota het profiel van de verzakelijkte mens heeft ontwaard¹⁰, blijft daarom naar mijn mening geldend. Misschien is een en ander wel een gevolg van de overmoedige poging van de minister om een algemeen geldende mens- en maatschappijvisie te schetsen voor een zo delicaat en gedifferentieerd gebeuren als vorming en opvoeding van autonome mensen per definitie is, en die misschien daardoor wel op een genivel-leerd profiel van die gedachte mens is uitgelopen.

Beheersing van maatschappelijke tendensen buiten de school

De rechtvaardiging van grootscheepse veranderingen in de onderwijsstructuur dient volgens de CDA-commissie hoofdzakelijk te steunen op gewogen argumenten van onderwijskundige aard. Hoezeer ik ook aanvoel dat hiermee een tegenwicht wordt ingebouwd tegen de overtrokken waardering in de Contourennota van de maatschappelijke en structurele factoren, is deze basis toch wel erg smal uitgevallen. Er is daardoor een zekere tegenspraak ontstaan met de eerder door de commissie globaal aanvaarde sociale uitgangspunten van de Contourennota.

*Van Spaandonk*¹¹ constateerde, dat ondanks vaak heel verschillende onderwijssystemen in Europa en Amerika de problemen praktisch overal dezelfde zijn en, méér nog, dat men de oplossingen nagenoeg in dezelfde richting zoekt. Die problemen blijken dan volgens hem niet of

¹⁰ Drs. M. H. J. Zeijen: „Reeds gebaande wegen of nog onbetreden paden?"; diesrede Katholieke Leergangen Tilburg, 17 oktober 1975.

¹¹ Van Spaandonk: „Over de grenzen", in de door hem geredigeerde bundel „Leren langs lange lijnen — de Nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel gewikt en gewogen"; uitg. Samsom, Alphen aan den Rijn, 1976; pag. 179-198.

nauwelijks van onderwijskundige aard te zijn maar komen in hoofdzaak van buiten het onderwijsveld en zijn van sociologische maar nog meer van politieke en financiële aard. Van Spaandonk releveert dat de noodzaak tot vernieuwing om een viertal grote thema's draait, nl. permanente educatie, gelijkheid van kansen, openstelling naar het leven buiten het onderwijs, participatie van de leerling. Dat betekent dan dat de druk van buiten de eigenlijke onderwijssector in een directe spanning kan komen te staan met het ontbreken van een behoefte aan diepgaande hervorming van de werkers in de school. Die laatste behoefte, of het ontbreken ervan, is voor de CDA-commissie een zwaar criterium. Zij sluit als zodanig aan bij het evenwicht dat de commissie bepleit tussen structurele onderwijsvernieuwing en procesmatige ontwikkeling, een opvatting die mijn sympathie heeft. Maar men is er niet uit met de gedachte om het vernieuwingsstreven zeer sterk of bijna exclusief te koppelen aan tekenen die zich voordoen in het continue proces van verandering, omdat de behoefte aan concrete en zichtbare vormgeving van vernieuwingen ook rust op stuwende maatschappelijke factoren van buiten het onderwijsveld zelf. Het is juist om dit onder ogen te blijven zien en deze factoren zodanig te beheersen dat zij de continuïteit van het onderwijsproces niet schoksgewijs afbreken, dan het opdringen ervan te *negeren*. Deze laatste neiging heb ik in het CDA-stuk ge-signaleerd.

De mondige school

Mogelijk ook daarom is de rol van de school door de commissie niet beoordeeld vanuit de toekomstige positie waarin zij naar redelijke verwachtingen, ook internationaal gezien, zal komen te staan. Hoewel de permanente educatie en de Open School genoegzaam aandacht in het CDA-commentaar ontvangen, zijn de gevolgen van dergelijke ontwikkelingen voor de functie van de school nog niet consequent doordacht.

De toekomstige school van de Contourennota blijft de leerling in tijd en ruimte vangen in een vrij strak gemodelleerde structuur. Men kan zich afvragen waarom aan nieuwe modellen zo'n behoefte bestaat als de toekomstige school een veel bescheidener rol zal gaan spelen, zoals zij al doet sinds de intrede van het „derde milieu” (massamedia, verborgen mede-opvoeders). De verdere organisatie van systemen van wederkerend leren zal zulks nog meer gaan ondersteunen. En als vrij algemeen wordt aangenomen dat de schoolresultaten maar zeer betrekkelijk aan de school te danken zijn, zijn de omstandigheden drastisch veranderd sinds de periode aan het einde van de 19e eeuw waarin het project van volksonderwijs de stoot heeft gegeven tot de alfabetisering van de massa.

De school is reeds geruime tijd bezig zijn monopolie van overdracht van kennis en kunde te verliezen en is nog slechts een schakel naar meerdere vormingswegen. De verwachtingen die de opstellers van de

Contourennota nog hebben van de betekenis van de school — ook al gebruiken zij termen als funderend onderwijs en basisonderwijs — zijn daarom sterk *overtrokken* en eigenlijk conservatief; zij leggen een zware hypotheek op onderwijsgeevenden, ouders en leerlingen. Weliswaar heeft de CDA-commissie een scherp oog voor de relatieve betekenis van de schoolstructuren, maar meer in de betekenis van die structuren voor de inhoud van het onderwijs dan gemeten naar de verschuivende verwachtingen die men van de school kan hebben. In de dubbele taak van de overdracht van kennis en cultuur én van ontwikkeling in individuele en sociale zin vindt de huidige school slechts moeizaam een wankel evenwicht¹². Het is een vooruitgang als die ontoereikendheid eindelijk eens wordt erkend, opdat de komende school het thans vaak verwaarloosde primaat van de opvoeding als zelfvorming van de autonome mens meer gestalte kan geven.

Ook het in de Contourennota weergegeven streven naar een alles omvattende opbouw van een „netwerk” van op elkaar afgestemde verzorgingsstructuren rond de school getuigt van een visie die de school nog een overmatige taak toekent. Met daarbij het gevaar dat daaruit ten slotte een zo zware, overheersende verzorgende infrastructuur te voorschijn komt, dat de *onmondigheid* van de school er door wordt vergroot. Waarschijnlijk een gevolg van een welzijnsoptiek die op die *overtrokken* verwachtingen steunt en de school tot een gevangene kan maken. Ook daarom is de definitieve regeling van de subsidiëring van schoolbegeleidingsdiensten van vitaal belang, namelijk om ongewenste ontwikkelingen in de richting van een zo zware infrastructuur te voorkomen.

Synchronisatie van beleid

De herschrijving van de Contourennota wordt door de CDA-commissie aan een aantal meer technische voorwaarden gebonden, zoals o.a. betere kostenberekeningen, concretisering van regionaliseringsvoorstellen en analyses van bevoegdheden van beheer en bestuur. De commissie is overigens blijkbaar geneigd de herschrijving van de nota, waartegen zij op vitale punten ernstige, soms zelfs principiële bezwaren heeft, over te laten aan de verantwoordelijkheid van de minister. Ik heb daarover ernstige twijfels. Waarom wijdt de Tweede Kamer niet eerst een geïntegreerd debat aan de Contourennota, opdat de minister met de meningen in het parlement bij het schrijven van zijn tweede versie rekening kan houden? De visie van het parlement is even onmisbaar als de overige reacties in eerste termijn, die in grote aantallen binnen zijn gekomen of nog zullen komen. Ik heb reeds gesteld dat de recente voorstellen tot wijziging van de Grondwet een wezenlijk verband met

¹² Rodriguez: „L'éducation permanente”, in: Documentation et information pédagogiques, 46e année, no. 185; 1972, pag. 9-43.

de inhoud van de Contourennota hebben. Er is daarom alle reden voor een zekere synchronisatie.

De politieke betekenis van de Contourennota in de eerste versie daagt de Kamer daartoe nog meer uit. Het is bovendien verwijtbaar indien men — zoals het CDA-commentaar doet — de minister waarschuwt om delen van de Contourennota niet onderhands te realiseren, en hem tegelijk zijn gang laat gaan, onder meer bij concepten als voor het basis-onderwijs, waarin sommige opvattingen uit de Contourennota worden uitgewerkt. Het gevolg daarvan is tenminste een aanzienlijke bestuurlijke onduidelijkheid.

Ook de gedachten van *drs. M. H. J. Zeijen*¹³, met name over een staatscommissie voor de vernieuwing van het onderwijs, kunnen in de voorgestelde procedure een meer adequate behandeling ontvangen dan een eenvoudige afwijzing daarvan, die de minister van Onderwijs zich heeft veroorloofd met een beroep op zijn politieke verantwoordelijkheid. Juist daarom, zou ik zeggen.

¹³ Zie zijn reeds aangehaalde diesrede.

Commentaar op de contourennota

„Samen verantwoordelijk voor het onderwijs”, commentaar op de ministeriële nota „Contouren van een toekomstig onderwijsbestel”
beschouwingen over de uitgangspunten van het onderwijsbeleid, de voorgestelde onderwijssoorten (basisonderwijs, midden- en bovenschool, hoger onderwijs, Open School), onderwijsvoorzieningen (schoolorganisatie, lerarenopleidingen en verzorgingsstructuur), beheer en bekostiging van het onderwijs
rapport van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU

71 pag. (groot formaat), f 9,90

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Commentaar Contourennota”.

Lange-termijn-planning en sociaal-economisch beleid

J. L. K. F. de Vries*

I. INLEIDING

Een korte-termijn-beleid bestaat grotendeels uit het oplossen van concrete problemen op het moment dat ze zich voordoen, en uit het formuleren van plannen die aan concrete verlangens tegemoetkomen. De laatste tijd vraagt men zich steeds vaker af, of op deze wijze een consistent beleid tot stand kan komen, en of in feite verschillende maatregelen en beleidsvoorstellen niet met elkaar in strijd zijn. Om in deze materie meer inzicht te krijgen, kan lange-termijn-planning goede diensten bewijzen. Het accent ligt dan niet zozeer op pogingen om de verre toekomst te voorspellen, maar op het gebruik van planning als instrument, om meer zicht te krijgen op het karakteristieke en het blijvende in een samenleving. Bij het formuleren van een lange-termijntrend stoot men idealiter op dezelfde fundamentele waarden en kenmerken, die op den duur ook de begrenzing van het sociaal-economisch beleid vormen. Omdat uiteraard nooit met zekerheid bepaald kan worden, welke trend de overhand zal hebben, kunnen we gebruik maken van scenario's. Dit zijn beschrijvingen van denkbare toekomstige ontwikkelingen, waaraan als voornaamste eis gesteld is, dat alle relevante factoren er op een volledig consistente wijze in zijn opgenomen. Een scenario hoeft dus niet uitermate waarschijnlijk te zijn, maar moet wel geloofwaardig zijn.

In paragraaf III van dit artikel wordt bij wijze van voorbeeld een scenario van de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland besproken (afkomstig uit de planningcyclus 1976 van *Shell Nederland*); daaraan voorafgaand wordt in paragraaf II een corresponderende schets van de huidige situatie gegeven. Het gekozen scenario is niet al te onwaarschijnlijk, en het beschrijft een ontwikkeling die velen in ons land waarschijnlijk wenselijk vinden. Derhalve wordt in paragraaf IV getracht aan te geven, onder welke condities de kans op een dergelijk scenario

*Dr. De Vries is werkzaam bij de afdeling "Central Planning and Economics", gevestigd in Rotterdam, van Shell Nederland. Hij is in 1972 aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen gepromoveerd in de wiskunde en natuurwetenschappen.

Zoals ook in de tekst is vermeld, is het in dit artikel beschreven scenario afkomstig van de genoemde afdeling van Shell Nederland. In de opzet van de totale planning-cyclus dienen de sociaal-economische scenario's als uitgangspunt voor ramingen van het energieverbruik en als hulpmiddel bij de beleidsbepaling. De evaluatie in paragraaf IV geeft uiteraard slechts de mening van de auteur weer. (Red.).

toeneemt. Een waardeoordeel over de te volgen route ligt uiteraard niet op het terrein van de planning.

II. STARTPUNT VAN EEN SCENARIO

Na de Tweede Wereldoorlog werd economische groei algemeen als primaire doelstelling van het sociaal-economisch beleid aanvaard, en alle betrokken partijen waren bereid eensgezind aan de wederopbouw mee te werken. Aan het eind van de jaren zestig bleek, dat de nieuwe welvaart ongelijk verdeeld was en bovendien ten dele dankzij patriarchaal bestuur en verstarring tot stand was gebracht. Het protest daartegen, te karakteriseren met de leuze „de verbeelding aan de macht“, is inmiddels weer grotendeels weggeëbd. D'66 is hiervan wellicht de duidelijkste politieke exponent. Men zou kunnen stellen, dat thans een volgende fase is ingegaan, die gekenmerkt wordt door een „nieuwe nuchterheid“, door realiteitszin en bezinning, of — zo men wil — door scepsis. Voor de problemen die in onze samenleving thans aan de orde zijn, bestaan geen eenvoudige en afdoende oplossingen; „welzijnsproblemen“ vragen aan wezenlijk andere benadering dan tekorten aan woningen, scholen of dijken. Zelfs over de doelstellingen van het beleid bestaat vaak geen overeenstemming, en in veel gevallen zijn de grenzen van belangengroepen vervaagd. Veel meer dan twintig jaar geleden kan de samenleving in principe kiezen uit een groot aantal uiteenlopende toekomstmogelijkheden, zodat nu zal blijken waar in wezen onze prioriteiten liggen.

Op *economisch gebied* wordt gesproken van een „breuk in het vooruitgangsgeloof“; de tijd dat eenieder gediend scheen door de hoogst bereikbare groei, is voorbij. Maar „nulgroei“ is evenmin de oplossing: er zou een enorme werkloosheid door ontstaan en van herstructurering van de industrie zou nauwelijks sprake kunnen zijn, terwijl dit weer de basis is van een efficiënter gebruik van grondstoffen, van energiebesparing, diversificatie, e.d. Een aanhoudende recessie zou bovendien de „derde wereld“ hard treffen, niet alleen door verlaging van grondstoffenprijzen en verkleining van exportmogelijkheden, maar ook door een geringere bijdrage van Westerse technologie en organisatievermogen.

Er zijn vele *andere voorbeelden* van dilemma's te geven, die zeer duidelijk los staan van de recente economische problemen. Het belang van „de keerzijde van de medaille“, in de vorm van ongewenste neveneffecten, wordt op velerlei gebied steeds duidelijker, variërend van het rendement van schaalvergroting tot de sociaal-culturele aspecten van ontwikkelingshulp. Enkele voorbeelden daarvan zijn de volgende.

Tien jaar geleden was de roep om inspraak en democratisering alleszins begrijpelijk. Maar thans blijkt dat bijvoorbeeld op universiteiten de vergadercultuur dermate energie- en tijdrovend is geworden, dat ze

volgens velen een bedreiging voor onderzoek en onderwijs is. In de discussies rond de *Wet universitaire bestuurshervorming* (WUB) is een duidelijke aarzeling te bespreken. Inspraakmogelijkheden op algemeen bestuurlijk terrein kunnen tot ernstige vertraging in de besluitvorming leiden, en ook van overheidszijde is al voorgesteld deze mogelijkheden enigszins te beperken. In het geval van democratisering blijkt, dat deze vaak tot de opkomst van een nieuwe elite heeft geleid, en niet tot het ontstaan van nieuwe structuren.

Een ander voorbeeld van een ongewenst neveneffect is de jeugdwerkloosheid voor zover deze is veroorzaakt door het invoeren van een minimum-jeugdloon. Op analoge wijze leiden steeds grotere mogelijkheden voor werknemers om hun ontslag aan te vechten tot een extra terughoudend wervings- en aannamebeleid. (In dit verband doet het uiteraard niet ter zake of men met de maatregelen al dan niet instemt).

Een toenemende nuchterheid of scepsis wordt wellicht gedemonstreerd op het terrein van de buitenlandse politiek: het enthousiasme voor een verenigd Europa is afgezwakt, de motivatie van zowel voor- als tegenstanders van de NAVO lijkt te tanen. Nog slechts zeer weinigen kunnen de Verenigde Staten, de Sowjetunie, China, Cuba of Joegoslavië als een ideaal zien.

Ook ten aanzien van vraagstukken waar Nederland weinig invloed op kan uitoefenen, lijken de eenzijdige en al te eenvoudige standpunten terrein te verliezen. Intuïtief voelen velen aan, dat men alleen van ideale oplossingen kan spreken als zeer belangrijke neveneffecten over het hoofd worden gezien. Zo is inmiddels wel duidelijk, dat de oliecrisis heel wat gecompliceerder en ook veel logischer was dan de samenwerking die men er aanvankelijk in wilde zien. Velen blijven bezorgd over de groei van multinationale ondernemingen, maar het wordt duidelijker dat zij een symptoom van de bestaande machtsverhoudingen zijn, en niet de grondslag. Degenen die pleiten voor hogere prijzen voor grondstoffen uit de „derde wereld”, beseffen dat dit verlangen op gespannen voet staat met verdere uitbouw van welzijnsvoorzieningen in eigen land. In een aantal discussies, zoals die over de toekomst van kernenergie, ziet men dat op een gegeven moment voor- en tegenstanders hun argumenten op tafel hebben gelegd, en dat het nu zaak is met alle argumenten zo goed mogelijk rekening te houden. Bij alle genoemde voorbeelden ligt de „waarheid” in het midden.

III. EEN SCENARIO: BEZINNING EN AFNEMEDE GROEI

De keerzijde van de medaille

Het scenario dat we hier nader zullen bespreken, is in wezen een voortzetting van de trend die in de vorige paragraaf beschreven is: steeds meer sociaal-economische vraagstukken blijken tot vicieuze cirkels te leiden, en men wordt zich hier algemeen van bewust. Deze

welzijnsproblemen worden vervolgens nuchter en constructief tegemoetgetreden, en men tracht ongewenste neveneffecten tijdig te signaleren en er in elk geval op te anticiperen. Behalve de in de vorige paragraaf genoemde voorbeelden zijn er wel meer aanwijzingen voor een dergelijke trend. Hiermee is niet gezegd dat in dit scenario de verschillende belangengroepen eensgezind zouden samenwerken; veel waarschijnlijker is, dat — zoals *Lindner*¹ onlangs schreef — „de schijn van diepgaande tegenstellingen met kracht gehandhaafd wordt”. Op allerlei gebieden zal de complexiteit van de problemen toenemen, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden.

Om in het *onderwijs* het competitie-element terug te dringen kan de selectie soepeler worden gemaakt en kan men bijvoorbeeld sneller en meer diploma's uitreiken. Zolang echter bij sollicitaties vraag en aanbod de hoofdrol spelen, wordt de selectie in feite overgeheveld van de school naar de werkgever (onderneming of overheid). Met name hogere posten worden in elke samenleving bezet door mensen die met het competitie-element zelf weinig moeite hebben. In elke samenleving zal een te groot aantal diplomabezitters leiden tot devaluatie van het desbetreffende diploma. Nu reeds „zwemmen veel jongens en meisjes in de fuik van een algemeen vormende, niet beroepsgerichte opleiding”². Het probleem wordt ten dele van hoog naar laag doorgegeven; de helft van degenen die nu psychologie studeren, zal genoeg moeten nemen met lagere functies³.

Een ander voorbeeld uit het onderwijs: ten behoeve van kansarme kinderen kunnen de keuze- en overstapmogelijkheden verruimd worden; wanneer echter met name geïnteresseerde en alerte ouders van een dergelijk systeem optimaal gebruik kunnen maken, zou het resultaat wel eens heel anders kunnen zijn dan hetgeen werd beoogd. „Spreiding van kennis” is een algemeen aanvaarde doelstelling van het regeringsbeleid. Het is echter nog de vraag of een voortdurende verhoging van het onderwijspeil, hoezeer zelfontplooiing ook toe te juichen valt, automatisch tot grotere spreiding van kennis zal leiden. Bovendien zal zonder een corresponderende uitbouw van de werkgelegenheid de extra kennis niet tot een tastbare positieverbetering leiden, en derhalve aanleiding geven tot een gevoel van teleurstelling.

Op langere termijn zijn ook de gevolgen van voortgaande *nivellering* onzeker. Nu reeds gaan werknemers met lagere en middelbare inkomens er in een aantal gevallen financieel op achteruit wanneer hun een promotie wordt aangeboden⁴. De vraag doet zich voor, in hoeverre de beloning een stimulans is voor de Nederlandse werknemer om zich

¹ De Volkskrant, 21 augustus 1976.

² Mr. F. Kruse in de Volkskrant, 22 juni 1976.

³ Idem.

⁴ A. J. Pol, in: Economisch Statistische Berichten (ESB), 23 juni 1976, pag. 600.

voor zijn werk in te zetten. In principe kan nivellering leiden tot een tekort aan vaklieden, waaraan een toenemende behoefte bestaat.

Ook plannen voor *nationalisaties* van bedrijven zijn niet los te denken van een aantal vrijwel onvermijdelijke neveneffecten. Van een grotere democratische controle zal nauwelijks sprake zijn, de verantwoordelijkheid voor foutieve beslissingen zal eerder onduidelijker en anoniemer worden. Internationale samenwerking gaat verloren, en een daadwerkelijk ingrijpen in de bedrijfsvoering zal vrijwel zeker tot een lager rendement en dus tot kosten voor de samenleving leiden.

De *werkloosheidsbestrijding* voert eveneens tot dilemma's. Het totaal van alle bezittingen in een samenleving kan ook zonder economische groei elk jaar toenemen; maar dat geldt niet voor de werkgelegenheid, die als gevolg van de grotere arbeidsproductiviteit voortdurend kleiner zou worden. Een voor de hand liggende vorm van werkloosheidsbestrijding is derhalve het bevorderen van economische groei; één procent extra groei van het bruto nationaal produkt (BNP) per jaar representeert een zeer groot aantal arbeidsplaatsen over een periode van tien jaar, maar het blijft de vraag wie voor dit doel op korte termijn de buikriem wil aanhalen. Het is ook mogelijk de arbeidsproductiviteit te drukken (door vernieuwingen tegen te houden of ontslagen te weigeren), maar dat betekent dat nodeloos (vrije) tijd in een fabriek of op kantoor wordt doorgebracht. Tenslotte zou ook de beroepsbevolking nog verder verkleind kunnen worden (door verlenging van de leerplicht, lagere pensioenleeftijd, ruimere criteria voor arbeidsongeschiktheid), maar dan vereist de nationale solidariteit dat het extra aantal niet-actieven de besteedbare inkomens van de werkenden afroomt. Een werkgelegenheidsbeleid zou er in elk geval op gericht moeten zijn dat met name dégenen zonder werk zijn die meer of minder arbeidsongeschikt zijn of die dit privé als een voorrecht kunnen zien.

De *woningbouw* biedt voorbeelden van een sturend en corrigerend beleid waarvan het resultaat wellicht steeds meer ter discussie zal staan. De huidige indeling van de bevolking in huurders en huizenbezitters, elk met geheel eigen rechten en voorrechten, is niet erg bevredigend. Een deel van de bevolking wordt tot sparen en bezitsvorming aangezet, voor anderen ligt een consumptieve besteding voor de hand. Een subsidiebeleid voor nieuwbouw bevordert het bouwen van de goedkoopst mogelijke, in serie gefabriceerde huizen. Tezelfdertijd is er een groot aantal werklozen dat tegen beperkte maatschappelijke kosten de een-tonigheid in de bouw zou kunnen doorbreken, waardoor ook in de huizensector meer kwaliteitsprodukten geleverd zouden worden, waaraan een toenemende behoefte bestaat.

Op het vlak van de *sociale voorzieningen* zijn zowel linkse als rechtse groeperingen thans bereid tot bezinning. Ook zonder recessie zou in deze jaren duidelijk zijn geworden dat aan het zonder fundamentele ingrepen doorgroeien van de sociale voorzieningen een limiet moet

worden gesteld. Ook hier komt dan de vraag op, in hoeverre de bestaande heffingen en subsidies tot het gewenste doel leiden. Voorts wordt de vraag gesteld of bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs niet een onevenredig deel van ons inkomen opeisen. In het hier besproken scenario zal deze discussie door een verkleining van de economische speelruimte gestimuleerd worden.

*Een verschuiving in het behoeftenpatroon*⁵

In dit scenario is niet alleen aangenomen, dat de samenleving constructief en nuchter reageert op de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen, maar tevens dat een duidelijke verschuiving in het particuliere behoeftenpatroon aan de dag treedt. Beide ontwikkelingen zijn op elkaar afgestemd. De meerderheid van de bevolking stelt de bevrediging van zuiver materiële behoeften niet meer als het enige of primaire doel. Elke Nederlander heeft, materieel gezien, een menswaardig bestaan, en materiële bestaanszekerheid is vrijwel een vanzelfsprekendheid. Uit allerlei enquêtes is gebleken dat ruim driekwart van de bevolking zegt tevreden te zijn met haar inkomen, en vindt dat ze kan kopen wat ze echt nodig heeft.

Hiervoor treden uiteraard andere, onvervulde behoeften in de plaats, met name op het vlak van de intermenselijke relaties. Zij hebben te maken met de behoefte aan een sociaal kader, aan waardering, contact, zinvolle bezigheden, erkenning, enz. De vraag naar inspraak, informatie, medezeggenschap en participatie is een symptoom van deze verschuiving, hetgeen ook gezegd kan worden van consumptie die op status en op het afdwingen van bewondering is gericht. Van groot belang is, dat de genoemde behoeften volledig individueel van aard zijn en dus niet collectief bevredigd kunnen worden. Zoals *Poll*⁶ het uitdrukte: welzijn is een persoonlijk gevoel, iets individueels en tijdelijks, vertaalbaar als geluk, of als tevredenheid, of als welbevinden desnoods, maar toch nooit een kenmerk van zoiets onpersoonlijks als een maatschappij. In een dergelijk kader kan een overheid slechts voor zoveel mogelijk burgers gunstige randvoorwaarden scheppen, hetgeen volledig aansluit bij een eerdere constatering dat effect en neveneffect van vrijwel alle maatregelen steeds meer verweven zullen zijn. Voor het vermeederen van het totale welzijn zijn geen imposante voorvechters nodig, maar eerder een overheid die haar burgers de kans geeft ergens de schouders onder te zetten en die hooguit achteraf correcties aanbrengt waar het beginsel van de gelijkheid in het geding is.

In dit scenario is aangenomen dat het rechtstreeks bevredigen van de genoemde niet-materiële behoeften in het beleid tot uitdrukking zal komen. Zo zou dan medezeggenschap in bedrijven toenemen, niet

⁵ Zie het artikel „De 'derde weg' in de politiek” van de heer De Vries in *Politiek perspectief*, mei-juni 1974, pag. 3 e.v. (Red.).

⁶ K. L. Poll, in *NRC Handelsblad*, 19 maart 1976.

zozeer omdat dit tot een betere bedrijfsvoering zou leiden, maar omdat steeds meer werknemers werkelijk bij de besluitvorming betrokken willen worden. De overheid zou ernst maken met het decentraliseren van het bestuur en met het wegnemen van de anonimiteit van het ambtenarenapparaat, niet omdat daardoor overheidstaken efficiënter zouden worden uitgevoerd, maar omdat velen tijd en belangstelling kunnen opbrengen om hierin te participeren. Ook in het werkgelegenheidsbeleid zouden niet-economische beslissingen genomen worden, omdat men de gevolgen van werkloosheid zoveel mogelijk over de gehele bevolking wil spreiden: eerder dan te streven naar economische groei, keert men een deel van het besteedbaar inkomen uit in de vorm van meer vrije tijd, extra overheidsdiensten, een soepeler WAO-regeling of een langere schooltijd.

In al deze voorbeelden is sprake van een „luxe” die wij ons willen permitteren; tegelijkertijd is dit het wisselgeld voor een constructieve medewerking van alle betrokken groeperingen in het sociaal-economisch overleg. Deze „luxe” wordt geprefereerd omdat men in materieel opzicht redelijk tevreden is, maar tegelijkertijd zullen de genoemde immateriële verlangens de economische groei verder afremmen en daarmee de eerder genoemde rationalisatie en bezinning onvermijdelijk maken. In dit scenario zullen zowel de ondernemingen als de vakbeweging steeds meer nadruk leggen op de maatschappelijke taken van het industriële apparaat; voor een onderneming is het produceren op zichzelf niet meer voldoende voor „legitimiteit”, en de vakbeweging zal haar activiteiten steeds minder concentreren op de loononderhandelingen.

Autonome ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen zal leiden tot een geringere groei van het BNP per hoofd, zonder dat een beleid daar veel aan zal veranderen; deze trends staan dus grotendeels los van het type scenario.

Voorzieningen op het gebied van milieubescherming, afvalverwerking, waterzuivering, veiligheid, *recycling* en *efficiency* in het grondstoffenverbruik zullen een steeds groter beslag leggen op het beschikbare kapitaal. Hoewel het realiseren van deze voorzieningen op zichzelf leidt tot economische activiteit, zal uiteindelijk de economische ontwikkeling er door afgeremd worden. Er wordt immers iets „geproduceerd” (schone lucht, veiligheid, enz.) dat nog niet zo lang geleden vrijwel gratis te verkrijgen was. Verhoging van grondstoffenprijzen zal een analoog effect hebben.

Nederland is voor meer dan de helft afhankelijk van *export*. Door onze exportproducten te kopen heeft het buitenland bijgedragen tot ons welvaartspeil, inclusief sociale voorzieningen, maar het is de vraag of dit in de toekomst zo zal blijven, met name wanneer onze voorzieningen uitgebreid zouden worden zoals in het scenario is verondersteld. Op het gebied van halffabrikaten, staal, basis-chemicaliën, enz. kan een

toenemende concurrentie ontstaan van zich snel industrialiserende landen, die met minder genoegen willen nemen (lonen, sociale voorzieningen, milieu-eisen, e.d.). Een protectionistisch beleid zou een onjuiste en inadequate oplossing zijn. Een nieuwe internationale arbeidsverdeling impliceert, dat onze industrie zich moet kunnen herstructureren om te blijven produceren wat de wereld tegen onze prijzen wil kopen. De voorsprong op het gebied van goed bestuur, goed onderwijs, *know how*, traditie, ervaring en organisatietalent zal daarbij benut dienen te worden.

In de derde plaats moet hier het *aardgas* worden genoemd. De toename van de gasproductie droeg in de laatste jaren 0,7 % per jaar bij aan de groei van het BNP. Vooral als gevolg van de afgelopen exportcontracten zal de bijdrage van het aardgas sterk gaan afnemen. Recente ramingen⁷ wijzen op een tekort van f 2 miljard op de nationale energiebalans in 1980, oplopend tot f 9 miljard in 1985 — een aanzienlijk bedrag per hoofd.

Er zijn eveneens ontwikkelingen waardoor de behoefte aan een grote toename van het BNP geringer wordt. Allereerst is dit de afnemende *bevolkingsgroei*, tot een maximaal aantal inwoners dat volgens recente ramingen nog geen 5 % boven het huidige inwonertal zal liggen⁸. In de jaren '60 was gemiddeld 1,2 % groei van het BNP alleen al vereist om het BNP per hoofd op peil te houden. Ook de leeftijdsopbouw zal veranderen, en tegen het einde van de eeuw zal de leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar stabiliseren. Dit betekent dat ook voor het creëren van arbeidsplaatsen minder economische groei nodig zal zijn; deze conclusie geldt in het besproken scenario des te meer, omdat het relatieve aantal niet-actieven naar verwachting verder zal toenemen. Voor de periode 1976-1980 wordt een toename van het aantal arbeidsongeschikten met 120.000 verwacht, en een extra aanbod voor het productieproces van 41.000, waarvan de overheid 93 % zal absorberen. (Tien jaar eerder nam het bedrijfsleven gemiddeld 40.000 man per jaar op).⁹

Daarnaast begint Nederland zich in een min of meer definitieve vorm af te tekenen. De vraag naar scholen, luchthavens, dammen, kantoren, wegen en industrieën zal waarschijnlijk steeds langzamer groeien. Het is dus niet zinvol uit te tekenen wat er zou gebeuren als de bouw van dit alles zou voortgaan in het tempo van de jaren '60. Bepaalde industrie-terreinen zullen wellicht nooit volledig benut worden. In een aantal sectoren zou derhalve de gewenste „definitieve” situatie een goed uitgangspunt voor beleid kunnen zijn. Het aantal auto's bijvoorbeeld zou nog geruime tijd kunnen toenemen, maar de uitbreiding van het wegennet zal hier waarschijnlijk niet evenredig aan zijn. De vraag naar woningen zou tot 30 % boven het huidige aantal kunnen oplopen, onder

⁷ „De Nederlandse economie in 1980”; Centraal Planbureau; Den Haag, 1976.

⁸ „Bevolkingsgroei en woningbouw”; Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, juni 1976. Statistisch Bulletin nr. 51 van het Centraal Bureau voor de Statistiek; juni 1976.

⁹ Prof. dr. P. J. L. M. Peters: „Tanende groei”; in ESB, 10 maart 1976, pag. 244.

meer door een geringer aantal bewoners per huis¹⁰. Hier is echter vaak sprake van „kwalitatieve woningnood”, die sterk samenhangt met het gemiddelde besteedbaar inkomen. In het besproken scenario zal men zich ten aanzien van meer en betere woningen noodgedwongen gematigd moeten opstellen.

Ontwikkelingen in het buitenland

De economische ontwikkeling in ons land is in hoge mate afhankelijk van die in het buitenland, zodat ook dit een factor is die in het scenario meespeelt.

Voor de mondiale ontwikkeling zou men bij wijze van scenario kunnen aannemen, dat elk land nog meer dan thans de nationale belangen primair stelt en ten koste van alles zo onafhankelijk mogelijk tracht te worden. Omdat wereldhandel en -economie als gevolg hiervan relatief traag zullen groeien, zullen nationale overheden in de ontwikkeling moeten ingrijpen; omdat er mede hierdoor weinig particulier initiatief is, heeft de overheid nog meer reden dirigistisch op te treden. Voorts zullen bilaterale akkoorden in de plaats treden van internationale samenwerking en overeenkomsten. Het spreekt vanzelf dat tegen een dergelijke achtergrond de speelruimte in het besproken Nederlandse scenario extra klein zal zijn. In dit scenario past evenwel, dat de beperkte groei-mogelijkheden niet leiden tot andere sociaal-politieke prioriteiten, maar tot meer feitelijke samenwerking en verdergaande rationalisatie. De grote vraag is uiteraard of hiermee het welzijnspakket gered kan worden.

In een ander scenario getuigt de wereld van groot zelfvertrouwen, en is zij vastbesloten de welvaartsverschillen weg te werken. Doortastend optreden in deze zin leidt tot hoge economische groei, die door de eveneens gestimuleerde technologische vooruitgang nog versterkt wordt. Nieuwe markten verschijnen en, vergelijkbaar met het effect van de *Marshall*-hulp, alle betrokken landen profiteren hiervan. Er is een sterke groei van de wereldhandel. Onder dergelijke omstandigheden is er in elk geval meer speelruimte in het Nederlandse scenario; het scenario wordt hier enerzijds realistischer door, maar anderzijds zullen de scenario-trends er toe bijdragen, dat ons land een deel van de geboden mogelijkheden niet zal realiseren¹¹.

IV. GEVOLGTREKKINGEN VOOR POLITIEK EN BELEID

Het beschreven scenario is in wezen positief en optimistisch: de nadruk

¹⁰ „Bevolkingsgroei en woningbouw”, o.c.

¹¹ Op dit punt blijkt wellicht, hoe dergelijke scenario's kunnen bijdragen aan ramingen van bijvoorbeeld energieverbruik. Het energieverbruik is in hoge mate gerelateerd aan de economische activiteit, en weerspiegelt hoe een samenleving in laatste instantie haar inkomen uitgeeft. Elk scenario leidt dus in principe tot een verschillende raming van de vraag naar energie. Maar ook het aanbod van de verschillende energiedragers is afhankelijk van het scenario: aanbod en prijs van olie zijn afhankelijk van de mondiale ontwikkeling, het aardgasbeleid is in Nederland een onderdeel van het totaal economisch beleid, over kerncentrales wordt in het parlement beslist, besparingen en het gebruik van kolen zijn afhankelijk van het beleid en de beschikbaarheid van voldoende kapitaal, enzovoort.

zou steeds duidelijker vallen op de kwaliteit van het bestaan, en het streven naar de hoogst bereikbare groei en materiële welvaart zou op het tweede plan komen te staan. Maatschappelijke problemen zouden nuchter en constructief tegemoetgetreden worden, ook bij een beperkte economische speelruimte als gevolg van een afnemende groei. Dit alles zou leiden tot bezinning en heroriëntatie, en in een volgende fase tot maatschappelijke vernieuwing, tot een werkelijk „post-industriële” samenleving. Men zou kunnen stellen dat dit scenario uiteindelijk gebaseerd is op een diepgeworteld solidariteitsgevoel, waarbij de Nederlander vermijdt met materiële nood geconfronteerd te worden. De Nederlandse werknemer verwacht veel van de overheid, hij is in vergelijking met buitenlandse collega's afwachtend en afhankelijk, en heeft een aversie van onzekerheid en ongelijke maatstaven. De gemiddelde Nederlander ziet welzijn geenszins als een verlengstuk van welvaart, maar heeft vaak zelfs het idee van een gedeeltelijke tegenstelling tussen beide ¹².

Uit de teneur van de politieke programma's zou men kunnen afleiden dat een ontwikkeling als die in het beschreven scenario positief gewaardeerd zou worden. Over de te volgen route bestaat evenwel vrij grote onenigheid, en het is hoogst onwaarschijnlijk dat zo'n ontwikkeling „vanzelf”, dus zonder een doelgericht beleid, zou verlopen. Met name kan zij geblokkeerd worden door het ontstaan van een gevoel van diepe frustratie en een daaruit voortkomende conflictsituatie.

Frustratie kan ontstaan, niet zozeer omdat „kansarmen” naar hun eigen mening te weinig deel hebben aan de spreiding van kennis en macht, maar eerder omdat velen met een hogere opleiding merken, dat ze met te velen hetzelfde werk doen of willen doen. Vooral in een traag groeiende economie zal ook de positie van de vrouw frustrerend kunnen worden, omdat werkgelegenheidsproblemen vooral de positie van een (potentiële) tweede kostwinner in een gezin aantasten. Frustratie zal ook ontstaan wanneer over enige tijd zou blijken, dat de Nederlander uiteindelijk toch geen genoegen neemt met het vooruitzicht van een voor onbeperkte tijd niet of nauwelijks groeiend besteedbaar inkomen ¹³. Tezelfdertijd zouden andere landen kunnen demonstreren, dat de noodzaak tot een dergelijke zelfbeperking niet bestaat. (Dit soort situaties is het startpunt van andere scenario's).

Door middel van het scenario is getracht aan te tonen dat maatschappelijke problemen steeds vaker dilemma's zullen opleveren, ofwel een keuze tussen mogelijkheden waarvan de gevolgen niet kwantitatief te voorspellen of te meten zijn. Geheel anders dan in de jaren '50 en '60 zijn thans zowel de doelstellingen als de gevolgen van een beleid

¹² Zie bijv. G. Katona, B. Strumpel en E. Zahn: „Het psychologisch klimaat van de economie” (vertaling); uitg. Het Spectrum (Aula-reeks), Utrecht/Antwerpen, 1974.

¹³ Nogmaals dient benadrukt te worden, dat vernieuwing en herstructurering van het industriële apparaat bij een geringe economische groei traag zullen verlopen, terwijl ook vorderingen op het gebied van besparing, diversificatie en vergroting van efficiency hiervan afhankelijk zijn.

moeilijk te beoordelen. Als men op de langere termijn scepsis en frustratie wil voorkomen, is het van evident belang dat zowel het effect alsook de mogelijke neveneffecten van voorstellen openlijk besproken worden. Het verdoezen van de keerzijde van politieke programpunten kan slechts tot valse verwachtingen leiden, en tot grotere ongeloofwaardigheid van het politieke toneel. Dergelijke nuanceringen staan met een dogmatische benadering op gespannen voet, evenals met de opvatting dat wij onder het toeziend oog van de wereld eindelijk een bladzijde omslaan in het boek van de vaderlandse geschiedenis.

Het aan de orde stellen van effect en neveneffect in politieke discussies is verder pas zinvol wanneer een aantal onprettige waarheden niet automatisch terzijde geschoven wordt. Zo kan een samenleving bijvoorbeeld met instemming toezien, hoe een deel van de bevolking vissen prefereert boven werken¹⁴; het blijft echter een feit dat de „visser” nodig heeft wat anderen produceren, terwijl hij zich niet inspant om anderen een wederdienst te bewijzen. Ondanks alle tolerantie blijft het een feit dat het aldus „niet gerealiseerde inkomen” uiteindelijk ten koste gaat van een welvaartsniveau, waar ook ter wereld. Een ander voorbeeld: spreiding van kennis en macht zal slechts gerealiseerd kunnen worden wanneer veel „kansarme” Nederlanders zich inspannen, en normen accepteren die niet uit de middenlaag van de bevolking, maar uit de bovenlaag afkomstig zijn. In elke samenleving wordt kennis hoger aangeslagen dan onkunde, en visie hoger dan oppervlakkigheid, óók als eenieder daarin vrij kan kiezen zonder zijn bestaanszekerheid op het spel te zetten.

Als men erkent dat het karakter van welzijnsproblemen in wezen individueel is, ligt het voor de hand besluitvorming en uitvoering van het beleid zoveel mogelijk te decentraliseren tot op het niveau van de individuele verantwoordelijkheid toe¹⁵. Ook de noodzakelijke vergroting van de doorzichtigheid is daarmee gediend. Waar de overheid zich beperkt tot het scheppen van randvoorwaarden, is het marktmechanisme vaak een zeer bruikbaar instrument. Wanneer dit uitgeschakeld wordt, loopt een overheid het risico dat zij correctie op correctie moet gaan stapelen in haar beleid, met een ongewild resultaat. Door een reëel deel van de verantwoordelijkheid naar lagere niveaus te verschuiven (met alle problemen vandien), wordt op de langere termijn een beroep gedaan op de creativiteit en de inventiviteit van velen. Dit past beter in het besproken scenario dan wanneer men voortdurend poneert dat een probleem opgelost zou kunnen worden door de overheid „meer greep” te geven. De grenzen van bestuursenergie komen in zicht, en veel maat-

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de ideeën van prof. dr. J. P. Kuiper over arbeidsloos inkomen; *Economisch Dagblad*, 11 november 1975.

¹⁵ Een succesvol voorbeeld hiervan is wellicht de Nederlandse Herstructureringsmaatschappij (NEHEM).

schappelijke activiteiten blijken relatief onbeheersbaar te zijn^{16, 17}.

In het scenario werd de nadruk gelegd op de „keerzijde van de medaille”, en op nuchterheid en scepsis. Hiermee is geenszins gezegd, dat er niet een grote behoefte aan idealistische politiek zou bestaan. Idealisme is immers niet tegenstrijdig met het zorgvuldig afschatten van neven-effecten en tegenkoppelingen van voorgestelde maatregelen van bestuur. De in het scenario beschreven trend is geen prognose, maar eerder een uitdaging. Er is bijvoorbeeld een idealistisch beleid voor nodig om te voorkomen dat culturele waarden verloren gaan die momenteel te weinig supporters hebben.

V. *BESLUIT*

Aan de hand van een scenario is getracht aan te geven, welke bijdrage een lange-termijn-visie aan het beleid kan leveren. In een aantal gevallen (bevolkingsprognoses, internationale arbeidsverdeling, grondstofsituatie) leidt een lange-termijn-planning tot een direct toepasbaar perspectief. In dit artikel lag het accent echter op de omstandigheid, dat met name in de lange-termijn-planning zaken als solidariteit, materialisme, individualiteit en idealisme aan de orde komen, en dat deze bepalend zijn voor de grenzen van een consistent beleid. De totaal verschillende ontwikkeling van bijvoorbeeld Groot-Brittannië en de Bondsrepubliek na 1950 is hier wellicht een goed voorbeeld van. In laatste instantie zal het beleid van een reeks gekozen regeringen de weerspiegeling zijn van een grondpatroon, dat door middel van lange-termijn-scenario's nader omschreven kan worden.

¹⁶ Symptomen hiervan zijn het afruilen van politieke concessies (wisselgeld) op geheel verschillend terrein, het indienen van raamwetten die pas na parlementaire bespreking tot maatregelen leiden, het verpakken van belangrijke voorstellen in zeer uitvoerige beschouwingen en het koppelen van controversiële aan niet-controversiële voorstellen.

¹⁷ Prof. dr. J. A. A. van Doorn, in: ESB, 30 juni 1976, pag. 611.

Arbeidsmarkt en sociale planning*

A. L. den Broeder**

1. INLEIDING

Deze bijdrage tot de uitwisseling van gedachten over sociale planning is gericht op definiëring van de problemen, formulering van de doeleinden en de keuze van de strategie op het gebied van het arbeidsmarktbeleid. Binnen de grenzen van dit werkstuk is het niet mogelijk in te gaan op de kleinste details van het onderwerp en op elk punt dat meer of minder verbonden is met de structuren en processen van de arbeidsmarkt of de opgaven van sociale politiek en sociale planning. Daarom is er een selectie gemaakt van een aantal vraagpunten met betrekking tot de huidige situatie en de lange-termijn-tendenties op de arbeidsmarkt in de Europese landen. De aandacht wordt voornamelijk gevestigd op de hedendaagse hoge graad van werkloosheid en op de werkgelegenheid in de toekomst.

Voor de vorming van een modern, actief arbeidsmarktbeleid is het noodzakelijk dat volledige werkgelegenheid terugkeert als een hoofddoel van arbeidsmarktbeleid en dat de scope van dit beleid wordt verbreed met een aantal typisch sociaal-gerichte doeleinden, zoals gelijke kansen en rechten, vrijheid van keuze en maatschappelijke participatie.

Met het oog op de structurele problemen van de arbeidsmarkt en de zware opgave waarvoor deze problemen de sociale politiek plaatsen, is sociale planning met betrekking tot vergroting van werkgelegenheid en eerlijke verdeling van kansen op arbeid een onmisbaar element in een effectieve strategie ter beheersing van arbeidsmarktprocessen.

2. PROBLEMEN EN VOORUITZICHTEN OP DE ARBEIDSMARKT

2.1. De huidige situatie en tendenties

Op dit moment wordt de arbeidsmarktsituatie gekenmerkt door grote

* Dit opstel is een vertaling van het werkdocument dat de schrijver op verzoek van de Ierse Raad van de Europese Beweging heeft geschreven ten behoeve van een symposium over sociale planning, dat in maart 1976 te Dublin is gehouden. De oorspronkelijke titel was: "Planning for work — Dutch reflections on social planning in a labour market strategy for the European post-industrial society". (Red.).

** Drs. Den Broeder is hoofdmedewerker van de Sociaal-Economische Raad, belast met de coördinatie van de sector arbeidsmarkt en onderwijs. Hij studeerde sociale wetenschappen, in het bijzonder economische en politieke sociologie, en specialiseerde zich op sociaal-politiek gebied. Hij heeft diverse artikelen gepubliceerd. (Red.).

onevenwichtigheden. Het dominerende verschijnsel in bijna alle West-europese landen is een hoge graad van werkloosheid: 5, 6 of meer procent van de beroepsbevolking. Dit percentage is hoger dan op enig ander moment gedurende de laatste 30 jaren. In Nederland, bijvoorbeeld, bedraagt het aantal werklozen ongeveer 250.000 (6 % van de afhankelijke beroepsbevolking). In 1970 — een jaar met spanningen op de arbeidsmarkt — was de geregistreeerde werkloosheid 56.000, maar ze rees gestadig tot een jaargemiddelde van 206.000 in 1975. Dit getal was groter dan in vroegere jaren van recessie: 140.000 in 1952, 99.000 in 1958 en 90.000 in 1967. Voor de andere landen van West-Europa geven de cijfers eenzelfde beeld, met uitzondering van Zweden. Generaliserend gesproken: de werkloosheid heeft zich in de economisch en technologisch ontwikkelde wereld uitgebreid sinds het einde van de jaren '60 en het begin van de jaren '70.

Economen noemen vele oorzaken om de groeiende omvang van de werkloosheid te verklaren, en leggen verschillende accenten. De volgende factoren lijken relevant te zijn:

- de internationale recessie, gekenmerkt door vermindering van de wereldhandel;
- intensivering van kapitaalsinvesteringen in antwoord op de technologische vooruitgang, toeneming van de (internationale) concurrentie, de stijging van lonen en andere produktiekosten (grondstoffen, energie, transport);
- de stijging van de rentevoet;
- de dalende vraag naar bepaalde goederen (bijvoorbeeld bouwprodukten);
- de geringe toeneming van het vrij besteedbare consumptieve inkomen (en daardoor van de consumptieve uitgaven);
- de geringe investeringsmogelijkheden wegens afnemende rendementen;
- de afnemening van investeringen in antwoord op de relatieve overproduktie als resultaat van de overschatting van de opnemingscapaciteit van de markt.

Gedurende de jaren '50 en '60 lagen de werkgelegenheidsproblemen niet op dezelfde schaal als die van de jaren '30, dankzij een snelle industriële en technologische ontwikkeling in de fase van de massaconsumptie, een uitdijende publieke sector en een bewuste conjunctuurpolitiek, gebaseerd op moderne economische inzichten en de opkomst van de verzorgingsstaat (*welfare state*). De ontwikkelde landen waren in staat de problemen door middel van arbeidsmarktmaatregelen met meer succes op te lossen. De problemen van de economische ontwikkeling zijn evenwel ten dele van karakter veranderd en in bepaalde opzichten moeilijker geworden. Vermindering van werk is niet een een-

voudig vraagprobleem, zoals in de jaren '30, maar een meer structureel verschijnsel.

Het is waar dat de huidige ernstige werkloosheidssituatie in de Europese landen voor een groot gedeelte het gevolg is van conjuncturele factoren. Maar op langer zicht en voor een ander, groot en groeiend gedeelte is ze het gevolg van structurele factoren: de voortdurende inflatie, het aanbod en de prijzen van energie, de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen, veranderingen in de regionale, sectorale en functionele structuur van economische activiteiten en beroepswerkzaamheden, de uitbreiding van de deelneming aan het onderwijs, enzovoort.

Economische en sociologische analyses moeten zich verdiepen in de tendenties en oorzaken van de gedeeltelijk nieuwe arbeidsmarktproblemen, ten einde de economische en sociale politiek de vereiste informatie te verschaffen om deze problemen te beheersen. Beleidsanalyses moeten de doeleinden en strategieën ontwikkelen voor economische en sociale planning, gericht op volledige werkgelegenheid voor iedereen in gewijzigde omstandigheden.

2.2. Structurele werkloosheid

Voor de specificatie van de vormen van werkloosheid is de volgende typologie mogelijk:

- absolute werkloosheid = het verschil tussen vraag naar en aanbod van arbeid, in absolute zin:
 - vraagwerkloosheid = absolute werkloosheid, veroorzaakt door verminderde vraag naar arbeid (werkgelegenheidstekort),
 - aanbodwerkloosheid = absolute werkloosheid, veroorzaakt door toenemend aanbod van arbeid (aanbodoverschot);
- aanpassingswerkloosheid = het verschil tussen vraag naar en aanbod van arbeid als resultaat van structurele en culturele belemmeringen (immobiliteiten):
 - regionale spreidingswerkloosheid = aanpassingswerkloosheid als resultaat van de ongelijkmatige spreiding van werkgelegenheid in relatie tot de spreiding van de beroepsbevolking over de regio's,
 - sectorale spreidingswerkloosheid = aanpassingswerkloosheid als resultaat van de ongelijkmatige spreiding van werkgelegenheid in relatie tot de spreiding van de beroepsbevolking over de sectoren van economische activiteit,
 - selectiewerkloosheid = aanpassingswerkloosheid als resultaat van toegepaste preferentieschema's en problemen in het arbeidskeuzegedrag van werkzoekenden en het recruiteringsgedrag van werkgevers,
 - marginale werkloosheid = aanpassingswerkloosheid als resultaat van de geringe arbeidsgeschiktheid of arbeidsbereidheid van werklozen in relatie tot de beschikbare functies.

Deze typologie kan van nut zijn bij economische en sociologische onderzoeken voor de analyse van de kenmerken en oorzaken van werkloosheid en voor het overwegen van oplossingen om de werkgelegenheidssituatie ten behoeve van de werkende bevolking en de productieve organisaties in uiteenlopende omstandigheden te verbeteren¹.

De conjunctuurwerkloosheid en ten dele de structuurwerkloosheid corresponderen met de vraagwerkloosheid in deze typologie. Een ander deel van de structurele werkloosheid is te vinden in de typen regionale en sectorale spreidingswerkloosheid, gedeeltelijk ook in de selectiewerkloosheid.

Het belang van de verschillende soorten structurele werkloosheid rechtvaardigt extra aandacht, speciaal met het oog op de werkgelegenheid in de toekomst, wanneer de neergaande conjunctuur voorbij is. Zelfs wanneer er geen tekortschietende vraag naar goederen en diensten is, zal er volgens wetenschappelijke voorspellingen en schattingen een hoge graad van werkloosheid zijn. Een deel van de structurele werkloosheid begeleidt de vermindering van activiteiten in een bedrijfstak of regio. Als de vraag naar een goed of dienst is afgenomen, gaan sommige bedrijven tot sluiting of productievermindering over. Als de concurrentie van goedkopere buitenlandse bedrijven sterker wordt, verliezen binnenlandse bedrijven hun markt. In verschillende gevallen wordt de inkrimping van een bedrijfstak overigens veroorzaakt door een verandering van technologische aard.

Een algemeen evenwicht op de arbeidsmarkt sluit de mogelijkheid van regionale verschillen in werkgelegenheid niet uit. Er kan een tekort aan werknemers in sommige gebieden bestaan, gelijktijdig met schaarste aan arbeidsplaatsen elders. Reeds vele jaren komen aanzienlijke regionale differentiaties in werkgelegenheid voor, in het bijzonder tussen de stedelijke en de plattelandsgebieden. In de huidige recessie domineert de werkloosheid in vrijwel alle regio's. Maar zelfs in deze periode is er vanuit verscheidene bedrijfstakken vraag naar personeel, vooral naar geschoolde en ervaren werknemers. In sommige regio's wordt deze vraag niet zo prompt beantwoord als wenselijk is. Duidelijk is er een groeiende afstand tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag. Oorzaken zijn de groeiende verschillen tussen wat wordt geëist en wat beschikbaar is in vele beroepscategorieën, alsmede het ontoereikende aantal arbeidsplaatsen of de eenzijdige economische structuur in vele gebieden.

Ten dele houdt de structurele werkloosheid een zekere mate van immobiliteit van arbeid in. De oorzaken van deze immobiliteit zijn, bij wijze van voorbeeld, gebrek aan informatie over beschikbare arbeidsplaatsen, beperkingen betreffende de toetreding tot een werkkring, discriminatie

¹ Zie voor de motivering en toepassing van deze typologie A. L. den Broeder: „Het werkloosheidsvraagstuk — een poging tot probleemdefiniëring“; preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1975.

op grond van sekse of gezondheidstoestand, gebrek aan opleiding, voorkeuren voor een baan respectievelijk een persoon, enzovoort. De factoren van het marktgebeuren zijn niet sterk genoeg om deze onevenwichtigheden te elimineren. Het voortbestaan van hoge werkloosheidspercentages in sommige sectoren, zelfs wanneer er geen tekort aan vraag naar goederen of diensten is, betekent dat de onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod in die sectoren niet wordt weggenomen door aanpassing van de intersectorale loonstructuur, vermindering van aanbod via arbeidsmobiliteit naar andere sectoren of een vermindering van de vraag naar de soorten arbeid met een overaanbod. Er zijn verschillende oorzaken voor deze onevenwichtigheden te noemen:

- de vraag naar bepaalde opleidingen is afgenomen als gevolg van technologische veranderingen of wijzigingen in de vraag naar goederen en diensten;
- de concentratie van economische activiteiten in sommige gebieden is niet gepaard gegaan met een vergelijkbare migratie van werknemers naar die gebieden;
- de groei van de bevolking in sommige gebieden is niet vergezeld door een vergelijkbare uitbreiding van economische activiteiten;
- de werkgelegenheidsstructuur is niet snel genoeg ontwikkeld om de steeds hoger opgeleide bevolking in passende banen op te nemen;
- de werknemers hebben voorkeuren of bezwaren ten aanzien van bepaalde banen, voorwaarden of omstandigheden;
- de werkgevers hebben voorkeuren of bezwaren ten aanzien van bepaalde groeperingen van de beroepsbevolking.

Structurele werkloosheid stelt bepaalde sociale problemen aan de orde. Zij verlaagt de levensstandaard van de getroffen werknemers, waarbij ze hen vaak ten laste van de gemeenschap brengt. Het begeleidende gevoel van doelloosheid en nutteloosheid betekent een bedreiging van hun psychische gezondheid en stabiliteit. Bovendien hebben sommige groeperingen met meer werkloosheid te kampen dan andere: minder-geschoolden, gehuwde vrouwen, ouderen, gehandicapten en jongeren zonder ervaring. Er is een trend naar langere perioden van werkloos-zijn naarmate de werkloosheid verder toeneemt, vooral onder de groeperingen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Deze groeperingen hebben een geringe kans op herintreding; in feite nemen zij marginale posities op de arbeidsmarkt in ².

2.3. De toekomst van de werkgelegenheid

Er zijn optimistische verwachtingen met betrekking tot de verdere conjuncturele ontwikkeling. Het is echter aan twijfel onderhevig of na

² Zie onder meer R. Ledrut: „Sociologie du chômage”, 1966; J. A. M. van Wezel: „Herintreding in het arbeidsproces”, 1972.

de huidige recessie de uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen voldoende zal zijn om volledige werkgelegenheid te bieden. Het *Centraal Planbureau* voorziet dat de werkoosheid zich tot 1980 op ongeveer het huidige niveau zal handhaven³. Stijging van de structurele werkloosheid compenseert de daling van de conjuncturele werkloosheid.

Yves Sabolo geeft schattingen van de werkgelegenheid en werkloosheid voor de ontwikkelde resp. de ontwikkelingslanden. Zijn cijfers zijn berekend met behulp van regionale modellen, in relatie met de sectorale verdeling van de werkgelegenheid. In de ontwikkelde landen zal de agrarische werkgelegenheid in 1990 niet meer dan 11 % van de totale werkgelegenheid vertegenwoordigen (tegen 30 % in 1960); de huidige vermindering van het aantal agrarische beroepsbeoefenaren zal zich voortzetten. De trends in andere sectoren zullen waarschijnlijk voortgaan tot 1990, wat zal leiden tot een vermindering van het aandeel van industrie en transport in de werkgelegenheid, een opzienbarende toename van diensten die een hoge proportie geschoolden tewerk stellen, en meer of minder stabiele werkgelegenheid in de bouwnijverheid en de handel, waarin de massa van ongeschoolden en laag-geschoolden werkzaam is.

Over de werkloosheid merkt Sabolo op dat deze in de jaren '80 zonder twijfel lager zal zijn dan in de jaren '70. In de totale periode 1970-1990 kan het aantal werklozen evenwel toenemen. In 1990 zal de bevolking in de ontwikkelde landen volgens de auteur 1.336 miljoen bedragen, de beroepsbevolking 593 miljoen, de werkgelegenheid 576 miljoen en de werkloosheid 17 miljoen (2,8 %). Voor de verschillende sectoren noemt Sabolo de volgende procentuele aandelen in de werkgelegenheid:

sector	1960	1970	1980	1990
landbouw	30,5	21,0	16,0	11,0
industrie, mijnbouw, energie, transport	33,0	31,9	30,0	28,0
diensten, bank- en verzekeringswezen	20,7	26,7	31,0	37,0
bouwnijverheid, handel	15,8	20,4	23,0	24,0
	100	100	100	100

Tussen 1960 en 1973 is de werkloosheid met 35 % (van 9,3 tot 12,6 miljoen) toegenomen, ondanks de hoge graad van economische groei gedurende die periode. De neergang in de groei tussen 1973 en 1980, die te wijten is aan de huidige recessie, kan tot een sterke toename van het aantal werklozen leiden. In tegenstelling hiermee zal er, zowel absoluut als relatief, een daling van de werkloosheid optreden in de jaren '80⁴.

³ Zie „Macro-economische Verkenning tot 1980”; Centraal Planbureau, 1976.

⁴ Y. Sabolo: "Employment and unemployment, 1960-1990", in: *International Labour Review*, december 1975.

3. OPGAVEN EN INSTRUMENTEN VAN ARBEIDSMARKTBELEID

3.1. Waarden en doeleinden

In Nederland definiëren onderzoekers en politici arbeidsmarktbeleid gewoonlijk als een beleid dat zowel op de vraagzijde als op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt is gericht. Zij onderscheiden dit veel omvattende begrip in een beleid voor de vraagzijde en een beleid voor de aanbodzijde, respectievelijk werkgelegenheidsbeleid en arbeidsvoorzieningsbeleid. Het werkgelegenheidsbeleid moet de werkgelegenheid in alle gebieden, sectoren en categorieën bevorderen. Het arbeidsvoorzieningsbeleid behoort de participatie van werkzoekenden te bevorderen. Het arbeidsmarktbeleid coördineert en integreert deze beleidsonderdelen, rekening houdend met de ambities en capaciteiten van de werkzoekenden én met de behoeften van de recruterende werkgevers.

In feite is het arbeidsmarktbeleid een betrekkelijk nieuw beleid. Vóór de Tweede Wereldoorlog was het beleid met betrekking tot de arbeidsmarkt voornamelijk beperkt tot bestrijding van werkloosheid. In die periode werden niet of nauwelijks waarden en doeleinden gekozen. Bovendien was er evenmin een economisch en sociaal beleid in de zin van een coherent stelsel van doeleinden en instrumenten. Na de oorlog werd het doel werkloosheidsbestrijding gewijzigd in het doel van optimale allocatie van arbeid. Intussen was er weinig werkloosheid, afgezien van enkele achtergebleven gebieden, en groeide de behoefte aan geschoolde werkers. Het kwantitatieve probleem van omvangrijke werkloosheid maakte plaats voor het kwalitatieve probleem van inschakeling van werknemers in passende functies.

Sinds het begin van de jaren '60 is er de nieuwe fase van het actieve arbeidsmarktbeleid, dat wordt gekenmerkt door gerichtheid op beide kanten van de arbeidsmarkt, de vraagkant en de aanbodkant, alsmede door het accentueren van preventieve instrumenten en maatregelen om het evenwicht op de arbeidsmarkt te bevorderen. Dit beleid was sterk verbonden met het algemene doel van gestadige en stabiele economische groei. Gedurende geruime tijd werd de economische ontwikkeling gekenmerkt door economische groei, die gepaard ging met volledige werkgelegenheid en vergroting van inkomen en bestaanszekerheid. Het doel van economische groei leidde evenwel de aandacht af van sociale problemen zoals de werkgelegenheidskansen voor sommige groeperingen, arbeidsvoldoening, ontplooiing in de arbeidssituatie, loopbaanperspectieven, enzovoort⁵.

Sinds de werkloosheid toeneemt en een onaanvaardbare omvang heeft

⁵ Zie voor de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid onder meer W. van Voorden: „Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid”, 1975; A. L. den Broeder: „De arbeidsmarkt als object van sociaal beleid in de verzorgingsstaat”, 1971; R. A. Gordon: „Toward a Manpower Policy”, 1967; Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO): „Manpower Policy in Sweden” (1963), ... in the Netherlands (1967), ... in the United Kingdom (1970), ... in Germany (1974).

bereikt, is de volledige werkgelegenheid weer een discussiepunt. Op hetzelfde moment is het doel van economische groei ter discussie gekomen in verband met vraagstukken als de uitputting van energiebronnen en grondstoffenvoorraden, de bedreiging van het fysieke milieu en de beperking van individuele ontplooiingsmogelijkheden in de arbeidssituatie. Indien de mensheid haar activiteiten om een aantrekkelijk welvaartspeil te handhaven wil voortzetten, is een beleid van selectieve economische groei vereist.

Een alomvattend arbeidsmarktbeleid moet op consistente wijze zowel op economische als op sociale doeleinden worden gericht. Vanuit economisch oogpunt is arbeid een belangrijke produktiefactor in processen ter voorziening in de vraag naar goederen en diensten, zodat er reden is voor een doelmatig gebruik van de capaciteiten van de beroepsbevolking. Vanuit een sociale invalshoek is arbeidsparticipatie een weg naar maatschappelijke participatie en biedt ze een kans op het verwerven van inkomsten, zekerheid en andere schaarse sociale goederen⁶. Bevordering van evenwicht op de arbeidsmarkt betekent aan de ene kant aanpassing van het arbeidsaanbod aan economische behoeften, geïnterpreteerd door werkgevers, en aan de andere kant aanpassing van de vraag aan het beschikbare aanbod van arbeid. Vaak zijn er spanningen en conflicten tussen economische en sociale waarden. Het arbeidsmarktbeleid mag deze relatie niet negeren.

3.2 Sociale politiek met betrekking tot de arbeidsmarkt

Sociale politiek heeft betrekking op de posities en activiteiten van individuen en groepen in de maatschappij en op de relaties en interacties tussen deze individuen en groepen, voor zover doeleinden en middelen in staat zijn invloed uit te oefenen op de condities die een structurele interdependentie van posities in de maatschappij bepalen en voor zover sociale waarden om deze politieke interventie vragen. In de Europese cultuur overheersen de volgende sociale waarden:

- individuele vrijheid; vrijheid van keuze; persoonlijke ontplooiing;
- sociale gelijkheid; gelijke kansen;
- sociale rechtvaardigheid; gelijke rechten;
- sociale verantwoordelijkheid;
- mogelijkheden tot sociale participatie;
- redelijke levensstandaarden (inkomen, huisvesting, gezondheid, onderwijs, enz.)⁷.

⁶ Zie voor uitwerking A. L. den Broeder: „Problemen en principes van het arbeidsmarktbeleid” in: „Beleid en Maatschappij”, december 1973.

⁷ Zie in dit verband de volgende literatuur over de verzorgingsstaat (welvaarts- of welzijnsstaat): P. Hall: „Social Services in Modern England”, 1952; D. C. Marsh: „The Future of the Welfare State”, 1964; G. Myrdal: „Beyond the Welfare State”, 1960; R. Pinker: „Social Theory and Social Policy”, 1971.

De sociale politiek moet deze waarden in doeleinden en taakstellingen vertalen. Met betrekking tot de arbeidsmarkt zijn sociale doeleinden nodig om de participatie van mannen en vrouwen in het economische leven op de basis van vrijheid van keuze op het moment van toetreding en gedurende latere fasen van hun carrière, gelijke kansen en rechten inzake werkgelegenheid en promotie, individuele creatieve actie en verantwoordelijkheid te bevorderen.

Bevordering van participatie betekent in de huidige situatie van werkloosheid bevordering van volledige werkgelegenheid. Met verwijzing naar de ontwikkelde typologie van werkloosheid (paragraaf 2, sub 2) kunnen de volgende doeleinden worden genoemd:

- schepping van voldoende werkgelegenheid, in een redelijke mate, voor alle personen die in staat en bereid zijn te werken;
- overbrugging van geografische afstanden tussen werkgelegenheid (vacatures) en werkzoekenden: spreiding van werkgelegenheid en/of verplaatsing van werkzoekenden;
- overbrugging van kwalitatieve afstanden tussen vraag naar en aanbod van arbeid: herstructurering van werkgelegenheid en/of stimulering van beroepsovergang;
- opheffing van discriminaties en vooroordelen van werkgevers tegen de toetreding van aanbodgroeperingen, respectievelijk opheffing van bezwaren van werkzoekenden tegen passend werk;
- aanbieding van passende arbeidsplaatsen aan marginale aanbodgroeperingen en stimulering van hun geschiktheid en motivatie.

Volledige werkgelegenheid wil zeggen: actieve participatie van veel mensen in maatschappelijke activiteiten gericht op het scheppen van welvaart en welzijn én op het ontwikkelen van hun eigen mogelijkheden. Werkloosheid daarentegen leidt tot vermindering van zelfrespect en verlies van bekwaamheden en ervaringen. In het bijzonder resulteert werkloosheid in deprivatie en vervreemding van verschillende groeperingen.

Het recht op vrij gekozen werk behoort een centraal doel van een modern, sociaal gericht arbeidsmarktbeleid te zijn. Indien mensen niet in de gelegenheid zijn de aard, inhoud en voorwaarden van hun werk te kiezen, is arbeidsparticipatie een verplichting tot het verkrijgen van levensonderhoud op voorwaarden die worden gedicteerd door werkgevers of door de samenleving. Het is van wezenlijk belang dat werkzoekenden hun eigen condities kunnen beïnvloeden met het oog op hun individuele ontplooiing. Volledige werkgelegenheid geeft de individuen een grotere keuzevrijheid en versterkt hun positie op de arbeidsmarkt. Het is wenselijk deze keuzevrijheid te combineren met bevordering van de kans en geneigdheid tot verandering van werkkring. Met verwijzing naar de snelle economische en technologische ontwikkelingen is het

geoorloofd te stellen dat de zekerheid van werkgelegenheid dankzij aanpassing en mobiliteit beter is dan de zekerheid van werkkring, van de eenmaal gekozen arbeidsplaats. De voortdurende veranderingsprocessen in het economische leven kunnen slechts plaatsvinden indien de werkende mensen in staat en bereid zijn zich aan de veranderingen aan te passen. Vermeerdering van het aanpassingsvermogen van personen en van specifieke groeperingen met problemen op de arbeidsmarkt is een van de voornaamste taken van het arbeidsmarktbeleid. Dit moet worden gecombineerd met een ander doel, namelijk het assisteren van werkzoekenden bij het vinden van werk dat hun een maximale bevrediging en mogelijkheden tot verbetering van hun positie gedurende hun loopbaan geeft. Dit houdt ook in dat grote inspanningen nodig zijn om het probleem van de aanpassing van de arbeidsplaatsen aan de menselijke sociale behoeften aan te pakken.

Vanzelfsprekend is het nodig dezelfde mogelijkheden te openen voor alle individuen op de arbeidsmarkt, zonder enige discriminatie ten aanzien van geslacht, leeftijd, kleur, herkomst, enzovoort. Het arbeidsmarktbeleid moet meer aandacht schenken aan personen in een toestand van deprivatie en de emancipatie van groeperingen met een geringe concurrentiekracht op de arbeidsmarkt stimuleren.

Het arbeidsmarktbeleid is bezig zijn gezichtsveld te verbreden. Natuurlijk zijn economische groei en stabiliteit — indien rekening wordt gehouden met een verscheidenheid van gevaren en nadelen — belangrijke waarden of doeleinden voor de vermeerdering en handhaving van welvaart en welzijn. Maar vandaag de dag moeten sociale zienswijzen meer op de voorgrond komen ten einde produktieve, bevredigende en vrij gekozen werkgelegenheid te bereiken voor iedereen die kan en wil werken.

3.3. Instrumenten en activiteiten van arbeidsmarktbeleid

Meestal hebben de Europese staten de taken van het arbeidsmarktbeleid toegewezen aan een ministerie van Arbeid of een ministerie van Sociale Zaken. In het bijzonder is het arbeidsvoorzieningsbeleid dan aan dit ministerie opgedragen. Sommige staten hebben het werkgelegenheidsbeleid geheel of gedeeltelijk ondergebracht bij een ministerie van Economische Zaken, in het kader van regionaal of industrieel beleid. Natuurlijk zijn verschillende andere ministeries bij gedeelten of aspecten van het arbeidsmarktbeleid betrokken, bijvoorbeeld het ministerie van Onderwijs en het ministerie van Ruitmelijke Ordening. Het is overbodig te zeggen dat het zeer belangrijk is de activiteiten van de verschillende departementen van openbaar bestuur te coördineren met het oog op het gevaar van doorkruising van de verschillende bedoelingen. In feite is het nodig de activiteiten van de verschillende beleidssectoren aan te passen aan de behoeften van de arbeidsmarkt, voor zover het beleid de economische activiteiten of de arbeidsvoorwaarden van de beroeps-

bevolking betreft, respectievelijk op enigerlei wijze effecten op de arbeidsmarkt kan hebben. In Nederland werken twaalf ministeries samen in een *Interdepartementale Commissie inzake het Arbeidsmarktbeleid*, terwijl het ministerie van Sociale Zaken met coördinerende taken is belast.

Het arbeidsmarktbeleid van de Europese staten omvat in het algemeen de volgende instrumenten:

- beroepen- en beroepskeuzevoorlichting;
- arbeidsmarktinformatie;
- arbeidsbemiddeling;
- scholing, met inbegrip van her-, om- en bijscholing;
- beroepsrevalidatie van gehandicapten;
- beschutte werkgelegenheid ten behoeve van gehandicapten;
- bevordering van geografische mobiliteit: subsidies, premies;
- bevordering van regionale werkgelegenheidsontwikkeling: subsidies, leningen, premies, enzovoort;
- bevordering van economische activiteiten: overheidsopdrachten, fiscale faciliteiten, premies, subsidies, enzovoort;
- werkobjecten ten behoeve van werklozen.

Sommige instrumenten zijn op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt gericht, andere meer op de vraagzijde. Een samenhangende strategie kan een optimaal functioneren van de arbeidsmarkt helpen realiseren, in sociaal en economisch opzicht.

Zonder twijfel hebben alle vermelde instrumenten relevantie voor de beheersing van de arbeidsmarktproblemen van vandaag en morgen. Het is wenselijk deze instrumenten te verbeteren en ze consequent toe te passen. Het is duidelijk dat deze instrumenten onmisbaar zijn indien de sociale politiek de participatie in het economische leven, vrije keuze van werk en gelijke kansen voor werkzoekenden wil bevorderen. Hier volgen enkele suggesties voor verbetering van het bestaande instrumentarium.

Gelijke kansen en rechten op participatie in beroepsrollen veronderstellen extra aandacht voor *oudere* werknemers, resp. *gehandicapte* werknemers. De participatie van deze groepen wordt belemmerd door afgenomen geschiktheid, verouderde scholing, arbeidsomstandigheden die geen rekening houden met de fysieke of mentale conditie van ouderen, vooroordelen, enzovoort. In een tijd van technologische veranderingen worden zij zeer vaak getroffen. Gedurende perioden van werkloosheid behoren zij tot de langdurig werklozen, omdat zij minder aantrekkelijk zijn dan andere werkzoekenden. Discriminatie tegen deze groepen is wijd verbreid. Om deze redenen is het urgent de activiteiten op het gebied van de beroepsvoorlichting, arbeidsbemiddeling, scholing

en revalidatie te intensiveren ten behoeve van de bedoelde gedeprievde groepen. In het bijzonder verdient nauwere samenwerking tussen de arbeidsbureaus en werkgevers aanbeveling, ten einde een beleid van personeelsplanning ten gunste van oudere en gehandicapte werknemers te ontwikkelen. In dit verband moge worden verwezen naar de aanpassingsteams in Zweden, waar handhaving van posities of plaatsing in nieuwe posities op basis van overleg en, indien noodzakelijk, prikkels een belangrijk middel ten aanzien van deze groepen is. Bovendien moeten ondernemingen en andere economische organisaties hun eisen en taken aanpassen, zodat deze groeiende probleemgroepen een betere kans hebben op het bereiken van zinvolle, produktieve werkgelegenheid in reguliere produktie. Aangepaste (beschutte) werkgelegenheid kan een waardevol complement van dit beleid zijn, vooral indien dit instrument personen geschikter maakt om onder normale condities en omstandigheden te werken.

Er is een tendens tot het verdrijven van minder verkiesbare personen van de arbeidsmarkt. Activiteiten van arbeidsbureaus en andere diensten van de overheid moeten deze tendens tegengaan. Ondernemingen moeten hun vraag naar arbeid dichter afstemmen op de geschiktheid en houding van werknemers in plaats van een eenzijdige aanpassing van de kant van de werkzoekenden te eisen.

Op de arbeidsmarkt in de Europese landen hebben mannen en vrouwen geen gelijke kansen en rechten. Het bereiken van gelijkheid tussen de seksen moet daarom een deel van het sociaal georiënteerde arbeidsmarktbeleid zijn. Er moet prioriteit worden gegeven aan activiteiten die geschikt zijn de *kansen van vrouwen* op intreding — en herintreding na een periode van non-participatie in verband met gezinsverplichtingen — te vergroten en hen in staat te stellen vrij een baan te kiezen. Bovendien moet een sociale politiek met betrekking tot de arbeidsmarkt de hardnekkige scheiding in traditionele mannen- en vrouwenbanen doorbreken. Een combinatie van welgekozen activiteiten moet elke vorm van discriminatie tegen de vrouwelijke sekse uit de weg ruimen.

Met het oog op de geconcludeerde snelle veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur is bevordering van de *arbeidsmobiliteit* in toenemende mate een onmisbaar instrument. De grootste moeilijkheid waarvoor mensen uit inkrimpende sectoren komen te staan, is dat de verschillende opleidingen en ervaringen die zij bezitten, als uit de tijd kunnen worden beschouwd. Scholingsprogramma's kunnen daarom de getroffen personen steun geven bij het maken van een nieuwe arbeidskeuze. Vaak kan het wenselijk zijn een oriëntatiecursus te geven, waarin zij met verschillende beroepen kunnen kennismaken.

Soms is het nodig de geografische mobiliteit van werknemers eveneens te bevorderen. Het probleem van de onevenwichtige regionale spreiding van werkgelegenheid kan echter niet worden opgelost door alleen maar mensen uit gebieden met een arbeidsoverschot te verplaatsen naar

gebieden met een arbeidstekort. De oplossing voor minder ontwikkelde regio's is het openen van meer gelegenheid tot werken in andere industrieën en diensten en het nemen van maatregelen om de verplaatsing van economische organisaties te vergemakkelijken en te steunen. Sectorale en regionale politiek moeten bijdragen tot het doel van aanpassing van de spreiding van economische activiteiten aan de spreiding van de beroepsbevolking⁸.

4. PERCEPTIE EN PERSPECTIEVEN VAN SOCIALE PLANNING

4.1. *Planning in de post-industriële samenleving*

Het woord planning heeft betrekking op politiek, op politieke besluitvormingsprocessen. Politieke besluiten voorzien in normen en doeleinden ten behoeve van algemene en bijzondere behoeften van de burgers, in overeenstemming met de heersende waarden in de samenleving. Het nemen van weloverwogen besluiten vereist niet alleen de ontwikkeling van principiële actie voor het bepalen van de doeleinden en het kiezen van de instrumenten om deze doeleinden te realiseren, maar ook systematische kennis van de beschikbaarheid en effectiviteit van alternatieven. In het proces van voorbereiding van politiek gesproken wenselijke en aanvaardbare beslissingen ten aanzien van doeleinden en middelen is de bijdrage van wetenschappelijke informatie omtrent de situatie die politici wensen te beïnvloeden en omtrent de relevantie van politieke alternatieven, van waarde. Het is de taak van de planning politieke actie — voorbereiding en uitvoering van besluiten — te bevorderen op basis van kennis inzake situaties van nu en in de toekomst, alsmede van inzichten in de effectiviteit, efficiëntie en consistentie van overwogen doeleinden en middelen. Planning is een element van rationaliteit in politieke actie, speciaal met betrekking tot politiek voor de lange termijn, ten einde optimale keuzen in het besluitvormingsproces te ondersteunen⁹.

De conclusie is dat planning een wezenlijk element is in de voorbereiding van een strategie ter verwezenlijking van waarden inzake belangrijke behoeften van het menselijk leven door middel van doeleinden, taakstellingen, instrumenten, maatregelen e.d. binnen de sfeer van de politieke actie. De vraag is of politieke en bestuurlijke autoriteiten in staat zijn optimale beslissingen te nemen om de condities van het bestaan te handhaven of in enig opzicht te veranderen ten gunste van de burgers van de staat. Behalve politieke ideeën en strevingen kunnen wetenschappelijke informatie en aanbevelingen tot deze wense-

⁸ Zie voor Nederland o.a. de nota inzake de werkgelegenheid (1975) van minister Boersma c.s., de nota inzake selectieve groei (1976) van minister Lubbers c.s., en het advies van de Raad voor de Arbeidsmarkt over de doeleinden en strategie van een structureel werkgelegenheidsbeleid (1976).

⁹ Geraadpleegde literatuur over planning o.a. E. Jantsch: "Perspectives of Planning", 1969; H. Ozbekhan: "Toward a General Theory of Planning", 1969; A. A. Wentink: „Sociale planning in de verzorgingsstaat", 1975; G. Myrdal: "The Theoretical Assumptions of Social Planning", 1959.

lijke optimalisatie bijdragen. Vanuit deze gezichtshoek is planning de toepassing van zowel politieke wil als van wetenschappelijke gegevens in de conceptie van een geprefereerde toekomst en in een strategie die naar die toekomst moet voeren.

Planning heeft een taak in drie fasen of op drie niveaus van het politieke proces: ze moet zoeken naar nieuwe normen die de waarden van de maatschappij kunnen realiseren (normatieve taak); ze moet de doeleinden en instrumenten helpen kiezen om de gewenste situatie te bereiken (strategische taak); ze moet de uitvoering ondersteunen (operationele taak).

De post-industriële maatschappij legt de nadruk op planning. Dit nieuwe type samenleving wordt gekenmerkt door de erkenning van kennis als de belangrijkste produktiefactor. Lange-termijn-planning als instrument van maatschappelijke besturing is de dominerende karaktertrek van politieke en bestuurlijke activiteit. De post-industriële samenleving ontwikkelt zich in een nieuwe fase van het kapitalisme, waarin niet kapitaal in de zin van geld of produktiemiddelen, maar technologie en technocratie de macht hebben, tenzij de democratie voldoende tegenmacht heeft ¹⁰.

De toenemende complexiteit van de maatschappij en snelle sociale veranderingen vragen om meer coördinatie en centralisatie in de politieke besluitvorming. Maar op een allesomvattend niveau zal het zeer moeilijk zijn de individuele burgers of hun belangengroeperingen in het politieke proces te betrekken. Participatie van de burgers vereist de mogelijkheid tot discussiëren op lagere niveaus, wat kan worden verwezenlijkt door decentralisatie van besluitvorming. Democratische planning in de zin van participatorische planning is een type van planning dat is gebaseerd op een combinatie van decentralisatie en coördinatie door middel van synthesis, dus op integratie van creatieve participatie op alle niveaus van planning.

Democratische planning moet aan zekere eisen voldoen. Ze moet zich verweren tegen de tendens van technocratisering en bureaucratisering van de besluitvorming; ze moet de vaak inadequate structuren voor overleg tussen politieke en bestuurlijke autoriteiten aan de ene kant en belangengroeperingen aan de andere kant verbeteren; ze moet voldoende informatie verspreiden over de achtergronden en overwegingen van voorstellen en beslissingen. In de woorden van *Karl Mannheim*: „Het is onze taak een sociaal systeem te bouwen met behulp van planning, maar planning van een bepaalde soort: het moet zijn planning voor vrijheid, onderworpen aan democratische controle” ¹¹.

¹⁰ Literatuur over de post-industriële samenleving o.m. J. K. Galbraith: "The New Industrial State", 1967; J. Habermas: „Technik und Wissenschaft als Ideologie", 1968; D. Bell: "The Coming of Post-Industrial Society", 1971; A. Touraine: „La Société post-industrielle", 1969.

¹¹ Literatuur over democratische planning o.m. K. Mannheim: „Man and Society in an Age of Reconstruction", 1940; K. Mannheim: "Freedom, Power and Democratic Planning", 1951; D. J. van Houten: „Toekomstplanning — planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat", 1974.

4.2. Sociale planning in een arbeidsmarktstrategie

Planning is een betrekkelijk nieuw instrument. Voor de Tweede Wereldoorlog zijn regeringen begonnen met planning met betrekking tot de conjuncturele ontwikkeling, onder de indruk van de economische crisis van de jaren '30. Vooral de hoge graad van werkloosheid stimuleerde tot pogingen gericht op betere wetenschappelijke ondersteuning van de economische politiek, en tot de politieke wil om in het economische leven te interveniëren. Na de oorlog is de economische planning voortgeschreden, niet alleen de anticyclische planning, maar ook de regionale en de sectorale planning. In de Europese landen heeft planning echter niet het karakter van imperatieve planning, die individuen en organisaties zou dwingen in het economische leven beslissingen te nemen volgens de aanwijzingen van publieke autoriteiten. Meestal is economische planning alleen indicatieve planning, die een raamwerk van oriënterende gegevens aanbiedt ten behoeve van ondernemers en andere economische subjecten, en richtlijnen inhoudt voor het beleid van de overheid zelf.

In sommige Europese landen behelst de economische politiek op basis van planning overeenkomsten tussen de regering en de ondernemers of hun organisaties met betrekking tot normen van productie en investeringsbeslissingen. Niettemin is er volop ruimte voor het nemen van besluiten op het niveau van de onderneming, in tegenstelling tot de situatie in landen met een systeem van centrale planning.

Sociale planning staat nog in de kinderschoenen. Wel proberen de moderne staten de reikwijdte van de planning te verbreden door doeleinden met een meer menselijke inhoud te formuleren. In Nederland heeft de regering een *Sociaal en Cultureel Planbureau* opgericht, dat is belast met de beschrijving van de sociale en culturele situatie en tendenties, ten einde het welzijnsbeleid te ondersteunen. Behalve onderwerpen als gezondheid, huisvesting, recreatie en sociale zekerheid analyseert dit nieuwe planbureau ook problemen op het gebied van de arbeid. Het is noodzakelijk de planning-activiteiten van dit bureau te coördineren met de activiteiten van het (economische) *Centraal Planbureau* en die van het komende *Onderwijsplanbureau*. Voor dat doel kan worden gedacht aan de *Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid*, die de integratieve planning moet bevorderen.

Belangrijke condities van sociale planning betreffen meer coördinatie van de activiteiten van verschillende ministeries. Deze coördinatie moet onder meer leiden tot een sociaal plan voor de arbeidsmarkt.

De problemen van werk voor iedereen, op basis van gelijke kansen en rechten, leveren argumenten voor deze opvatting. Het zal zeer moeilijk zijn voor de belangstellende bevolking banen te scheppen of te handhaven, de kwalitatieve discrepanties tussen vacatures en werkzoekenden te overbruggen, werkgelegenheid over het land te spreiden, de mobiliteit en aanpassing van werknemers te bevorderen, de aanpassing

van banen aan de capaciteiten en voorkeuren van werkzoekenden te stimuleren en groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt gelijke kansen tot participatie te geven. Een weloverwogen strategie met een variëteit van instrumenten is absoluut noodzakelijk.

Het is niet nodig te zeggen dat het wenselijk is de „sociale partners” — de organisaties die de belangen van respectievelijk de werkgevers en de werknemers dienen — in het planning-proces te betrekken. Voor zover ze nog niet bestaan, moeten structuren van overleg en advies worden geschapen, ten einde belangengroeperingen een stem in het kapittel te geven. Op die manier is het mogelijk een zekere mate van consensus te bereiken, dat wil zeggen een zekere congruentie in de voorstellingen van de publieke autoriteiten, de werkgeversorganisaties en de werknemersorganisaties ten aanzien van de doeleinden en de instrumenten van de strategie. Hoe meer consensus, hoe minder controle van de zijde van de autoriteiten¹².

Indien volledige, vrij gekozen en rechtvaardig verdeelde werkgelegenheid ten behoeve van een mobiele beroepsbevolking de hoofdlijn van een arbeidsmarktplaning vanuit sociaal-politiek oogpunt is, dan is veel informatie onontbeerlijk. Korte- en middellange-termijn-verkenningen moeten de informatie verschaffen over de actuele situatie en over de structurele veranderingen in de komende vijf jaren. Zij moeten gegevens bevatten over de beroepsbevolking, werkgelegenheid, werkloosheid, enzovoort, gespecificeerd naar groepen, sectoren en regio's. Daarnaast is er behoefte aan rapporten die verwachtingen voor langere perioden bevatten, bijvoorbeeld voor tien of twintig jaar. Natuurlijk moet deze informatie een geschikte bron zijn voor de besprekingen in het planning-proces, die de betrokken autoriteiten en organisaties in staat stelt tot conclusies te komen.

4.3 Sociale planning op Europees niveau

In de lente van 1975 legde de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad een programma voor de coördinatie van de sociale politiek van de aangesloten landen voor. Dit programma bevat de taken die de Commissie in 1975 en 1976 dacht te kunnen aanvatten:

- actuele informatie over de problemen, de vooruitzichten en de prioriteiten in elk land ten aanzien van de werkgelegenheid;
- een onderzoek naar de werkgelegenheidsproblemen van bepaalde categorieën werknemers (vrouwen, jeugdigen, migranten) en de vaststelling van prioriteiten en activiteiten van de Gemeenschap ten behoeve van deze categorieën;
- onderzoek en stimulering van het gebruik van instrumenten van de

¹² Zie over consensus en controle en andere aspecten van democratische planning A. Etzioni: "The Active Society, a Theory of Societal and Political Processes", 1968; en van dezelfde schrijver: "Mixed-Scanning, a 'third' Approach to Decision-making", 1967.

lidstaten en de Gemeenschap op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid;

- beschouwingen over de voornaamste problemen van de ontwikkeling op langere termijn betreffende de werkgelegenheid in de Gemeenschap.

In de visie van de Commissie is het niet nodig nieuwe instituties in het leven te roepen om dit werk te doen. Voor het ogenblik noemt zij:

- de voortzetting van de geregelde ontmoetingen tussen de directeuren-generaal voor de werkgelegenheid resp. de arbeidsvoorziening, drie of vier keer per jaar, in het bijzonder om het werkprogramma te bespreken en te specificeren;
- het raadplegen en bijeenbrengen van deskundigen en verantwoordelijke uitvoerende personen als dat nodig lijkt.

Ook in het *sociale actieprogramma* van de Europese Gemeenschappen wordt de coördinatie van het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten vermeld. Dit actieprogramma noemt drie hoofddoeleinden:

1. volledige en optimale werkgelegenheid;
2. verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden;
3. meer inschakeling van de sociale partners in de economische en sociale besluitvorming van de Gemeenschap.

Een wezenlijk doel van het program betreft onderwerpen als werkgelegenheid, beroepsvoorlichting, gelijke kansen en rechten van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden voor migrerende werknemers, rehabilitatie van gehandicapte werknemers, enzovoort. Ook benadrukt het program de noodzaak van overleg over het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, ten einde volledige en optimale werkgelegenheid te bevorderen. Een ander doel is betere samenwerking tussen de nationale diensten voor de arbeidsvoorziening.

Indien de EG werkelijk een gemeenschappelijke markt wenst te ontwikkelen, heeft zij impliciet de taak een gemeenschappelijke arbeidsmarkt mogelijk te maken. Met het oog op de wederzijdse beïnvloeding van de economische en sociale veranderingen in de verschillende landen is meer en meer coördinatie van de economische en de sociale politiek van de lidstaten noodzakelijk. In feite echter is de gemeenschappelijke sociale politiek onderontwikkeld, afgezien van de uitwisseling van gezichtspunten en problemen, aanbevelingen van de Gemeenschap aan de aangesloten staten en bescheiden instrumenten als het Europees Sociaal Fonds. De Gemeenschap behoeft een sociale politiek voor de Europese werkplaats, gemeenschappelijke doeleinden en gecoördineerde instrumenten, in een effectieve strategie, ondersteund door sociale planning.

Representatie: volmacht of last?

A. G. J. M. Rombouts*

Wanneer de invloed op staats-, provinciale of gemeentelijke zaken die is toegekend aan een aantal personen, wordt uitgeoefend door enigen uit hun midden, dan kan men spreken van representatie. Om van eigenlijke representatie te kunnen spreken dient aan deze omschrijving nog een element toegevoegd te worden, nl. dat dit kleinere aantal personen bovendien door het grotere aantal wordt aangewezen¹.

Het woord representatie is afgeleid van het Latijnse *repraesentare*, dat voor ogen stellen, aanschouwelijk maken betekent. Op zoek naar de positie van de vertegenwoordiger (representant) komen wij hiermee echter niet veel verder. Interessant is het daarom te zien tot welke uitkomst Nord komt na analyse van een aantal theorieën die opgesteld zijn om de rechtsverhouding tussen kiezers en gekozenen te bepalen. In zijn dissertatie spreekt hij zijn voorkeur uit voor de theorie van de Franse rechtsg geleerde *Duguit*². Volgens deze moet de basis van de rechtsverhouding tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden in een solidariteit tussen beiden gevonden worden. Vertegenwoordigers en vertegenwoordigden hebben gemeenschappelijke behoeften en aspiraties. Ter verwezenlijking hiervan hebben zij een arbeidsverdeling tot stand gebracht. Om met recht de hun verleende macht te kunnen blijven uitoefenen zullen de vertegenwoordigers zich bij de uitoefening van hun functie hebben te richten naar de neigingen van het element dat zij vertegenwoordigen. De nauwe band, de solidariteit tussen kiezers en gekozenen bepaalt derhalve het karakter van de representatie. Het zou hiermee in strijd zijn de individuele vertegenwoordigers te beschouwen als lasthebbers, als onherroepelijk aan de wil van de kiezers gebonden. Ons representatieve stelsel zou er al te zeer geweld door worden aangedaan.

Historische ontwikkeling

Over het representatievraagstuk heeft in de loop der eeuwen geen communis opinio bestaan. Zo waren in de Republiek der Verenigde

* Mr. Rombouts is wetenschappelijk medewerker van het Centrum voor Staatkundige Vorming. (Red.).

¹ H. R. Nord: „Historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het staatsrecht” (diss.); Leiden, 1945; pag. 21.

² H. R. Nord, t.a.p., pag. 129.

Nederlanden de leden van de Staten-Generaal vertegenwoordigers van de provincies. Zij stemden in de vergadering overeenkomstig de last van hun Provinciale Staten. Als hun lastbrief hun niet of niet duidelijk aangaf, hoe zij in een bepaalde kwestie dienden te stemmen, dan was het vaste praktijk, dat de vertegenwoordigers ruggespraak hielden met hun Staten.

Het spreekt vanzelf, dat deze plicht tot overleg de besluitvorming in de Staten-Generaal bijzonder bemoeilijkte en vertraagde. In 1814 werd in de Grondwet voor de Verenigde Nederlanden een bepaling opgenomen die beoogde een einde te maken aan dit systeem van „last en ruggespraak”. Ook onze huidige Grondwet bevat nog steeds deze bepaling, zij het in een lichtelijk gewijzigde redactie. Artikel 96 luidt: „De leden stemmen zonder last of ruggespraak met hen, die benoemen”. Voor leden van de gemeenteraad en provinciale staten gelden bepalingen van gelijke strekking³.

De Grondwet voor de Verenigde Nederlanden heeft met bovenbedoelde bepaling een beginsel uit de politieke strijd gelicht en constitutioneel vastgelegd. Verboden werd een zgn. imperatief of bindend mandaat. Het streven was een vrij mandaat voor de gekozen volksvertegenwoordigers. Vooral sedert de opkomst van de politieke partijen en de invoering van het stelsel der evenredige vertegenwoordiging is een volledige vrijheid van de vertegenwoordiger ten opzichte van zijn kiezers echter niet licht denkbaar meer.

Terugroepingsrecht

Het lijkt voorshands wat verregaand uit deze ontwikkeling de gevolgtrekking te maken, dat een individuele afgevaardigde die het vertrouwen van zijn partij verliest, door middel van terugroeping zijn zetel kan verliezen. Toch werd in het *Staten- en raadsprogram 1974* van de *Partij van de Arbeid* de volgende passage opgenomen: „Gedragen onze raads- of statenleden zich niet overeenkomstig het gemeentelijk of provinciaal program waarop zij gekozen zijn, en verliezen zij daardoor het vertrouwen van hun plaatselijke partijorganisatie (afdeling, gewest), dan dienen zij hun zetels ter beschikking te stellen”. In een reactie op de resolutie van het PvdA-congres waarin het recht van terugroeping werd aangevaard, stelde *Schaper* voor de geciteerde passage uit het *Staten- en raadsprogram* te verwijderen⁴. Hij zag daarin „een bedenkelijke inbreuk op de democratische spelregels” en noemde opname van het terugroepingsrecht „een (—) blijk van wantrouwen” en „een teken van politieke onrijpheid”. *Schapers* partijgenoten *Van den Bergh* en *Janssens* ontraadden een herroeping van de *recall* onder meer omdat zij in de mogelijkheid van terugroeping geenszins een onttroning van de kiezer

³ Zie art. 140 Grondwet, art. 23 Provinciewet en art. 51 Gemeentewet.

⁴ B. W. Schaper: „Om de fundamenten onzer democratie”, in: *Socialisme en Democratie*, maart 1974, pag. 93-96.

zagen⁵. De kiezer zou in hun visie juist meer invloed verwerven. Toch kan men niet aan de indruk ontkomen, dat bij invoering van de „recall” de macht van de partijorganisatie toeneemt, terwijl de macht van de kiezer afneemt. Immers, door de kiezers gekozen raads-, staten- of Kamerleden kunnen op last van een betrekkelijk kleine groep (de afdeling of het gewest van de partij) worden gedwongen hun zetel op te geven. De invloed van de partijorganisatie neemt niet alleen toe ten opzichte van de kiezers, maar tevens groeit hij ten opzichte van de invloed van de gekozen vertegenwoordigers.

Volgens Van den Bergh en Janssens moet de partij als controlegroep voor de kiezers fungeren; de partij moet de gekozenen vaster op de realisering van het program binden⁶. Ten eerste rijst hier de vraag, waar dit „moeten” vandaan komt. Heeft de partijleiding daartoe een opdracht van de kiezers ontvangen of is het zo, dat zij zich eigenmachtig opwerpt als hoedster over het partijbelang (c.q. het belang van de partijorganisatie)? In de tweede plaats bestaat het gevaar, dat het „binden” verwordt tot „handen binden”. De gekozenen veranderen dan van vertegenwoordigers in pionnen, die door de partijorganisatie naar believen op het schaakbord worden verschoven. Kortom, van enige vrije bewegingsruimte voor de gekozen vertegenwoordiger kan al gauw geen sprake meer zijn. Het is dit probleem, waarvoor ik graag enige aandacht wil vragen. Waar daarbij gesproken wordt van vertegenwoordigers, gekozenen, representanten of afgevaardigden, zijn daaronder niet slechts parlementsleden begrepen, maar tevens leden van provinciale staten en van gemeenteraden.

Gemengde opvatting

In de *Proeve van een nieuwe grondwet* treffen we artikel 96 van de bestaande Grondwet in enigszins gewijzigde vorm aan. Artikel 47, lid 4, van de Proeve luidt: „De leden stemmen zonder last”⁷. De toelichting leert ons, dat de weglating van de woorden „of ruggespraak met hen, die benoemen” gezien moet worden als het voorkomen van verwarring bij hen voor wie de historische betekenis van het woord „ruggespraak” geen bekend gegeven is. „Handhaving van het verbod van last betekent, dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is. Zo zal bijvoorbeeld nimmer de nietigheid van een stemming kunnen worden ingeroepen op de grond, dat een lid van de Kamer anders stemde dan in diens fractie was overeengekomen.” De Proeve kiest hier blijkbaar voor wat wel genoemd wordt het machtigingsmodel. In de politicologie wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen het last-

⁵ J. van den Bergh en P. Janssens: „Recall” niet herroepen”, in: *Socialisme en Democratie*, april 1974, pag. 146-156.

⁶ Van den Bergh en Janssens, t.a.p., pag. 148.

⁷ „Proeve van een nieuwe grondwet”, publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, 1966; pag. 241 en pag. 109-110.

gevingsmodel en het machtigingsmodel⁸. In het eerste model wordt de vertegenwoordigende rol van een gekozenen opgevat als de rol van een lasthebber. De representant krijgt van zijn kiezers een opdracht, instructies mee. In het machtigingsmodel wordt de vertegenwoordiger beschouwd als een gemachtigde. Hij heeft een volmacht van zijn kiezers gekregen en kan zich door zijn eigen oordeel laten leiden.

In de Republiek der Verenigde Nederlanden was de vertegenwoordiger, zoals we hebben gezien, een lasthebber. Nadien zag men hem als de vertrouwensman van zijn kiezers. Zoals het woord „vertrouwensman” al aangeeft, gaven de kiezers de afgevaardigde hun vertrouwen. Om het in de woorden van Krabbe te zeggen: door uitoefening van hun kiesrecht spreken de kiezers zich uit over „de maatstaf waarnaar de rechtswaarde der normen zal worden bepaald”⁹. Met die maatstaf bedoelde hij de aangewezen personen, aan wier rechtsbewustzijn, met uitsluiting van elk ander, de normen zullen worden getoetst.

Dezelfde Krabbe noemt echter het in de meeste constituties voorkomende verbod van last of ruggespraak „een ijdel en machteloos woord”. Daarmee geeft hij te kennen, dat de kiezers ook de mogelijkheid hebben zich uit te spreken over de inhoud van rechtsnormen. Als zij dat doen, dan is de gekozenen niet meer vrij ten aanzien van onderwerpen waarover de kiezers zich geuit hebben. De verkiezingsprogramma's van de politieke partijen bieden de kiezers zo'n gelegenheid zich te bezinnen op de hoofdpunten van beleid. De consequenties van de partijvorming en de daarmee samenhangende opstelling van partijprogramma's waren tweeeërlei. In de eerste plaats stemmen de kiezers niet meer op personen, maar op ideeën¹⁰. De gekozenen op hun beurt beloven zoveel mogelijk van hun verkiezingsprogramma te verwezenlijken.

Interessant is het na te gaan hoe de relatie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden nu gekwalificeerd moet worden en wat de positie is van de politieke partij (lees: partijleiding) ten opzichte van de individuele vertegenwoordiger. Juridisch gezien is de representant geheel vrij: de artikelen 96 van de Grondwet, 23 van de Provinciewet en 51 van de Gemeentewet verbieden hem nog steeds te stemmen op grond van een last. In werkelijkheid heeft hij zich laten kiezen op een last, nl. het verkiezingsprogramma van zijn partij¹¹. In dit programma bundelen mensen met gelijke politieke inzichten hun ideeën en wensen. Zonder twijfel zal ook na de verkiezingen in het doen en laten van degene die zich vrijwillig op een kandidatenlijst van een politieke groepering heeft laten plaatsen, dit programma nog terug te vinden moeten zijn. Aan-

⁸ A. Hoogerwerf: „De vertegenwoordigende rol van het parlamentslid”, in „Politiek in beweging”; 1971; pag. 96 e.v.

⁹ H. Krabbe: „De moderne staatsidee”, 1915; pag. 54.

¹⁰ A. D. Belinfante: „De burger en zijn staat”; 1972; pag. 69. Het stelsel der evenredige vertegenwoordiging heeft er vanzelfsprekend (mede) toe bijgedragen, dat men minder op personen is gaan stemmen.

¹¹ Belinfante, t.a.p., pag. 69.

hangers van de theorie van het imperatief mandaat zullen hun vertegenwoordigers daarbij slechts een zeer geringe eigen inbreng toelaten. Gebondenheid aan en waarmaking van het verkiezingsprogramma staan bij hen voorop.

Het lijdt geen twijfel, dat de invloed van de partijleiding hier een belangrijke rol kan spelen. *Lipschits*, die bij zes Nederlandse politieke partijen een onderzoek instelde naar de verhouding tussen partijbestuur en fractie¹², kwam tot de conclusie, dat de invloed van het partijbestuur op vorming en beleid van de fractie groot is en dat de zelfstandigheid van de fractie maar zwak blijkt te zijn. Uit democratisch oogpunt alleen al is deze grote invloed van partijbesturen te betreuren. Fractieleden ontlenen hun bevoegdheden aan de steun van partijgenoten plus kiezers-niet-partijgenoten. Bestuursleden van een politieke partij daarentegen worden slechts aangewezen door de leden van de partij, en meestal maar door een deel van hen.

Nu gebleken is, dat maar zo'n 10 % van de Nederlandse kiezers is aangesloten bij een politieke partij, zou — voorzichtig geformuleerd — tekort worden gedaan aan het principe van de representatieve democratie indien een vertegenwoordiger als een lasthebber zou worden beschouwd van uitsluitend de partij. Dat de Nederlandse kiezer er ook zo over denkt, blijkt uit het *Nationaal Verkiezingsonderzoek 1971*. De grote meerderheid van de kiezers gaf te kennen de rol van de Kamerleden te zien als die van uitvoerders van de wil van de kiezers en in mindere mate ook van de wil van de partij¹³.

Tot een zekere, misschien zelfs ruime gebondenheid van de representanten aan een verkiezingsprogramma hadden wij reeds besloten. Aan een al te sterke, laat staan een absolute gebondenheid bestaat evenwel geen behoefte. In de praktijk blijkt zoiets ook niet licht mogelijk. De noodzaak om coalities aan te gaan, compromissen te sluiten en zich aan te passen aan veranderde omstandigheden vraagt om een redelijke mate van vrijheid voor de vertegenwoordigers.

Hoogerwerf sprak in zijn oratie zijn voorkeur uit voor de zgn. gemengde opvatting van de vertegenwoordigende rol van een parlamentslid. De representant wordt dan gezien als iemand die enerzijds een bepaalde last heeft meegekregen, in de vorm van het verkiezingsprogramma waarop hij zich heeft laten afvaardigen¹⁴, anderzijds ontvangt hij van zijn kiezers een bepaalde machtiging, nl. de volmacht om het programma zo goed mogelijk ten uitvoer te brengen.

Graag sluit ik mij bij deze zienswijze aan, nog eens wijzend op de nauwe band, de solidariteit tussen kiezers en gekozenen. Deze solida-

¹² I. Lipschits: „Partijbestuur en fractie”, in: *Acta Politica*, 1965-1966, pag. 154-171.

¹³ J. Thomassen: „De leden van de Tweede Kamer als vertegenwoordiger van partij en kiezers”, in: *Acta Politica*, 1972, pag. 68.

¹⁴ Hoogerwerf, t.a.p., pag. 117.

riteit zal het moeten zijn, die de verhouding — en dan bedoel ik daarmee niet alleen de juridische, maar ook de feitelijke verhouding — tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden bepaalt.

In deze verhouding past het de vertegenwoordiger zich steeds rekschap te geven van de wensen en ideeën van zijn kiezers. Van de vertegenwoordigden wordt op hun beurt gevraagd de afgevaardigde een redelijke mate van vrijheid te gunnen, zodat deze, in zijn meestal toch al tamelijk onzekere positie¹⁵, de mogelijkheid heeft andere belangen tegen die van zijn kiezers af te wegen. In de eerste plaats kan zijn mandaat (het verkiezingsprogram) niet uitputtend zijn en zal hij in menig geval terug moeten, maar ook mogen vallen op zijn eigen rechtsbewustzijn. De afgevaardigde zal het algemeen belang tegen het partij- of groepsbelang moeten kunnen afwegen; hij zal externe invloeden (partijprogram, oordeel der kiezers) tegen interne factoren (persoonlijke overtuiging en religieuze opvattingen) moeten kunnen afwegen, zonder door zijn kiezers of partij teruggeroepen te worden.

Slaagt een vertegenwoordiger er in zich van zijn gecompliceerde, niet eenvoudige opdracht te kwijten, dan verdient hij het niet alleen aangesproken te worden met „geachte afgevaardigde”, maar dan zal hij ook een door menige vertegenwoordigde geachte afgevaardigde zijn¹⁶.

¹⁵ C. A. Smal: „Onzekerheid in het politieke ambt”, in: *Politiek perspectief*, november-december 1972, pag. 22 e.v.

¹⁶ Hoogerwerf, t.a.p., pag. 118.

Stadsvernieuwing prioriteit nummer één

A. A. M. Jacobs*

Toen de regering op de derde dinsdag van september 1975 te kennen gaf dat de stadsvernieuwing de komende jaren een erg hoge prioriteit zou krijgen, was deze opvatting vooral gebaseerd op het feit dat de Tweede Kamer tijdens het parlementaire jaar 1975-1976 de indiening van een ontwerp-*Wet op de Stadsvernieuwing* tegemoet kon zien. Het is echter de vraag of de prioriteit voor de stadsvernieuwing vooral tot uiting moet komen in de indiening van een wetsontwerp of veel meer gestalte moet krijgen door het daadwerkelijk aanpakken van de stadsvernieuwing, dat wil zeggen verschuiving van de door de afzonderlijke departementen te besteden middelen in de richting van ingrepen in de oude stadswijken en dorpskernen.

Om te kunnen beoordelen of de stadsvernieuwing prioriteit verdient, wordt in dit artikel geprobeerd globaal een inzicht te geven in wat stadsvernieuwing inhoudt, wie daarbij zijn betrokken, wat de noodzaak is van een wet op de stadsvernieuwing en welke juridische en financiële mogelijkheden nu reeds bestaan om woning- en wijkverbetering te kunnen realiseren. Tenslotte wordt de noodzaak van het treffen van voorzieningen met betrekking tot de verslechtering van de leefsituatie in de oude stadswijken geschetst.

WAT IS STADSVERNIEUWING?

In het ontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing, dat op 28 mei jl. als stuk 13924 aan de Kamer is aangeboden, is in artikel 1 gepoogd aan te geven wat wordt verstaan onder stadsvernieuwing, nl. „de stelselmatige inspanning zowel op stede­bouw­kundig als op sociaal, economisch en cultureel gebied, gericht op behoud, herstel en verbetering — zomede indien nodig op herindeling en sanering — van stadskernen en daarbij aansluitende stedelijke gebieden alsmede van andere door dichte bebouwing gekenmerkte centra van maatschappelijk leven”.

Men kan zich moeilijk voorstellen dat de opstellers van deze tekst werkelijk de bedoeling hebben gehad de burgers duidelijk te maken wat stadsvernieuwing precies is. Geprobeerd is in dezelfde definitie

* Drs. Jacobs is waarnemend secretaris en lid van de Commissie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van het Centrum voor Staatkundige Vorming. Hij is als beleidsmedewerker verbonden aan het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (Red.).

aan te geven welke facetten bij stadsvernieuwing een belangrijke rol spelen, welke maatregelen genomen kunnen worden en waar deze maatregelen vooral moeten worden uitgevoerd. De essentie van deze definitie is te lezen in de toelichting bij artikel 1, te weten: stadsvernieuwing is niet alleen een samenstel van technisch-bouwkundige ingrepen, maar vooral ook een maatschappelijk proces — een proces vooral gericht op het voor de mens (weer) leefbaar maken van zijn stad. Kortom, de steden zullen het weer moeten moeten gaan „winnen” van de dorpen. Dat is de kern van het probleem.

Oude stadswijken, met een gebrekkig voorzieningenniveau, noodlijdende winkeliers, slechte en vaak te kleine huizen, gevaarlijke en smalle binnenstraten, en bevolkt met groepen personen die bepaald niet behoren tot de hogere inkomensgroepen en voor een groot gedeelte bestaan uit toevallige passanten zoals studenten, verpleegsters of gastarbeiders, geven een troosteloze indruk. Degenen die het financieel enigszins hebben kunnen opbrengen, zijn vertrokken naar de dorpen in de omgeving. Zij hebben er voor gezorgd dat menig rustig dorpje inmiddels is uitgegroeid tot karakterloze woonakkers, dat veel natuurschoon verloren is gegaan, dat het forenzenverkeer aanleg van snelwegen noodzakelijk maakte en dat er in de oudere steden onleefbare buurten achterbleven.

De toelichting bij punt 133 van het ontwerp-verkiezingsprogram van het CDA zegt hierover: „Hier raken wij een van de weinige beleidsonderdelen waarvoor wij de komende jaren uitbreiding van de voorzieningen beslist nodig achten”.

Uit het bovenstaande mag worden afgeleid dat stadsvernieuwing veel meer is dan de verbetering van woningen, veel meer is dan volkshuisvesting. Behalve de verbetering van de woningen zal de woonomgeving aanpak vergen, zullen er plantsoenen en nieuwe wegen moeten worden aangelegd, rioleringen en andere leidingen vervangen, problemen met betrekking tot het midden- en kleinbedrijf, werkgelegenheid en volksgezondheid moeten worden opgelost, onderwijsachterstanden moeten worden weggewerkt, en er zullen vooral ook welzijnsvoorzieningen (wijk- en buurthuizen, bejaardenzorg, speelvoorzieningen, maatschappelijke dienstverlening, enz.) moeten worden gerealiseerd. Bij dit alles staat de mens centraal. „Een mens die wil wonen, wil leven”¹.

WIE ZIJN ER BIJ BETROKKEN?

De heer *P. van Gemeren* heeft tijdens een inleiding, gehouden op een Confrontatiecollege Stadsvernieuwing te Delft², de volgende stelling geponeerd: „Om tot besluitvorming binnen een organisatiestructuur te komen moeten er partners zijn. Om spraakverwarring te voorkomen

¹ „Naar de Wet op de Stadsvernieuwing”; Staatsuitgeverij, Den Haag; 1974; pag. 42.

² TH Delft, 22 mei 1974.

moet elke partner zijn plaats weten en zijn eigen verantwoordelijkheid kennen. Onderscheiden kan worden tussen:

- huidige en toekomstige gebruikers,
- beleidsvormende en uitvoerende overheidsinstanties,
- huidige en toekomstige eigenaren,
- realiseringsgroepen,
- adviseurs."

In de vorige paragraaf is gesteld dat de mens centraal zal moeten staan in het proces van stadsvernieuwing, maar het is moeilijk aan te geven wie die mens nu eigenlijk is. De heer Van Gemeren heeft daartoe een poging gedaan en stootte daarbij op de kern van een van de problemen van het proces van stadsvernieuwing, nl.: wie zijn bij stadsvernieuwing directe belanghebbenden? Hoewel niet valt te ontkennen dat alle betrokkenen belang hebben bij de verbetering van de leefsituatie in de oude stadswijken, kan niet worden tegengesproken dat er vele belangentegenstellingen tussen groepen mensen te overwinnen zijn alvorens tot een daadwerkelijke aanpak kan worden overgegaan. Daarbij hoeft men alleen al te denken aan de conflicten tussen eigenaren van woningen en huurders, tussen gemeentebesturen die bebouwingsdichten terug willen brengen en de kleinhandelaren die daardoor hun klantenkring nog verder zien verkleinen, of tussen bedrijven die streven naar uitbreiding van de produktie en de overheid die steeds zwaardere (milieu-)eisen stelt. Zonder te pretenderen volledig te zijn in de opsomming geven we hier een nadere aanduiding van de categorieën betrokkenen:

- eigenaren van woningen, winkels, bedrijven en braakliggende terreinen;
- huurders van woningen, winkels of bedrijfspanden;
- eigenaren van toeleveringsbedrijven;
- straatventers;
- schoolbestuurders en onderwijzend personeel;
- kerkbestuurders;
- beheerders van buurthuizen, clubhuizen e.d.;
- opbouwwerkers en clubhuiswerkers;
- werknemers van bedrijven binnen het betreffende gebied.

Bovenstaande personen kunnen vooral worden gerekend tot de eigenaren, huurders en gebruikers van onroerend goed binnen het betrokken gebied. Daarnaast nemen, zoals gezegd, de overheid (vooral de lokale overheid) en de adviseurs een belangrijke plaats in binnen een noodzakelijke organisatiestructuur.

Naast de bepaling van de categorieën betrokkenen is in de stelling van de heer Van Gemeren een tweede accent gelegd, namelijk op de plaats die eenieder in een organisatiestructuur inneemt. In het beperkte kader van dit artikel is het niet mogelijk aan iedere groep van de hier genoemde betrokkenen aandacht te besteden. Toch verdient het aanbeveling bij een drietal groepen een kanttekening te plaatsen.

Bewoners

Op de eerste plaats moet daarbij worden gedacht aan de bewoners, d.w.z. huurders of eigenaar-bewoners in de te vernieuwen gebieden; een eerste plaats overigens die hun ook zou moeten worden toegekend in het overleg om te komen tot het opstellen van vernieuwingsplannen. In de memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 1976 is gesteld³, dat in het beleid van de centrale overheid en ook van vele gemeenten de laatste jaren naar voren is gekomen dat bij de keuze tussen behoud en herstel veel gewicht moet worden toegekend aan de waardering van de betrokken bevolking voor het stads- of dorpsdeel dat in het geding is. Door de coördinerend bewindsman voor de stadsvernieuwing, de staatssecretaris *Schaefer*, is dan ook meermalen opgemerkt dat het juist deze mensen zijn, die bij uitstek deskundig zijn als het gaat om het aanbrengen van verbeteringen aan woning en woonomgeving. Ik wil daarbij opmerken dat dit niet de actiegroepen zijn, die helaas beheerst worden door toevallige en vaak tijdelijke belanghebbenden zoals studenten of beroepsactievoerders, maar vooral de wijkbewoners zelf.

Adviseurs

Wanneer wordt gesproken over de inspraak van de bewoners, dan vraagt direct een tweede categorie betrokkenen de aandacht, en wel de opbouwwerkers of consultants voor stadsvernieuwing⁴. Deze, vaak met subsidie van het departement van CRM aangestelde medewerkers, hebben in eerste instantie tot taak de betreffende bewoners dié vaardigheden bij te brengen die hen in staat stellen de eigen mening en eigen belangen te verwoorden. In de eerste fase van het opbouwproces dient het niet te gaan om de mening van de opbouwwerker maar alleen om de mening van de betrokken bevolking. Door *drs. R. de Groot* is in een artikel in het tijdschrift *Woningraad* ten aanzien van de inspraak het volgende opgemerkt:

- „Het inspreken moet worden geleerd: de kwaliteit van de inbreng wordt beter naarmate het stadsvernieuwingproces in een wijk voortschrijdt;
- de inspraakprojecten moeten kunnen worden overzien; in eerste

³Begroting 1976 van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, par. 2.1.2: „Vernieuwbouw of vervangende nieuwbouw”.

⁴Niet te verwarren met de stadsvernieuwingconsultanten van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

instantie mag de omvang van de projecten niet te groot zijn; naar mate het proces vordert, ziet men steeds meer en kunnen grotere projecten worden aangepakt;

- vertrouwen moet groeien; bewoners willen snel resultaten zien;
- overlegstructuren mogen niet te star zijn.

Tevens blijkt het belangrijk te zijn er voor zorg te dragen dat de inbreng van de individuen niet door een vertegenwoordigersstelsel wordt gefrustreerd: de een komt wat eerder los dan de ander. Alle energie moet worden benut. Frustratie werkt alleen maar verstorend en desintegreerend." ⁵

Nadat de mens om wie het hier gaat zijn gevoelens ten aanzien van wat er in zijn omgeving moet veranderen onder woorden heeft kunnen brengen, ontstaat er een tweede taak voor de opbouwwerker of sociale begeleider, nl. het vertalen van deze gevoelens en verlangens naar de beleidsbeslissers toe. De taak van deze adviseurs is geen andere dan een intermediair te zijn tussen de bewoner en de beleidsbeslisser. Niet de adviseur maar de wijkbewoners staan centraal.

Wat hier gezegd is over de opbouwwerkers, consulents stadsvernieuwing of sociale begeleiders, geldt evenzo voor alle andere adviseurs. Zij functioneren als intermediair, vertaler of begripvormer, allemaal gericht op de verbetering van de woon- en leefsituatie van de bewoners in verouderde woonwijken.

Overheid

Op de derde plaats kan een kanttekening worden geplaatst bij de rol van de beleidsbeslissers, c.q. de overheid. Zowel op rijksniveau alsook — vooral — op gemeentelijk niveau zal zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de mening van de betrokkenen. Er blijven echter nog twee belangrijke taken voor de beleidsbeslissers over, te weten:

1. Zij zullen er voor moeten zorgen dat belangentegenstellingen goed worden afgewogen. Het onder één noemer brengen van de diverse belangen zal vaak betekenen dat aan bepaalde groepen geldelijke tegemoetkomingen moeten worden verstrekt, zodat maatregelen in het belang van het weer leefbaar maken van de wijk kunnen worden genomen. Zij, de gemeentelijke of rijksoverheid, zal de belangen goed moeten inschatten, zodat er geen „slachtoffers” van de operatie overblijven.
2. Zij zullen moeten waken voor de belangen van hen die nog niet behoren tot de rechtstreeks betrokkenen bij de vernieuwingsoperatie. Het gaat niet alleen om de verbetering voor de bewoners van nu, maar ook voor de bewoners van morgen. Er zal voor moeten worden gezorgd dat het eenzijdige bevolkingspatroon in de wijk kan worden doorbroken,

⁵ R. de Groot: „De projectgewijze benadering van de stadsvernieuwing”, in: „Woningraad”, 1974, pag. 337.

dat de wijk weer aantrekkelijk wordt voor alle categorieën van de bevolking, zodat de wijk zijn „wervend” karakter weer terugkrijgt.

Tenslotte nog een opmerking over de samenstelling van overleggroepen om te komen tot verbeteringsplannen. Het is geheel onjuist om bepaalde betrokkenen, als schuldigen aan de ontstane situatie, buiten het overleg te houden, hetgeen in een enkel geval — bijvoorbeeld in Rotterdam — is gebeurd. Het feit dat bijvoorbeeld huiseigenaren onder invloed van de huurontwikkeling in de naoorlogse jaren op bepaalde punten hun plichten tegenover de huurder onvoldoende zijn nagekomen, mag niet inhouden dat deze groep buiten het overleg over de te nemen maatregelen wordt gehouden. De in een conflictmodel tot stand gebrachte oplossingen zijn in de praktijk nimmer optimaal gebleken en zijn niet duurzaam van karakter. De stadsvernieuwende maatregelen zullen door alle betrokkenen moeten worden gedragen, wil de vernieuwing van onze steden ooit een succes worden.

WAAROM EEN WET OP DE STADSVERNIEUWING?

De laatste tijd zijn er in de Nederlandse pers nogal eens vraagtekens gezet achter de noodzaak van een wet op de stadsvernieuwing. In een recent artikel in het *Christelijk Historisch Tijdschrift*⁶ heeft *ir. A. de Koning* gewezen op de mogelijkheden die de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* reeds biedt. Hij vreest dan ook dat een nieuwe wet in eerste instantie vertragend zal gaan werken.

Toch zijn de voorstanders van een nieuwe wet, vaak om uiteenlopende redenen, zeker in de meerderheid. Een van de belangrijkste voorstanders en initieerders van de totstandkoming van een nieuwe wet is de Werkgroep Stedelijke Verkaveling van de *Stichting Instituut voor Bouwrecht*, onder voorzitterschap van *prof. mr. P. de Haan*. In een door de werkgroep uitgebracht rapport is een van de belangrijkste conclusies de volgende: „Het in overwegende mate ontbreken van het directe uitvoeringselement in de thans voor de stadsvernieuwing ter beschikking staande wetgeving is naar het oordeel van de werkgroep een van de belangrijkste oorzaken van het stagneren der activiteiten op het onderhavige gebied. Dit gemis doet zich zowel gevoelen ten aanzien van de planologische grondslag van de stadsvernieuwing, welke thans uitsluitend kan worden gevonden in het bestemmingsplan, als ten aanzien van het uitvoeringsinstrumentarium, dat beperkt is tot de mogelijkheden van aankoop, onteigening en onbewoonbaarverklaring, aanschrijving tot verbetering en stimulering door middel van subsidie”.⁷

In zijn aanbevelingen gaf de werkgroep, die zich voornamelijk met de juridische aspecten van de stadsvernieuwing heeft beziggehouden, ten-

⁶ *Ir. A. de Koning*: „Stadsvernieuwing”, in: *Christelijk Historisch Tijdschrift*, 1976, nr. 2 (april).

⁷ „Hoofdlijnen van een Wet op de Stadsvernieuwing”; uitg. Kluwer/Samsom, Deventer/Alphen a/d Rijn; 1971; pag. 113.

slotte de volgende overweging aan de toenmalige verantwoordelijke bewindsman, staatssecretaris *Buck* (KVP), mee: „Op grond van haar onderzoek is de werkgroep tot de slotsom gekomen dat de wetgever zich op korte termijn dient te bezinnen op de vraag of een wet op de stadsvernieuwing in de door haar aangegeven zin noodzakelijk is, dan wel kan worden volstaan met beperkte wetgevende maatregelen op dit gebied. De werkgroep is van mening dat ten deze thans voldoende voorbereidend onderzoek is verricht om een beantwoording op deze vraag mogelijk te maken. Ingeval de keus mocht vallen op een speciale stadsvernieuwingswet, lijkt de spoedige instelling van een departementale of interdepartementale commissie te behoren tot de onmiddellijk te realiseren mogelijkheden”.⁸

Mede naar aanleiding van dit rapport⁹ werd door staatssecretaris *Buck* op 27 april 1972 de *Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing* (WARS) ingesteld, aanvankelijk onder voorzitterschap van *prof. mr. J. Wessel*. Het rapport van deze werkgroep, met de nota van aanbieding van de regering, is op 31 januari 1974 aan de Tweede Kamer aangeboden (stuk 12790) in de vorm van een concept-wetsontwerp met toelichting. Het is prijzenswaardig te noemen dat de huidige PvdA-staatssecretaris *Schaefer* op de door christen-democraten ingeslagen weg is voortgegaan en dat hij, na een uitvoerige inspraakperiode met betrekking tot het WARS-ontwerp, uiteindelijk op 28 mei jl. een ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing het licht heeft doen zien.

Naast de juridische argumenten kunnen nog andere redenen worden opgesomd waarom een wet op de stadsvernieuwing een bittere noodzaak is. Door *drs. D. Hamersma* is in de *Woningraad* daarover het volgende opgemerkt: „Het is van belang te constateren dat stadsvernieuwing niet alleen juridische en planologische problemen oproept en dat er ook niet alleen fysiek-technische aspecten zijn. Stadsvernieuwing is een maatschappelijk vraagstuk waar, naast grote achterstanden in de beschikking van vooral lagere inkomens over redelijke woonkwaliteiten, ook achterstanden toe behoren in de beschikking over voorzieningen op onderwijsterrein, op medisch en sociaal-cultureel gebied. Die achterstanden moeten worden opgelost in een situatie vol conflicterende belangen.”¹⁰ De heer *Hamersma* vroeg in zijn artikel vooral aandacht voor de maatschappelijke aspecten bij de stadsvernieuwing — aspecten die in de bestaande juridische regelingen onvoldoende naar voren komen.

⁸ *Ib.*, pag. 118.

⁹ Andere rapporten die inmiddels verschenen, zijn de volgende:

a) het eerste rapport van de commissie ter bestudering van de financiële consequenties van stadsreconstructie en sanering, 21 juli 1976;

b) het advies van de RAKO over bestuurlijke en planologische aspecten van de stadsvernieuwing, 6 augustus 1971;

c) het rapport van de Werkgroep Projectontwikkeling (NIROV en VNG), uitg. Samsom, Alphen a/d Rijn, 1971.

¹⁰ *D. Hamersma*: „Enkele beschouwingen over de wet op de stadsvernieuwing”, in: „Woningraad”, 1974, pag. 328.

Aan het bovenstaande kan nog worden toegevoegd dat het bijzondere karakter van de ingrepen, o.a. doordat er een „zittende bevolking” is met een eigen sociale structuur, het gewenst maakt dat er een nieuw kader komt waarin de inspraak, „samenspraak”, van *alle* betrokkenen is gewaarborgd.

Tenslotte kan tot eenieder die opmerkt dat de Woningwet, de Onteigningswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Monumentenwet, de Huurwet enz. reeds voldoende instrumenten in zich bergen om stadsvernieuwing te realiseren, worden gezegd dat zij niet helemaal ongelijk hebben, maar dat juist het feit dat stadsvernieuwing prioriteit nummer één is, schreeuwt om een wet die alle mogelijkheden om dit eigentijdse probleem op te lossen bijeenbrengt en aanscherpt om de noodzakelijk te nemen maatregelen mogelijk te maken.

HUIDIGE MOGELIJKHEDEN

Per 1 januari 1975 bedroeg de totale woningvoorraad in Nederland ongeveer 4.313.000 woningen, waarvan er 2.512.391¹¹ na de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd. De vooroorlogse woningvoorraad bedraagt op dit moment dus nagenoeg 1,8 miljoen woningen. Als we er van uitgaan dat de gemiddelde bezettingsgraad van deze woningen ongeveer 3 is (hetgeen voor deze categorie woningen beslist aan de lage kant genoemd mag worden), betekent dit dat ongeveer 5,4 miljoen ingezetenen in een vooroorlogse woning gehuisvest zijn. Het zou natuurlijk tekort doen aan het na de oorlog gevoerde beleid als zou worden aangenomen dat al deze woningen niet voldoen aan de huidige eisen van woonbaarheid. Een aantal woningen is reeds verbeterd, andere zijn door de eigenaar-bewoner of huurder regelmatig aangepast, weer andere zijn ten tijde van de bouw van een dusdanig kwaliteits- en geriefsniveau voorzien dat verbetering nog niet noodzakelijk is. Hoewel exacte cijfers over de kwaliteit van de vooroorlogse woningvoorraad nog ontbreken, mag toch worden aangenomen dat de komende tien à vijftien jaar 800.000 à 1 miljoen woningen vervangen of verbeterd moeten worden. (Ongeveer 3 miljoen mensen kunnen daardoor in een vrij korte periode weer beschikken over een „goede” woning).¹²

Moeten de daarvoor verantwoordelijke bestuurders nu wachten op een wet op de stadsvernieuwing voordat adequaat iets aan de bestaande situatie kan worden veranderd? Hierop is slechts één antwoord mogelijk: nee.

Herhaaldelijk kan men in kranten en tijdschriften lezen dat het ontbeken van zo'n wet de schuld is van het feit dat vele gemeenten hun inwoners

¹¹ „Enige gegevens over de woningbouw”; ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1975.

¹² In het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid over de ontwikkeling van de bouwbehoefte en de werkgelegenheid in de bouw worden tot het jaar 2000 471.000 à 523.000 vervangingen geraamd en tot 1990 ca. 860.000 gesubsidieerde woningverbeteringen (inclusief naoorlogse woningen).

in huizen laten zitten van een onvoldoende kwaliteit, in een woonomgeving die gevaar oplevert voor gebruikers en omwonenden en die een mensonwaardig voorzieningenniveau heeft. Hoewel men de gemeente Groningen bepaald niet kan verwijten dat er geen actief beleid wordt gevoerd ten aanzien van de stadsvernieuwing, citeren we de Groningse PvdA-wethouder *Max van den Berg*: „Als dit kabinet er niet in slaagt het verder te brengen dan aanzetten tot en voorlichtingscampagnes over de stadsvernieuwing, dan wordt de bevolking van de binnensteden de afgrond in gejaagd. We kunnen niet eens nog twee jaar wachten tot de Wet op de Stadsvernieuwing er eindelijk eens komt. Er moeten tussentijdse financiële regelingen komen, en zo niet, dan moeten de gemeenten nee zeggen. Ook nee tegen staatssecretaris Schaefer, hoezeer ik hem ook bewonder.”¹³

Het is ons niet bekend of de heer Van den Berg inmiddels nee heeft gezegd tegen zijn partijgenoot Schaefer, wel is het een feit dat er nu twee jaar later, nog geen wet is en dat niet verwacht mag worden dat een dergelijke wet vóór 1 januari 1978 van kracht zal worden. Het is echter te hopen dat de gemeenten de raad van de heer Van den Berg niet opvolgen en geen nee zeggen tegen verbetering van de woon- en leef-situatie in de oude wijken. We kunnen ons moeilijk voorstellen dat de verantwoordelijke bestuurders hun kiezers die wonen in huizen zonder bijvoorbeeld was- of douchegelegenheid of zonder toilet met waterspoeling, recht in de ogen durven kijken en zeggen dat zij zich in het „algemeen belang” verschuilen achter het ontbreken van een wet. Op één punt moet degenen die zeggen dat een nieuwe wet overbodig is, gelijk worden gegeven. Het is zonder meer juist dat reeds nu vele initiatieven genomen kunnen worden; men kan woningen verbeteren, groen- en speelvoorzieningen aanleggen, wijk- en buurthuizen tot stand brengen, enz. Basis voor de stadsvernieuwing zal ook onder de nieuwe wet *vrijwilligheid* moeten zijn. Inspraak moet samenspraak zijn en men moet tolerant zijn tegenover zijn omgeving. Het ingrijpen via wettelijke maatregelen is slechts als laatste redmiddel geoorloofd. In het wetsontwerp-Stadsvernieuwing is ook enige nadruk gelegd op het aanvullende karakter van de wet, aanvullend op datgene wat er al is. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het juridische instrumentarium en het financiële kader.

Juridische en financiële mogelijkheden

Over het bestaande juridische kader zegt de algemene toelichting bij het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing het volgende: „In de gevallen waarin van stadsvernieuwing sprake is, zal men dan ook in de toekomst allereerst moeten grijpen naar middelen die de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* en de *Woningwet* reeds bieden, in het bijzonder

¹³ Verslag in de Volkskrant, 25 oktober 1974, over de Noordelijke Volkshuisvestingsdag te Drachten.

wanneer het gaat om maatregelen die niet bijzonder dringend, kostbaar en ingrijpend van aard zijn. De genoemde wetten bevatten daartoe immers alles: een mogelijkheid tot het vastleggen van gedetailleerde bestemmingen en tot het uitvaardigen van gebruiksvoorschriften, de basis voor eventuele onteigening, de mogelijkheid om woningen en andere gebouwen te verbeteren of te doen afbreken, etc. Tenslotte verschaffen zij beide een grondslag voor het verlenen van geldelijke steun door het Rijk." ¹⁴

Aan deze opsomming kunnen nog worden toegevoegd de onteigeningswetgeving, waaraan de laatste jaren nieuwe onteigeningsgronden zijn toegevoegd, en de *Monumentenwet*, die mogelijkheden biedt om monumenten en waardevolle stads- en dorpsgezichten te beschermen.

Voor een uitgebreide beschrijving van de financiële mogelijkheden om ingrepen met betrekking tot verbetering van het woon- en leefklimaat in de oude stadswijken te realiseren, kunnen we hier volstaan met een verwijzing naar het boekje „*Vernieuwde stad*” ¹⁵. In het algemeen kan worden gesteld dat er subsidiemogelijkheden zijn voor de verbetering van woningwet- dan wel particuliere woningen, aankoop en kaalslag van slechte woningen, de bouw van (vervangende) nieuwbouwwoningen, verbetering van de woonomgeving, verplaatsing van „hinderlijke” bedrijven, aanleg van nieuwe wegen, het creëren van speelstraten, uitbreiding van de sociaal-culturele voorzieningen, en voor verbetering van de infrastructuur. Voor de individuele bewoner van een betrokken wijk bestaan er, in samenhang met de subsidiemogelijkheden voor bovenstaande ingrepen, steunmaatregelen met betrekking tot de (tijdelijke) verhuis- en herinrichtingskosten, gewenning aan een huursprong en de problemen van in moeilijkheden gekomen middenstanders. Daarnaast is de individuele huursubsidieregeling ook van toepassing op de (verbeterde) huurwoningen in de stadsvernieuwingsgebieden. Tevens bestaat voor de gemeente de mogelijkheid garanties te verstrekken op leningen van particulieren ten behoeve van de verbetering van woningen, zonder dat de gemeente zelf het risico hoeft te dragen.

In het besef dat het huidige instrumentarium nog niet optimaal is te noemen, zijn er inmiddels nieuwe initiatieven genomen. Aan de Tweede Kamer is aangeboden het wetsontwerp *Huurprijzen verbeterde woningen* (stuk 13836), dat voor de minister van Volkshuisvesting de mogelijkheid inhoudt om voor de verbeterde woningen een nieuwe huurprijs vast te stellen. Eveneens is aan de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de *Woningwet* ¹⁶ aangeboden, waardoor het voor gemeenten mogelijk wordt eigenaren van woningen te verplichten voorzieningen aan te brengen ter verbetering van de woningen, verdergaand dan thans reeds mogelijk is krachtens artikel 25 van de *Woningwet*.

¹⁴ Ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing; Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 924; pag. 46.

¹⁵ Staatsuitgeverij, Den Haag; 1975 (gewijzigde herdruk).

¹⁶ Aanschrijvingen tot woningverbetering; Kamerstuk 13 835.

Of het inmiddels aan de Kamer aangeboden wetsontwerp-*Voorkeursrecht* een bijdrage zal kunnen leveren aan de totstandkoming van vernieuwingsplannen, is afhankelijk van de vergoedingsgrondslag die wordt gekozen. Het is te betreuren dat in het ontwerp tot wijziging van de *Onteigeningswet* als grondslag is gekozen de gebruikswaarde, een uitgangspunt waarover het laatste woord nog niet is gezegd en geschreven. Een vergoedingsgrondslag op basis van de huidige *Onteigeningswet* had in ieder geval de behandeling van het wetsontwerp vergemakkelijkt en de gemeenten bij de uitvoering van stadsvernieuwingsplannen een instrument gegeven om de noodzakelijke vernieuwingen in bepaalde gevallen sneller te kunnen realiseren.

Als aanvulling op het financiële kader kan op korte termijn een regeling worden verwacht die het mogelijk maakt bij het uitvoeren van verbeteringsplannen contactpersonen aan te stellen voor de begeleiding van de individuele bewoners.

Uit het bovenstaande mag worden afgeleid dat het voorhanden zijnde instrumentarium geen enkel excuus biedt aan de verantwoordelijke bestuurders om de vernieuwing van steden en dorpen niet daadwerkelijk ter hand te nemen.

STADSVERNIEUWING HOOFDZAAK

In de *Nota Huur- en subsidiebeleid 1974*¹⁷ is het begrip *merit-good* voor het wonen geïntroduceerd. De betekenis die de bewindslieden daaraan toekennen, houdt in dat de woonomstandigheden van de enkeling de belangen van de gemeenschap raken. Afgezien van de vraag of het begrip *merit-good* hier wel juist is, mag worden gesteld dat de christen-democraten het met dit uitgangspunt eens zijn. Het is een algemeen belang, dat iedere ingezetene goed gehuisvest is. In het ontwerp-program van het CDA voor de komende verkiezingen is dan ook in punt 45 te lezen: „Voorop staat de zorg voor een goede en betaalbare huisvesting voor de minst draagkrachtigen en voor gehandicapten. Bijzondere zorg ook voor de alleenstaanden en buitenlandse werknemers en hun gezinnen”.

Dat de vernieuwing van de binnensteden een van de belangrijkste objecten is om het recht op een goede huisvesting te realiseren is duidelijk. Dat goed wonen c.q. stadsvernieuwing méér is dan alleen een goed huis, is in het begin van dit artikel reeds betoogd. Toch mag worden gesteld dat goed wonen wel begint bij een woning die voldoet aan de eisen van deze tijd.

Een goede woonkwaliteit is voor een groot gedeelte van de huidige woningvoorraad slechts te realiseren door ingrepen in de bestaande situatie. Dit kan gebeuren door middel van renovatie of verbetering van de woning, maar het mag niet worden ontkend dat ook *sloop* het

¹⁷ Tweede Kamer, zitting 1973-1974, stuk 13 025; Staatsuitgeverij, Den Haag, 1974.

lot zal zijn van vele oude woningen. Het is dan ook te betreuren dat juist sloop van oude woningen mét vervanging ter plaatse of elders in de steden, de laatste jaren sterk is teruggelopen.

Hoewel men in het begin van de jaren '70 algemeen van mening was dat er te weinig woningen werden afgebroken, hetgeen te verklaren is uit de toenmalige kwantitatieve woningnood, is in de jaren daarna onder invloed van het nieuwe beleid het aantal sloopgevallen nog gedaald. De totale aantallen woningonttrekkingen in de jaren 1970-1974 waren als volgt ¹⁸:

1970	18.553
1971	18.590
1972	16.641
1973	15.321
1974	17.079

Wegens het in de laatste jaren gevoerde beleid is sloop van woningen vrijwel uit den boze. Hoewel sommige beslissingen ten aanzien van sloop in het verleden wel wat erg snel, over de hoofden van de direct betrokkenen heen, zijn genomen, is nu het gevaar aanwezig dat te weinig slechte woningen worden geamoveerd en vele bewoners in een geheel uitzichtloze situatie terechtkomen. De toestand van de woningvoorraad eist, dat er naast een omvangrijk verbeteringsprogramma eveneens een omvangrijk sloopprogramma wordt opgesteld. Het thans gevoerde beleid houdt het gevaar in, dat men zich concentreert op verbetering van slechte woningen, waardoor de verbetering van matige en goed verbeterbare woningen te veel naar de achtergrond wordt gedrongen.

Het *betrekken van de bewoners* bij het vinden van een goede oplossing voor hun woonsituatie eist van de inspraakdeskundigen, dat zij hun geen „onmogelijke” oplossingen voorschotelen. Uitgangspunt tijdens de overlegperiode behoort niet te zijn verbetering van de woning, maar het verkrijgen van een goede woning, hetgeen ook sloop en nieuwbouw kan inhouden. In dit laatste geval is het goed de bewoners te laten zien wat de nieuwe situatie zou kunnen zijn. Het is mogelijk zowel een verbeterde woning als voorbeeld te tonen alsook een vervangende nieuwbouwwoning. Op een dergelijke wijze kan snel een oplossing worden geboden aan hen die leven in een situatie die achterblijft bij datgene wat thans als minimum mag worden beschouwd.

Omvangrijke verbeterings- en sloopprogramma's hebben als belangrijk nevenaspect de positieve bijdrage die de uitvoering ervan levert aan de *werkgelegenheid* in de bouw. Nu de behoefte aan nieuwbouwwo-

¹⁸ „De ontwikkeling van de bouwbehoefte en de werkgelegenheid in de bouw; peiljaren 1980 - 1990 - 2000”; rapport van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (Kamerstuk 13 764), pag. 146.

ningen lijkt af te nemen, kan de stadsvernieuwing in belangrijke mate bijdragen tot de opvang van de werkloze bouwvakkers uit de nieuwbouw. Ook uit dien hoofde mag de stadsvernieuwing als een prioriteit worden gezien, zonder dat de vrees hoeft te bestaan dat enige vergelijking met werkverschaffing aan de orde komt.

Om een vergeefs beroep van een bewoner op het realiseren van zijn recht op een goede woning te voorkomen is het noodzakelijk dat er voldoende *financiële middelen* beschikbaar zijn. Stadsvernieuwing zal in de nabije toekomst vele miljarden guldens eisen. Erkenning van het recht op een goede woning c.q. verbetering van de leefsituatie vraagt een duidelijke prioriteitenstelling, die tot uitdrukking moet komen in de begrotingen van de diverse bij de stadsvernieuwing betrokken departementen. Stadsvernieuwing als hoofdzaak betekent geen toename van de rijksuitgaven maar een duidelijke verschuiving van de overheidsbestedingen in de richting van de verbetering van dorpen en steden. Alleen dan is de verklaring van de regering in de troonrede van 1975 geloofwaardig te noemen. Tegen deze achtergrond zullen de christendemocratische Kamerleden de begrotingen voor de komende jaren vooral moeten beoordelen.

SAMENVATTING

De voorgenomen aanbieding van een ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing was een van de belangrijke redenen waarom de regering in september 1975 prioriteit aan de stadsvernieuwing toekende. In het voorgaande hebben wij geprobeerd aan te geven waarom het inderdaad goed is in het regeringsbeleid een sterk accent op de vernieuwing van steden en dorpen te leggen. De leefsituatie van enkele miljoenen Nederlanders is nog onvoldoende te noemen. Hoewel de nadruk bij de verbeteringssituaties op verbetering of vervanging van woningen ligt, zijn eveneens maatregelen op sociaal, economisch en cultureel gebied noodzakelijk. Over het antwoord op de vraag welke maatregelen getroffen dienen te worden, zal men in de eerste plaats de wijkbewoners moeten horen. Aangezien zij weliswaar vaak uitermate deskundig zijn maar hun niet is geleerd „in te spreken”, wordt de hulp ingeroepen van ter zake kundige derden. De taak van deze deskundigen in het stadsvernieuwingproces is die van intermediair tussen wijkbewoner en beslisser. Niet zijn of haar mening dient centraal te staan, maar die van de bewoners. De taak van de overheid is, naast het afwegen van de diverse belangen, te waken voor de belangen van hen die in de toekomst de wijk zullen gaan bewonen. Aangezien vrijwilligheid de belangrijkste basis is waarop de vernieuwing van de oude stadswijken kan worden gerealiseerd, is het van groot belang dat alle betrokkenen bij het noodzakelijke overleg worden vertegenwoordigd.

In dit artikel is betoogd dat een van de belangrijkste redenen waarom het noodzakelijk is steun te geven aan het initiatief van de regering om

te komen met een wetsontwerp-Stadsvernieuwing — een noodzaak die door enkelen wordt betwijfeld —, is gelegen in het veelzijdige karakter van de stadsvernieuwingsoperatie. Vele juridische elementen zijn verspreid over diverse wetten, zoals de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Ontheeningswet of de Monumentenwet. Daarnaast raken de ingrepen direct de bewoners, zodat inspraak of samenspraak moet worden gewaarborgd. Een aparte wet op de stadsvernieuwing vestigt tevens de aandacht op het eigentijdse karakter van het probleem van de verouderde steden.

Het is echter niet zo, dat men met het huidige instrumentarium geen maatregelen ter verbetering van het woon- en leefklimaat kan nemen. Zowel juridisch als financieel is er voor de verantwoordelijke bestuurders een rijke schakering van oplossingen aanwezig, zodat niemand zijn verantwoordelijkheden hoeft te ontlopen.

Prioriteit voor stadsvernieuwing impliceert niet alleen omvangrijke verbeteringsprogramma's, maar evenzo omvangrijke sloopprogramma's. Laatstgenoemde oplossing is helaas door het in de afgelopen jaren gevoerde rijksbeleid enigszins op de achtergrond geraakt. De stadsvernieuwing kan eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van de werkgelegenheidsproblemen in de bouwnijverheid. Ook om die reden is stadsvernieuwing een noodzaak.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de prioriteitenstelling voor de stadsvernieuwing tot uitdrukking moet komen in een verschuiving in de besteding van de rijksmiddelen in de richting van maatregelen ter verbetering van de woon- en leefst situatie in de stads- en dorpskernen. Alleen dan kan men hulp bieden aan de bewoner van een slechte woning die zijn recht op een goede en betaalbare huisvesting tracht te realiseren.

In september 1976, bij de presentatie van de rijksbegroting 1977, kan worden beoordeeld welke waarde we moeten toekennen aan de uitspraak van de regering ten aanzien van de prioriteit voor de stadsvernieuwing.

Het „rapport van Rome”, een kritische terugblik*

A. J. Ahsmann**

In augustus 1971 werd het Nederlandse publiek voor het eerst ingelicht over de komende ondergang van de mensheid, zoals die was uitgerekend door de Amerikaanse professoren *Forrester* en *Meadows* van het *Massachusetts Institute of Technology*, samen met een reuzecomputer. De berichten hierover waren nogal vaag — het precieze van de rekenwijze en uitkomsten heeft nog heel lang op zich laten wachten — maar tegelijk heel stellig: binnen een jaar of dertig zou de mensheid een overweldigende ramp overkomen als gevolg van vervuiling in conjunctie met het opraken van landbouwgrond, grondstoffen, energie en zoet water. Gesuggereerd werd dat de ramp wel zo'n beetje het einde betekende van de Westerse wereld, zo niet van de mensheid.

Opmerkelijk genoeg waren er nogal wat mensen die al op de eerste vage berichten reageerden met een gretigheid alsof zij hier lang naar hadden uitgekeken. Het nieuws appelleerde kennelijk hevig aan reeds bestaande gevoelens van onvrede. Deze gretigheid van aanvaarding is ongeveer een half jaar later met meedogenloze scherpte te kijk gezet door een uniek — radicaal afwijzend — redactioneel artikel in *The Economist*¹, dat bekwaam op alle gevoelige tenen ging staan in een tijd dat het onheilsrapport, althans in Nederland, diepe indruk maakte. Dit artikel, hoewel in zijn tijd nogal pedant, moet achteraf gezien toch wel een prestatie genoemd worden; zóveel inzicht in de strijdvrage vertoonde het in een periode dat dit inzicht schaars was.

Nu eerst terug naar augustus 1971, toen er bij de eerste berichten onmiddellijk verschil van mening ontstond tussen hen die aan de vage berichten direct geloof schonken, en de ongelovigen. De strijd was ongelijk. De ongelovigen in ons land, zoals *dr. Fred L. Polak*, hadden eigenlijk maar één goed aansprekend argument om te oordelen dat het zo'n vaart wel niet zou lopen: de wetenschap dat de ondergang al vele, vele malen eerder was aangezegd, al sinds mensenheugenis. De meeste ongelovigen beseften dat je moeilijk een rapport kunt be-

* In Politiek perspectief is de afgelopen jaren al vaker aandacht geschonken aan het (eerste) rapport van de Club van Rome; zie onder meer het themanummer over het milieu, september-oktober 1974. Uiteraard is kritiek op dat rapport mogelijk; ook daarvoor willen wij ruimte bieden. (Red.).

**De heer Ahsmann, te Utrecht, is publicist en leraar scheikunde. Hij heeft diverse artikelen gepubliceerd in dagbladen en tijdschriften. (Red.).

¹ *The Economist*, 11 maart 1972, pag. 20; het artikel was geschreven door Norman Macrae.

strijden dat je nog niet hebt kunnen bestuderen, en hielden hun mond. En zo hadden de onheilsprofeten lange tijd vrij spel. *Prof. P. M. E. M. van der Grinten* bereikte de publiciteit met enkele aanmerkingen op de door de Amerikanen gevolgde methode; maar deze betroffen vooral de gevoeligheid van het wiskundige model en het werken met gemiddelden. Deze kritiek was weliswaar al ernstig genoeg, maar zij raakte niet aan de fundamentele ongerijmdheid van een onheilsvoorspelling als *conclusie* van zichtbare beperkingen², en ook de verwerpelijkheid van de gebezigde soort van argumentatie ontsnapte aan de kritiek.

Een sfeer van er-komen-grote-dingen werd opgebouwd uit de geestdrift van de gereede aanhangers en uit de spanning van het politieke avontuur. En natuurlijk ook uit de euforie van iedere prille partijvorming, de euforie van de Gideonsbende. Enkele gevestigde partijen en stromingen, vooral midden-links, verbonden hun identiteit op gewaagde wijze aan de filosofie van de „eindige aarde” (D'66, PPR, *Mansholt*). Dit hielp een goede basis vormen binnen ons land, waarop uiteindelijk het eerste rapport van de Club van Rome waardig onder ons kon komen, zeven maanden later, in maart 1972. Het was *ex ante* onaantastbaar, een evangelie, voor sommigen zeker wel een blijde boodschap. In het bij intellectuelen zeer invloedrijke *NRC-Handelsblad* werd vanaf het begin eerbiedige aandacht geschonken aan de berichtgeving rondom, en voorafgaande aan de epifanie van het rapport; daarnaast werd in de opiniesector van dit blad positief tot zeer krachtig *pro* stelling genomen. Dat laatste, alleen al vóór de verschijningsdatum, in ongeveer *dertig* artikelen; in negatieve zin niet eenmaal. De NOS-TV maakte en vertoonde een suggestieve documentaire zonder enige zweem van voorbehoud of twijfel met betrekking tot het rapport, en ook vrijwel de gehele Nederlandse pers volgde deze lijn min of meer.

Een haar in de soep

Zeven maanden lang, tot aan de publikatie, had de burger hiertegen uiteraard geen enkel verweer. Toen kwam het rapport als zakuitgave uit onder de titel „*De grenzen aan de groei*”, en het raásde in een dusdanig tempo de boekwinkels uit, dat het ondanks de speciale lage prijs nog een winstgevende zaak werd. In een jaar tijd werden bijna een kwart miljoen exemplaren uitgebracht, zodat men wel kan zeggen dat de publiciteitsdruk van de voorstanders een doorslaand succes had opgeleverd.

Lezing van het rapport overtuigde de meeste twijfelaars en bracht de ongelovigen aan het wankelen. Het bleek overrompelend van overredingskracht, goed leesbaar en... uiterst leep in elkaar gestoken; alleen scherp kritisch, vergelijkend en analyserend lezen onthulde dat het met gespleten tong sprak. Zo spreekt het rapport enkele malen

² Zie hiervoor het artikel „De groei van de grenzen” van de schrijver in *Intermediair*, 4 oktober 1974, pag. 29.

met groot vertoon van redelijkheid over de onvolledigheid van het wiskundig model en de onzekerheid die daaruit voortvloeit ten aanzien van de conclusie, maar evengoed wordt de lezer op talloze andere plaatsen krachtig geprest tot die zelfde conclusie, nl. dat de groei van wereldbevolking en wereldeconomie onverwijld en drastisch moet worden afgeremd. Het gevolg was dat men de voorstanders het ene ogenblik kon horen aanvoeren, dat men de conclusie van het rapport wel moest aanvaarden omdat het zo betrouwbaar was, en het andere ogenblik, dat het zo betrouwbaar was omdat het zijn eigen onzekerheid zo eerlijk erkende.

Zoiets kan natuurlijk niet; een dergelijke wisseltruc-techniek, ingebouwd in het rapport, maakt dit kwetsbaar voor een ernstige beschuldiging van tendentieuze opzet. Bij iedere beschuldiging geldt, dat men niet in de ziel van de beschuldigde kan kijken. Dit verhindert echter niet, dat men met alle verschuldigde respect aan de persoon, toch van de daad mag stellen — mits op goede gronden — dat deze daad volstrekt onverklaarbaar is, tenzij bij aannahme van verwerpelijke motieven. Wij zullen daarom deze beschuldiging met nog een aantal argumenten ondersteunen. Het gaat er om de ogen te openen van diegenen die, geïmponeerd door de wetenschappelijke entourage van het rapport en het wetenschappelijk air dat de auteurs aannemen, nog steeds geloven dat er toch wel iets van waar moet zijn. Zij kunnen niet begrijpen hoe zoiets anders gepubliceerd had kunnen worden. Dat is ook niet te begrijpen, tenzij men de mogelijkheid onder ogen ziet van bewuste misleiding; met andere woorden ons is een rad voor ogen gedraaid!

Al te gek

Vertoon van redelijkheid, ten einde een onredelijke conclusie door te drukken, speelt in het rapport herhaaldelijk een grote rol. In hoofdstuk II, in de paragraaf onder het hoofd „Voedsel”³, wordt eerst betoogd dat de agrarische voedselproductie dicht bij de grens van het mogelijke ligt, en daarna wordt de mogelijkheid van synthetische voedselproductie afgedaan met de opmerking, dat deze alsnog in hoofdstuk IV zal worden behandeld (hetgeen niet gebeurt) en dat een dergelijke technologische innovatie in ieder geval een zware belasting voor de wereldeconomie zal betekenen. Na deze rustige, zeer redelijk lijkende voorlopige afhandeling wordt de genoemde mogelijkheid verder ook rustig genegeerd.

Op krasse, ja goedkope wijze wordt deze overredingstactiek gehanteerd met betrekking tot de grondstoffen. Het vertoon van grote redelijkheid neemt hier de vorm aan van de kunst van de marktkoopman, die de prijs veel te hoog inzet en dan door een reeks verlagingen de toehoorder suggereert dat deze een koopje kan weghalen. Het eerste

³ Dennis Meadows e.a.: „De grenzen aan de groei — rapport van de Club van Rome”; uitg. Het Spectrum (Aula-reeks, nr. 500), Utrecht/Antwerpen; 1972.

„bod" van Meadows is een tabel van zgn. *bekende voorraden* van grond- en hulpstoffen. Dit is een bedrieglijke argumentatie. De grootte van de bekende voorraden houdt geen enkel verband met de absolute overvloedigheid, maar is een functie van de exploratie-activiteit en dus van de reële behoeften en enkele externe, zoals politieke factoren. Deze cijfers horen hier niet thuis; Meadows evenwel maakt er doelbewust gebruik van als achtergrond van zijn concessies: hij neemt voor de computer aan dat er in 1970 een voorraad is, gelijk aan 250 maal het jaarverbruik en zegt (eind hfdst. III): „De kolom voor de statische indexreserve uit hfdst. II laat zien dat dit inderdaad een optimistische aanname is". Dit is onaanvaardbaar; de kolom bewijst niets en Meadows c.s. moeten dit geweten hebben. Het behoort tot het ABC van de grondstoffen-economie.

Wij zijn er nog niet. Aan Meadow's redelijkheid zijn geen grenzen. Hij wil zelfs „nòg optimistischer zijn en aannemen, dat nieuwe ontdekkingen en technologische vorderingen de economisch beschikbare hoeveelheden grond- en hulpstoffen kunnen verdubbelen". Het resultaat is nog steeds een sombere toekomst. En nog is Meadows' toegeeflijkheid niet uitgeput: hij wil nu zelfs aanemen dat het verbruik van minerale grondstoffen nog eens met de helft kan worden teruggebracht, een veronderstelling die hij (al zegt hij 't zelf) „uiteraard meer optimistisch dan realistisch" noemt (hfdst. III) en later „zelfs de meest optimistische schatting" (hfdst. IV). Omwille van de toetsing kunnen wij de laatste concessie gelijk stellen aan een verviervoudiging van de eerste aanname, dus met een aanname van een grondstoffenreserve van 1000 maal het huidige jaarverbruik. Hier zwicht de laatste weifelaar en koopt hij... een kat in de zak. *Lindbeck*⁴, *Herman Kahn*, *Herrera*⁵, *Beckerman*⁶, *Nordhaus*⁶ en anderen hebben er op gewezen dat 1 tot 100 miljoen maal het huidige jaarverbruik dichter bij de waarheid ligt, en Meadows is met zijn „optimistische" schatting dus nog altijd minstens een 1000 maal te laag. Maar een op dit gebied ondeskundige lezer raakt wel onder de indruk.

Ook op het gebied van de potentiële voedselproductie prijst Meadows zijn eigen standpunt aan als optimistisch. Hij wil aannemen (hfdst. IV) dat rond het jaar 2000 de technologie de voedselproductie „opdrijft tot de onvoorstelbare hoogte" van vier maal de huidige. Met deze herculische inspanning is zijn voorstellingsvermogen dan echter wel uitgeput. Anderzijds is bekend, dat *prof. H. Linnemann* uit Amsterdam een uitgebreide studie heeft geleid (ook voor de Club van Rome) die vorig jaar is afgesloten⁷. Een van de conclusies hiervan luidde, dat reeds nú en

⁴ Assar Lindbeck: „De onzekere toekomst", vertaling uit het Zweeds, in: Internationale Samenwerking (maandblad van het Directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken), 12 februari 1975, pag. 39 e.v.

⁵ Zie hierover prof. O. Rademaker in: Economisch Statistische Berichten, pag. 136 e.v.

⁶ Zie de voetnoten bij het artikel van Lindbeck.

⁷ Zie hierover prof. dr. J. de Hoogh: „Kan Moira Demeter van dienst zijn?", in: Intermediair, 7 mei 1976, pag. 1.

niet eerst in het jaar 2000, met de methoden van nú, de potentiële voedselproductie van de aarde 25 maal de huidige productie is. Het verschil is wel erg groot.

Onheil tegen elke prijs

Bij het verwerken van de zojuist beschreven ongerijmdheden heeft de kritische lezer van het rapport meer en meer het gevoel gekregen, dat Meadows er eigenlijk wel veel aan gelegen moet zijn geweest onheil te kunnen voorspellen. Dit gevoel krijgt verder voedsel door een groot aantal vrijheden die Meadows zich, wetenschappelijk gezien, veroorlooft, zoals zijn aanname aangaande de onvermijdelijkeheid van erosie en van toenemende vervuiling, en de aanname van ondraaglijke kosten van innovatie op het gebied van voedselproductie, milieubescherming en grondstoffenwinning. Deze en soortgelijke aannamen zijn buitengewoon *gratuit* en in het geheel niet in overeenstemming met historische tendensen. Maar zij zijn allemaal zo in het pessimistische gekozen, dat men ook hier niet aan de indruk ontkomt dat zij moeten helpen om er een zo overtuigend mogelijke catastrofe uit te persen. Wat betreft de toenemende kosten in de landbouw heeft het wetenschappelijk team van auteurs een ongelooflijk vreemde flater geslagen in een redenering in hoofdstuk II aan het eind van de paragraaf „Voedsel”. Ook deze non-redenering helpt mee een somber beeld te scheppen⁸.

Door dit alles een stuk wijzer geworden kan men ook de resterende delen van het rapport niet meer zonder achterdocht lezen, waarbij men ontdekt dat het zwaartepunt van het twijfelachtige pleidooi gelegen is in hoofdstuk IV. Hier worden de volgens Meadows gevaarlijkste tegenstanders, de „technologische optimisten”, aan de kant gezet in een voze filippica, buitengewoon knap opgebouwd uit hele en halve onwaarheden en effectvolle sfeerelementen. Zij culmineert in een valse probleemstelling. Wij zullen dit laatste niet laten gelden als bewijs van kwade trouw; het is tenslotte mogelijk dat die valse probleemstelling inderdaad het beste is waartoe de schrijvers in staat waren. Maar de knappe aanzet ertoe levert stellig mede een verklaring voor de overredingskracht van het rapport. De climax wordt ingeleid door de verzekeringen dat: a. de „meest optimistische” vooronderstellingen de computer niet konden afhouden van de onheilvoorspelling; b. technologische oplossingen altijd neveneffecten met zich meebrengen (dus opgepast!); c. dat het einde van de groei toch komt, want voor sommige problemen is er geen fysieke (technologische) oplossing, omdat zij niet van fysieke maar van sociaal-politieke aard zijn, zoals de honger in de „derde wereld”; d. dit sociaal-politieke probleem is eigenlijk toch van fysieke aard; de honger is weliswaar het gevolg van sociaal-

⁸ De redenering is gemakkelijk te doorzien als wij haar nabootsen met het volgende verhaaltje: „Vanaf 1950 tot 1975 is het aantal vaatwasmachines in ons land met ongeveer een miljoen % toegenomen (in 1950 waren er zo goed als geen); toch is het aantal gewassen borden in die periode met niet meer dan 50 % toegenomen. De volgende 50 % méér bordenwas zal een nog grotere investering aan machines vergen”.

politieke belemmeringen, maar als de aarde nóg groter was... enz. (Wéér die wisseltruc: het is een „eindige aard“-probleem omdat het fysiek is, en het is onoplosbaar omdat het toch weer niet fysiek is).

Dan komt de stelling dat technologische groei uiteindelijk alleen maar deugt om de uitputting van de aarde tot steeds grotere hoogten te vervormen. De argeloze lezer, al ten zeerste ontmoedigd door de punten a t/m d, durft van deze stelling geen bewijs meer te verlangen, te meer daar zij wordt geïllustreerd met het aangrijpende verhaal van de uitroeiing van de sympathieke walvissen. Maar met dat al is de stelling nog steeds zonder bewijs, en bovendien is deze stelling nu juist datgene waarvoor het hele rapport geschreven is; het bewijs van het rapport berust dus in zekere zin op het poneren op lager niveau van de te bewijzen stelling.

De „eindige aarde” - een misvatting

Het rapport sluit het walvissenverhaal dan af met de hierboven reeds aangeduide valse probleemstelling: „Is het beter om te proberen binnen die grenzen te leven door een zelf ingestelde rem op de groei te accepteren? Of verdient het de voorkeur door te gaan tot een of andere natuurlijke grens ontstaat, met de hoop dat dan een nieuwe technologische sprong het ons wel mogelijk zal maken de groei voort te zetten?” (En heb het lef eens, dat je niet het eerste kiest!).

Nu in het voorafgaande al op voldoende gronden twijfel is uitgesproken aangaande de wetenschappelijke integriteit van de auteurs van het rapport, is het verder niet nodig of gewenst aan te nemen dat de zojuist geciteerde probleemstelling bewuste misleiding beoogt. Maar misleidend is zij wel. De bestaanssituatie van de mensheid is immers mét de technologisch-economische (grote) groei niet verslechterd maar verbeterd. Meadows stelt het zo voor alsof de ontwikkeling zou zijn te kenschetsen als: opmaken wat je vindt, en dan zien we wel weer verder; een roekeloos groeien naar een botsing met de grenzen. De werkelijkheid is, dat de mensheid in steeds sneller tempo haar voorraden en andere vrijheden ziet groeien door haar (grote) vooruitgang. Meadows' bewering dat landbouwgrond vroeger in „overweldigende” overvloed beschikbaar was en thans krap, berust op de definitie van potentiële landbouwgrond vanuit onze (grote) mogelijkheden en is dus niet zinvol. Veel grond die wij vruchtbaar kunnen maken, was dat voor onze voorouders allerminst. Welke grond potentiële landbouwgrond is en in welke mate (vruchtbaar of marginaal), berust op de (hoge) ontwikkelingsgraad. Hetzelfde geldt voor het begrip grondstof. Bauxiet was vroeger geen grondstof. Maar hoe hoger de ontwikkeling, hoe meer ruwe materie tot de status van grondstof komt en hoe waardevoller de voor de mens bereikbare materie wordt.

Grond- en hulpstoffen en bouwland worden dus geschapen door de (grote) groei. Zou men deze afremmen om bijvoorbeeld grondstoffen

te sparen, dan spant men daarmee het paard achter de wagen. Dat het substraat, de aardbol, eindig is, heeft ongeveer even weinig betekenis als het feit dat er in het tientallig stelsel maar tien enkelvoudige getallen zijn, in het alfabet maar 26 letters en in de chromatische toonladder maar twaalf tonen. Niemand komt op het idee daarom te stellen dat de taal, de muziek en de rekenkunde eindig zijn en dat wij alleen door onszelf hierin te beperken kunnen verzekeren dat er voor ons nageslacht nog wat te componeren overblijft. De „eindige aarde“-filosofie is niet alleen maar hinderlijk in een tijd van dreigende economische crisis, zij berust eenvoudig op begripsverwarring.

Respons

De positie van de vrouw in de abortuswetgeving

De problemen rond de abortuswetgeving in Nederland zijn op lucide wijze uiteengezet door *Th. W. F. Speetjens* in *Politiek perspectief* van maart-april jl. Hij stelt terecht, dat een „goede” abortusregeling niet bestaat. Hetzelfde kan gezegd worden van een „goede” oorlog. Elke abortusregeling blijft een gewetenskwestie, hoe die regeling ook uitvalt. Er kan hoogstens sprake zijn van een verantwoord abortusbeleid in een bestaande situatie.

Menselijk leven, in welke vorm dan ook, moet geëerbiedigd worden en heeft recht op bescherming van de gemeenschap en van de staat. Dit is het uitgangspunt. Als men bescherming onttrekt aan het ongeboren leven, blijft er geen goede grond om dezelfde bescherming te eisen voor het leven van demente personen. Van de andere kant kan men bescherming van het ongeboren leven niet zonder meer op één lijn stellen met dat van op zichzelf staande personen. Zolang het ongeboren leven niet op zichzelf kan bestaan, is het onverbrekelijk verbonden met het leven van de moeder. Uit deze situatie kunnen ernstige belangenconflicten ontstaan, waarbij de rechten van de een komen te staan tegenover die van de ander. Dat is de kern van het probleem.

Dit duidt er op, dat een regeling thuis hoort in het Wetboek van Rechtsvordering en niet in dat van Strafvordering, zoals *prof. Struycken* heeft betoogd.

De rechten van het ongeboren kind en die van de moeder liggen niet helemaal

in hetzelfde vlak. Bij het ongeboren leven gaat het alleen om biologisch leven. Bij de moeder kunnen psychologische factoren ook een belangrijke rol spelen. De hamvraag is, of en in hoeverre het „psychologisch leven” van de moeder een voldoende tegenwaarde kan vormen ten overstaan van het biologisch leven van het ongeboren kind.

Nog niet zo lang geleden was het biologisch leven de dominerende maatstaf, zowel voor huwelijk als voor abortus. Het denken over „leven” is aanzienlijk gewijzigd. In het huwelijk is het biologisch element (het voortbrengen van kinderen) nu slechts één van de factoren. De zaak ligt anders bij abortus, maar ook hier wordt aan het begrip „leven” een ruimere interpretatie gegeven. Het biologische leven is aangevuld met „menswaardig leven”. Dit is een moeilijk en elusief begrip, dat gemakkelijk misbruikt kan worden. Maar het feit blijft, dat een zekere ontwikkeling in het begrip „leven” geconstateerd kan worden en steeds ruimere ingang vindt.

Hoe men hierover ook denkt, de huidige situatie laat niet toe, dat deze ontwikkeling zonder meer genegeerd wordt. Het hiaat tussen wet en rechtsgevoel zou te groot worden. Een wet die niet uitvoerbaar is, is waardeloos. Dit betreft niet alleen deze wijziging in rechtsgevoel, maar ook het beslissingsrecht. In het wetsontwerp-*Van Schaik/Van Leeuwen* wordt een norm aangelegd waarin voor deze ontwikkeling in het denken voorzichtig ruimte wordt

geschapen. Dit lijkt gerechtvaardigd in de huidige omstandigheden. Het is een streven om het kwaad zo goed mogelijk te beperken. Maar dan komt de netelige kwestie, wie het recht van beslissen tot de ingreep dient te hebben. Van Schaik/Van Leeuwen en Struycken zetten de moeder min of meer buitenspel, en geven respectievelijk aan de arts en de rechter het recht om te beslissen. Het is te vrezen, dat deze regeling ernstig verzet zal oproepen, en niet zonder redenen.

Het leven van de moeder is onafscheidelijk verbonden met dat van het ongeboren kind. Beslissen over het ongeboren leven betekent onvermijdelijk, dat men indirect ook beslist over het leven van de moeder. Een dergelijke bevoogding ligt de mens van tegenwoordig niet en dient zoveel mogelijk vermeden te worden. Dit betekent niet, dat de vrouw een onbeperkt recht zou moeten hebben, zoals sommigen eisen. Dit zou de status van het ongeboren leven reduceren tot een wegwerpartikel. Aan niemand is het geoorloofd zichzelf zonder tussenkomst van de rechter recht te verschaffen.

Knelpunt

Het knelpunt ligt in de bewijslast. Als de rechter (of de arts) het recht krijgt om te beslissen, wordt aan de vrouw het recht ontnomen over haar eigen leven te beschikken. Maar dit is niet alles. Zij wordt geacht zich aan het ongeboren leven te willen vergrijpen, tenzij zij kan bewijzen dat haar eigen leven ernstig bedreigd wordt en dat geen andere oplossing mogelijk is. Wordt hierdoor de tegenstelling tussen moeder en kind niet overtrokken? Elke normale moeder bezit de natuurlijke drang om het leven in haar schoot te beschermen. Het vormt een deel van haar eigen leven. Als zij tot een ingreep besluit, mag in eerste instantie gepresumeerd worden, dat zij zich in haar eigen leven bedreigd voelt. Het is niet fair, en getuigt van weinig res-

pect, als men haar de last opdringt, dat zij dit maar eens moet bewijzen.

Een dergelijke houding schept de impressie, dat zij van misdadigheid wordt verdacht.

Van de andere kant heeft de staat de plicht om het ongeboren leven tegen misbruiken te beschermen. De staat moet eisen, dat de vrouw in kwestie handelt naar „eer en geweten“. Dit kan wettelijk vrij nauwkeurig omschreven worden, in aansluiting op de norm die in het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen is aangelegd. De staat mag verder van de vrouw eisen, dat zij haar besluit voorlegt aan de rechter voor zijn „nihil obstat“. Dit moet gegeven worden tenzij de rechter gronden aanwezig acht, dat de vrouw niet handelt naar „eer en geweten“, zoals dit wettelijk is vastgelegd. (Dit houdt o.a. in, dat de ingreep niet mag worden toegestaan als er andere, redelijke mogelijkheden voorhanden zijn).

Het verschil in aanpak is, dat de bewijslast nu bij de rechter komt te liggen. De vrouw wordt geacht *wettelijk* (niet noodzakelijk moreel) onschuldig te zijn, tenzij... Als de wettelijke bepalingen betreffende „eer en geweten“ voldoende duidelijk zijn vastgelegd, zal het in de praktijk waarschijnlijk niet zoveel verschil maken, tenzij in het psychologische vlak. Als het beslissingsrecht bij een ander berust, zal men er gemakkelijker toe overgaan om het maar eens te proberen (het is toch maar een voorlopige beslissing, die voor het geweten minder bezwaarlijk is). Dit betekent echter wel, dat de vrouw voor haarzelf een beslissing heeft genomen. Daarentegen is het niet onmogelijk, dat menige vrouw er van weerhouden zal worden zo'n beslissing te nemen als zij op voorhand precies weet aan welke wettelijke bepalingen zij moet voldoen om geacht te worden naar eer en geweten te handelen. Dit is psychologisch belangrijk. Elke vrouw in zo'n situatie staat onder aanzienlijke

sociale druk. Wettelijke onzekerheid (die er altijd zal zijn als de uiteindelijke beslissing bij een ander berust) kan er alleen maar toe leiden, dat een gewetensvolle beslissing van de vrouw zelf in die omstandigheden wordt ondermijnd.

Als het recht van de vrouw om over haar eigen leven te beschikken (binnen

de vastgelegde grenzen) gerespecteerd wordt, zal de weerstand tegen het ontwerp-Van Schaik/Van Leeuwen waarschijnlijk aanzienlijk afzwakken. Onnodige bevoogding is in onze huidige samenleving een onverteerbare zaak geworden.

H. van Engelen, O.Praem.*

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

Wederkerend onderwijs

een strategie voor permanente educatie

rapport over systematische spreiding van kansen op onderwijs over de gehele levensloop van de mens, met een inleidend hoofdstuk over ontwikkelingen die van belang zijn voor het onderwijs in de toekomst.

publicatie van het Centrum voor Staatkundige Vorming

68 pag., f 7,90

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Wederkerend onderwijs”.

Boeken & brochures

Politieke stromingen

Dr. A. P. van der Made: „Politieke oriëntatie - een handleiding voor onderwijs en vormingswerk”; uitg. Samsom, Alphen aan den Rijn; 1975; 135 pag.; f 13,50.

Met het onderhavige boekje wil de auteur een bijdrage leveren aan de politieke vorming. Hij heeft er naar gestreefd de partijpolitieke elementen zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten, afgezien van een kort overzicht van de standpunten van de diverse partijen in de Tweede Kamer inzake partijgrondslag, zedelijkheidswetgeving, inkomens- en vermogensverhoudingen, ontwikkelingshulp, welzijnswerk, milieu, economisch beleid, Europees beleid, defensie, en ondernemingsraden. Veel meer wordt ingegaan op de aard van de diverse stromingen in de politiek. Achtereenvolgens komen confessionarisme, liberalisme, marxisme, socialisme, communisme, anarchisme, pacifisme en neofascisme ter sprake.

Van der Made wil *objectieve* informatie bieden over het politieke bedrijf, vooral over de achtergronden en de bedoelingen ervan. Hij bestempelt zijn publicatie dan ook als nuttig voor het onderwijs, te meer omdat op diverse scholen — misschien wel de meeste — behoefte aan dergelijke informatie blijkt te bestaan. Het is immers moeilijk genoeg om los van de actuele politieke situatie en afgezien van de partijpolitiek aan geïnteresseerden een redelijk inzicht te verschaffen in wat mensen kan bewegen in de politiek te gaan, in het specifieke van de verschillende stromingen, en in de mogelijkheden die de politiek kan bieden om gestalte te geven aan een democratische samen-

leving. Is de auteur daar in geslaagd? Gelet op zijn woord vooraf, waarin gesteld wordt dat het subjectieve element bij een objectieve behandeling nooit geheel is uit te zuiveren, heeft Van der Made een acceptabel overzicht verschaft van de voornaamste stromingen in de Nederlandse politiek. Men kan zich natuurlijk altijd afvragen, wat dit soort boekjes toevoegt aan het scala van werken over staatsinrichting en dergelijke. Naar mijn mening bewandelt de auteur in elk geval niet de meest platgetreden paden: de ontstaansgeschiedenis van de partijen, de bevoegdheden van het parlement, een overzicht van de Nederlandse kabinetten, om maar enkele van de onderwerpen te noemen die reeds in talloze geschriften een plaats hebben gevonden.

De auteur heeft goed begrepen dat het onderwijs evenzeer en wellicht meer gediend is met een in populaire bewoordingen en niet in sociologisch vakjargon geschreven beschouwing over verhoudingen tussen bevolkingsgroepen en partijen, over machtsverhoudingen die in een politieke bedding gegoten worden. En om de waarde voor het onderwijs te vergroten heeft hij aan nagenoeg elk hoofdstuk een aantal discussie-onderwerpen toegevoegd, hetgeen de lezers c.q. leerlingen er gemakkelijk toe kan brengen nog eens na te denken over de verschaft informatie. Het laatste hoofdstuk bevat een twaalfstal opdrachten die

eveneens voor discussie of voor examenopdrachten geschikt zijn. Met het geheel is Van der Made mijns inziens aardig op weg geraakt de lezer te oriënteren in de politiek. Wel ben ik van mening dat het boekje een zodanig niveau van begrip en bevattingsvermo-

gen vraagt, dat het slechts toeganke-lijk zal zijn voor gevorderden. De auteur zegt daar zelf niets over; gezien de wijdse titel was dat wel op zijn plaats geweest.

J. Chr. G. Fijen*

* Mr. Fijen is wetenschappelijk medewerker van het Centrum voor Staatkundige Vorming. (Red.).

Ontvangen publikaties*

Documentatie over politieke partijen

Jaarboek 1975 van het Studie- en Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen; Ubbo Emmiusingel 19, Groningen; 1976; 211 pag.; prijs niet aangegeven.

Genoemd centrum begeeft zich zowel op het terrein van de documentatie als van het onderzoek. Het documentatiemateriaal wordt voornamelijk gebruikt door studenten en stafleden van de Groninger universiteit (vooral historici, sociologen en juristen). Daarnaast wordt van het systeem gebruik gemaakt door stafleden en studenten van andere universiteiten en door personen die niet aan een universiteit verbonden zijn, bijvoorbeeld voor het voorbereiden van lessen. Het onderzoek was tot 1 januari 1976 gericht op het verwerven van inzicht in het ontstaan en de ontwikkeling van ons huidige partijstelsel en de werking daarvan: hoe is de ontwikkeling geweest van de Nederlandse politieke partijen en van het Nederlandse partijstelsel sedert 1945? Het jaarboek bevat een aantal bijlagen, o.a. de tekst van de radiorede van K. Vorrink van 30 januari 1946 over de stichting van de PvdA, de verkiezingsrede van minister-president dr. Beel op 6 juli 1948 op het Vrijthof te Maastricht, de tekst van een radio-uitzending

van 24 januari 1951 over de kabinetscrisis naar aanleiding van de Nieuw-Guinea-kwestie, en een interview met oud-burgemeester Van Walsum van Rotterdam op 7 mei 1974.

De grondslag van het CDA

„Van Woudschoten tot Hoogeveen; documentatie over de grondslagdiscussie in het CDA”; uitg. Stichting Kader- en Vormingswerk ARP, Dr. Kuiperstraat 3, Den Haag; 1976; 160 pag.; f 5,95.

Dit boekje bevat alle officiële uitspraken, resoluties en moties van CDA, KVP, ARP en CHU met betrekking tot de grondslagdiscussie die in 1975 in het CDA is gevoerd. Daarbij ging het hoofdzakelijk om de vraag of iemand die de evangelische grondslag van het CDA niet persoonlijk voor zijn rekening neemt, namens het CDA in een vertegenwoordigend lichaam zitting kan nemen. Opgenomen zijn ook de teksten van de redevoeringen op het CDA-congres (augustus 1975), de AR-partijraad en de CH-Unieraad door o.a. *prof. Steenkamp, mr. Andriessen, mr. Aantjes* en *dr. Kruisinga*. Gedurende een reeks van jaren is bij herhaling gesproken over het functioneren van het uitgangspunt. In Woudschoten werd in februari 1975 een *conference* gehouden, waarbij het algemeen bestuur van het CDA

* De aankondigingen in deze rubriek zijn merendeels gebaseerd op samenvattingen en andere informatie van de kant van de uitgevers. Wij willen de lezers graag attent maken op de vele publikaties die ons worden toegezonden, maar zoals men zal begrijpen, ontbreekt ons de gelegenheid al deze boeken en brochures zelf te (laten) beoordelen. (Red.).

probeerde om tot een oplossing van de geschilpunten te geraken. Op de najaarspartijraad van de ARP, in december 1975 in Hoogeveen, werd de discussie over de grondslag in zekere zin afgerond. Tot uitdrukking werd gebracht, dat het gebleven verschil van mening geen beletsel hoeft te zijn voor de totstandkoming van één CDA-lijst.

De onderneming

„De onderneming op de tong - ervaringen met en gedachten over de onderneming“; door R. H. Samsom; uitg. Samsom, Alphen aan den Rijn; 1976; 156 pag.; f 17,75.

In dit boek bezint de schrijver zich op het functioneren van ondernemer en onderneming, geplaatst tegen de achtergrond van een samenleving die haar weg naar nieuwe verhoudingen zoekt. De auteur beschouwt de wisselwerking tussen industriële democratisering enerzijds en de noodzaak van bestuurbaarheid en rentabiliteit anderzijds. Uitvoerig gaat hij in op de visies van werknemersorganisaties en werkgevers inzake de toekomstige structuur van de onderneming. Naar zijn mening moet met handhaving van een zo vrij mogelijke ondernemingsgewijze productie geleidelijk een samenwerkingsverband ontwikkeld worden waarin alle bij de onderneming betrokkenen zich kunnen vinden. Essentieel voor de maatschappelijke functie van de onderneming, m.a.w. voor aller welvaart en welzijn, is dat een streven naar meer controle op het bestuur en meer zeggenschap niet ten koste gaan van de sociaal-economische doelmatigheid en de effectiviteit van de organisatie, maar die liefst verhogt.

De positie van de ondernemer

Een standpuntbepaling - democratisering, inkomensbeleid, Club van Rome; uitgave van „Jong Management NCW“, Postbus 5100, Den Haag; 1976; 41 pag.; gratis.

Ter gelegenheid van zijn 60-jarig bestaan heeft „Jong Management“ (JM) van het *Nederlands Christelijk Werkgeversverbond* een brochure uitgegeven over problemen van economische orde en de plaats daarin van de onderneming. JM stelt dat ondernemers zich uitdrukkelijker dan voorheen bij hun beslissingen rekenschap moeten geven van de gevolgen die deze hebben voor de verschillende probleemgebieden in de samenleving. Zij moeten een standpunt bepalen over: de nieuwe schaarste aan energie, grondstoffen en schoon milieu; de noodzaak van een betere internationale welvaarts- en arbeidsverdeling; de structurele werkloosheid; de inkomensverdeling bij voorthollende inflatie en stagnerende groei; de behoefte aan openheid en zeggenschap; de kwaliteit van de arbeid. Over deze zaken moeten de ondernemers een mening hebben, willen zij meewerken aan o.a. het functioneren van de ondernemingsraden, het opstellen van een inkomensbeleid, en het vormgeven aan ons toekomstig economisch bestel. Met deze brochure wil JM tevens bijdragen tot erkenning van de ondernemingsgewijze productie, die in ons bestel een van de voorwaarden vormt voor een samenleving waarin mensen hun verantwoordelijkheid en solidariteit in vrijheid kunnen beleven.

GRONDPOLITIEK

„Grondeigendom en grondbeheer - een opdracht voor individu én
gemeenschap”

rapport over voorkeursrecht, onteigening, waardebeoordeling van de
grond, herverkaveling en erfpacht

publikatie van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU

30 pag., f 3,75

*Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Grond-
politiek”.*

PLICHTEN EN PERSPECTIEVEN

aanzet voor een profielschets van het CDA

principiële beschouwingen over — onder meer — schaalverklei-
ning en -vergroting, de taken van de overheid en die van het CDA

publikatie van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU

34 pag., f 3,90

*Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Plichten
en perspectieven”.*

publicaties CDA-instituten

Europees beleid

„Bouwstenen voor een Europees beleid”
rapport van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU

60 pag.; f 6,50

Commentaar Contourennota

„Samen verantwoordelijk voor het onderwijs”
commentaar op de nota „Contouren van een
toekomstig onderwijsbestel”

publicatie van de wetenschappelijke instituten

71 pag. (groot formaat); f 9,90

Inflatie

„Inflatie als politiek probleem”
rapport van de wetenschappelijke instituten

38 pag.; f 4,25

Welzijnsbeleid voor ouderen

beschouwingen over bejaardenbeleid,
plus conclusies CDA-studiedag
publicatie van de wetenschappelijke instituten

78 pag.; f 5,90

alle prijzen inclusief verzendkosten

Bestellingen:

- giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag

5e jaargang
september/oktober 1976

5 Politiek perspectief

In dit nummer:

F. L. G. Slooff

Onbevredigend wetsontwerp voor vermogensaanwas-
deling

E. W. Meier

De nota inzake de selectieve groei

G. A. B. Frinking

Op weg naar een dalende bevolking - oorzaken en
gevolgen

H. J. Neuman

Ontspanning, afschrikking en verdediging

R. H. van de Beeten

De betekenis van de Europese partijvorming voor de
integratie

Boeken & brochures

Tweemaandelijks tijdschrift van het
Centrum voor Staatkundige Vorming

Politiek perspectief

september/oktober 1976

5e jaargang, nr. 5

(voortzetting van het maandblad „Politiek” — voorheen „Katholiek Staatkundig Maandschrift” —, 30e 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

Kopij

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

Abonnementen

De abonnementsprijs bedraagt f 27,— 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, Den Haag; tel. (070)
65 39 34 *

Druk

Corn. Paap, Spui 165, Den Haag,
tel. (070) 46 92 51 *

Auteursrechten voorbehouden

Abonnementsprijs 1977

Volgend jaar zal dezelfde abonnementsprijs gelden als in 1976, nl. f 27,— per jaar.

Inhoud

Dr. F. L. G. Slooff

3 Onbevredigend wetsontwerp voor vermogensaanwasdeling

Dr. E. W. Meier

15 De nota inzake de selectieve groei

Drs. G. A. B. Frinking

23 Op weg naar een dalende bevolking - oorzaken en gevolgen

H. J. Neuman

32 Ontspanning, afschrikking en verdediging

R. H. van de Beeten

43 De betekenis van de Europese partijvorming voor de integratie

Boeken & brochures

Mr. J. Chr. G. Fijen

51 Politiek, parlement, democratie (opstellen voor prof. mr. F. J. F. M. Duynstee)

Mr. A. G. J. M. Rombouts

53 Gewestvorming en decentralisatie (proefschrift van mr. D. W. P. Ruiter)

Dr. J. P. Gribling

55 Geschiedenis van de katholieke pers (monografie van dr. P. Hollenberg en proefschrift van dr. J. W. M. Peijnenburg)

57 Ontvangen publikaties

Zie ook de mededelingen op de volgende pagina

Mededelingen aan de abonnees

Het spijt ons bijzonder dat dit nummer, door het samenvallen van dringende werkzaamheden, met een grote vertraging verschijnt. Begin volgend jaar zal de overbelasting waarmee het bureau van het Centrum voor Staatkundige Vorming momenteel nog te kampen heeft, goeddeels tot het verleden behoren. De uitgave van Politiek perspectief zal dan weer regelmatig verlopen.

Het laatste nummer van de jaargang 1976, dat in de tweede helft van januari zal verschijnen, zal praktisch geheel gewijd zijn aan een schets van de geschiedenis van de RK Staatspartij. Op ons verzoek heeft de historicus dr. J. P. Gribling daar een monografie over geschreven. Volgend jaar hoopt het Centrum voor Staatkundige Vorming ook een dergelijke beschrijving van de geschiedenis van de KVP te kunnen publiceren.

Rectificatie

In het juli-augustusnummer is in het artikel „Het 'rapport van Rome', een kritische terugblik" van de heer A. J. Ahsmann tot onze spijt een storende fout geslopen. Op pag. 65 had volgens de opzet van de schrijver de term „technologisch-economisch(e)" afgekort moeten worden tot TE. Omdat wij die aanduiding niet konden herkennen als een afkorting, zijn de letters „TE" op die pagina per abuis vijf keer vervangen door „(grote)" of „(hoge)", wat door de auteur niet was bedoeld.

Nieuw administratiesysteem

Met ingang van 1977 wordt het abonnementenbestand van Politiek perspectief gekoppeld aan de geïntegreerde CDA-computer-administratie. Aanvankelijk zal dit nieuwe systeem waarschijnlijk enige problemen opleveren. Voor de abonnee kan er enig ongerief ontstaan ingeval van verhuizing, aangezien we de adresbanden veiligheidshalve voor enkele nummers tegelijk moeten laten bedrukken. De abonnementenadministratie van Politiek perspectief zal haar uiterste best doen om eventuele problemen in incidentele gevallen op te vangen, bijv. door de abonnee ingeval van verhuizing de betrokken nummers na te zenden. (hgc).

Onbevredigend wetsontwerp voor vermogensaanwasdeling

F. L. G. Slooff*

1. Inleiding

In *Politiek perspectief* zijn de in de *Interimnota Inkomensbeleid* van de Nederlandse regering¹ geschetste hoofdlijnen voor een wettelijk op te leggen „mengsysteem” van landelijke en ondernemingsgewijze vermogensaanwasdeling (VAD) reeds door mij besproken². Nu op 22 juni jl. het wetsontwerp op de vermogensaanwasdeling³ aan de Tweede Kamer is aangeboden, lijkt het nuttig om aan te geven in hoeverre in het thans voorgelegde wetsontwerp aan de door velen geleverde kritiek tegemoet is gekomen. De lezer zal mij hopelijk niet euvel duiden dat ik, om herhaling te voorkomen, vrij veelvuldig verwijs naar mijn in noot 2 genoemde artikel. Deze bijdrage is immers te zien als een aanvulling daarop.

Enige van de hinderlijkste knelpunten die een uitvoerbare regeling in de weg stonden, zijn wel opgeruimd, maar de ontworpen regeling biedt nog altijd een onbevredigend compromis. Het kabinet is niet losgekomen van zijn streven *de contentier tout le monde et son père*, met het gebruikelijke resultaat, namelijk dat er waarschijnlijk geen enkele tevredene te vinden zal zijn. De meeste nog te signaleren bezwaren zijn een gevolg van het vasthouden aan het mengsysteem van een ten dele landelijke en ten dele ondernemingsgewijze VAD.

2. Het bepalen van de vermogensaanwas

Het wetsontwerp laat de vermogensaanwas door de belastingdienst vaststellen op basis van fiscale gegevens. Voor een overwegend collectief stelsel lijkt dit inderdaad de minst aanvechtbare oplossing⁴. Uitgangspunt vormen de cijfers van de aanslagen voor de vennootschaps-

* Dr. Slooff is als raadadviseur verbonden aan het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Hij is in 1969 aan de Katholieke Universiteit te Leuven gepromoveerd op het proefschrift „Vermogensaanwasdeling” (uitgegeven door Samsom, Alphen a/d Rijn). De heer Slooff, die tal van artikelen heeft gepubliceerd, is onder meer redacteur van „Regelingen Bezitsvorming” en „Bouw”. (Red.)

¹ Interimnota Inkomensbeleid; Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 399.

² „Vormen van vermogensaanwasdeling en hun gevolgen”, in: *Politiek perspectief*, juli-augustus 1975.

³ Regeling van de vermogensaanwasdeling (Wet op de vermogensaanwasdeling); Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 965.

⁴ Zie het in noot 2 genoemde artikel.

belasting, onder aftrek van belastingen en een vergoeding over het eigen vermogen van het afdrachtplichtige lichaam (art. 3). Van vele zijden is er op gewezen dat hierop tal van andere correcties aangebracht zouden dienen te worden: voor inflatie, voor fiscaal toegestane maar bedrijfseconomisch niet aanvaardbare aftrekposten, verrekeningen tussen gelieerde ondernemingen, enz.⁵

Het wetsontwerp sluit voor de bepaling van de vermogensaanwas alleen nog alle in het buitenland behaalde resultaten uit (art. 3, lid 1, en memorie van toelichting, pag. 26). Deze correctie is begrijpelijk, want in die resultaten zouden immers de bedrijfsgenoten in het buitenland behoren te delen. Indien zij evenwel niet winstgerechtigd zijn, kunnen aandeelhouders of bestuurders dan moreel meer recht op die winst doen gelden dan Nederlandse medewerkers? Blijkt het niet mogelijk vreemde arbeidskrachten te laten delen in de in hun gebied gemaakte winst, zou dan het daar tegenover staande deel van de vermogensaanwas niet beter naar de Nederlandse overheid kunnen gaan? Die kan de opbrengst bestemmen voor bijvoorbeeld ontwikkelingshulp of voor de vele landgenoten die van de regerings-VAD verstoken blijven⁶. Het uitsluiten van het over de grenzen verworven inkomen voor VAD-heffing zal het verschuiven van winst naar andere landen — waarvoor ik reeds waarschuwde⁷ — in de hand werken. Het wetsontwerp bevat evenmin bepalingen om te voorkomen dat de ondernemers winst ten nadele van de VAD-heffing in de tijd gaan spreiden of de bij hun bedrijven betrokkenen extra begunstigen ten koste van de regerings-VAD. VAD-plichtig zijn alleen lichamen die onder de vennootschapsbelasting vallen en waarvoor het belastbare inkomen in het betreffende jaar f 250.000 overtreft (art. 1 en art. 4). Zodoende is de mogelijkheid geopend de VAD-heffing te ontgaan door het afsplitsen van fiscale eenheden waarvoor de winst beneden f 250.000 per jaar blijft. Sommige aannemers schijnen al plannen in die richting te ontwikkelen⁸. Het is de bedoeling de vloer voor de VAD-heffing jaarlijks bij algemene maatregel van bestuur aan te passen overeenkomstig „een aan te wijzen prijsindex” (art. 4, lid 6).

De regering zal de vergoeding over het eigen vermogen van het VAD-plichtige lichaam vaststellen bij algemene maatregel van bestuur, op basis van het gemiddelde effectieve rendement op aan te wijzen staatsobligaties, verhoogd met twee punten als risicopremie (art. 3, lid 1 en 2).

⁵ Zie bijv. de adviezen van de Sociaal-economische Raad: „Advies inzake vermogensaanwasdeling en andere instrumenten van bezitsvormingsbeleid” (1968) en „Advies inzake de door de regering voorgestelde vermogensaanwasdeling” (1975), alsmede de nota „Inkomensbeleid” van het Nederlands Instituut van Registeraccountants, gepubliceerd in „De Accountant”, oktober 1975, pag. 68 e.v.; „Fiscale aspecten van de overdracht van aandelen aan werknemers”, Belastingconsulentendag 1976, uitg. FED, Deventer, 1976; F. L. G. Slooff: „Vermogensaanwasdeling? Ja, maar in realiseerbare vorm”, in: ESB, 4 juni 1975.

⁶ Zie paragraaf 3 van dit artikel.

⁷ Zie het in noot 2 vermelde artikel, pag. 33.

⁸ Zie mijn artikel „Bouwnijverheid heeft met VAD weinig reden tot juichen”, in: „Bouw”, 10/17 juli 1976.

In de memorie van toelichting valt te lezen (pag. 26), dat de gedachten uitgaan naar het pakket staatsleningen met een gemiddeld nog resterende looptijd van 8 à 15 jaar, waaruit het rendement wordt afgeleid dat is vereist voor de berekening van de „dynamische kostprijsuur” voor door het Rijk gesubsidieerde huurwoningen. Bedoeld rendement is in september jl. gesteld op 10,125 %. Het is in elk geval lovenswaard, dat de regering de in de Interimnota Inkomensbeleid nog genoemde loonsmaf-trek als vergoeding over het eigen vermogen heeft laten vallen. De thans voorgestelde werkwijze is veel beter verdedigbaar. In aanmerking nemend dat, na de primaire beloning voor het kapitaal, van de overwinst die in beginsel de bedrijfsrisico's behoort te compenseren¹, voorlopig nog 80 à 90 % naar de aandeelhouders gaat (zie paragraaf 3), lijkt een risicopremie van twee punten echter wel royaal. Zo'n premie zou bij het huidige rentepeil leiden tot een primaire vergoeding van ruim 12 %. Dit is hoogstens acceptabel voor zeer riskante en conjunctuurgevoelige ondernemingen die slechts bij uitzondering overwinst boeken. Bij een aanzienlijk lager renteniveau dan het huidige zou een dergelijke risicotoeslag helemaal niet meer aanvaardbaar zijn. Daartegenover zou de primaire vergoeding voor het eigen vermogen niet alleen voor het voorgaande jaar en de drie volgende jaren cumulatief preferent dienen te zijn (art. 3, lid 6), maar blijvend tot een achterstand geheel is ingehaald.

De regering wil — weer niet zo consequent — in tegenstelling tot de winst het fiscale eigen vermogen wél laten herleiden tot een actuele waarde om prijsstijgingen op te vangen. Hiertoe moet het Centraal Bureau voor de Statistiek cijfers verschaffen. Minder juist lijkt, dat de regering grond, die toch niet tijdens het productieproces wordt verbruikt en derhalve niet behoort te worden vervangen, bij algemene maatregel van bestuur wil laten opwaarderen bij prijsstijging (art. 3, lid 4). Een duidelijke tekortkoming is, dat het ontwerp geen correctie voorstelt voor financiering met vreemd vermogen tijdens inflatie, wat tot extra vermogensaanwas leidt. Er is evenmin gesproken over de betekenis, voor het bepalen van de omvang van het eigen vermogen, van de mate waarin buitenlandse activiteiten, die buiten de VAD-heffing vallen, geacht mogen worden gefinancierd te zijn met aanwezig vreemd vermogen.

Kwalijker dan de genoemde tekortkomingen is, dat het ontwerp de aandeelhouders een veel te ruime inflatievergoeding geeft door zowel het eigen vermogen, zonder rekening te houden met schulden, als de opbrengst uit dat vermogen — door uit te gaan van het vigerende rentepeil inclusief inflatiepremie — te corrigeren voor prijsstijgingen.

Artikel 3, met zijn regels voor het bepalen van de omvang van de VAD-heffing, dient grondig te worden herzien en het zal, al zal de

¹ Zie voor een uitvoeriger fundering mijn dissertatie „Vermogensaanwasdeling”; uitg. Samsom, Alphen a/d Rijn; 1969; pag. 63 e.v.

belastingdienst daar niet gelukkig mee zijn, veel meer correctiemogelijkheden behoren te geven. In de memorie van toelichting is — zonder enige cijfermatige staving — te lichtvaardig gesteld, dat de ene onvolkomenheid de andere wel zal opheffen (pag. 17). De belastingdienst krijgt daarenboven met het vervelende feit te maken, dat voor het vaststellen van de overwinst in een „VAD-jaar” de ondernemer belang heeft bij een zo laag mogelijke winst en een zo groot mogelijk vermogen. en de werknemers bij het tegenovergestelde. Te meer daar de laatste geen partij zijn bij de onderhandelingen tussen belastinginspectie en ondernemer, lijkt het niet uitgesloten dat de belastinginspecteur toegeeflijker zal zijn ten aanzien van de VAD-heffing, waar de fiscus toch geen belang bij heeft, dan bij het vaststellen van het belastbare inkomen voor de vennootschapsbelasting¹⁰.

3. *Het aandeel van de werknemers in de „vermogensaanwas”*

Eigenlijk gaat het om het verdelen van de overwinst. Die is normaliter niet gelijk aan de vermogensaanwas. Dit hebben de werkgevers¹¹ beter begrepen dan het kabinet. Slechts het gedeelte van de overwinst dat — bijvoorbeeld omdat het vereist is voor de financiering van investeringen — niet wordt uitgekeerd, is vermogensaanwas. Daarentegen kan, bij een krappe liquiditeit, een gedeelte van de primaire beloning voor aandeelhouders evengoed voor inhouding vereist zijn. Onder zulke omstandigheden overtreft de vermogensaanwas de overwinst. Om de verwarring niet te vergroten gebruik ik verder, in navolging van het wetsontwerp, toch maar de term vermogensaanwas als het in feite om overwinst gaat.

Volgens artikel 4 komt als basistoekenning over 1975 — dus met terugwerkende kracht! — 10 % en over 1976-1979 jaarlijks 12 % van de vermogensaanwas aan de arbeid toe. Om tegemoet te komen aan één van de motieven voor het invoeren van de regerings-VAD, het matigen van lonen, wordt de basistoekenning vanaf het jaar 1976 verlaagd met het tweevoud van het negatieve verschil of verhoogd met het drievoud van het positieve verschil tussen het verloop van de nationale structurele arbeidsproductiviteit en van de nationale reële arbeidskosten. De verhoging bedraagt ten hoogste 3 procentpunten, de verlaging 2 procentpunten. Hierdoor kan het percentage voor 1976 schommelen tussen 10 en 15 %. Op ingewikkelde wijze zijn de mogelijkheden voor de jaren 1977 t/m 1979 aangegeven. Daarbij bedraagt het maximum 20 % volgens artikel 4, lid 2, maar 18 % volgens de memorie van toelichting (pag. 19). Over een minimum is nergens iets te vinden. Als ik een en

¹⁰ Vgl. mr. E. Aardema op de Belastingconsulentendag 1976; verslag in „Fiscale aspecten van de overdracht van aandelen aan werknemers”; uitg. FED, Deventer; 1976; pag. 48 en 49.

¹¹ Zie „Inkomensbeleid en overwinstdeling — commentaar op de Interimnota Inkomensbeleid en vermogensaanwasdeling”; uitg. VNO/NCW, Den Haag; 1975; pag. 44 e.v.

ander goed interpreteer, gelden tot en met 1979 de volgende VAD-percentages voor werknemers:

1975	10	%
1976	10 à 15	%
1977	8 à 18	%
1978	8 à 18	%
1979	6 à 18 of 20	%

Voor de VAD-heffing ná 1979 is een nieuwe wet vereist (art. 4, lid 1). Ernstiger dan de onzorgvuldigheid en ingewikkeldheid van de bepaling van de werknemersaanspraken is de principiële aanvechtbaarheid van een correctie op grond van de verhouding tussen de ontwikkeling van de produktiviteit en de arbeidskosten¹². De aan de werknemers toe-komende winst fluctueert immers automatisch met de ontwikkeling van de lonen. Het afstraffen van een te grote loonstijging door een lager percentage van de overwinst zou hoogstens gerechtvaardigd zijn als te grote prijsstijgingen zouden worden afgeroomd door een progressie in de vennootschapsbelasting, uitgaande van het rendement over het eigen vermogen. Maar dan mag die VAD niet naar aandeelhouders gaan. Die zou in de schatkist moeten vloeien, bijv. ten bate van de landgenoten die buiten één of beide VAD-bestemmingen vallen. Overigens zal een loonmatiging van 1 % voor de gemiddelde werknemer een netto inkom-steruggang van f 125 à f 130 per jaar veroorzaken. Hij kan bij een — hoge — VAD-toekenning van f 900 (het plafond is f 969,40) daar netto nog geen f 25 meer aan geblokkeerde VAD-aanspraken voor terugontvangen. Geen ruil om warm voor te lopen.

Verder mag een goed opgezette regeling niet éénzelfde jaarlijks afdrachtpercentage voor de overwinst van alle ondernemingen bevatten. Er behoort rekening te worden gehouden met de verschillen in de mate waarin de arbeid in de onderscheiden ondernemingen bijdraagt aan de toegevoegde waarde; verschillen die variëren tussen minder dan 20 en meer dan 80 %¹³. De regering erkent dit, maar komt „ter wille van de eenvoud” toch met een uniform percentage (Interimnota Inkomensbeleid, pag. 58).

Als opbrengst van de regerings-VAD werd in de Interimnota Inkomens-beleid een bedrag van f 500 miljoen per jaar genoemd, „in gemiddeld conjuncturele omstandigheden” (pag. 58). Die berekening had niet alleen een zeer globaal karakter, zoals de bewindslieden toegaven, maar zij was bovendien te willekeurig. Zij was gebaseerd op een extrapolatie,

¹² Hierop is reeds uitvoerig ingegaan in het in noot 2 vermelde artikel. Ook de vakbeweging en anderen bestrijden de juistheid van deze correctie; zie bijvoorbeeld het VAD-rapport van de SER uit 1975.

¹³ Zie het in noot 2 genoemde artikel, pag. 34.

met wat correcties, van cijfers van het *Centraal Bureau voor de Statistiek* omtrent fiscale winst en fiscaal vermogen uit de jaren 1967-1970. Hieruit is f 500 miljoen tevoorschijn getoverd, zonder de toeschouwer enige kijk op de wijze van toveren te geven. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp stelt nu doodleuk, dat een „inmiddels verrichte nadere toelichting op basis van meer recente gegevens heeft uitge-wezen dat met een uiterst globale raming (—) van ca. 300 mln. voor 1975 (—) moet worden volstaan. Daarbij is enerzijds in aanmerking genomen de ten opzichte van de eerderevermelde ramingen (*de f 500 miljoen*) opbrengstdrukkende (—) herwaardering van het fiscale ver-mogen, terwijl anderzijds de mogelijke stijging van het aan het fonds toekomende percentage van de vermogensaanwas een positief effect heeft” (memorie van toelichting, pag. 18 en 19). Uit de verdere tekst blijkt, dat de regering van de „produktiviteits-/loonontwikkeling”-aan-passing voor de VAD een hoger VAD-percentage voor de factor arbeid verwacht. Wel erg naïef! Van een echte, louter ondernemingsgewijze VAD mag men inderdaad verwachten dat de werknemers matiging in hun looneisen zullen betrachten, daar zij bij later meevallende bedrijfs-resultaten in vrij belangrijke mate in die meevaller delen. Voor de geringe en dan nog overwegend naar werknemers buiten de onder-neming gaande regerings-VAD lijkt een tegenovergesteld effect niet onwaarschijnlijk. De suggestie in de memorie van toelichting (pag. 19) van een tot 1980 geleidelijk stijgend VAD-percentage voor de werk-nemers is misleidend. Het beschikbare cijfermateriaal betreffende de relatieve ontwikkeling in het verleden van de lonen en de produktiviteit maakt een dalend percentage aan vermogensaanwas voor de arbeid waarschijnlijker. De raming van f 300 miljoen regerings-VAD per jaar zal dus voorlopig wel niet worden gehaald. Niets wijst verder op een verwerking in die nieuwe raming van de op grond van artikel 4, lid 2, noodzakelijke verhoging van de primaire beloning voor de aandeel-houders van 10 tot ruim 12 % vanwege gestegen rente, noch van de ongunstige uitwerking op de produktiviteit, de financieringsmogelijk-heden, de investeringen en de economische groei van de overwegend collectieve regerings-VAD¹⁴, noch van de ontwikkelingsmogelijkheden die het wetsontwerp openlaat.

Zal de VAD nog f 100 à f 200 miljoen opleveren? Daar zullen dan nog hoge onkosten af moeten vanwege de ondoelmatigheid van het systeem. Het bedrag dat uiteindelijk voor werknemers beschikbaar komt, zal dan ook ver beneden de bedragen blijven die enige jaren geleden al aan winstdeling door personeel werden ontvangen; meer dan f 500 miljoen per jaar. Alvorens de regeringsvoorstellen te aanvaarden behoort het parlement het overleggen van deugdelijker en beter controleerbaar cijfermateriaal te vorderen omtrent de werkelijk mogelijke opbrengsten van de VAD, omdat op basis daarvan pas valt te beoordelen of de regerings-VAD alle te verwachten rompslomp en frustratie waard is.

¹⁴ Zie het in noot 2 genoemde artikel, pag. 37 e.v.

4. De verdeling van de regerings-VAD over de werknemers

Van de voor de arbeid bestemde vermogensaanwas zal ingevolge artikel 27 slechts een kwart à een derde, in gelijke bedragen per hoofd (art. 28), naar de werknemers van de afdrachtplichtige onderneming gaan (memorie van toelichting, pag. 36). Minderjarige werknemers delen niet mee. Daarnaast beperkt artikel 28 het bedrag dat maximaal naar een individuele gerechtigde mag gaan, tot 2 % van het bedrag aan loon waarover uit hoofde van de Ziektewet, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Werkloosheidswet ten hoogste premie wordt geheven. Dit is thans f 969,40 per jaar. De hierdoor overschietende bedragen gaan naar de landelijke VAD.

De beperking van de individuele toekenningen heeft plaatsgevonden om tot een zo groot mogelijke spreiding van inkomen te komen. De overtuigingskracht van deze motivering is gering in het licht van de schrijnende verschillen in bruto- en — belangrijker — zelfs in besteedbaar inkomen buiten de VAD, die het kabinet nog steeds tolereert (minimumloners, bijstandtrekkers, alleen AOW genietende bejaarden tegenover sommige beroepsvoetballers, bankdirecteuren, populaire kleinkunstenaars, notarissen of medische specialisten). Dit motief verliest nog meer aan betekenis wanneer in ogenschouw wordt genomen wat de regerings-VAD in feite voor de inkomens- en vermogensverdeling gaat betekenen. In de landelijke VAD zal wellicht een kleine 20 % van de bevolking en de helft van de huishoudens (waaronder alleenstaanden) delen, in de ondernemingsgewijze VAD hoogstens 10 % van de werknemers in het bedrijfsleven en een nog lager percentage van de huishoudens, indien ik de cijfers van de loonsommen, gepubliceerd in het VAD-rapport van de *Sociaal-economische Raad* uit 1975¹⁵ en overgenomen in de memorie van antwoord op de Interimnota Inkomensbeleid, goed interpreteer. Het is aan de Kamerleden te trachten ook hierover beter gefundeerd cijfermateriaal op tafel te krijgen, alvorens zij zich uitspreken over het VAD-ontwerp.

Een andere doelstelling van de regering was het afromen van extreme winsten. Extreme winsten kunnen zelden worden behaald zonder de consumenten te hoge prijzen te berekenen. Van een afroming zouden derhalve, in beginsel, alle consumenten dienen te profiteren. De VAD-heffing is hiertoe een ongeschikt instrument, aangezien — zoals wij zagen — daarvan slechts een klein gedeelte van de bevolking de vruchten zal plukken.

5. Pensioen uit het landelijke gedeelte van de regerings-VAD

Over de pensioenkwestie kan ik kort zijn. Het onderdeel inzake de collectieve VAD, waarnaar het leeuwedeel van de afdrachten gaat, moet

¹⁵ Zie het VAD-rapport van de SER uit 1975, bijlage 2, pag. 2.

nog worden uitgewerkt in een wet. In de Interimnota Inkomensbeleid werden de ambtenaren en werknemers met een met de Algemene Burgerlijke Pensioenwet vergelijkbare regeling al uitgezonderd. In de memorie van toelichting staat op pag. 22 wel, dat voor het collectieve gedeelte van de VAD „in beginsel alle Nederlandse werknemers in aanmerking” komen, maar verderop valt te lezen: „Het ligt voor de hand dat daarbij de aandacht allereerst zal zijn gericht op die categorieën werknemers, welke het meeste behoefte hebben aan een aanvullende pensioenvoorziening”. Voorts bevat dezelfde pagina de suggestie „ieder jaar aan de werknemers die in dat jaar 65 worden, een of meer bewijzen van deelgerechtigdheid in het fonds uit te reiken”.

Het is derhalve wel nodig het kabinet goed aan de tand te voelen over wat het van plan is. Voor de hand liggende vragen zijn verder, hoe de regering de rechten denkt te regelen voor werklozen, tijdelijk arbeidsongeschikten, slechts een deel van de dag werkenden, gastarbeiders, werknemers die van dienstbetrekking veranderen, de verschillende leeftijdsgroepen en geslachten, enz. Vanzelfsprekend dient wederom cijfermateriaal te worden gevraagd. Mogelijk zal de eerste jaren niets of hoogstens enkele guldens per gerechtigde beschikbaar komen, gezien de hoge administratiekosten die mogen worden verwacht.

Behalve van de zijde van de FNV¹⁶ hebben de plannen om overwinst voor pensioenaanspraken te bestemmen terecht weinig instemming gevonden. Zowel de werkgeversverbonden¹⁷ als het CNV en de Raad MHP¹⁸ vinden vermogensaanwas een ongeschikte basis voor pensioenrechten.

6. De vormgeving van de VAD-aanspraken

De regering wil in principe slechts vermogensaanspraken door de ondernemingen beschikbaar laten stellen om aan de VAD-verplichtingen te voldoen, behalve voor een aantal van minder betekenis zijnde uitzonderingen, zoals te geringe restbedragen (art. 10, lid 6), naheffingen en dwangbevelen (art. 11). Dit zou verdedigbaar zijn indien het uitsluitend ging om het delen van de werknemers in de vermogensaanwas. In feite gaat het (zie paragraaf 3) echter om een delen in de gehele overwinst, die vrijwel nooit gelijk is aan de vermogensaanwas. Indien ingevolge artikel 10 toch een vermogensuitbreiding plaatsvindt om aan de VAD-verplichtingen te voldoen, zal, wanneer de onderneming die uitbreiding niet op zinvolle wijze voor haar financiering kan benutten, bij haar een kapitaalverwatering optreden. Macro-economisch bezien zal het doorstromen van het kapitaal naar de juiste plaatsen worden belemmerd.

¹⁶ Zie bijv. „NKV-pamflet”, 6 mei 1976: „Wel doorbraak, nog geen VAD”.

¹⁷ Zie het in noot 11 genoemde commentaar, pag. 64.

¹⁸ Zie bijv. de CNV-Gids, 12 mei 1976: „VAD-plan schiet ernstig tekort”, het commentaar van de Raad van overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP), o.a. gepubliceerd in het Financieele Dagblad van 7 mei 1976, alsmede de in noot 2 genoemde bijdrage.

De werknemers krijgen de te hunnen gunste af te geven vermogensaanspraken niet in handen. Die gaan naar een op te richten nationaal Fonds voor *Vermogensaanwasdeling* (art. 15). Tegenover het voor hen individueel ingebrachte vermogen (het ondernemingsgewijze gedeelte van de regerings-VAD) ontvangen de werknemers *bewijzen van deelgerechtigdheid* in het fonds (art. 17). Voor het collectieve deel van de regerings-VAD is met betrekking tot de gerechtigden nog niets geregeld. Vennootschappen met ter beurse genoteerde aandelen staan voor het VAD-fonds aandelen of certificaten van aandelen af. Het is hun toegestaan certificaten zonder stemrecht in te leveren. Dit is evenmin een vorm van voorbeeldige democratie als het voorschrijft, dat het bestuur van het VAD-fonds uitsluitend mag bestaan uit vertegenwoordigers van door de minister van Sociale Zaken representatief geachte centrale werknemersorganisaties (art. 18). De beleggers in het fonds krijgen hierover niets in te brengen. Nog onbegrijpelijker is dit als men in ogeschouw neemt, dat het kabinet naast de VAD-gerechtigden tevens andere personen in haar VAD-fonds wil laten beleggen.

Als waarde voor de aandelen en certificaten zal gelden „het gemiddelde van de koersen, vermeld in de prijscouranten, opgesteld voor de heffing van het recht van successie” voor „het boekjaar waarover de vermogensaanwas moet worden voldaan” (art. 10, lid 1). Een niet te handhaven bepaling in het licht van de vele koersfluctuaties ter beurse in de loop van een jaar. Een bepaling, die een bron van speculatie zou vormen. De indieners van het ontwerp maken het geheel niet meer acceptabel door zichzelf de bevoegdheid aan te matigen bij algemene maatregel van bestuur beurskoersen te corrigeren. De memorie geeft overigens de indruk (bijv. op pag. 20 e.v. en 33 e.v.), dat slechts is gedacht aan een waardering bij afgifte van de aandelen. In feite zal voortdurend de waarde van de bewijzen van deelgerechtigdheid — en dus van de beleggingen van het fonds — beschikbaar moeten zijn: voor nieuwe toetredingen, uittredingen en wanneer een individuele VAD-gerechtigde koersen nodig heeft voor successierechten, boedelscheidingen, vermogensbelasting, enz.

Voor niet ter beurse genoteerde naamloze vennootschappen heeft het kabinet de afgifte van *vermogensaanwasbewijzen* bedacht (art. 10, lid 4). Dit zijn in feite perpetuele, achtergestelde obligaties, waarop de rente wel 2 % hoger is gesteld dan op staatsobligaties met middellange looptijd, maar voor de helft mag worden betaald door bijschrijving op de nominale waarde van de stukken en niet is verschuldigd in jaren met onvoldoende *commerciële* winst. Als het om de belangen van werknemers gaat, wordt het volgens het kabinet voor het bepalen van de beloning van de kapitaalverschaffers vereiste „objectief vastgestelde gegeven” van de fiscale jaarcijfers rustig losgelaten. In tegenstelling tot het cumulatieright voor de primaire beloning van de aandeelhouders wordt voorts aan de rente over de vermogensaanwasbewijzen geen

enkel cumulatiererecht toegekend. Zal het parlement een dergelijk meten met twee maten dulden? Trouwens, deze hele beleggingsvorm, waarmee nauwelijks gedeeld wordt in voorspoed of groei van de onderneming, maar wel bij een slechte gang van zaken, die niet tegen de werkelijke — maar inderdaad hoe te bepalen bij bijv. rentepassing? — maar steeds tegen de nominale waarde (art. 10, lid 3) op de balans van het VAD-fonds opgenomen moet worden, dient te worden afgewezen.

Het kabinet wil het VAD-fonds een zekere keuzemogelijkheid laten door toch het opnemen van incurante aandelen toe te staan (art. 10, lid 5), terwijl de memorie van toelichting (pag. 20) terecht wijst op de „vrijwel onoverkomelijke hinderpaal” die de „juiste economische waardering” voor incurante aandelen vormt. Daartegenover zouden vennootschappen met officieel genoteerde aandelen, indien het VAD-fonds dit verlangt, in plaats van aandelen VAD-bewijzen moeten afgeven. Het is nauwelijks voorstelbaar dat het fonds beheerders zal krijgen die om een dergelijke twijfelachtige belegging verzoeken. Een belegging die zij niet eens mogen afstoten, tenzij de vennootschap van afgifte dit toestaat (art. 10, lid 4).

De regering streeft naar beursnotering, na afloop van de bij algemene maatregel van bestuur in te stellen blokkeringsperiode, voor de bewijzen van deelgerechtigdheid in het VAD-fonds. Notering is zeker gewenst om de deelnemers meer tot echte effectenbezitters te maken, nationale ontsparringen tegen te gaan en liquiditeitsproblemen bij het fonds of bij de VAD-plichtige ondernemingen te voorkomen. Ik gaf in juni 1975 al te kennen dat de *Vereniging voor de Effectenhandel* weinig zou voelen voor het toelaten in de notering van het kwalitatief weinig aanlokkelijke VAD-fonds dat in de Interimnota Inkomensbeleid ten tonele was gevoerd¹⁹. Eind augustus jl. heeft de vereniging zich, uitgaande van de voorstellen in het wetsontwerp, inderdaad uitgesproken tegen het opnemen in de notering. Theoretisch kan de minister van Financiën ingevolge de Beurswet 1914 de bewijzen van deelgerechtigdheid zonder meer voor notering aanwijzen, maar dit zou een ongebruikelijk negeren van de opvattingen van de effectenhandel zijn. Maar zal het parlement het onvoldragen hoofdstuk over de vermogensaanspraken niet grondig laten herzien?

7. Belastingen op de VAD

In tegenstelling tot wat thans geldt voor winstdelings(spaar)regelingen, wil de regering de VAD-heffingen niet in mindering laten brengen op het belastbare inkomen van de VAD-plichtige lichamen voor de vennootschapsbelasting. Zij beschouwt personeelswinstdeling, ofschoon die veelal statutair is vastgelegd als het delen in winst, als arbeidskosten

¹⁹ Zie mijn bijdrage „De VAD-aanspraken van de werknemers en hun belegging”, in: ESB, 25 juni 1975.

en daardoor aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting, maar de VAD-heffing, die grotendeels bestemd is voor gerechtigden buiten de betrokken produktiegemeenschap, als winstdeling (memorie van toelichting, pag. 15). Een moeilijk houdbaar standpunt. In strijd hiermee is overigens, dat terwijl aandeelhouders terecht niet nog eens inkomstenbelasting betalen over ingehouden winst, het VAD-fonds, naast de reeds door de onderneming verschuldigde vennootschapsbelasting, nog eens 15 % inkomstenbelasting ten laste van de werknemers/deelnemers moet betalen over ingehouden winst, die in het hierover gaande artikel 35, weinig consequent, loon wordt genoemd waarover belasting is verschuldigd. Toekenningen aan personeel in het kader van winstdelings-spaarregelingen zijn daarentegen tot een maximum van f 750 per jaar, bij zeven kalenderjaren aanhouden, vrij van inkomstenbelasting én vennootschapsbelasting.

Over het voor pensioen te bestemmen gedeelte van de regerings-VAD zal in totaal zelfs meer dan 80 % belasting geheven kunnen worden, aangezien de pensioenuitkeringen belastbaar zullen zijn voor de inkomstenbelasting.

Zal het gevolg van deze fiscaal zo stiefmoederlijke behandeling van de VAD niet zijn, dat een aantal ondernemers toch meer gaat voelen voor eigen ondernemingsgewijze winstdelings(spaar)regelingen? Zij zijn niet alleen fiscaal voordeliger, maar zij hebben bovendien een gunstiger effect op de produktiviteit en daardoor op de groei van de bedrijfsresultaten. Hierbij kan tevens, in overleg tussen werkgever en werknemers, zo goed mogelijk rekening worden gehouden met een optimale kapitaalvoorziening. Het zou zelfs kunnen zijn, dat door al die pluspunten in vergelijking met de regerings-VAD en het (ten dele) ontgaan van VAD-afdrachten, de kapitaalverschaffers uiteindelijk ook niet slechter af zullen zijn als men gebruik maakt van de mogelijkheid een winstdelings-spaarregeling op te zetten. De van vakbondszijde, o.m. door FNV-voorzitter Kok, uitgesproken vrees dat de VAD winstdelings(spaar)regelingen gaat verdringen, lijkt mij nauwelijks gewettigd; ook al laten sommige werkgevers thans, politiek begrijpelijk, een ander geluid horen.

8. Conclusie

De voorstanders van vermogensaanwasdeling moeten na het doorworstelen van het, ook redactioneel, beneden de maat blijvende wetsontwerp op de vermogensaanwasdeling met veel droefenis zijn vervuld over de wijze waarop een waardevol instrument om in harmonie te komen tot redelijker vermogens- en inkomensverhoudingen is misbruikt voor allerlei nevendoeleinden, en over het gebrek aan zorgvuldigheid waarmee het is behandeld.

De omvang van de overwinst wordt op een weinig bevredigende wijze vastgesteld. Het kabinet spreekt lakoniek de hoop uit, dat de onvolko-

menheden elkaar zullen opheffen. Gegeven cijfers over de VAD zijn een slag in de lucht.

Zowel de VAD-aanslag voor de ondernemingen als de toedeling aan de werknemers negeert de relatieve betekenis van arbeid en kapitaal in de bedrijven. Wat met het grootste gedeelte van de VAD, het voor collectieve doeleinden te bestemmen gedeelte, gaat gebeuren, blijft in nevelen gehuld.

Het onderdeel over de vermogensaanspraken geeft blijk van een gebrek aan kennis op dit moeilijke terrein.

Met fiscale begrippen en voorschriften is opvallend inconsequent omgesprongen; vooral door het, naargelang het beter uitkomt, wisselen van de fiscale status van VAD als loon of winst.

Er is voor een nadere uitwerking voortdurend verwezen naar later komende wetten en besluiten.

Kortom, het onderhavige ontwerp is een onvoldragen vrucht. Hoe men tegenover geprovoceerde vruchtafdrijving mag staan, er lijkt nauwelijks nog een heelkundig ingrijpen mogelijk waarbij, als men dit zou willen, deze v(oortijdig) a(fge)d(reven) vrucht valt te redden.

Zouden de volksvertegenwoordigers niet beter meteen een terugkeer kunnen voorstellen naar de oude, beter gefundeerde gedachten over het tot stand brengen, binnen het kader van een raamwet, van ondernemingsgewijze VAD in combinatie met investeringsloon? Gedachten, die reeds waren te vinden in de KVP-publikatie „*Bezitsvorming in een nieuwe fase*” uit 1965, maar die sindsdien door tal van deskundigen verder zijn uitgewerkt en onderbouwd²⁰. In een later stadium en na grondiger studie zou dan kunnen worden overwogen of in de collectieve sfeer nog iets zou dienen te geschieden aan vermogensspreiding.

²⁰Een indruk hiervan kan worden verkregen uit het artikel „Is er nog een uitweg uit de VAD-perikelen?” van schrijver dezes in ESB, 17 december 1975.

De nota inzake selectieve groei

E. W. Meier*

De *Nota inzake de selectieve groei*¹ van de minister van Economische Zaken is niet een document geworden met een in alle opzichten duidelijke en coherente visie. Ongetwijfeld heeft een korps van ambtenaren zijn best gedaan om alle structuurproblemen van sociaal-economische aard op deskundige wijze ter discussie te stellen. Op zich is dat van waarde. Maar beleidsconclusies zijn niet in voldoende mate getrokken. Misschien kon dat ook niet. Het gaat hier immers om fundamentele problemen, waarover in dit kabinet nauwelijks eensluidend wordt gedacht. Ook daarvan zijn de sporen in de nota terug te vinden.

De minister kiest voor wat hij noemt een georiënteerde markteconomie. Deze houdt in dat de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden worden uitgeoefend binnen een zodanig kader, dat de ontwikkelingen in belangrijke mate in de door de gemeenschap gewenste richting worden geleid. De overheid kent terecht een grote waarde toe aan de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid. Een collectief plan wordt afgewezen. De rol van de overheid wordt beperkt tot het scheppen van het kader waarbinnen de particuliere sector wordt gestimuleerd en gecorrigeerd.

Deze uitgangspunten, waarin de betekenis van de ondernemingswijze produktie wordt erkend, kunnen ten volle worden onderschreven. Het houdt ook het besef in dat ondernemingen — ook overheidsondernemingen — moeten functioneren binnen een marktmechanisme, dat in ons land sterk internationaal wordt beïnvloed. Ook deze beperking wordt terecht door minister *Lubbers* aanvaard.

Voor radicale standpunten wordt dus geen plaats ingeruimd. De discussie richt zich veel meer op de vraag in hoeverre binnen onze gemengde orde de overheid moet bijsturen: in welke richting, in welke mate en met welk instrumentarium?

Minister *Lubbers* komt de verdienste toe, dat hij groei en werkgelegenheid centraal stelt. Een samenspel van instrumenten is nodig om deze doelstellingen te bereiken, waarbij tegelijkertijd een aantal andere (neven)doeleinden en facetten niet uit het oog mogen worden verloren.

* Dr. Meier is adviseur voor internationale industriële betrekkingen van de raad van bestuur van Akzo NV. Tevens is hij vice-voorzitter van het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland. De heer Meier is gepromoveerd op het proefschrift „Europese economische integratie”. (Red.).

¹ Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota); Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955.

De verwachte groei van de Nederlandse economie is onvoldoende om volledige en volwaardige werkgelegenheid te verzekeren. Zonder extra groei wordt ook het spanningsveld onoplosbaar tussen verhoging van de collectieve uitgaven met 1 % per jaar, herstel van de rendementspositie van het Nederlandse bedrijfsleven en de behoefte aan een toeneming van inkomen in de particuliere sfeer.

Die groei moet daarenboven selectief zijn, d.w.z. dat gekozen moet worden voor projecten die, afgezien van de gebruikelijke rendementseisen, tegelijkertijd voldoen aan een aantal specifieke facetten. Naast de zorg voor volledige en volwaardige werkgelegenheid, hetgeen tevens omvat een redelijke regionale spreiding en het opvangen van werkgelegenheidsproblemen bij herstructurering, zijn er de volgende vier facetten:

- a) behoud van het milieu;
- b) ruimtelijke ordening;
- c) zuinig beheren van grondstoffen en energie;
- d) internationale samenwerking en arbeidsverdeling.

Inmiddels heeft de minister de SER om advies gevraagd inzake de *investeringsrekening*. De minister heeft daarbij kans gezien om in 3 bladzijden tekst duidelijkheid over zijn persoonlijke bedoelingen te verschaffen, wat in de nota van 300 bladzijden node wordt gemist. In de nota was aangekondigd dat jaarlijks f 3,5 miljard zou worden uitgetrokken voor investeringspremies en f 1,5 miljard voor verdere faciliteiten, waarvan f 1,2 miljard aan loonkostensubsidies. In de adviesaanvraag wordt gepreciseerd, dat de minister een premiestelsel voorstaat dat een basispremie en richtinggevende toeslagen behelst. De basispremie geldt voor alle bedrijfsinvesteringen en komt in de plaats van de investeringsaftrek en vervroegde afschrijvingen, die overigens enige differentiaties kennen, naargelang het type bedrijfsmiddel. De richtinggevende toeslagen worden gebruikt als sturingsmechanisme voor het facettenbeleid, dat in eerste instantie wordt beperkt tot arbeidsplaatsen, regio's en ruimtelijke ordening, alsmede herstructurering.

Eerst rijden, dan sturen

Een auto die stilstaat, kun je niet sturen. Zo is het ook met de economie. Bij stagnatie moet eerst worden geprobeerd de vaart er weer in te krijgen. Globale structurele maatregelen die nog nader moeten worden bestudeerd en uitgewerkt, hetgeen uiteraard tijd vergt.

De Nota Selectieve Groei maakt niet duidelijk, dat met het aangekondigde instrumentarium het gestelde doel kan worden bereikt. De doelstelling is de structurele werkloosheid, bij geëxtrapoleerd beleid geschat op 260.000 personen, met 110.000 te verminderen tot 150.000. Dit blijft nog altijd een hoog aantal werklozen. Maar om dat doel te bereiken

moeten budget-tekorten van 5 % en meer alsmede een inflatiegraad van 7 % worden geriskeerd.

In de recente publikatie „*De Nederlandse economie in 1980*” van het *Centraal Planbureau* wordt nogal sceptisch geoordeeld over de invloed van het voorgestelde investeringsfonds op de trendmatige ontwikkelingen. Het investeringspeil dat de regering voor 1980 voorziet, wordt als ambitieus aangemerkt. Ook het verloop van de arbeidsinkomensquote en de rendementen in het bedrijfsleven zijn niet bemoedigend. Een keer ten goede heeft een vertraagd effect op de werkgelegenheid. Macro-economisch gezien kan men wel stellen, dat het investeringsbedrag met enkele miljarden wordt verhoogd. Grote onzekerheid bestaat echter over de uitwerking van een dergelijk steunbeleid op micro-schaal, als niet tegelijkertijd een aantal andere problemen worden aangepakt.

In de eerste plaats speelt een basissubsidie nauwelijks een rol indien de gemiddelde rendementspositie van Nederlandse bedrijven minimaal blijft. In 1974-1975 bedroeg het kapitaalrendement van bedrijven vóór belasting 2 %. Het restinkomen (winst, rente e.d.), na belasting en premieafdracht, is geslonken van 16 % in 1953 tot 0 % in 1975. Dit jaar is er nauwelijks nog enige verbetering te verwachten. Het *Centraal Planbureau* verwacht dat de kapitaalrendementen van bedrijven zullen oplopen tot 3,5 % in 1980 (vóór belasting).

Aangenomen wordt dat de basissubsidie gemiddeld in de orde van grootte van een 10 % van het investeringsbedrag komt te liggen. (De bedrijfsinvesteringen in 1977 worden geschat op f 28 miljard, hetgeen een subsidie van f 2,8 miljard zou betekenen). Als dan 90 % aan eigen financieringsmiddelen moet worden geïnvesteerd, blijven de markt- en rendementsvooruitzichten van een project de doorslag geven — niet het in de wacht slepen van een premie. Wel zal een verhoging van het rendement met globaal 1/10 een aantal investeringsprojecten over de streep helpen die zonder deze faciliteit juist onvoldoende rendement zouden hebben. Maar dit betekent dat er al een sterk rendement aanwezig moet zijn. Projecten zonder enig rendement worden met een premie niet rendabel.

Een andere investeringsdrempel wordt gevormd door de zwakke financiële en vermogensstructuur van ondernemingen. De verhouding tussen eigen en vreemd vermogen ligt in Nederland op een onverantwoord laag niveau. Dit is een gevolg van de ongunstige rendementsontwikkeling van bedrijven sinds het begin van de jaren '60. Om te kunnen blijven investeren zijn ondernemingen tot aan de grens gegaan van de mogelijkheden om geld te lenen. In de laatste twee jaar hebben verschillende bedrijven aan den lijve hun financiële kwetsbaarheid ondervonden. Bij een opgaande conjunctuur zal het een aantal ondernemingen eenvoudig aan financiële middelen ontbreken, terwijl andere de voorkeur moeten geven aan een herstel van het financiële weerstandsvermogen boven additionele investeringsuitgaven.

Voorrang voor herstel bedrijfsleven

Een andere investeringsdrempel is het huidige ondernemingsklimaat. Er is weinig sympathie voor het bedrijfsleven; welvaart en groei schijnen naar het tweede plan geschoven. In vergelijking met het buitenland verdwijnt de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats. In verschillende sectoren kunnen wij niet meer tegen de internationale concurrentie op. We hebben hier te maken met een complex van factoren, deels van materiële aard, deels berustend op ervaring en beleving. Tastbaar is, dat de collectieve sector en het arbeidsinkomen een te groot beslag leggen op het nationale inkomen, ten koste van het bedrijfsleven.

In de afgelopen twee jaar zijn de loonkosten per eenheid produkt in de verwerkende industrie gestegen met 12 % en 16 %. Hoewel deze stijging in 1976 vermoedelijk beperkt blijft tot 0 %, komt de arbeidsinkomensquote van bedrijven uit op 93,6 %. Vooruitzichten op meer dan een conjunctureel herstel van rendementen zijn er nauwelijks.

In dit licht is het verwonderlijk dat een stijging van de overheidsuitgaven met 1 % per jaar van het bruto nationaal produkt prioriteit krijgt boven alle andere aanspraken op het nationaal inkomen. Dit is des te meer verwonderlijk omdat kennelijk nog niet voldoende wordt beseft, dat verzwaring van lasten weliswaar op korte termijn een adequate dekking biedt voor meer collectieve uitgaven, maar op lange termijn, vanwege de hieruit voortvloeiende geringere groei, juist vermindering van de ruimte daarvoor tot gevolg heeft. Die kleinere groei maakt ook de werkgelegenheidsproblemen moeilijker oplosbaar.

Het ligt dus meer voor de hand om de prioriteiten om te keren: eerst extra groei en werkgelegenheid door verdere beperking van de collectieve uitgaven en het terugdringen van de arbeidsinkomensquote en de inflatie, waardoor in de toekomst meer ruimte ontstaat voor de overheid. In een „vol bezette economie“ kan die ruimte dan primair worden gebruikt voor essentiële overheidstaken in plaats van inkomensoverdrachten, die in 1953 slechts 12 % van het beschikbare nationaal inkomen bedroegen maar in 1975 liefst 34 %. In die geest heeft ook minister *Lubbers* onlangs gesproken, nl. in zijn rede op 14 september jl. voor de Vereniging voor Strategische Beleidsvorming.

Het kunstmatig aanzwengelen van investeringen door premies is thans wellicht de enige uitweg. Maar op den duur moet weer een gezond investeringsklimaat tot stand komen, waarin het bedrijfsleven op eigen kracht voldoende en hoogwaardige arbeid creëert. Voorlopig is daarop nog weinig uitzicht. Dat maakt nu juist het succes van maatregelen extra onzeker. Een onderneming kan zich niet permitteren onrendabele activiteiten onbepaald voort te zetten. De maatschappelijke verantwoordelijkheid alsook de vrees voor sociale onrust wegen zwaar mee bij beslissingen over het eventueel reorganiseren en beëindigen van activiteiten. Het sterke vermoeden bestaat, dat nog vele ondernemingen in

Nederland een brok werkloosheid verbergen en alleen noodgedwongen tot afvloeiing van werknemers zullen overgaan.

In een adres van de *Vereniging Nederlandse Chemische Industrie* aan de Tweede Kamer wordt aangegeven dat zelfs een relatief sterk groeiende bedrijfstak als de chemische industrie moeite zal hebben om het huidige aantal werknemers te handhaven. Volgens berekeningen van het *Centraal Planbureau* zou dit gepaard gaan met een opvoering van de investeringen in de chemische industrie van f 2,1 miljard in 1973 tot f 3,6 miljard in 1980 (in prijzen 1975), ofwel een volumegroei van 8% per jaar. Een dergelijke „opgave” is hoog gegrepen en veronderstelt een zo hoog mogelijke basissubsidie.

Een beleid gericht op handhaving van arbeidsplaatsen in niet meer levensvatbare bedrijven of op stimulering via hoge toeslagen voor arbeidsintensieve producties zal averechts werken. In het kader van een internationale arbeidsverdeling zal de concurrentiekracht van Nederland eerder moeten worden gezocht in hoogwaardige en in vernuft- en kapitaalintensieve activiteiten.

Praktisch alle industriële sectoren, maar vooral de arbeidsintensieve bedrijfstakken hebben hun aandeel op de binnenlandse markt zien teruglopen. Daarvoor moet compensatie komen in de vorm van meer export. Aangezien vergroting van de uitvoer slechts mogelijk is bij gunstige exportprijzen, zal de investeringspolitiek, wil een verdere aantasting van rendementen worden voorkomen, juist moeten worden gericht op versterking van de concurrentiekracht en efficiency van het exporterend bedrijfsleven. Export-bevorderende maatregelen — Nederland loopt nog steeds bij het buitenland ten achter — zijn hiervoor eveneens geschikt en hebben het voordeel dat ze ook zonder subsidie-elementen al nuttig kunnen zijn. Gedacht wordt aan het verstrekken van land tot land van overheidskredieten en het openen van *credit-lines* voor bestedingen in Nederland resp. voor deelname aan buitenlandse projecten. Onze betalingsbalans biedt daarvoor alle ruimte.

Het facettenbeleid

Terecht wenst minister *Lubbers*, dat de SER meewerkt aan een snelle uitwerking van de criteria. Dat is geen eenvoudige zaak. De vraag is of minister *Lubbers* in zijn nota de mogelijkheden tot sturen niet enigszins heeft overschat. Voor sturen moeten naar mijn mening de volgende voorwaarden worden vervuld:

1. De verschillende facetten moeten worden geobjectiveerd in duidelijke en voor het bedrijfsleven herkenbare criteria; in plaats van een subjectieve beoordeling door ambtelijke instanties, die zal ont-aarden in bureaucratie en willekeur, zal het bedrijfsleven moeten kunnen rekenen op rechtszekerheid en stabiliteit.

2. Prioriteiten moeten worden vastgesteld om afweging en coördinatie van het facettenbeleid te verantwoorden.
3. De centrale overheid zal met voldoende gezag moeten worden bekleed resp. het subsidiebeleid als pressiemiddel in eigen hand moeten houden om coördinatie tussen de verschillende overheden en instanties te effectueren.

Bij een aantal van deze facetten wil ik een enkele kanttekening plaatsen.

a) Arbeidsplaatsen

In verschillende commentaren wordt de verwachting uitgesproken dat de nadruk zou kunnen vallen op arbeid-scheppende investeringen waarvoor extra premies ter beschikking worden gesteld. Naargelang de basispremies hoger en de extra's lager uitpakken, vervallen de eerder naar voren gebrachte bezwaren.

b) Regionaal en ruimtelijk beleid

In Nederland is een relatief succes bereikt met regionale spreiding van de werkgelegenheid. De *Wet selectieve investeringsregeling*, gericht op het afremmen van investeringen in het Westen des lands, heeft daartoe nauwelijks of niet bijgedragen. Ook heeft de ervaring geleerd dat het verplaatsen van overheidsbedrijven geen sinecure is. Zou dat de reden zijn, dat in de *Nota Selectieve Groei* geen uitspraak wordt gedaan over subsidies bij verplaatsing? Ruimte daarvoor lijkt wel gewenst. Volstaan wordt evenwel met een verwijzing naar de regionale premies voor investeringen in zgn. ontwikkelingskernen of -assen. Beleidsmaatregelen gericht op een verbetering van de infrastructuur ontbreken, terwijl die voor grotere projecten juist van doorslaggevende betekenis zullen zijn.

In de nota wordt verder een pleidooi gehouden voor het brengen van bedrijven naar de woongebieden. Onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen milieu-vriendelijke en -onvriendelijke activiteiten. Hier zal de nodige flexibiliteit in acht moeten worden genomen bij de normstelling voor het woon-/werkverkeer.

c) Milieubeleid

Een dichtbevolkt land als Nederland zal ondanks alle belangen bij volledige werkgelegenheid toch ten opzichte van andere landen voorop moeten lopen bij de zorg voor het milieu. De eventuele extra milieulasten mag de gemeenschap echter niet zonder meer op het bedrijfsleven afschuiven. De internationale concurrentie gebiedt, dat aan de bedrijven compenserende faciliteiten moeten kunnen worden verstrekt.

Een nieuwe, uit de Verenigde Staten overgenomen gedachte is het „omgevingsrapport”, dat over effecten van een grote investering (boven f 100 miljoen) op de omgeving moet worden opgesteld. Zo'n rapport

kan alleen door een goede samenwerking tussen overheid (beoordeling) en onderneming (feiten) tot stand komen.

d) Herstructurering

De steunpolitiek bij herstructurering is een complexe zaak. Ik wil volstaan met een enkele kanttekening. In de eerste plaats wordt in de Nota Selectieve Groei slechts de herstructurering van sectoren aan de orde gesteld. Minister *Lubbers* zou aan de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor Economische Zaken hebben meegedeeld dat hij volgend jaar af wil van overheidssteun aan individuele bedrijven, gezien de gevaren van concurrentievervalsing. Dit lijkt mij niet juist voor ondernemingen die representatief zijn voor een gehele sector en met vergelijkbare herstructureringsproblemen worden geconfronteerd doordat hun activiteiten over meerdere vestigingsplaatsen zijn verspreid. Een tweede opmerking betreft de procedures, inclusief de tripartite sectorcommissies, waarbij gevaren van bureaucratisering en vermenging van verantwoordelijkheden zich levensgroot aandienen.

De coördinerende functie bij het facettenbeleid wil de minister pragmatisch beproeven bij grote projecten boven de f 100 miljoen. Dit klinkt verstandig. De vraag is, wat de betekenis is van de te sluiten kader- of principe-overeenkomsten. Toch geen extra overlegniveau, maar een overeenkomst waardoor hogere en lagere overheden zich in hun vergunningen- en beoordelingsbeleid laten leiden? Meer duidelijkheid over competenties is hier gewenst, omdat juist op deze wijze de centrale overheid al dan niet de kans krijgt een integraal en afgewogen structuurbeleid tot gelding te brengen tegenover de deelverantwoordelijkheden van alle andere betrokken overheidsinstanties.

Wat de prioriteiten in het facettenbeleid betreft valt het op dat in de adviesaanvragen aan de SER niet meer de nadruk wordt gelegd op speerpuntsectoren, ontwikkelings- en onderzoekprojecten. In vergelijking met het buitenland blijft Nederland sterk ten achter met betrekking tot overheidshulp en -opdrachten.

Overleg overheid - bedrijfsleven

In de nota wordt gepleit voor vormen van overleg met het bedrijfsleven op verschillende niveaus. Naast het centrale overleg lijkt de bedrijfstak hiervoor het meest geschikt. Evenwel wordt de vrijheid gelaten voor een spontane ontwikkeling van onderaf, behalve in geval van steun aan herstructurering, waarvoor tripartite sectorcommissies voorwaarde zijn. Er is alle aanleiding voor het bedrijfsleven zich te bezinnen op een meer systematische informatie en consultatie tussen de overheid en de werkgevers en werknemers in een bepaalde sector. Niet alleen kunnen beleid en plannen dan beter op elkaar worden afgestemd, maar ook kan

het bedrijfsleven op deze wijze de overheid voor een zekere verambtelijking behoeden. In het proces van vermaatschappelijking van de onderneming, van sturen en selecteren, is de praktische ervaring van de sociale partners een onmisbare factor.

Van de andere kant is het duidelijk dat de problemen en de constellatie per sector uiteenlopen. Overlegstructuren zullen niet werken als ze min of meer uniform worden opgelegd. Integendeel, ze zullen moeten groeien, hetgeen een constructieve aanpak over en weer veronderstelt. Ook moet de betekenis van dergelijke sectorcomités niet worden overtrokken, omdat in de meeste sectoren de verhoudingen en ontwikkelingen op zijn minst Europees, zo niet internationaal worden bepaald.

INFLATIE

„Inflatie als politiek probleem”

rapport over de oorzaken en gevolgen van inflatie,
en over de bestrijding ervan

publikatie van de wetenschappelijke instituten
van KVP, ARP en CHU

38 pag., f 4,25

*Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden:
„Inflatie”.*

Op weg naar een dalende bevolking - oorzaken en gevolgen

G. A. B. Frinking*

Begin september kwam in Straatsburg een groot aantal demografische experts bijeen, afkomstig uit de meeste Westeuropese landen. De bijeenkomst werd gehouden op initiatief van de *Raad van Europa* en had tot onderwerp de bestudering van de gevolgen van een stationaire of dalende bevolking in Europa. De conferentie was niet opgezet als een wetenschappelijk gebeuren, maar moest veeleer worden beschouwd als een gedachtenwisseling tussen enerzijds bevolkingsdeskundigen en anderzijds *policy-makers* en parlementariërs. Helaas ontbraken de laatsten op het appel en van de voorgenomen discussie kwam derhalve niet veel terecht. De conferentie was desondanks van groot belang. De gekozen thematiek vormde voor het eerst een officiële erkenning, dat de aard van de bevolkingsgroei en de hiermee samenhangende maatschappelijke problematiek op sociaal, economisch en ruimtelijk gebied in West-Europa zijn gewijzigd.

Hoewel het vermoedelijk nog wel enige tijd zal duren voordat men zich een volledig beeld zal hebben gevormd van de implicaties van deze nieuwe ontwikkeling, betekent de nu op gang gekomen discussie wel dat de contouren van een, tot voorkort onmogelijk geacht proces veel scherper zijn geworden.

Het ziet er naar uit dat ook in ons land het tijdperk van snelle bevolkingsgroei definitief achter ons ligt. In dit artikel zullen we ingaan op een aantal aspecten van deze nieuwe situatie.

Daling van het geboortecijfer

Statistische waarnemingen over demografische gebeurtenissen geven zelden het verschijnsel in een zuivere vorm weer. Zo is bijvoorbeeld het jaarlijkse aantal geboorten het resultaat van een reeks factoren die het zicht op het desbetreffende verschijnsel, i.c. de vruchtbaarheid, belemmeren. Een van deze factoren is het aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd. In landen waar de procreatie voornamelijk binnen het huwelijk wordt gerealiseerd, is het aantal gehuwde vrouwen binnen deze categorie echter van meer belang. Immers, naarmate meer vrouwen trouwen en naarmate een groter deel van het huwelijk binnen de

* Drs. Frinking is als wetenschappelijk hoofdamtenaar verbonden aan het Nederlands Inter-universitair Demografisch Instituut te Voorburg. (Red.)

reproductieve fase valt, zal het aantal geboorten toenemen. Maar het is evident dat ook de verdeling van de gehuwde vrouwen naar huwelijksduur en reeds aanwezig kindertal van invloed is op het aantal geboorten. Naast deze demografische factoren spelen ook sociaal-culturele, economische en psychologische factoren, zoals sociaal milieu, inkomen en persoonlijkheidskenmerken, een beslissende rol.

De demograaf zal nu trachten om het effect van al deze factoren van elkaar te scheiden. In dit opzicht is zijn werkwijze te vergelijken met die van een chemicus. In veel gevallen is hij bij de analyse van demografische verschijnselen in sterke mate afhankelijk van statistische gegevens.

In ons land kan de demografische analyse van het geboortecijfer zeer verfijnd worden uitgevoerd. In onderstaande tabel is aangegeven hoe dit cijfer in de periode 1950-1974 was samengesteld. De onderscheiden factoren zijn de leeftijdsopbouw, de huwelijksluiting, de echtelijke en de buitenechtelijke vruchtbaarheid.

TABEL 1: *Ontleding van het geboortecijfer in de samenstellende demografische factoren*

Periode	Leeftijdsopbouw (x 1000)	Huwelijksluiting	Echtelijke vruchtbaarheid	Buitenechtelijke vruchtbaarheid	Geboortecijfer (x 1000)
1950-54	7,3	1,04	2,89	1,01	22,2
1955-59	7,0	1,10	2,76	1,01	21,4
1960-64	6,6	1,12	2,77	1,02	20,9
1965-69	6,9	1,12	2,44	1,02	19,3
1970-74	7,3	1,12	1,91	1,02	15,9
Stationaire bevolking	6,4	0,97	2,15	1,02	13,6

Een overeenkomstige ontleding van het geboortecijfer als voor de naoorlogse periode is verricht, kan ook voor een stationaire bevolking worden uitgevoerd. In een dergelijke bevolking is het aantal geboorten gelijk aan het aantal sterfgevallen. Het sterftcijfer vloeit voort uit het sterft patroon zoals dat door een sterftetafel wordt gekenmerkt. Bij de huidige sterfteverhoudingen zal het sterftcijfer — en dus ook het geboortecijfer — in een stationaire situatie 13,6 per 1.000 inwoners bedragen. Nu moet de vruchtbaarheid even groot zijn als voor de vervanging van opeenvolgende generaties is vereist. Als we rekening houden met een aantal factoren die respectievelijk betrekking hebben op het percentage eerste en niet-eerste huwelijken in een geboortegeneratie, de gemiddelde leeftijd van gehuwde vrouwen en hun sterfte-

patroon, zou bij de thans geldende condities het gemiddelde kindertal 2,15 per huwelijk bedragen. Daarbij is er van uitgegaan dat, naast deze vruchtbaarheid binnen het huwelijk, twee procent buitenechtelijke geboorten zullen voorkomen en dat het aantal huwende vrouwen van een geboortegeneratie uiteindelijk 97 % zal bedragen. Het aantal vrouwen dat jaarlijks een kind voortbrengt, zal dan in dit geval 6,4 per 1.000 van de totale bevolking uitmaken.

De veranderingen in de naoorlogse geboortecijfers komen in tabel 1 treffend tot uiting. Opvallend is wel dat in de laatste periode (1970-1974) de echtelijke vruchtbaarheid ruim 10 % beneden het vervangingsniveau van een stationaire bevolking is gezakt. Nu is de betekenis van een dergelijk cijfer niet eenvoudig aan te geven. Dit komt doordat de vruchtbaarheid, gemeten op periode-basis, betrekking heeft op een heterogene groep echtparen: zowel jonge, nog kinderloze echtparen als de wat oudere echtparen, met kinderen, maken er deel van uit. Een meer adequate beschouwingswijze van de echtelijke vruchtbaarheid bestaat dan ook in het volgen van een huwelijksgeneratie, d.w.z. huwelijken die in eenzelfde jaar (of periode) zijn gevormd. Deze benaderingswijze introduceert echter een zekere historiciteit in de waarnemingen. Het gevolg is, dat slechts van de huwelijken die vóór 1965 zijn gesloten, met een redelijke mate van betrouwbaarheid het kindertal kan worden vastgesteld. Dit aantal zal vermoedelijk nauwelijks hoger zijn dan twee kinderen per gezin. Over het uiteindelijke resultaat van de in recente jaren gesloten huwelijken is slechts onder bepaalde voorwaarden een uitspraak te doen. Proberen we het effect van uitstel van vooral de eerstgeboorten, dat zich de laatste jaren begint af te tekenen, in rekening te brengen, dan is ook in de naaste toekomst een verdere daling van het kindertal te verwachten.

Nieuwe vooruitberekeningen

De recente veranderingen in de vruchtbaarheid zijn voor het *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS) aanleiding geweest om in juni jl. nieuwe berekeningen te publiceren over de toekomstige omvang en samenstelling van de bevolking. Volgens deze nieuwe berekeningen zal de bevolking aan het einde van deze eeuw — exclusief buitenlandse migratie — minimaal 14,3 en maximaal 15,2 miljoen bedragen. Dit is een toename van respectievelijk 0,6 en 1,5 miljoen in 25 jaar.

De uitkomsten van de laatste vooruitberekening liggen, bijna traditiegetrouw, ten aanzien van de verwachte bevolkingsomvang in het jaar 2000 onder de vorige in 1973 door het CBS gepubliceerde cijfers. De verschillen tussen beide berekeningen hebben voornamelijk betrekking op de bevolking in de leeftijdsklasse van 0 tot 29 jaar, zoals in onderstaande tabel tot uiting komt.

TABEL 2: De berekende omvang van de bevolking in het jaar 2000 volgens de twee laatste CBS-prognoses

Prognose gepubliceerd in	Bevolking op 1 januari (x 1000)		
	0-29 jaar	30 jaar en ouder	totaal
1973 Alternatief A	7.017,1	9.036,0	16.053,1
Alternatief B	6.364,0	9.036,0	15.400,0
1976 Alternatief A	6.007,3	9.209,7	15.217,0
Alternatief B	5.073,9	9.209,7	14.283,3

Nu zijn demografische prognoses geen voorspellingen. Behalve door het gebruikte rekenmodel worden de resultaten ook bepaald door de opgestelde hypothesen over het toekomstige verloop van geboorte en sterfte. Vooral de aan de berekeningen ten grondslag liggende veronderstellingen over de toekomstige vruchtbaarheid dienen met de nodige reserves te worden omgeven. De gehanteerde uitgangspunten impliceren uiteindelijk een zeer laag niveau van de vruchtbaarheid, namelijk een gemiddeld kindertal van respectievelijk 1,5 en 1,9 per gezin. Dergelijke waarden zijn nog nooit gedurende lange tijd waargenomen en realisatie zou derhalve een geheel nieuw tijdperk inluiden.

Bezien we het proces van gezinsvorming van in de laatste jaren gesloten huwelijken, dan valt uit de waarnemingen een tweetal tendenties af te leiden: toeneming van het percentage kinderloze echtparen en een sterke daling van het percentage gezinnen met meer dan twee kinderen. In 1975 bedroeg de gemiddelde gezinsgrootte ongeveer 1,5 kind per gezin. Zelfs indien we met een fors uitstel van vooral de geboorte van het eerste kind rekening houden, dan nog zal de gemiddelde gezinsgrootte in de overeenkomstige huwelijksgeneraties, gesloten in het begin van de jaren zeventig, niet boven de 1,7 uitkomen. De werkwijze die het CBS bij de bepaling van de *minimale* limietwaarde van het kindertal heeft gevolgd, berust op extrapolatie van deze ontwikkeling tot een niveau van 1,5 kind per echtpaar (alternatief B). De vaststelling van de *maximale* limiet impliceert na enige tijd weer een stijging van de vruchtbaarheid tot een aantal van 1,9 kind per echtpaar (alternatief A). Hierbij wordt derhalve door het CBS aangenomen dat de huidige daling van tijdelijke aard is. Op dit moment bestaan voor deze zienswijze nog weinig aanwijzingen. Weliswaar is uit recent onderzoek komen vast te staan dat de verwachte gezinsgrootte van jonge echtparen niet met deze lage waarden overeenkomt, maar uit andere onderzoeken is gebleken dat in vele gevallen het verwachtingspatroon tijdens het huwelijk wordt herzien, met als resultaat dat men minder kinderen krijgt dan in het begin van het huwelijk werd gewenst.

Het feit dat in vrijwel alle geïndustrialiseerde landen de vruchtbaarheid snel terugloopt, geeft duidelijk aan dat het hier niet gaat om een

geïsoleerd verschijnsel van beperkte geografische reikwijdte. De gelijktijdigheid en de intensiteit van de daling van de vruchtbaarheid doen vermoeden dat we met een ontwikkeling te maken hebben die klaarblijkelijk nauw verbonden is met de huidige samenleving. Een aantal factoren zijn wel aan te wijzen: veranderende opvattingen over seksualiteit, toenemende beroepsarbeid van de vrouw, sombere toekomstverwachtingen, herwaardering van het gezin. Hoewel de onzekerheid over het verloop van de gemiddelde gezinsgrootte groot is, moeten we toch erkennen dat de beschikbare feiten, die echter voor de verklaring van de huidige daling nog vele vragen onbeantwoord laten, eerder tenderen naar een voortzetting dan naar een ombuiging van de huidige trend. Vooralsnog zijn we geneigd de plausibiliteit van alternatief B hoger aan te slaan dan die van A.

Beide alternatieven impliceren op lange termijn een dalende bevolking. Dat een dergelijke ontwikkeling niet in de gepubliceerde cijfers tot uitdrukking komt, vloeit enerzijds voort uit de huidige leeftijdsopbouw, waarin een sterke potentie tot groei is opgeslagen, anderzijds uit de keuze van de projectieperiode. De berekeningen gaan niet verder dan het jaar 2000. Pas enige tijd na dit jaar zal het effect van het gekozen vruchtbaarheidsniveau van 1,9 kind per gezin in een dalende bevolking resulteren. Bij het alternatief B wordt het keerpunt rond 2000 bereikt.

De met dit laatste alternatief overeenkomende bevolking heeft dan een leeftijdsopbouw die in essentie de kenmerken van een dalende bevolking bezit. Dit kan als volgt worden geïllustreerd. Onderwerpt men de voor het jaar 2000 berekende bevolking aan een reproductieniveau van een stationaire bevolking, dan zal de bevolking weliswaar uiteindelijk stationair worden, maar in de tussenliggende fase zal er eerst nog een daling optreden van circa 11 procent. Zou men de berekening op dit moment uitvoeren, dan ontstaat een stationaire bevolking pas na een initiële groei van ongeveer 22 procent. Deze simpele experimenten illustreren de moeilijkheden die verbonden zijn met het bereiken van een stationaire bevolking. Hoe langer de vruchtbaarheid blijft dalen, hoe geringer de bevolkingsgroei zal zijn, maar ook hoe sterker de stijging van de vruchtbaarheid na enige tijd zal moeten zijn, wil men tenminste een situatie van nulgroei bereiken. Het enige alternatief dat zich aandient, is — indien men het, in globale termen geschetste, dilemma wil vermijden — het aanvaarden van een dalende bevolking.

Maatschappelijke consequenties

De naoorlogse periode werd in Nederland gekenmerkt door een relatief snelle bevolkingsgroei. In de periode 1950-1974 nam de bevolking toe van ongeveer 10 tot 13,5 miljoen; dit staat gelijk met een toename van 36 procent. Tegelijkertijd vond er een uitzonderlijk sterke inkomensstijging plaats. De simultaneïteit van beide ontwikkelingen heeft een

aantal maatschappelijke knelpunten doen ontstaan. We denken hierbij aan gebrek aan recreatieruimte, congestie van het wegennet, milieubederf, geluidshinder, enz. Met nadruk moet echter worden opgemerkt dat deze en vergelijkbare maatschappelijke problemen niet uitsluitend door de demografische ontwikkeling zijn opgeroepen. Men kan hoogstens stellen dat de bevolkingsaanwas tot de ernst van deze vraagstukken heeft bijgedragen. De mate waarin dit is gebeurd, verschilt per probleemgebied. Een nadere precisering van de rol van de demografische factoren in het ontstaan van een aantal knelpunten is in 1973 in een interimrapport van de *Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk* gegeven.

In vergelijking met de naoorlogse periode tekent zich nu in demografisch opzicht een geheel nieuwe ontwikkeling af. Naar verwachting zal de nog zeer geringe bevolkingsaanwas hoofdzakelijk van autonome aard zijn, d.w.z. worden veroorzaakt door factoren die in het verleden zijn ontstaan en niet voor beïnvloeding vatbaar zijn.

Tijdens de reeds genoemde conferentie van demografische experts in Straatsburg is uitvoerig stilgestaan bij een aantal maatschappelijke consequenties die zich als gevolg van de gewijzigde demografische perspectieven in Europa aandienen. Over het algemeen was men van mening dat het bereiken van een stationaire bevolking positief moest worden beoordeeld. Bij sommige nationale delegaties viel echter wel enige ongerustheid te bespeuren over de consequenties van de snelle daling van de vruchtbaarheid. In sommige landen, zoals West-Duitsland en Luxemburg, waar de leeftijdsopbouw van de bevolking wat ouder is dan bijvoorbeeld in ons land, wordt het aantal geboorten reeds enige tijd overtroffen door het aantal sterfgevallen. Slechts door de komst van buitenlandse arbeidskrachten is er nog sprake van enige groei.

Het is niet onbegrijpelijk dat men in de grotere Europese landen de nodige reserves heeft over deze ontwikkeling. In dit opzicht bestond er een zeer sterke tegenstelling tussen de verschillende delegaties. In de wat kleinere landen, waaronder Nederland, waar men geen overdreven illusies koestert over de rol van het eigen land in de wereldpolitiek, kent men aan de bevolkingsontwikkeling geen specifieke betekenis toe. Het perspectief van een dalende bevolking heeft geen of weinig associaties met het uitoefenen van een bepaalde politieke invloed in de wereld. In laatste instantie zijn beide standpunten grotendeels terug te voeren op een evaluatie van de positie van grote en kleine mogendheden.

Een ander besproken aspect van de demografische ontwikkeling op lange termijn vormden de veranderingen in de leeftijdsopbouw. Reeds op korte termijn doen zich ten aanzien van bepaalde collectieve voorzieningen, waarvan de omvang voornamelijk afhangt van specifieke leeftijdsklassen, een aantal problemen voor. De veranderende *onderwijsbehoefte* is het meest klassieke voorbeeld. De vermindering van 30 procent van het aantal geboorten in nauwelijks tien jaar is in Neder-

land tot nu toe opgevangen door verlaging van de onderwijsdichtheid in het kleuter- en basisonderwijs, aanstelling van bijzondere leerkrachten en andere stimuleringsmaatregelen. Maar het einde van de financiële mogelijkheden lijkt in zicht te zijn. De werkloosheid onder kleuterleiders en onderwijzend personeel zal dan ook sterk toenemen, vooral als men bedenkt dat de toestroom naar de opleidingsscholen van het kleuter- en basisonderwijs gevoed wordt uit omvangrijke geboortegeneraties. Daarnaast zal men ook rekening dienen te houden met een groeiende bereidheid van gehuwde vrouwen om in het onderwijs werkzaam te blijven of het beroep van leerkracht weer op te nemen. Volgens de laatste CBS-berekeningen zal ook op lange termijn het aantal kinderen van 4 tot 12 jaar blijvend verminderen. Het verwachte aantal in het jaar 2000 zal bij het laagste alternatief (B) nog maar 1,5 miljoen leerlingen bedragen, tegen thans 2,2 miljoen. Aangezien de vermindering van het aantal geboorten per regio verschilt, zal een juiste planning van de te treffen voorzieningen niet eenvoudig zijn.

Ook ten aanzien van de *woningbehoefte* zijn ingrijpende veranderingen te voorzien. Reeds nu is er sprake van een structureel overschot aan arbeidskrachten in de bouw. Te vrezen valt dat door de demografische ontwikkeling dit overschot eerder vergroot dan verkleind zal worden. Een ander aspect is de veranderende vraag: de behoefte aan gezinswoningen zal plaats maken voor een vraag naar kleine woningen voor alleenstaanden.

De *gezondheidsvoorzieningen* zullen eveneens te maken krijgen met de gevolgen van een vergrijzing van de bevolking. Uit de CBS-prognose blijkt dat het aantal bejaarden van 65 jaar en ouder in de eerstkomende vijfentwintig jaar met 0,5 miljoen zal toenemen. Helaas bestaat er nog weinig inzicht hoe de stijging per leeftijdsgroep precies verdeeld zal zijn. Het is evident dat de voorzieningen voor de hoogbejaarden (85+) verschillen van die voor de vitale en vaak nog zelfstandig wonende bejaarden beneden deze leeftijd. De indruk bestaat dat er op dit moment reeds een groot tekort bestaat aan extramurale voorzieningen, zoals bejaardenverzorgsters en wijkverpleegsters.

De genoemde voorbeelden geven een onvolledig en noodgedwongen beperkt inzicht in de verschuivingen die zich op de arbeidsmarkt zullen voordoen. De gesignaleerde verschuivingen aan de vraagzijde zullen niet vanzelf de gewenste effecten aan de aanbodzijde oproepen. Wil men deze, door demografische impulsen veroorzaakte spanningen op de arbeidsmarkt in de toekomst voorkomen — en derhalve een structurele vorm van werkloosheid —, dan zal men reeds nu moeten beginnen vraag en aanbod beter op elkaar of te stemmen. Dat hierbij in zekere mate de individuele studie- en beroepsvrijheid in het gedrang komt, is waarschijnlijk de prijs die voor een zo ruim mogelijke werkgelegenheid moet worden betaald.

Een ander thema waaraan tijdens de conferentie in Straatsburg ruime

aandacht is geschonken, vormde het *gezin*. Een aantal demografische tendenties, zoals verkleining van het kindertal en toenemende gezinsontbinding door echtscheiding en sterfte van de man, zullen ongetwijfeld de positie van het gezin in de naaste toekomst doen veranderen. Binnen het gezin zal hierdoor het proces van herwaardering van de traditionele rol van de vrouw worden versneld. Het is onzeker in hoeverre het huwelijk als duurzame samenlevingsvorm zich aan deze nieuwe ontwikkelingen zal kunnen aanpassen. Ook de positie van de kinderen zal wijzigingen ondergaan. In vergelijking met het grote gezin van vroeger kan, in principe, door de ouders aan de opvoeding van kinderen in het kleiner wordende gezin meer tijd en energie worden besteed. Door enkele deskundigen werd in dit verband ook gewezen op het ontstaan van mogelijk nieuwe vormen van ongelijkheid in de inkomenspositie tussen gezinnen zonder of met weinig kinderen en de gezinnen met minstens drie kinderen. De aanwezigheid van meerdere kinderen van jonge leeftijd is voor de vrouw vaak een onoverkomelijke handicap om te gaan werken. Ze loopt daardoor het risico duurzaam van arbeid verstoken te blijven. De keuze voor een bepaalde gezinsomvang zou onder deze omstandigheden in sterke mate bepaald worden door de financiële perspectieven van het werken van de vrouw, alsmede door haar opleidingsniveau.

Bevolkingsbeleid

Met de term „bevolkingsbeleid” worden over het algemeen bedoeld: door de overheid genomen maatregelen die ten doel hebben de demografische ontwikkeling te beïnvloeden. Deze maatregelen worden zelden alleen uit hoofde van zuiver demografische overwegingen genomen. In de meeste gevallen dienen ze eveneens, en in de eerste plaats, andere doelstellingen van het overheidsbeleid. In die gevallen worden de al dan niet voorziene effecten op demografische gebeurtenissen min of meer automatisch aanvaard.

Als voorbeeld voor de eerste categorie maatregelen kunnen wellicht genoemd worden de genomen beslissingen inzake de verplaatsing van sommige rijksdiensten naar het noorden, oosten en zuiden van het land. Het belangrijkste argument dat voor deze verplaatsing werd aangevoerd, had betrekking op het realiseren van een meer evenwichtige verdeling van de bevolking over de verschillende landsdelen. Uiteraard hebben ook andere overwegingen, bijvoorbeeld een betere spreiding van de werkgelegenheid, een rol gespeeld.

De voorbeelden van de tweede categorie zijn veel talrijker. Het meest recent is de voorgestelde legalisering van de abortus. Uiteraard zijn hier geen bevolkingspolitieke argumenten in het geding, maar niemand zal het demografische effect ervan ontkennen.

Bij het opstellen van een bevolkingsbeleid doet zich nu een geheel nieuwe situatie voor: de door velen beoogde vermindering van de

bevolkingsgroei komt vrij spontaan, althans zonder directe beïnvloeding door de overheid, in een snel tempo tot stand. Dit heeft tot gevolg dat een bevolkingsbeleid vooral gericht zal moeten zijn op het doorlichten van beleidsmaatregelen op verscholen demografische effecten, en wel om de volgende reden: indien we er van uitgaan dat niet alle paden naar een stationaire bevolking als optimaal kunnen worden beschouwd, dan is het onderkennen van de gevolgen die door de autonome demografische ontwikkeling worden opgeroepen, een eerste vereiste om tot de formulering van een evenwichtig bevolkingsbeleid te komen.

Voor deze taak is de overheid op dit moment niet toegerust. Weliswaar heeft al enige tijd geleden de *Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk* de regering aanbevolen een orgaan in het leven te roepen dat haar op dit gebied doorlopend van advies kan voorzien, maar tot nu toe is deze aanbeveling zonder resultaat gebleven.

Het is te betreuren dat in ons land de relevantie van demografische vraagstukken vrijwel uitsluitend in verband is gebracht met de relatief hoge bevolkingsgroei uit de jaren zestig. Nu deze groei in korte tijd aan intensiteit heeft ingeboet, is ook de aandacht voor de met de afnemende bevolkingsgroei samenhangende problematiek aan het verdwijnen. De geringe belangstelling voor het onderwerp in de ontwerp-programma's van diverse politieke partijen, ook van het CDA, is hier een markant voorbeeld van. Het is daarom erg jammer dat de Nederlandse politici een unieke kans hebben laten voorbijgaan om zich, in Europees perspectief, op de hoogte te stellen van de beleidsrelevantie van demografische ontwikkelingen.

Ontspanning, afschrikking en verdediging

H. J. Neuman*

Het thema waarvoor wij staan, behoort tot de ernstigste van deze tijd: bewapening en wapenbeheersing. Ik neem aan dat het geen toeval is dat de organisatoren van deze bijeenkomst een andere term, die met de beide vorige een vaste trits vormt, hebben weggelaten; ik bedoel de term „ontwapening”. Dat ik er toch even bij stilsta, komt omdat het lijkt alsof de algehele (of in ieder geval drastische) ontwapening steunt op de zuiverste argumenten, de argumenten die ons moreel en ethisch de minste moeilijkheden veroorzaken. Dat is dan vooral de zuiver principiële afwijzing van ieder gebruik van geweld. „Allen die het zwaard trekken of nemen, zullen door het zwaard omkomen of vergaan”¹. U merkt dat ik, door de oecumenische geest gedreven, meteen maar twee vertalingen geef van dezelfde bijbelplaats. Het is een argument dat ongetwijfeld nieuw leven is ingeblazen door de ontwikkeling van de kernwapens, een ontwikkeling waarvan het ontwerp-program van het CDA zegt dat ze de schepping als zodanig bedreigt².

Ik moet zeggen dat ik persoonlijk deze gedachtengang wel wil respecteren, maar dat ik hem niet deel. Ook vind ik niet dat de pacifist die met zijn overtuiging naar buiten treedt, meteen uit alle problemen is. Immers, met zijn streven riskeert hij dat niet alleen hijzelf maar ook anderen — of ze hem nu na staan of niet; of ze over dezelfde spirituele krachtbronnen als hij beschikken of niet — onder een bewind gesteld worden dat er op uit is de menselijke waardigheid geweld aan te doen. Er bestaat hier op zijn minst het risico dat zwakken verloren gaan omdat zij worden blootgesteld aan gevaren die de sterken niet deren³. Wil het pacifisme, wil het streven naar eenzijdige ontwapening geen weelde voor een paar uitverkorenen zijn, dan moet het óók in staat wezen verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de gewetensnood van velen en voor allerlei andere vormen van menselijk lijden die van het

* Deze bijdrage is de tekst van de inleiding die de heer Neuman, directeur van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken te Den Haag, op 27 maart 1976 in Arnhem heeft gehouden tijdens de CDA-studiedag „Vrede en veiligheid”. Aanvankelijk was het de bedoeling deze inleiding op te nemen in een brochure; omdat dit plan door omstandigheden geen doorgang heeft kunnen vinden, meenden wij dit betoog, dat niet aan waarde heeft ingeboet, alsnog te moeten publiceren. Deze bijdrage zal ook worden geplaatst in het maandblad „Antirevolutionaire Staatkunde”. De titel is door ons aangebracht. (Red.).

¹ Mattheus, 26 : 52.

² Ontwerp-program van het CDA, pag. 10.

³ I Corinthiërs, 8 : 9.

welslagen van dit denken en van dit streven de gevolgen kunnen zijn. Welnu, het kost mij moeite in te zien hoe het pacifisme zich van deze verantwoordelijkheid meent te kunnen kwijten.

Nu is het natuurlijk mogelijk om te zeggen: zó'n vaart zal het ook wel niet lopen. Eenzijdige ontwapening hoeft niet automatisch te worden gevolgd door een vijandelijke bezetting. Dat is waar. Maar nog afgezien van het feit dat we, door zó te redeneren, het terrein van de beginselen verlaten, dienen wij ons ook af te vragen of datgene wat niet onvermijdelijk mag heten, dan wel zo onwaarschijnlijk is.

Daarmee naderen wij een belangrijk punt. Want zo'n onderzoek naar bestaan, aard en hevigheid van een externe dreiging zal nooit voldragen kunnen zijn als het — om psychische of ideologische redenen — niet de armslag krijgt die nodig is. Tot een ernstige en volwassen gedachtenwisseling over de stand van de internationale betrekkingen zal het niet komen zolang verantwoordelijke staatslieden bijvoorbeeld niets beter weten te doen dan te bezuinigen op hun woordenschat. Ik denk aan de Amerikaanse president *Ford*, die het woord *détente* niet meer durft te gebruiken. Maar nog méér afbreuk wordt aan een serieuze discussie gedaan door politieke Pawlow-reacties. Zodra iemand laat blijken dat zijn vertrouwen in de ontspanning tussen Oost en West — laten we nu maar zeggen — minder dan voormaakt is, loopt hij royaal de kans dat hem niet wordt gevraagd naar de gronden voor zijn twijfel, maar dat men hem toebijnt een „profeet van de Koude Oorlog” te zijn.

„Koude Oorlog”: wat is dat eigenlijk? Natuurlijk heeft het te maken met de betrekkingen tussen Oost en West. Belangrijk kenmerk is, dat de wil vooropstaat het niet tot een échte oorlog te laten komen; vandaar het woord „koud”. Maar tegelijkertijd is er sprake van rivaliteit tussen twee verschillende stelsels; kapitalisme en communisme zijn met elkaar gewikkeld in een ideologische en machtsstrijd die alleen halt houdt voor de echte, de hete oorlog. Een derde bestanddeel van de Koude Oorlog is tenslotte, dat in het Westen — met name in de Verenigde Staten — sprake is geweest van een ongebreidelde haat jegens alles wat communistisch is.

Détente

Het volksgeloof wil, dat de Koude Oorlog voorbij is en dat we op dit moment de dageraad beleven van een volstrekt nieuw tijdperk in de menselijke geschiedenis; zoals gezegd: dat van de *détente* of ontspanning tussen Oost en West. De vraag die we moeten beantwoorden is, óf die *détente* wel zoveel verschilt van de Koude Oorlog. Om met het laatste bestanddeel dat ik noemde te beginnen: senator *Joseph McCarthy* is, zoals u weet, de wereld al geruime tijd geleden ontvallen, en sindsdien hebben ook enkele kwaadaardige vormen van anticommunisme de geest gegeven. We zijn over het algemeen wat minder

schrikkerig geworden; en we zien niet langer een *red* onder ieder *bed*. Ik zou haast zeggen: integendeel. In het NAVO-land Portugal zit een communist in de regering^{3a}. Op een recente bijeenkomst van de Socialistische Internationale te Helsingør bleek een eenstemmige afwijzing van de volksfrontgedachte niet mogelijk. Een oud-voorzitter van de Europese Commissie, tevens oud-voorzitter van de Atlantische Commissie in Nederland, gaf zijn Italiaanse partijgenoten in alle openlijkheid de raad de optie van een verbond met de communisten van graaf *Berlinguer* toch vooral open te houden. In Frankrijk vormen de socialist *François Mitterrand* en de communist *Georges Marchais* een span dat zopas nog heeft bewezen dat het bij de parlementaire verkiezingen over twee jaar hoge ogen kan gooien.

Joe McCarthy zal zich in zijn graf vermoedelijk al diverse malen hebben omgedraaid. Het Westen heeft de heksenjacht die zijn naam draagt, in overwegende mate gestaakt. Maar het feit dat thans communisten officieel hun intrede doen in Westelijke regeerkastelen, waar ze vroeger nabij de bediendingang nog niet werden geduld, houdt natuurlijk niet zonder meer in dat ze louter gekomen zijn als bezegelaars van de uiteindelijke verzoening. Zelfs het feit dat ze onenigheid aan de dag leggen met hun mentoren in Moskou, hoeft niet de voorbode te zijn van hun onherstelbare afvalligheid.

Daarom is er reden te meer om te kijken naar het tweede bestanddeel van de Koude Oorlog: de ideologische en machtsstrijd tussen twee in wezen antagonistische stelsels. Is die dan geluwd in het tijdperk van de *détente*? Nu, voor wat het ideologische deel van de strijd betreft: zeker niet. In sommige perspublicaties is het voorgesteld alsof minister *Van der Stoep* hogelijks verbaasd was en onaangenaam verrast toen bij zijn jongste bezoek aan Boedapest bleek dat men daar nog volop nadruk legde op de tegenstellingen tussen communisme en kapitalisme. Nu zijn er gelukkig in Nederland nog verscheidene bewindslieden die hun huiswerk net zo goed of misschien zelfs beter verrichten dan sommige vertegenwoordigers van de „vierde macht”; en de minister van Buitenlandse Zaken is daar één van. Van der Stoep heeft zonder enige twijfel vooraf kennis gedragen van het feit dat er in de Sowjetunie en in Oost-Europa ontelbare oproepen worden gedaan tot ideologische waakzaamheid en nietaflatende strijd tegen kapitalisme en neofascisme. Dat er in zijn reactie sprake was van een zekere heftigheid, kwam misschien doordat er bij de ideologische strijd soms erg „op de man” wordt gespeeld. Men schrijft bijvoorbeeld al jaren dat de hele Europese Gemeenschap zo rot is als een mispel⁴. En ook leden van het Hongaarse *politburo* komen er rond voor uit dat het de strategische toeleg van de *détente* is te verzekeren dat de omstandigheden gunstig worden voor

^{3a} Sinds de in april gehouden parlamentsverkiezingen wordt Portugal, zoals bekend, bestuurd door een Sociaal-democratische regering. (Red.).

⁴ Günther Wagenlehner: „Die gegensätzlichen Systeme im Kontakt”, in „Beiträge zur Konfliktforschung”, 5e jrg. nr. 1 (1975), pag. 6.

een wereldwijde overwinning van het socialisme⁵. Nog vorige maand heeft Leonid Brezjnev in zijn rapport aan het 25e Congres van de Communistische Partij van de Sowjetunie op gedragen toon verklaard dat hij voorstander is van détente, van vooruitgang in de richting van ontwapening en van toenemende Russisch-Amerikaanse samenwerking en handel. Maar, zo zegt hij, de détente kan op geen enkele wijze de processen van klassen- en nationale bevrijdingsstrijd tot staan brengen die de gevolgen zijn van de objectieve wetten der historische ontwikkeling⁶. Met andere woorden: de historie bepaalt dat de Westerse maatschappijvorm tot de ondergang is gedoemd; en détente is de naam van de politiek die er op gericht is te voorkomen dat dit einde nodeloos gewelddadig verloopt.

Eenzijdige voordelen

Er is op zijn minst één Westelijke staatsman die gelooft (of die geloofd heeft) dat die ideologische strijd dan misschien wel doorging, maar dat de gewone, ordinaire machtsstrijd zijn tijd had gehad. Niemand minder dan Henry Kissinger, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, ontwikkelde de theorie van de zgn. „*marginal advantages*”. Hij maakte onderscheid tussen macht en toename van macht enerzijds en bruikbare politieke kracht anderzijds. In het tijdperk van de kernwapens, zei hij in juni 1972, heeft het geen zin meer geopolitieke en militaire macht te verzamelen, want je kunt die toegenomen macht tóch vrijwel niet meer omzetten in bruikbare politieke kracht⁷. Duidelijk zijn de sporen van Kissingers theorie terug te vinden in de zgn. *Basic Principles*, het reglement dat Amerika en de Sowjetunie in mei 1972 vastlegden met de bedoeling een kernoorlog tussen hen beiden te voorkómen. Zij zegden elkaar toe te verhinderen dat situaties zouden ontstaan waarin een gevaarlijke verscherping van hun betrekkingen zou kunnen optreden. Zij beloofden hun uiterste best te zullen doen om militaire confrontaties te vermijden. En ook erkenden zij dat pogingen om, direct of indirect, eenzijdige voordelen te behalen ten koste van de ander met deze doelstellingen niet in overeenstemming zouden zijn.

Kissinger dacht dat nu ook de Russen wel inzagen dat „marginale voordelen” en het verzamelen van macht in het nucleair tijdperk „onrealistisch” waren en zelfs regelrecht gevaarlijk. Er bestaat tegenwoordig geen alternatief meer voor vrede en ontspanning, placht hij te zeggen. Maar de Sowjetunie bleek vindingrijker dan hij had gedacht.

Zij behoorde tot de mogelijkheden die volgens artikel 19 van de Parijse Verdragen van januari 1973 de vreedzame afwikkeling van de crisis in

⁵Lothar Menzel: „The ideological struggle: a case of Soviet linkage”, in „Orbis”, vol. xvii, nr. 2, zomer 1973, pag. 364.

⁶New York Times, 26 februari 1976.

⁷Theodore Draper: „Appeasement & Détente”, in „Commentary”, vol. 61, nr. 2 (februari 1976), pag. 29.

Indochina zouden garanderen⁸. Maar het waren óók de Russen, die de Noordvietnamezen een handje hielpen de verdragen te schenden en heel Zuid-Vietnam onder de voet te lopen. Ook aan de militaire omwentelingen in Laos en Cambodja hebben de Russen meegewerkt.

Er bestaat verschil van opvatting over de vraag of de Sowjetunie vooraf gekend is in het voornemen van Egypte en Syrië om in oktober 1973 het offensief te openen tegen Israël. Maar vast staat dat zij Washington niet van tevoren heeft gealarmeerd. En toen de gevechten eenmaal in volle gang waren heeft partijleider *Brezjnev* president *Boumédiène* van Algerije en andere Arabische leiders opgewekt eveneens aan de strijd tegen Israël deel te nemen⁹. Toen het Egyptische Derde Leger in grote moeilijkheden raakte, overwoog Moskou zelfs rechtstreeks militair in te grijpen. En nog tot in maart 1974 zette het zijn aansporingen tot de Arabische olieproducenten voort om hun embargo tegen de Westelijke mogendheden en Japan te handhaven¹⁰. Een pekelzonde kun je dit alles nauwelijks noemen. Het Russische gedrag was zó opvallend dat *Kissinger* zich in december 1974, na vragen van senator *Harry Byrd*, genoodzaakt zag te erkennen dat hier inderdaad een schending had plaatsgehad van de *Basic Principles*¹¹. Afkerigheid van het behalen van eenzijdige voordelen is nog veel minder een kenmerk van het Russisch-Cubaanse optreden in Angola.

Wijnen *Adlai Stevenson* kon in *zijn* tijd nog zeggen dat het Westen niet mocht toestaan dat het langzaam werd doodgeknabbeld. De essentie van de Russische opvatting van *détente* is, dat het Westen dat juist wél moet toestaan. Het wordt daartoe genoopt: voor een deel door die sectoren van de publieke opinie die in de Russische oogmerken-opkorte-termijn eigenlijk niet zoveel kwaad kunnen zien; voor een ander deel wordt het Westen óók in bedwang gehouden doordat het relatief zwakker wordt. Naar het oordeel van de Russische leiders ontstaan er op militair, economisch en maatschappelijk gebied nieuwe krachtsverhoudingen; en die krachtsverhoudingen begunstigen de doelstellingen van de Sowjetunie¹². *Leonid Brezjnev* wond er geen doekjes om, toen hij zei: „Internationale *détente* is mogelijk geworden omdat er thans op het wereldtoneel nieuwe krachtsverhoudingen bestaan”¹³.

Bij wijze van tussenbalans mag ik misschien vaststellen, dat „Koude Oorlog” en „*détente*” veel meer op elkaar lijken dan je uit de verschillende naamgeving zou afleiden. In het Westen bestaat niet langer de

⁸ H. J. Neuman: „Het Vietnamese bestand onder de loupe”; Den Haag; 1973; pag. 73.

⁹ Galia Golan: „The Soviet Union and the Arab-Israel War of October 1973”, in: „Jerusalem Papers on Peace Problems”, juni 1974, pag. 17.

¹⁰ Marshall I. Goldman: „The Soviet Union”, in „Daedalus”, herfst 1975, pag. 137.

¹¹ „Emigration Amendment to the Trade Reform Act of 1974: Hearings before the Committee on Finance”: U.S. Senate, 3 december 1974; pag. 89.

¹² Zie de in januari 1975 verschenen artikelen van B. N. Ponomarew en A. I. Sobelew, aangehaald door Paul H. Nitze: „Assuring Strategic Stability in an Era of *Détente*”, in „Foreign Affairs”, vol. 54, nr. 2 (januari 1976), pag. 210, noot 1.

¹³ „Information Bulletin”, uitgave van „World Marxist Review”, vol: 13 (1975), nrs. 12-13, pag. 14.

onvoorwaardelijke bereidheid de communisten te zien als baarljke duivels. Maar dat weerhoudt er de Sowjetunie niet van de ideologische en machtsstrijd te voeren met een voortvarendheid en een onverschrokkenheid die groter zijn dan ooit tevoren. Het is tegen deze achtergrond, geloof ik, dat we het hele probleem van bewapening en wapenbeheersing in Europa moeten beschouwen.

Krachtsverhoudingen

Wanneer theoretici in de Sowjetunie spreken over „nieuwe krachtsverhoudingen”, dan is er ook voor ons alle aanleiding die krachtsverhoudingen eens nader te bezien. Ik stel voor dat we ons niet laten afschrikken door de commentaarschrijver die dergelijke beschouwingen afdoet als „oud refrein”, „Russische spookverhalen” en „sleets proza”¹⁴. En ik stel verder voor dat we onderscheid maken tussen „verdediging” en „afschrikking”. Onder „verdediging” versta ik het streven om te voorkomen dat een vijandelijke macht zich meester maakt van ons grondgebied en onze economische hulpbronnen en dat die vreemde macht ons haar wil oplegt. „Afschrikking” daarentegen is het streven om potentiële tegenstanders er van te overtuigen dat pogingen om ons hun wil op te leggen niet zullen lonen, dat met andere woorden de voordelen die zij zich daarvan voorstellen, absoluut niet opwegen tegen de nadelen die wij hun kunnen berokkenen. „Verdediging” dient om in een oorlog niet ten onder te gaan; „afschrikking” heeft veeleer ten doel die oorlog te voorkómen.

Sinds het bestaan van het Atlantisch bondgenootschap heeft de opbouw van de Westelijke strijdkrachten zich heen en weer bewogen tussen deze beide polen. Het dichtst bij de pure *verdediging* waren we in februari 1952, toen de NAVO-ministers in Lissabon streefplannen goedkeurden voor de opstelling van maar liefst 96 divisies. Wijze mannen hadden berekend dat dit aantal vereist was om de Russische horden, als ze kwamen, met hun eigen middelen te weerstaan. Maar veel was het wel. Zo nam Nederland op zich vijf infanteriedivisies te leveren, alsmede een complete luchtmacht van enkele honderden gevechtsvliegtuigen en een stevige maritieme bijdrage¹⁵. Van de toenmalige minister van Oorlog, *ir. Staf*, gaat het verhaal dat hij, toen een van zijn medewerkers hem vroeg hoe hij dacht dit alles te betalen, gezegd zou hebben: „Ze jokken allemaal, waarom ik dan niet?”

De moeilijkheden kwamen al ras: voor Nederland én voor het bondgenootschap in zijn geheel. Bepaald was namelijk dat Amerika bij de uitvoering van de nieuwe plannen wapenhulp zou verlenen. Maar die hulp hing af van de mate waarin de op te stellen strijdkrachten paraat bevonden zouden worden. Voor slapende spooklegers had Amerika zijn

¹⁴ De Volkskrant, 19 maart 1976 („Lichtzinnig”).

¹⁵ Defensienota 1954, pag. 94.

goede geld niet over. In Lissabon viel het besluit dat geen enkele graad van paraatheid zou worden toegekend aan eenheden waarvan minder dan 20 procent in vreedetijd aanwezig was. Bij strikte toepassing van deze maatstaf zou voor de Nederlandse mobilisabele divisies (en die vormden het grootste deel van ons kader-/militieleger) geen enkele wapenhulp te verwachten zijn. Van Nederlandse zijde werd daarom betoogd dat de NAVO het met die paraatheidsmaatstaven — zeker in ons geval — maar niet al te nauw moest nemen. En in augustus 1953 volbracht de 3e Divisie de mobilisatie-oefening „Drietand” speciaal om te bewijzen dat de Nederlandse divisies voor een zeer groot deel mobilisabel, maar dan toch snél mobilisabel waren¹⁶. Ik vermeld dit detail omdat ik er aan het eind van mijn inleiding op terugkom, zoals u wel zult merken.

Het bondgenootschap in zijn geheel kwam in de misère toen in Washington de nieuwe Amerikaanse regering van *Eisenhower* en *Dulles* een blik sloeg op de financiële consequenties van Lissabon; ze schrok van wat ze zag. De streefplannen van twee jaren tevoren gingen de ijskast in, en in plaats van de pure verdediging kwam, zo leek het althans, de pure afschrikking. *John Foster Dulles* kondigde de leer af van de *massive retaliation*, en in haar allersteilste vorm hield die in dat zware atoomaanvallen in het vooruitzicht werden gesteld als de Russische legers het zouden wagen ook maar een vinger te verroeren. Sinds het midden van de jaren zestig is ook deze doctrine officieel verlaten. We verkeren nu in het tijdperk van het „aangepaste antwoord” of *flexible response*; in wezen is dat een mengeling van verdediging en afschrikking. Om deze strategie uit te voeren zijn middelen beschikbaar die we kunnen verdelen in drie categorieën: de conventionele (d.w.z. niet-nucleaire) strijdkrachten, de tactische kernwapens en de strategische kernwapens. Soortgelijke categorieën zijn beschikbaar aan de zijde van het Warschaupact.

Nu zou het, althans voor de overzichtelijkheid, mooi zijn als de NAVO-strategie van het aangepaste antwoord inhield dat het Westen offensieve acties van de andere kant uitsluitend met gelijke munt betaalt; dat wil dus zeggen: strategische kernwapens tegen strategische kernwapens, tactische kernwapens tegen tactische kernwapens en conventionele strijdkrachten tegen conventionele strijdkrachten. Dat zou tenminste een keurige indeling zijn. Maar de werkelijkheid is anders, lastiger ook. De NAVO behoudt zich namelijk de mogelijkheid voor om reeds kernwapens in te zetten als het Warschaupact alleen nog maar zijn *conventionele* strijdkrachten gebruikt. Ze acht zich tot het openhouden van die optie verplicht omdat ze in conventioneel opzicht de mindere is van het Warschaupact. Als het tot een werkelijk treffen komt tussen NAVO en Warschaupact, dan zal betrekkelijk gauw al het moment aanbreken dat het Westelijke verdedigingsfront onder de storm-

¹⁶ Defensienota 1954, pag: 106-107.

loop uit het Oosten bezwijkt. Ik zal mij niet verdiepen in de vraag, na hoeveel uren of dagen dat moment aanbreekt. De Belgische generaal Close, die in een scriptie gesproken had over 48 uur, heeft alle reden om te betreuren dat die schatting in de openbaarheid is gekomen. De Westduitse minister van Defensie, *Leber*, heeft zelfs op zijn ontslag aangedrongen; dit niettegenstaande het feit dat ook *Duitse* generaals zich in even sombere zin hebben uitgelaten¹⁷. Ik ben geen militair en ik zal me dus gaarne buiten dat geschil houden.

Het zou me ook te ver voeren als ik diep inging op de numerieke achterstanden die de conventionele NAVO-strijdkrachten in de Noordelijke en Centraal-Europese sectoren vertonen op die van het Warschaupact. Op zichzelf ben ik wel gevoelig voor het argument dat lang niet alles is gezegd met de mededeling dat het Warschaupact tweeëneenhalf maal zoveel pantser- en infanteriedivisies heeft als de NAVO, een kwart miljoen manschappen meer, tweeëneenhalf maal zoveel tanks en tweemaal zoveel vliegtuigen¹⁸. Andere factoren — ik moet het toegeven — spelen net zo goed een rol: het moreel van de troep, de graad van geoefendheid, de kwaliteit van het materieel, geografische omstandigheden en een heleboel méér. Alleen — en daaruit blijkt de ernst van de situatie —: *als* je al die andere factoren dan ook werkelijk onder de loupe neemt, dan wordt het beeld juist nóg ongunstiger. Een doorgaans erg goed geïnformeerde publikatie als *Nouvelles Atlantiques* heeft het dezer dagen voor de gesmade generaal Close opgenomen en geschreven dat de man eigenlijk het grootste gelijk van de wereld heeft. Welnu, als dat waar is, als de conventionele strijdkrachten van het Warschaupact zó superieur zijn aan die van de NAVO, dan blijkt pas goed hoe groot onze afhankelijkheid van de nucleaire afschrikking is en tevens hoe hachelijk die afhankelijkheid is. Want laat ik er met de grootste klem op wijzen dat achter die nucleaire afschrikking geen blind automatisme zit. De inzet van tactische kernwapens houdt, nog afgezien van de rampzalige uitwerking die deze wapens zelf hebben, het levensgrote risico in van escalatie, van opklimming dus naar het niveau van de strategische kernwapens. En aangezien de inzet van strategische kernwapens zowat de allerlaatste beslissing is die een georganiseerd en min of meer gaaf staatsbestel nog kan nemen, zal er ook bij het hanteren van tactische kernwapens de grootst mogelijke aarzeling bestaan. De afschrikking steunt dus bepaald niet op de zekerheid dat kernwapens zullen worden ingezet als de tegenpartij te ver mocht gaan. Maar evenmin is het zeker dat die inzet in zo'n geval achterwege zal blijven. Interessant is wat kenners van de Russische strijdkrachten ons op dit punt te melden hebben. Was het tot voor enkele jaren terug nog zo dat de strijdkrachten van het Warschaupact waren opgebouwd rond de

¹⁷ Zo bijvoorbeeld Graf von Kielmansegg tijdens een symposium te Juan de Pins; zie ook generaal Ulrich de Maizière: „Rationalisation du déploiement des forces sur le front central”, WEU-document 663, pag. 61.

¹⁸ „The Military Balance 1975-1976”; Londen (IISS), 1975; pag. 95-100.

gedachte van een onverwijld inzet van atoomwapens, nu blijkt onder meer uit een bestudering van recente veranderingen in hun logistiek, dat ze in staat en bereid zijn een conventionele fase in te lassen, ja ze zelfs twee, drie of vier nucleaire slagen van de NAVO zullen absorberen voordat zij zélf kernwapens in de strijd werpen¹⁹. Dat zou er op kunnen wijzen dat het Warschaupact rekent met de mogelijkheid dat áls er aan Westelijke zijde al iets is overgebleven van de strategische wil om kernwapens in te zetten, die wil uitgeput zal zijn zodra zich tegen de Oostelijke hemel een keer of wat de lugubere paddestoelformatie heeft afgetekend.

Terugdringen van de rol van de kernwapens

Een van de centrale doelstellingen van het Nederlandse veiligheidsbeleid is het terugdringen van de rol van de kernwapens. Het lijkt mij zonder meer duidelijk dat de regering daarbij geen afbreuk wil doen aan de mogelijkheid — geslonken, jazeker, maar nog altijd niet gereduceerd tot nul — dat deze wapens bijdragen tot de oorlogsvoorkoming. Wat dát betreft rijdt ieder haar in de wielen die zou trachten het Westen onder de huidige omstandigheden te dwingen tot de verklaring dat het nooit als eerste kernwapens zal inzetten. Wat de Nederlandse regering wél wil, dat is dat Europa zich bevrijdt van de noodzaak om bij de geringste militaire tegenspoed te rammelen met het atoomzwaard. De atoomdrempel, om het met een ander beeld te zeggen, moet omhoog.

Nederland doet er goed aan dat na te streven in internationaal verband: tussen NAVO en Warschaupact, maar ook binnen de NAVO zelf. De regering heeft een aantal initiatieven genomen om binnen het Atlantische bondgenootschap de niet-numerieke achterstanden op de tegenpartij te verminderen. Ik noem het voorstel om de militaire taakverdeling te stimuleren. Ik wil ook graag melding maken van de nieuwe impuls die is gegeven aan de materiële samenwerking. In ander verband heb ik wel eens — overigens in navolging van vele anderen — gewezen op de mogelijkheid van toekomstige spanning tussen Atlantisch en Europees integratiebeleid. Zo staat het lang niet vast dat de Nederlandse regering op de duur kans zal zien haar streven naar een Europese Unie te verenigen met de volstreekte afwijzing van een Westeuropese kernmacht²⁰. In de nota over de Europese Unie, die de regering dezer dagen aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, wordt gezegd dat defensie- en veiligheidsbeleid voorlopig geen zaken voor de Europese Unie zijn²¹. Of dat juist is of niet, de gedachte dat daarmee de mogelijkheid van Atlantisch-Europese spanningen naar een verre toekomst zou zijn ver-

¹⁹ John Erickson: „Soviet Military Capabilities in Europe“, in „Military Review“, vol. 56, nr. 1 (januari 1976), pag. 59, aangevuld door de auteur tijdens de voorjaarsconferentie van het Defensiestudiecentrum te Arnhem, 23 maart 1976.

²⁰ H. J. Neuman en S. Rozemond: „Aspecten van de afschrikking“, Den Haag, 1975; pag. 184.

²¹ Nederlands Dagblad, 23 maart 1976.

bannen, is vermoedelijk ijdel. Want reeds bij de vorming van een Europees industriebeleid, het rationaliseren van de militaire materieelvoorzieningen en het versterken van de Europese produktiebasis op defensiegebied, komt dat probleem levensgroot om de hoek kijken.

Vermindering van de *numerieke* achterstanden wordt van Westelijke zijde nagestreefd in de onderhandelingen met het Warschaupact over een wederzijdse en evenwichtige vermindering van strijdkrachten in Centraal-Europa (MBFR). Veel schot zit daar overigens niet in omdat Moskou uiteraard best tevreden is met de numerieke verhoudingen zoals ze zijn. Misschien mag ik de gelegenheid te baat nemen om wat reclame te maken voor mijn eigen instituut en te verwijzen naar een zopas verschenen brochure van *mr. S. Rozemond*, getiteld „De zogenaamde MBFR”. Ik doe dat óók omdat deze auteur de getalsverhoudingen eigenlijk nog minder belangrijk vindt dan de vraag wat het Westen doet indien het tot een MBFR-akkoord komt en indien het Warschaupact zich dan niet zou houden aan de letter van het verdrag. Zal het Westen dan onvervaard en doelbewust reageren, in het besef dat je beter één keer te véél dan een keer te weinig kunt reageren, of zal het niets doen en toelaten dat de politieke waarschuwingstijd onbenut wordt gelaten? ²²

Waarschuwingstijd

Met de begrippen „waarschuwingstijd” en „militaire voorbereidingstijd” wil ik mijn inleiding afronden. Velen van u zullen weten dat de NAVO er van uitgaat dat gewapende conflicten van enige omvang tussen haar en het Warschaupact niet van het ene op het andere moment zullen uitbreken. Men baseert zijn plannen op de veronderstelling dat er eerst een kortere of langere periode van oplopende spanning komt. Dat is dan de „waarschuwingstijd”. Bij de overgang van vrede en oorlog hebben de verantwoordelijke militaire commandanten een aantal noodzakelijke voorbereidingen te treffen. Voor ons land betekent dit bijvoorbeeld dat het militaire apparaat dat op vredessterkte is en dat grotendeels in Nederland verblijft, tijdig — dat wil dus zeggen: vóór het uitbreken van de vijandelijkheden — op oorlogssterkte wordt gebracht en vervolgens wordt verplaatst naar het operatiegebied in Duitsland om daar zijn oorlogsopstellingen te betrekken. De tijd die voor dat alles nodig is, noemt men de militaire voorbereidingstijd. U weet dat van het Eerste Nederlandse Legerkorps alleen de 41e brigade is gestationeerd in Duitsland (Seedorf). De rest moet eerst uit Nederland komen en zich in Duitsland nog een heel eind in noordoostelijke richting verplaatsen, alles bij elkaar wel zo'n 400 kilometer ²³.

Nu is het mijn stelling, dat de vredessterkte van het Eerste Legerkorps

²² Mr. S. Rozemond: „De zogenaamde MBFR”; NIVV-reeks 5; Den Haag, 1976; pag. 30.

²³ De Maizièrre t.a.p., pag. 26.

— uitsluitend om financiële redenen — zó sterk is gereduceerd en dat we in vredestijd zo'n gering deel van het legerkorps in Duitsland hebben, dat de politieke waarschuwingstijd — ook als hij volledig wordt benut — te kort zal blijken om alle benodigde militaire voorbereidingen te treffen. Dat zou betekenen dat we ófwel, voorafgaande aan de politieke waarschuwingstijd en vooruitlopend op een beoordeling van de situatie door onze bondgenoten, al moeten beginnen met oproepen en mobiliseren, ófwel dat we op het moment dat onze presentie in de Bondsrepubliek het meest gewenst is, zullen schitteren door afwezigheid. In beide gevallen zal de structuur van onze defensie een destabiliserende werking uitoefenen. In het laatste geval, wanneer het Eerste Legerkorps niet, of niet tijdig, arriveert, verhaasten wij het moment waarop de kernwapens moeten spreken.

Het voeren van een constructieve vredespolitiek heeft mijn warme instemming, het deelnemen aan MBFR-overleg, CCD-beraad en Rode-Kruis-conferenties juich ik van ganser harte toe. Alleen is bij zulke internationale onderhandelingen de voortgang traag en het resultaat onzeker. Daarentegen zijn er op het nationale vlak een paar dingen die we zélf in de hand hebben. Door de vredessterkte van het Eerste Legerkorps op te voeren en door een tweede brigade en een tweede verkenningbataljon te legeren in Duitsland²⁴ verhogen we de stabiliteit in Europa en dringen we de rol van de kernwapens op een reële manier terug. Natuurlijk: zoiets kost geld, zelfs véél geld²⁵. Maar het is een illusie te menen dat vredeswil en bezuiniging altijd hand in hand gaan.

²⁴ Commissie van Civiele en Militaire Deskundigen: „De toekomst van de Nederlandse defensie — bevindingen en aanbevelingen”; Den Haag, maart 1972; pag: X.

²⁵ De Mazière (t.a.p., pag. 33) schat de verplaatsingskosten van een pantserbataljon over 300 km op 1,4 miljoen DM; de investeringen voor de infrastructuur van een nieuw garnizoen raamt hij op 50 miljoen DM per pantserbataljon; voor een pantserinfanteriebataljon zijn die bedragen resp. 1,7 en 53 miljoen DM.

De betekenis van de Europese partijvorming voor de integratie

R. H. van de Beeten*

Ten onrechte bezien velen de Europese partijvorming enkel en alleen als een gevolg van of een voorbereiding op de directe verkiezing van het Europees Parlement in 1978. Ten onrechte, want de Europese partijvorming is van ingrijpende betekenis, zowel voor de Europese eenwording als voor de politieke verhoudingen in de lid-staten van de Europese Gemeenschap. In dit artikel zal ik die samenhang uiteenzetten aan de hand van twee stellingen:

- Europese beleidsvorming en de verdieping en uitbreiding daarvan zijn alleen mogelijk door een gescheiden Europese machtsvorming¹, gescheiden van de nationale machtsvorming in de lid-staten;
- Europese beleidsvorming en de verdieping en uitbreiding daarvan zijn alleen mogelijk door een samenwerking van christen-democraten en sociaal-democraten op Europees niveau in een coalitiestelsel met tenminste vijf partijen.

Tenslotte trek ik uit mijn betoog de politieke consequenties voor het CDA en voor de Europese politiek van de Nederlandse christen-democraten.

Europese partijvorming en Europese machtsvorming

In het huidige bestel van de Europese Gemeenschap speelt de Europese Ministerraad de eerste viool. De Europese Commissie heeft geen regelgevende bevoegdheid dan afgeleid van de ministeriële bevoegdheden. Het Europees Parlement heeft adviesrecht, beperkte budgettaire bevoegdheden en het recht om de hele begroting van de Europese Gemeenschap te verwerpen of de Commissie² naar huis te sturen. Gegeven het overwicht van de Ministerraad kan men niet anders concluderen dan dat het Europese bestel in wezen een intergouvernemen-

* De heer Van de Beeten studeert rechten aan de Rijksuniversiteit te Utrecht. Hij is lid van het hoofdbestuur van de Europese Beweging en medewerker van het weekblad de Tijd. (Red.).

¹ Als ik in dit artikel spreek over „macht” en „machtsvorming”, heb ik niet een feitelijk overwicht op het oog. „Macht” moet worden opgevat zoals Montesquieu machten onderscheidde en aan verschillende staatsinstellingen toebedeelde. „Machtsvorming” moet worden opgevat als een politiek-constitutioneel streven van het Europees Parlement naar meer en verstrekkender bevoegdheden. Ook de evolutie van het Nederlandse staatsbestel in de negentiende eeuw is een ontwikkeling van machtsvorming.

² De Commissie, de Ministerraad en het Parlement zijn steeds de Europese instellingen van die naam.

tele, regeringsgewijze vorm van samenwerking is. Dat is de politieke werkelijkheid. Europese beleidsvorming is dan ook een zaak van nationale regeringen. Wie de oorzaak van de stagnatie in die beleidsvorming en in de verdieping en uitbreiding daarvan zoekt, moet zich vooral bepalen tot die nationale regeringen.

Nationale regeringen denken en handelen per definitie nationaal³. Zij doen dat niet in de eerste plaats uit een simpel egoïsme, ook al zal dat soms wel het geval zijn. Zij denken en handelen per definitie nationaal omdat zij met handen en voeten gebonden zijn aan nationale politieke mechanismen, die worden beheerst door nationale belangen, nationale groepsbelangen en nationale belangengroeperingen. Met name in een democratie is een eerste gebod voor een regering rekening te houden met de belangen en wensen van haar achterban. Doet zij dat niet, dan verliest zij haar macht.

De regeringen worden op Europees niveau permanent geconfronteerd met de noodzaak om ter wille van de Europese samenwerking offers te vragen aan hun nationale achterban, d.w.z. afbreuk te doen aan de wensen en belangen van die achterban. Het nationale politieke mechanisme leidt er toe dat de regeringen hun achterban die offers niet vragen en dus de Europese samenwerking op een laag pitje stellen. Zij worden daarin gesteund door hun partijen en hun partijgenoten in het nationale parlement. Ten eerste omdat zij, evenals de regering, rekening hebben te houden met hun achterban. En ten tweede omdat elk stuk Europese samenwerking een directe aantasting van hun macht betekent. Elke beslissing die in de Ministerraad wordt genomen, wordt niet door de nationale regering alleen of in het nationale parlement genomen. Zo'n beslissing is dus niet controleerbaar en de nationale partijen en parlementsleden kunnen er ook geen invloed op uitoefenen⁴. Dit speelt voor de regeringen natuurlijk niet zo'n grote rol zolang het maar de regeringen zelf zijn, die op Europees niveau via de Europese Ministerraad de grootste macht hebben.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken zijn twee dingen nodig: Europese politici die bereid en in staat zijn hun toekomstige achterban, de kiezers, offers te vragen voor een stuk Europese samenwerking; een Europese instelling, een Europees politiek mechanisme waarvan die Europese politici gebruik kunnen maken om politieke invloed uit te oefenen op de Europese beleidsvorming.

De instelling is er. Dat is het Europees Parlement. Door de directe verkiezing wordt het Europees Parlement bovendien institutioneel ge-

³ De opvatting die ik hier ten beste geef, deel ik grotendeels met J. L. Heldring: „Voorwaarden; wil, erkenning, macht”, in de rubriek „Dezer dagen”; NRC Handelsblad, 21 mei 1976.

⁴ Dit is niet in tegenspraak met hetgeen ik in de voorgaande alinea stelde. Het verantwoordingsmechanisme werkt immers pas achteraf en verandert niets aan de betrekkelijke onmacht van de nationale partijen en parlementariërs vóór en tijdens het besluitvormingsproces. Bovendien kan een minister zijn verantwoordelijkheid altijd afschuiven op zijn collega's in de Ministerraad.

scheiden van de nationale parlementen. Deze scheiding kan nog worden verrijnd door het dubbele lidmaatschap van Europees en nationaal parlement af te schaffen. Daarmee zou voor de Europese parlementariërs een uitweg naar een nationale carrière zijn afgesneden en zien zij zich gedwongen zich volledig in te zetten voor het Europees Parlement.

Hiermee is echter nog geen volwaardig Europees mechanisme geschapen. Dat is er pas als er Europese partijen zijn die de organisatorische en politieke levenslijnen tussen de Europese politicus en zijn achterban onderhouden⁵. Welke eisen moet men nu stellen aan die Europese partijen? Deze partijen moeten niet zomaar een optelsom van nationale partijen zijn. Organisatorisch en politiek moeten die laatste ondergeordend zijn aan de Europese partij-instellingen. De samenstellende nationale delen van de Europese partijen moeten een duidelijke, politiek gemeenschappelijke basis hebben, zodat er geen — nationale — factievorming (te onderscheiden van vleugelvorming) kan optreden in de Europese partij of de fractie in het Europees Parlement. Als de Europese partijen niet voldoen aan deze eisen, is er geen sprake van een volwaardig Europees politiek mechanisme dat de vicieuze cirkel van nationale politiek en Europese stagnatie kan doorbreken.

Ondertussen moet men wel bedenken dat de Europese samenwerking een proces is. Het is niet moeilijk bepaalde ontwikkelingen te onderscheiden, maar wel om ze te scheiden. Zo zullen bijvoorbeeld de mate waarin Europese partij-instellingen overwicht verwerven op de nationale partijen, en het streven van een meer autonoom en direct verkozen Europees Parlement naar versterking van zijn positie nauw met elkaar samenhangen.

Ik kan mij voorstellen dat het betoog waarmee ik mijn eerste stelling heb onderbouwd, bij de lezer vragen heeft opgeroepen. Deze bijvoorbeeld: waarom heeft het nationale politieke mechanisme, dat de laatste tien jaar door middel van de Europese Ministerraad zo stagnerend heeft gewerkt, voordien niet die stokkende werking gehad, gezien de totstandkoming van de douaneunie en het gemeenschappelijk landbouwbeleid? Om die vraag te beantwoorden is een korte terugblik nodig op de motieven die in de jaren veertig en vijftig leidden tot Europese samenwerking, de omstandigheden waaronder met die samenwerking is begonnen, en de diepgaande veranderingen van de jaren zestig en begin zeventig in die motivatie en omstandigheden. Dit historisch intermezzo is tevens de inleiding op de paragraaf over mijn tweede stelling.

⁵ Zolang er nog geen volwassen Europese partijen bestaan, is het misschien noodzakelijk, omwille van die organisatorische en politieke levenslijnen tussen Europees parlementariër en achterban, een dubbel mandaat voorlopig toe te laten. Bovendien zal er nooit sprake zijn van een volledige tegenstelling tussen het Europees Parlement enerzijds en Ministerraad en nationale staten anderzijds, omdat het streven naar Europese samenwerking vooral een worsteling van de politici en hun achterban met zichzelf is, zoals we verderop zullen zien.

Ontspanning, verzorgingsstaat, polarisatie

De drie motieven die in de jaren veertig en vijftig de Europese samenwerking aanzwengelden, waren: de zorg om de intern-Europese veiligheid, die om de extern-Europese veiligheid en de noodzaak van wederopbouw en economisch herstel na de Tweede Wereldoorlog. De intern-Europese veiligheid werd bepaald door de verhouding tot Duitsland. Door de deling en bezetting van het Duitse Rijk werd het gevaar van een nieuwe oorlog door en met Duitsland aanzienlijk beperkt. Bovendien gaven de nieuwe wereldmogendheden, de Sowjetunie en de Verenigde Staten, een geheel andere dimensie aan de Europese verhoudingen. De angst voor een nieuw inter-Europees conflict werd dan ook al spoedig overvleugeld door de angst voor de Sowjetunie. De oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), in 1950, was dan ook mede gericht op de bewapening tegen de blijkbaar of schijnbaar aanwezige externe bedreiging, naast economische doelen. Toch is naar mijn mening dit motief van externe veiligheid van minder groot belang geweest dan men altijd heeft aangenomen. De verhouding tot en de politieke en militaire banden met de Verenigde Staten waren een zeer grote waarborg voor de Westeuropese veiligheid. Als dit niet het geval was geweest en er een acuut gevoel van bedreiging en onveiligheid had bestaan, zou de Franse Nationale Vergadering in 1954 mijns inziens nooit het verdrag tot oprichting van de Europese Defensiegemeenschap hebben getorpedeerd. Sindsdien is het veiligheidsmotief nooit meer op de voorgrond getreden in de Europese samenwerking^{6,7}. Rest dus het economische motief. Ten dele vond dit motief zijn uitwerking in de EGKS, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG). De filosofie achter deze Europese samenwerking was tweeledig. Een vrije, gemeenschappelijke markt zou een enorme stimulans zijn voor het bedrijfsleven en de wederopbouw versnellen. Bovendien was de gemeenschappelijke markt bedoeld als garantie tegen de verwoestende uitwerking van een beperkende handelspolitiek, zoals West-Europa in de jaren dertig had ondervonden. Dit besef, dat zo'n economische crisis met al haar sociale ellende niet meer mocht voorkomen, lag ook ten grondslag aan het streven naar een verzorgingsstaat. Behalve sociale overwegingen droeg de theorie van *John Maynard Keynes* voor dat streven ook economische overwegingen aan. Door middel van collectieve uitgaven van de overheid en sociale voorzieningen moesten productie, werkgelegenheid en nationaal inkomen op peil worden gehouden.

⁶ Ook het streven van sommige Amerikaanse parlementariërs om de troepen van de VS uit Europa terug te trekken heeft hieraan nooit iets kunnen veranderen. De oorzaak van een en ander moet gezocht worden in de sinds het begin van de jaren zestig optredende ontspanning tussen Oost en West.

⁷ Dat het begin van de ontspanning eerder aan het begin dan aan het eind van de jaren zestig moet worden gedateerd, moge blijken uit het uittreden van Frankrijk uit de Noord-atlantische Verdragsorganisatie. Zoiets zou in een tijd van permanente hoogspanning ondenkbaar zijn geweest.

Door de enorme economische groei, vooral in de jaren zestig, werd de noodzaak om door verdere integratie de voordelen van de gemeenschappelijke markt uit te bouwen en veilig te stellen geringer. Bovendien werd de nationale staat steeds machtiger in plaats van zwakker. De nationale verzorgingsstaat deed zijn intrede en de Europese burgers kregen steeds meer vertrouwen in het politieke en economische vermogen van de nationale staat. Deze was immers de grootste werkgever en de behoeder van de sociale voorzieningen. De eisen die dit vertrouwen stelde aan de nationale staten, resulteerde in min of meer exclusieve, typisch nationale stelsels van sociale voorzieningen, belastingheffing en overheidsbestedingen. Alles nog weer afhankelijk van de interne politieke en sociale verhoudingen in de lid-staten van de Europese Gemeenschap⁸. Anders gezegd: de onderlinge verscheidenheid werd eerder groter dan kleiner.

Zolang de economische groei op een hoog peil bleef, werd de gemeenschappelijke markt niet aangetast. Dit veranderde door de economische teruggang in de wereld na de oliecrisis (1973). Er ontstond heftige druk op de regeringen om nationale beschermingsmaatregelen te nemen en de nationale verzorgingsstaat te handhaven. Dit levert het dilemma op dat de *Commissie Europese Unie* (de commissie-Spiereburg) in haar rapport heeft geschetst⁹. Ten einde de nationale verzorgingsstaat in stand te houden is een gemeenschappelijke markt vereist om handel en produktie op peil te houden. Om die gemeenschappelijke markt voor instorting te behoeden is echter verdergaande Europese samenwerking vereist, ook op sociale, economische en monetaire terreinen. Om zo'n samenwerking te verwerklijken is het echter nodig dat de nationale economieën, sociale stelsels en bestedingspatronen van nationale overheden op één noemer worden gebracht. Dat is echter een zeer pijnlijke operatie, gezien de in de jaren zestig ontstane verschillen tussen de nationale verzorgingsstaten. Hier komt dus weer dat nationale politieke mechanisme om de hoek kijken. Dit mechanisme wordt immers gebruikt om de nationale verzorgingsstaat te verdedigen. Door deze wisselwerking wordt het vrijwel onmogelijk voor nationale regeringen om hun achterban offers te vragen voor de Europese samenwerking.

Naast het ontstaan van de nationale verzorgingsstaat is de groeiende ideologische en politieke polarisatie in de jaren zestig een belangrijk gegeven voor de Europese samenwerking. Het bestel van de Europese Gemeenschap is er immers op gericht om door middel van een consensus tot politieke besluiten te komen. In de praktijk is dit nog steeds regel, ondanks bepalingen in het Verdrag van Rome die een besluitvorming bij meerderheid voorschrijven. En zelfs als men die meerderheidsregel kan toepassen bij minder belangrijke besluiten, bij besluiten

⁸ Met de Europese Gemeenschap wordt sinds 1969 de drieëenheid van EGKS, EEG en Euratom aangeduid, omdat in dat jaar de instellingen van die Gemeenschappen zijn gefuseerd, zodat er één Commissie kwam voor alle drie, enz.

⁹ Rapport van de Adviescommissie Europese Unie; Den Haag, 1975; persuitgave, pag. 10 e.v.

die verder gaan, die vitale belangen raken, is dit uitgesloten. Zo is de oprichting van een economische en monetaire unie niet alleen een zaak die formeel onderwerp is van onderhandelingen tussen de lid-staten, maar ook van een inhoudelijke discussie tussen de regeringen onderling en de regeringen en hun achterban. Met name speelt nu een rol, welke economische orde men als uitgangspunt kiest voor een economische en monetaire unie. Zo'n discussie was in de jaren vijftig nauwelijks voorstelbaar. Toen heerste er op dit essentiële punt een brede consensus. Naast de vraag hoe de nationale sociale, economische en monetaire „politieken” weer op één noemer zijn te krijgen, is de totstandbrenging van een brede consensus over met name de Europese economische orde van groot belang voor de Europese samenwerking.

Europese beleidsvorming en partijpolitieke samenwerking

Het dilemma van de nationale verzorgingsstaat en het consensusprobleem zijn niet op te lossen door de nationale regeringen. Zij zitten immers gevangen in het nationale politieke mechanisme dat dit dilemma en dit probleem in stand houdt. Een oplossing is slechts te vinden door een Europese politieke machtsvorming. Dat is op zich echter niet voldoende. Het Europees Parlement kan niet tegen de wil van grote bevolkingsgroepen in Europa de nationale regeringen dwingen tot pijnlijke operaties of tot het aanvaarden van een bepaalde economische orde omwille van een economische en monetaire unie. De Europese kiezer is immers dezelfde als de nationale, dus ook belanghebbende bij de instandhouding van de nationale verzorgingsstaat en ook behept met een bepaalde opvatting over de gewenste economische orde. Deze tegenstelling kan alleen worden verzoend onder de volgende voorwaarden. Op de eerste plaats zullen de Europese politici veel meer in Europese termen en dimensies moeten denken en deze op hun kiezers overbrengen. Zij hebben daarin een voorsprong op hun nationale collega's door hun positie, achtergrond en omgeving. Een gevolg daarvan kan zijn, dat ook die nationale politici meer Europees gaan denken en bevrijd worden uit hun zelfgesmede boeien van de nationale staat¹⁰.

De tweede voorwaarde — en daarmee kom ik bij mijn tweede stelling — is, dat in het Europees Parlement een samenwerking tot stand komt tussen die partijen die in staat zijn brede lagen van de bevolking achter zich te verenigen. Dit is nodig om een consensus op te bouwen op het punt van de economische orde en om de Europese en nationale beleidsvorming af te stemmen op de oprichting van een economische en monetaire unie. De daarbij horende pijnlijke operaties zijn alleen uit te voeren als een brede politieke coalitie zich daarvoor inzet.

¹⁰ Met name van dit proces van bewustwording en beïnvloeding heeft de commissie-Schermers in haar rapport „Bouwstenen voor een Europees beleid” (een uitgave van de drie wetenschappelijke instituten van de CDA-partijen; Den Haag, 1976), eerste en tweede hoofdstuk, grote verwachtingen.

Zo'n coalitie is moeilijk voorstelbaar als de huidige Europese partijvorming uitmondt in een twee-blokkenstelsel, waarin communisten/socialisten tegenover christen-democraten/conservatieven staan. Dit stelsel zou tot een heilloze polarisatie leiden, die een consensus over de economische orde onmogelijk maakt en elke politieke partij verhindert een beroep te doen op redelijkheid en offervaardigheid van de kiezer. Bovendien dreigt dan in landen met een twee-partijenstelsel het gevaar, dat bij een linkse meerderheid in het Europees Parlement en een rechtse in het nationale parlement van een lid-staat, dat land om partijpolitieke en ideologische redenen Europese samenwerking gaat afwijzen.

De partijpolitieke samenwerking zal dus in het politieke midden niet zozeer een scheidings- als wel een zwaartepunt moeten vinden. Bij de huidige partijpolitieke verhoudingen in de lid-staten, zowel als in het Europees Parlement, is een coalitie van christen-democraten en sociaal-democraten noodzakelijk om door consensus-vorming en een sociaal minimaal aanvaardbare economische, sociale en monetaire politiek een economische en monetaire unie tot stand te brengen.

Behalve voor de Europese eenwording is de uitkomst van de Europese partijvorming ook van groot belang voor de verhoudingen in de lid-staten. Het is immers moeilijk denkbaar dat het CDA èn met de PvdA een regeringscoalitie vormt èn op Europees niveau samen optreedt met andere christen-democraten. Een Europees twee-blokkenstelsel zal in de lid-staten met een coalitiestel een ontwikkeling naar een twee-blokkenstelsel in gang zetten of bevorderen. Omgekeerd geldt uiteraard hetzelfde.

Consequenties voor het CDA

Een eerste consequentie van mijn betoog voor het CDA is, dat de christen-democratische eenwording zo spoedig mogelijk moet worden voltooid om een krachtige Europese politiek te kunnen voeren. Tevens moet zo spoedig mogelijk de Europese samenwerking en partijvorming de allerhoogste prioriteit krijgen in de politieke activiteiten van het CDA.

Een tweede consequentie is, dat de huidige samenwerking met de PvdA een extra dimensie krijgt. Men kan het namelijk zien als een test of het mogelijk is voor christen-democraten en sociaal-democraten tot een consensus te komen over de gewenste economische orde en tot een sociaal aanvaardbare politiek waar het gaat om pijnlijke operaties in de nationale verzorgingsstaat.

De derde consequentie uit het bovenstaande heeft direct betrekking op de Europese partijvorming. De Westduitse CDU en CSU streven onomwonden naar een twee-blokkenstelsel¹¹. Zij willen dan ook ten spoedig-

¹¹ Zie o.a.: „Union International“, informatiebulletin van de CDU/CSU, 19 juli 1976, pag. 3, en Franz Heubl (Beiers staatsminister voor Bonds zaken): „Die europäische Partei der Mitte“, in „Politische Studien“ (tijdschrift van het wetenschappelijk instituut van de CSU), juli-augustus 1976.

ste de Britse Conservatieven toelaten tot de (christen-democratische) *Europese Volkspartij*¹². Het gevaar bestaat, dat het CDA door een louter afwijzende houding in een isolement geraakt, waardoor het streven van CDU en CSU niet meer zou zijn te stoppen. Het is dan ook noodzakelijk, dat het CDA intensief contact onderhoudt met de Belgische, Italiaanse en Franse christen-democraten. Ook dient het CDA alert te zijn op ontwikkelingen in West-Duitsland en Groot-Brittannië die kunnen leiden tot in het centrum staande christen-democratische groeperingen. De decentralisatie en de hervorming van het kietstelsel in Groot-Brittannië en een eventueel landelijk optreden van de CSU in West-Duitsland zouden tot zulke ontwikkelingen kunnen leiden. Een doelbewuste, actieve politiek is hier geboden.

¹² Op 23 april jl. werd in Brussel de Europese Volkspartij, federatie van christen-democratische partijen in de lid-staten van de Europese Gemeenschap, opgericht. De EVP is opgericht door de drie CDA-partijen, CVP/PSC (België), CDU/CSU (Bondsrepubliek Duitsland), de toenmalige Franse partijen Centre Démocrate en Union Centriste des Démocrates pour le Progrès (inmiddels opgegaan in de nieuwe groepering CDS), Fine Gael (Ierland), Democrazia Cristiana en Südtiroler Volkspartei (Italië), en de Luxemburgse Parti Social-chrétien.

EUROPEES BELEID

„Bouwstenen voor een Europees beleid”

programmatische studie over praktisch alle aspecten van het beleid in het kader van de Europese Gemeenschap (buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, handelspolitiek, sociaal en economisch beleid, fiscale en monetaire problemen, milieubeheer, energiebeleid, landbouwpolitiek, enz.)

rapport van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU

60 pag.; f 6,50

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Europees beleid”.

Boeken & brochures

Politiek, parlement, democratie

„Politiek, parlement, democratie; opstellen voor prof. mr. F. J. F. M. Duynstee“; uitg. Kluwer, Deventer; 1975; 248 pag.; f 45,—.

Deze bundel is aangeboden aan de bekende Nijmeegse hoogleraar in het staatsrecht prof. Duynstee. De 22 auteurs die de bijdragen leverden, hebben nagenoeg allemaal een bekende naam, ofwel in de juridische wetenschap ofwel in de Nederlandse politiek. De redactiecommissie die zorg droeg voor de totstandkoming van de bundel, wilde op deze wijze een gebaar van hulde en waardering maken voor de werkzaamheid en de prestaties van Duynstee als staatrechtgeleerde en politiek commentator; dit alles ter gelegenheid van zijn zestigste verjaardag. Omdat het onbegonnen werk is het geheel van de opgenomen opstellen de revue te laten passeren, zal ik hier een greep doen en vooral aandacht schenken aan een bijdrage waarin Duynstee's handel en wandel in de laatste decennia belicht wordt. Maar vooraf iets meer over wat men in dit boek kan vinden: dr. L. Beel over „Parlementaire democratie in Nederland, 1945-1974“, prof. I. A. Diepenhorst over „De rector magnificus“; mr. A. M. Donner over „Raad van Ministers en Raad van State“; dr. W. Drees Sr. over „Kabinetformaties en programs“; mr. E. Jurgens over „De parlementaire enquête“; mr. G. Lange-meijer over „Het achterlopen van de wetgever“; prof. H. van Maarseveen over „De onmacht tot parlementaire democratisering“; dr. E. van Raalte over „Gekozen minister-president, evenzeer gekozen formateur misplaatst

in het Nederlandse bestel“; A. Tilanus over „Politiek, parlement, democratie tijdens een kabinetformatie“; en dr. G. Veldkamp over „Politiek en sociale politiek“. De bundel bevat in totaal 21 artikelen.

Gekozen minister-president?

De bekende staatsrechtkenner dr. E. van Raalte zet in een belangwekkende bijdrage uiteen waarom het instituut van een door de kiezers gekozen formateur — en in diens voetspoor de gekozen minister-president — ons Nederlandse parlementaire stelsel zou aantasten. Terecht betoogt hij dat het in dit stelsel gaat om de relatie tussen de Kroon (of de ministers) en het parlement. De ministers zijn verantwoordelijk tegenover de volksvertegenwoordiging en niet tegenover het electoraat. Degene die moet trachten een kabinet te vormen dat een redelijke kans heeft met het parlement samen te werken, moet bovenal letten op de samenstelling van dat orgaan. En natuurlijk zijn er ook praktische bezwaren. Hoe moet het gaan als de kandidaat van partij A veruit de meeste stemmen haalt, terwijl partij B verreweg de grootste fractie in de Tweede Kamer heeft? En wat gebeurt er als de gekozen man of vrouw bijvoorbeeld om gezondheidsredenen al spoedig het ambt moet neerleggen? Deze en andere denkbare veronderstellingen die tot problemen kunnen leiden, doen Van Raalte concluderen: „Opnemings in de

Grondwet van een dwingende bepaling omtrent de procedure van kabinetsvorming is misplaatst, niet alleen omdat men iets dergelijks niet tot geschreven rechtsvoorschrift mag maken, maar tevens omdat een gokkerijbepaling niet in de Grondwet thuishoort".

Natuurlijk zijn er meer bezwaren te noemen (de roep om een „sterke" man; emotionele, minder programmatische verkiezingsstrijd), maar het lijkt mij juist te stellen, dat ons parlementaire systeem en de regels die bij een kabinetsformatie in acht worden genomen (en die overigens ook kunnen veranderen), voldoende speelruimte laten om de stem van de kiezers te laten doorklinken. Er zijn wel andere partijpolitieke strevingen die minder met de wens van de kiezer rekening houden, zoals het formeren van schaduwkabinetten die na de verkiezingen nauwelijks meer terug te vinden zijn, het maken van programmatische afspraken die vaak terzijde worden geschoven, het confronteren van de kiezer met een bepaalde combinatie van partijen, terwijl het via het uitbrengen van de stem nauwelijks mogelijk is daar een duidelijke (eigen) uitspraak over te doen, enz. Mij lijkt, dat juist op deze punten de vraag hoe de stem van de kiezer te kunnen laten doorklinken, méér aan de orde is.

Duynstee en de „katholieke staatkunde"

Zeer interessant is de bijdrage van *drs. M. D. Bogaarts* en *dr. J. Bosmans* over Duynstee's visie op de katholieke staatsleer. Deze is terug te vinden in al zijn beschouwingen over de Nederlandse politiek, vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot aan het eind van de jaren vijftig. In deze periode bracht hij consequent de katholieke beginselen in verbinding met het Nederlandse staatsrecht. Als journalistiek medewerker van *De Gelderlander* resp. *De Tijd* toonde hij een grote strijdbaarheid en vasthoudendheid ten aanzien

van zijn eigen opvattingen. Vanaf het begin van de jaren zestig komt men zijn oude principes steeds minder tegen, en tenslotte neemt hij nog slechts *praktisch* stelling tegenover het politieke gebeuren (in *De Telegraaf*).

De auteurs, die talloze door Duynstee gepubliceerde artikelen onder de loupe hebben genomen, ontkomen niet aan de indruk dat veel van hetgeen aanvankelijk onder de principiële dekmantel van een katholieke staatsleer en staatkunde schuil ging, later werd voortgezet als vrucht van een voorkeur voor traditie, orde en maatschappelijke verscheidenheid. Ondanks deze indruk, die nogal negatief overkomt, geloof ik dat Duynstee toch ook attendeerde op politieke ontwikkelingen die niet alleen toen naar zijn mening onvoldoende rekening hielden met de eindbestemming van de mens, maar ook nu nog door diverse partijen (vooral de christen-democratische) min of meer worden afgewezen.

Wat bijvoorbeeld te denken van zijn stelling (uit 1952), dat menselijk welzijn te veel verbonden werd met uitwendige zaken, met bevrediging van veelal materiële behoeften? Men kan toch niet beweren dat deze opvatting, waarin een zodanige organisatie van de samenleving dat sociale relaties zouden verworden tot vormen van georganiseerde samenwerking, werd afgewezen, riekt naar traditie of orde? Het zou interessant zijn om de visie van het huidige CDA op de overheid eens naast die van Duynstee intertijd te leggen. Natuurlijk, we zijn 25 jaar verder, maar de opvattingen over de voorwaarden-scheppende overheid, die zeker niet het welzijn van de mens in haar handen heeft, doet nu nog opgang, al zijn deze opvattingen in een modern jasje gekleed.

De kentering in de katholieke wereld (*Joannes XXIII*) en de Nieuw-Guineakwestie deden Duynstee vervreemden van een katholieke staatkunde in Nederland. Hij was verheugd over het

betere gezicht dat de katholieke kerk buiten de katholieke kring door de vernieuwing had gegrepen, maar hij toonde zich bezorgd over de aantasting van de geloofsinhoud. En in de tweede kwestie viel hij de KVP, staande achter Luns, af, waar hij de uitzondering van Nieuw-Guinea bij de soevereiniteits-overdracht van 1949 aan Indonesië onjuist achtte. Vanaf die periode was Duynstee partijloos, maar hij zweeg allerminst. De zeer lange rij van voetnoten met verwijzingen naar zijn artikelen in diverse dagbladen bewijst dat. Duidelijk is in elk geval dat zijn opstelling thans meer zakelijk dan principiële getint is.

Waardevol boek

Het interessante karakter van deze bundel mocht reeds blijken uit de twee hierboven wat uitgebreider vermelde artikelen, het gehele boek nodigt uit tot lezen, en op sommige plaatsen tot herlezen. De lengte van de opstellen, gemiddeld tien pagina's, is zodanig dat men rustig over een „afgerond verhaal” kan nadenken. En de keuze van de auteurs laat een aardige combinatie zien van ervaring (Beel, Langemeijer, Drees Sr.) en van actueel optreden (Jurgens, Van Maarseveen, Glastra van Loon). Kortom, een waardevol boek, voor Duynstee ongetwijfeld een prachtig gebaar.

J. Chr. G. Fijen*

* Mr. Fijen is wetenschappelijk medewerker van het Centrum voor Staatskundige Vorming. (Red.).

Gewestvorming en decentralisatie

Mr. D. W. P. Ruiter: „Gewest en territoriale decentralisatie” (diss.); uitg. Samsom, Alphen aan den Rijn; 1976; 315 pag.; f 38,50.

Het door mr. Ruiter ter gelegenheid van zijn promotie aan de Rijksuniversiteit te Utrecht verdedigde proefschrift valt in twee delen uiteen. In deel I wordt de geschiedenis van het binnenlands bestuur geschetst, terwijl in deel II een poging ondernomen wordt om een model te ontwerpen van de formele structuur van de staatsorganisatie. Alleszins begrijpelijk, enerzijds gezien de achtergrond van de auteur — hij is thans namelijk hoofd van de afdeling juridische zaken en bestuursaangelegenheden bij het gewest Gooi- en Vechtstreek te Hilversum —, anderzijds gezien de bestuurlijke ontwikkelingen van de laatste jaren, wordt speciale aandacht gewijd aan het vraagstuk van de gewestvorming.

Om met het laatste te beginnen: Ruiter stelt, dat de toenemende maatschappelijke schaalvergroting gevolgd dient te worden door een bestuurlijke schaalvergroting. Vele gemeenten en ook vele waterschappen zijn te klein om

adequaat het hoofd te bieden aan de problemen waarvoor zij zich gesteld zien.

Vanuit de theorie van het staatsrecht, aangevuld met onderdelen van de organisatietheorie, heeft de auteur getracht een systematisch beeld te krijgen van de plaats die het binnenlands bestuursstelsel inneemt in de formele structuur van de staatsorganisatie, alsmede van de betekenis van dit stelsel voor onze verzorgingsstraat. Tevens werd beoogd inzicht te krijgen in de staatsrechtelijke grenzen die het stelsel van het binnenlands bestuur stelt aan de mogelijkheden om tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte aan bestuurslichamen van regionale schaal, met andere woorden: gewesten. Tenslotte is gezocht naar een gewenste formele opzet van de gewesten.

Ruiter ziet drie mogelijkheden, die alle drie kunnen resulteren in een (grond)-wettelijke structuur van het binnenlands bestuur, zonder dat daarbij afbreuk

wordt gedaan aan het stelsel der territoriale decentralisatie. Gedacht wordt hier aan de volgende mogelijkheden:

- a. handhaving van een binnenlands bestuur met drie bestuurslagen: de provincies worden verkleind en nemen in aantal toe;
- b. handhaving van een binnenlands bestuur met drie bestuurslagen: de gemeenten worden vergroot en nemen in aantal af;
- c. aanvaarding van een binnenlands bestuur met vier bestuurslagen: invoering van een „regionale” laag tussen de provinciale en de gemeentelijk laag in.

Een voorkeur voor een van de drie alternatieven wordt niet uitgesproken.

Naslagwerk

In deel II geeft de auteur de ontwikkelingen weer die het binnenlands bestuur heeft doorgemaakt vanaf het midden van de vorige eeuw tot aan het verschijnen van het *Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur* medio vorig jaar. Na beschrijving van de periode 1848-1960 volgt Ruiter, wat de periode na 1960 betreft, de methode om de diverse rapporten en adviezen die verschenen zijn in het kader van de bestuurlijke (re)organisatie, beknopt samen te vatten en te voorzien van kritische kanttekeningen. Vooral dit gedeelte van het boek (pag. 27-125) is voor velen die betrokken zijn bij of geïnteresseerd in het reorganisatievraagstuk, bijzonder bruikbaar als naslagwerk inzake hetgeen de auteur zelf de „gewestvormingsliteratuur” noemt. Achtereenvolgens worden beknopt weergegeven en van lezenswaardige kanttekeningen voorzien:

- de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966);
- het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening inzake de bestuurlijke organisatie van Nederland (1969);

- het rapport „Bestuurlijke organisatie”, uitgebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1969);
- het rapport „Streekgemeenten en stadsgewesten” van de Wiardi Beckmanstichting (1969);
- het rapport „Bestuur in agglomeraties” (1969);
- de Nota Bestuurlijke Organisatie (1969);
- het eerste ontwerp van wet op de gewesten (1971);
- het advies over de gewestvorming van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1973);
- de Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling (1974);
- „De organisatie van het openbaar bestuur”, advies van de toen nog voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1975);
- het onderzoek van het Instituut voor Bestuurswetenschappen naar de bestuurlijke organisatie, het eindrapport en het advies van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie ter zake (1975);
- het Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur (1975).

De studie vormt een waardevolle bijdrage aan de oplossing van het gewestvormingsvraagstuk. Vooral de stellingen van de auteur ten aanzien van de pre-gewesten getuigen van een grote ervaring met, alsmede van een goed inzicht in de materie. Helaas zal daarentegen deel II van het proefschrift menig lezer te abstract voorkomen. Het zou wenselijk zijn geweest dat de auteur wat dieper was ingegaan op „hete hangijzers” als taken en bevoegdheden en toezicht en beroep. Het valt eveneens te betreuren dat ook in deze studie — evenals in vele rapporten en adviezen die haar voorgingen — de financiële aspecten van het reorganisatievraagstuk buiten beschouwing zijn gelaten.

Samenvattend kunnen we zeggen dat het boek voor de practicus een nuttig

overzicht bevat van de op het gebied van de gewestvorming verschenen wetsontwerpen, nota's, rapporten en adviezen (deel I) en voor de theoreticus een interessant onderzoek naar de mo-

gelijkheden om binnen ons staatsrechtelijk bestel tegemoet te komen aan de behoefte aan bestuurslichamen van regionale schaal.

A. G. J. M. Rombouts*

* Mr. Rombouts is wetenschappelijk medewerker van het Centrum voor Staatskundige Vorming. (Red.)

Geschiedenis van de katholieke pers

Dr. P. Hollenberg: „'s-Hertogenbosch als perscentrum", in: „*Varia historica Brabantica*", deel IV; uitg. Historische Sectie van het Provinciaal Genootschap van Kunsten en Wetenschappen; Den Bosch, 1975; pag. 165-238 (prijs niet vermeld).

Dr. J. W. M. Peijnenburg: „*Judocus Smits en zijn tijd*"; uitg. *De Tijd*, Amsterdam, en Katholiek Documentatiecentrum, Nijmegen; 1976; 153 pag.; daarbij behoort: „*De brieven en artikelen van Judocus Smits*", f 50,—.

De twee hier vermelde werken ontving ik bijna gelijktijdig. Toevalligerwijze vormen beide uitgaven bijdragen tot de geschiedenis van de katholieke pers in Nederland. En met de geschiedenis van de pers is nu eenmaal sinds de Franse Revolutie de geschiedenis van een volk nauw verbonden. De pers immers geeft niet alleen weer wat er onder het volk leeft, maar draagt in toenemende mate bij tot de opinievorming van het volk, d.w.z. zij is een belangrijke factor in de politieke ontwikkeling van een volk.

Het is de grote verdienste van *Hollenberg*, dat hij in zijn studie, opgenomen in het bijzonder interessante vierde deel van *Varia Historica Brabantica*, duidelijk heeft aangetoond, welke betekenis de diverse kranten die in 's-Hertogenbosch werden uitgegeven, hebben gehad als weerklank van het politieke gebeuren in Noord-Brabant én als stimulans tot een politieke bewustwording van katholiek Brabant. Die invloed van de Bossche pers reikte ver buiten de Meierij en zelfs buiten Brabant. Was niet een van de redacteurs van *De Noord-Brabander*, *Judocus Smits*, oprichter van *De Tijd* en de hoofdredacteur van het Noordbrabantse

dagblad *Het Huisgezin*, J. B. Vesters, de „grootmeester van de journalistiek", jarenlang tegelijk hoofdredacteur van het toen duidelijk katholieke blad *De Volkskrant*?

In tegenstelling tot het boek van Peijnenburg bestrijkt het werk van Hollenberg een ruimer terrein, niet alleen qua inhoud maar ook qua tijdsduur. Voor Hollenberg een voordeel én een nadeel. Hij hoefde niet zozeer in details te treden, terwijl hij meer inzicht in de ontwikkeling van de katholieke pers in Noord-Brabant kon geven. Hollenberg heeft ongetwijfeld bewezen in staat te zijn in vogelvlucht veel over de journalistieke geschiedenis in Noord-Brabant te vertellen. Het nadeel van zijn werk was ongetwijfeld zijn opdracht, hem door het *Brabants Dagblad* in 1971 gegeven, nl. naar aanleiding van het feit dat in 1771 de *'s-Hertogenbosche* werd opgericht, iets te schrijven over 's-Hertogenbosch als perscentrum. Deze opdracht hield in dat hij een volledig overzicht van de geschiedenis van de pers in 's-Hertogenbosch moest geven, anderzijds dat hij deze geschiedenis moest beschrijven in een beperkt aantal pagina's. Het gevolg hiervan is geweest dat de

studie van Hollenberg ons inderdaad de Bossche journalistieke geschiedenis in vogelvlucht laat zien, maar dat hij niet de gelegenheid had om markante details beter uit te werken.

Hollenbergs studie is zonder meer belangrijk voor hen die belangstelling hebben voor de geschiedenis van het katholicisme vanaf 1800 tot heden.

Maar bij het lezen ervan rijzen een aantal vragen, zowel van historische als van sociologische aard. Vanzelfsprekend denk ik hierbij niet aan wat men stilistische schoonheidsfouten zou kunnen noemen, en evenmin aan vergissingen zoals die voorkomen op pag. 182, waar in de vierde regel gesproken wordt over Willem I terwijl bedoeld is Willem II, of op pag. 231, waar gesproken wordt over dr. Coolen als kabinetsformateur, terwijl bedoeld is dr. D. A. P. N. Koolen. Men gaat serieuze vraagtekens plaatsen bij onbewezen veronderstellingen of beweringen. Zo wordt op pag. 191 gesteld, dat de kiesvereniging Noord-Brabant (1870) de voorloper was van de R.K. Staatspartij. De kiesvereniging Noord-Brabant was niet de eerste kiesvereniging in Nederland, maar bovendien heeft juist deze kiesvereniging in 1904 geweigerd zich aan te sluiten bij de Algemene Bond van R.K. Kiesverenigingen. Bovendien is het m.i. een grote vraag of Van Son de bedoeling heeft gehad met de oprichting van zijn kiesvereniging „de invloed van de papo-Thorbeckianen“ uit te schakelen (pag. 193).

Wat Hollenberg over de houding van de CHU in de „nacht van Kersten“ verteld (pag. 206), is evenmin geheel juist. Er is bij de kabinetsformatie in 1925 wel degelijk gesproken over de kwestie van het gezantschap bij de paus. De CHU weigerde aan de eis van Nolens om in deze zaak niet te stemmen voor een motie om het gezantschap op te heffen, gevolg te geven, zodat Nolens geheel vrijblijvend

in dit opzicht zijn steun aan het kabinet-Colijn gaf.

Waarom *Henri de Greeve*, eerst jezuïet, later wereldheer, zowel van de bisschop van 's-Hertogenbosch als die van Haarlem toestemming moest hebben om aan de *Bossche Krant* mee te werken, wordt niet uitgelegd.

Maar mijn voornaamste bezwaar tegen de studie van Hollenberg richt zich tegen zijn opvattingen over wat zo vaak verzuiling wordt genoemd. Hollenberg heeft willen aangeven hoe het blad *De 's-Hertogenbosche* (1771) uitgroeide van een informatieblad tot een opinieblad. De diverse bladen waaruit het tegenwoordige *Brabants Dagblad* is gegroeid, droegen volgens de schrijver bij tot het verzuilingsproces (bijv. pag. 232) maar kozen uiteindelijk in 1959 voor een „meer irenisch en open karakter“ van de krant (pag. 238). Te weinig overtuigend zegt Hollenberg, die op dit punt de tendens van de hedendaagse katholieke geschiedschrijving volgt, dat er vóór 1940 een verzuilingsproces (en bijvoorbeeld niet een zuilvormingsproces) heeft plaatsgehad, en dat de huidige krant meer irenisch en meer open zou zijn. In hoeverre is het *Brabants Dagblad* meer irenisch dan voorheen?

Overigens heb ik grote bewondering voor de studie van Hollenberg.

Judocus Smits en De Tijd

De tweede hoofdredacteur van *De Noord-Brabander*, opvolger van de door L. Rogier berucht geworden *Jan Wap*, was *Judocus Smits*, „een militant journalist“, zoals Hollenberg hem noemt, tot vóór de aanvang van zijn journalistieke carrière „de jonge en energieke“ kapelaan van Waalwijk. Het aan hem gewijde proefschrift van J. W. M. Peijnenburg, archivaris van het bisdom 's-Hertogenbosch, gaat slechts voor een klein deel (één paragraaf van hoofdstuk II) over Smits als hoofdredacteur van *De Noord-Braban-*

der. De auteur heeft, zoals de titel van zijn werk reeds aangeeft, Smits en zijn *Tijd*, d.w.z. zijn blad *De Tijd*, willen beschrijven. Duidelijk heeft hij zich willen beperken; zijn boek is geen biografie van Smits geworden, hetgeen te betreuren valt. Het ontbreken van vele archivalia maakte het echter de schrijver onmogelijk geheel het leven van deze onverschrokken maar eerlijke priester-journalist te schrijven.

Dat Peijnenburg er desondanks in is geslaagd ons een scherp beeld te bieden van „de grote onbekende”, die toch beschouwd moet worden als „een der voormannen van de katholieke emancipatie” (pag. 9), dwingt onze grote bewondering af. In de geschiedenis van het negentiende-eeuwse katholicisme verdient Smits een ereplaats als een van hen die er voor gezorgd hebben, dat de katholieken zich bewust zijn geworden van hun waardigheid maar vooral van hun verantwoordelijkheid in het maatschappelijke (culturele en politieke) leven. In zijn artikelen, zowel in *De Noord-Brabander* als in *De Tijd*, streed hij voor de rechten van de katholieken, voor wie evenzeer „de constitutionele vrijheden” golden als voor de protestanten. Maar hij wilde de katholieken geen bevoorrechte plaats in ons land geven. „Het gaat hem er voor alles om, dat de grondwet geëerbiedigd wordt en dat de katholieken als volwaardige staatsburgers worden behandeld, want het geluk van het land hangt af van een voor allen

gelijke uitvoering der grondwet” (pag. 39).

Smits, een goed priester en trouw aan zijn geestelijke overheid, toonde zich onverbiddeijk als het ging om de journalistieke onafhankelijkheid. Aan mgr. *Den Dubbelden* schreef hij: „Het is mij onmogelijk enige invloed te dulden in de wijze der redactie van de Noord-Brabander. Ik ben daarin onafhankelijk” (pag. 40). Ook als van de zijde van de wereldlijke overheid getracht wordt Smits als journalist aan banden te leggen, heeft hij slechts één antwoord, nl. dat hij evenzeer „vatbaar voor overreding” was als „afkerig van afhankelijkheid” (pag. 41). Kortom, Smits verdedigde op soms felle wijze de godsdienstige en staatkundige rechten van de katholieken, maar „verbonden met de stringente eis van onafhankelijkheid tegenover de kerkelijke en civiele autoriteiten” (pag. 40).

Op minutieuze wijze heeft Peijnenburg alle artikelen van Smits in de *Noord-Brabander* en *De Tijd* gelezen en bestudeerd en aangetoond hoe Smits de koers van zijn „Tijd” heeft bepaald. Het was door hem, dat *De Tijd* zozeer aan de voortgezette emancipatie van de katholieken in de vorige eeuw heeft meegewerkt.

Het stemt daarom tot grote voldoening, dat het *Katholiek Documentatie-Centrum* in Nijmegen dit proefschrift heeft opgenomen in zijn serie publikaties.

J. P. Gribling*

* Dr. Gribling, oud-leraar geschiedenis is in 1961 aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen gepromoveerd op een proefschrift over P. J. M. Aalberse. (Red.).

Ontvangen publikaties*

Alimentatie

„Alimentatie na scheiding“; uitgave van Stichting de Ombudsman, Postbus 3000, Hilversum; 1976; 72 pag.; f 4.—

Dit boekje tracht inzicht te geven in het alimentatiestelsel en de daarmee samenhangende regelingen. Veel mannen klagen er over, dat zij ten gevolge van de hun opgelegde alimentatieplicht op een welvaartsniveau moeten leven dat ruimschoots ligt onder het bestaansminimum. Een dergelijke situatie wordt ook bij veel vrouwen veroorzaakt, doordat de alimentatie ontoereikend is voor hun levensonderhoud en eventueel dat van de kinderen. Het is doorgaans onvermijdelijk dat alle betrokkenen een stap terug zullen moeten doen. Uitgangspunt moet volgens het boekje zijn, dat man én vrouw in principe in staat moeten worden geacht om voor zichzelf te zorgen. Ook zou veel meer de nadruk moeten worden gelegd op de alimentatie voor de kinderen. Het boekje geeft verder een overzicht van het echtscheidingsrecht en behandelt de hoogte van de alimentatiebedragen, de alimentatie-overeenkomst, de kinderbijslag, de belasting en de rechterlijke procedures.

Anticonceptie

„Anticonceptie is moeilijker dan men denkt“; uitgave van het Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek (NISSO), Zeist; 1976; 75 pag.; f 5.— (incl. portokosten).

In de periode van november 1974 tot maart 1975 is door het NISSO een onderzoek gehouden naar het anticonceptiegedrag in Nederland. Dit onder-

zoek werd verricht in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De directe aanleiding was het grote aantal abortusgevallen dat in die periode bekend is geworden. Meer algemeen bestonden er sterke aanwijzingen dat zeer veel zwangerschappen onbedoeld ontstaan — met alle mogelijke gevolgen van dien. Aan 1200 mannen en vrouwen — uit de leeftijdsgroep van 18 t/m 42 jaar — is gevraagd wat zij deden om een zwangerschap te voorkomen. Het onderzoek toont aan, dat er veel mensen zijn die enig tot zeer veel risico lopen dat er onbedoelde zwangerschappen ontstaan. Geconcludeerd wordt dat het van evident belang lijkt maatregelen te treffen om adequaat anticonceptiegedrag te bevorderen.

Ontwikkelingshulp

„Ontwikkelingshulp, neokolonialisme, nationale vrijheidsstrijd“; uitg. Instituut voor Politiek en Sociaal Onderzoek (IPSO), Postbus 10192, Amsterdam; 1976; 205 pag.; f 5,50.

Het IPSO, gelieerd aan de CPN, wil in dit rapport laten zien, hoe de ontwikkelingshulp in hoofdzaak de geldbron is waarmee het neokolonialisme wordt gefinancierd, dat de imperialistische hegemonie van de Verenigde Staten, maar tegenwoordig ook van West-Duitsland en landen als Nederland, over de afhankelijke landen in de „derde wereld“ in stand moet houden. Het rapport probeert aan te tonen dat onderdrukking van de nationale bevrijdingsstrijd in de voormalige koloniën er de oorzaak van is, dat elk jaar vele miljoenen mensen omkomen door hongersnood, armoede en ziekten, en dat

* De aankondigingen in deze rubriek zijn merendeels gebaseerd op samenvattingen en andere informatie van de kant van de uitgevers. Wij willen de lezers graag attent maken op de vele publikaties die ons worden toegezonden, maar zoals men zal begrijpen, ontbreekt ons de gelegenheid al deze boeken en brochures zelf te (laten) beoordelen. (Red.).

de verschrikkingen die onder het klas-sieke kolonialisme heersten, nog over-troffen worden. Alleen in landen als Vietnam, die zich na een langdurige vrijheidsstrijd van het imperialistische juk hebben losgemaakt, zien boeren en arbeiders hun levensomstandigheden vooruitgaan. Veel aandacht wordt be-steed aan Indonesië, waar volgens het rapport een CIA-coup en de massa-moord op patriotten ten doel hadden het verzet tegen het nekolonialisme te breken, en aan het Midden-Oosten, waar de Verenigde Staten via hun overheersing van zowel Israël als de Arabische staten een gevaarlijke oor-logshaard in stand zouden houden.

Nucleaire afschrikking

„Aspecten van de afschrikking - over de rol van kernwapens in Europa”; pu-blikatie van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV), Den Haag; 1976; 215 pag.; f 15,—.

In 1974 heeft het NIVV twee werkstuk-ken doen verschijnen die beide betrek-king hadden op aspecten van de nu-cleaire afschrikking. In juni van dat jaar kwam een advies uit, dat op verzoek van de Nederlandse regering was op-gesteld, over de vraag of het Westen moet zeggen dat het niet als eerste kernwapens zal inzetten. In november 1974 kwam een rapport gereed — eveneens op verzoek van de regering — over de problematiek van een West-europese kernmacht. Beide studies hebben de aanzet gegeven tot een discus-sie waarvan de sporen onder meer zijn terug te vinden in de Ontwape-ningsnota die de regering in de zomer van 1975 het licht deed zien. Toch meende het NIVV dat het ook zelf nog een gespreksforum moest creëren. Dat heeft geleid tot een eendaags sympo-sium, waar o.a. dr. P. Boskma en prof. dr. C. L. Patijn aan het woord kwamen. In dit boek is een verslag van dat symposium samengebracht met de vol-

ledige tekst van de beide NIVV-stu-dies, die reeds besproken zijn in *Politi-ek perspectief*, maart-april 1975. Aldus is een momentopname — geen afge-rond geheel — ontstaan van de discus-sie in Nederland over de problema-tiek van de nucleaire afschrikking.

Ontwapening

„Pleidooi voor ontwapening - het Vati-caan antwoordt de Verenigde Naties”; uitg. Pax Christi Nederland, Postbus 7627, Den Haag; 1976; 16 pag. f 2,—.

Onlangs heeft het Vaticaan, in reactie op een VN-resolutie, een belangrijk document gepubliceerd omtrent de be-wapeningswedloop en de noodzaak om tot ontwapening te komen. Dit stuk heeft veel bijval gevonden, zowel van de zijde van de secretaris-generaal van de VN, Kurt Waldheim, als van verschillende landen. Om hieraan ook in Nederland meer bekendheid te geven heeft Pax Christi een Nederlandse be-werking uitgegeven in de reeks *Weg-wijzer*.

Het Vaticaan spreekt een volstrekte veroordeling uit over het gebruik van wapens voor massale vernietiging. Ook het effect van de afschrikking wordt opzij gezet: „Door een opeenhoping van wapens lopen wij het gevaar om, verre van de oorzaken van oorlog weg te nemen, deze geleidelijk te doen toe-nemen. In plaats van een waarachtige en radicale sanering van de conflicten tussen de volken, constateren wij dat andere delen van de wereld juist door die conflicten worden aangestoken. De huidige situatie van zogenaamde veilig-hed wordt veroordeeld”. Het document stelt, dat niet mag worden volstaan met handhaving van wapenvoorraden en strijdkrachten op het huidige peil. Er moeten initiatieven worden genomen tot een proces van toenemende ont-wapening, met toezicht in elke fase, ten einde de veiligheid te waarborgen.

Wapenfeiten 1976

Een publikatie van het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV), Den Haag; 1976; 111 pag.; f 4,—.

Wie belang stelt in vraagstukken van vrede en veiligheid, is gediend met betrouwbare en actuele informatie. Tot de instellingen die in deze behoefte proberen te voorzien, behoort het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Dit instituut onderscheidt zich onder meer door de jaarlijkse publikatie van een veelomvattend overzicht. Dit zogeheten SIPRI-jaarboek volgt ontwikkelingen die naar verwachting hun invloed zullen doen gelden op de perspectieven voor ontwapening en wapenbeheersing. Evenals in 1975 heeft het NIVV ook dit jaar in zijn eigen reeks een samenvatting en gedeeltelijke vertaling van deze gezaghebbende Zweedse publikatie laten verschijnen. Gezocht is naar een antwoord op vragen als: wie geeft wat uit voor militaire doeleinden? Welke omvang nemen de wapentransacties in de wereld aan? Hoe staat het met de naleving van bestaande ontwapeningsakkoorden, en hoe groot zijn de kansen op het sluiten van nieuwe?

Tussen vrede en oorlog

Uitgave van Pax Christi Nederland, Postbus 7627, Den Haag; 1976; 48 pag.; f 3,50.

In dit boekje zijn opgenomen een inleiding van *drs. H. Tromp*, gehouden op de laatste jaarvergadering van *Pax Christi*, alsmede een rapport van een studiegroep van de *International Peace Research Association* te Oslo. Als het gaat over oorlog en vrede, zijn het gebeurtenissen die de aandacht trekken: oorlogen of opstanden, kapingen of bomaanslagen, vrijheidsstrijd of onderdrukking. Meestal worden zij beschouwd als uitzonderingen, afwijkin-

gen van wat normaal is. Maar meestal verduisteren dergelijke gebeurtenissen het zicht op de ontwikkelingen die er achter liggen, en waarvan zij een symptoom zijn — en dus niet een exces. Dat mensen wapens gebruiken in — naar hun mening — uitzichtloze omstandigheden, is tekenend voor het geloof in wapens en in de effectiviteit van geweld, als dus *Pax Christi*.

Russische politiek

„Het Russische omsingelingscomplex“; door Huub Hendriksen; uitg. Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV) en Oost-Europa Instituut, resp. te Den Haag en Amsterdam; 1976; 141 pag.; f 5,—.

De auteur, verbonden aan het NIVV, is speciaal belast met het analyseren van de buitenlandse en militaire politiek van de Sowjetunie. De beide uitgevers hebben besloten om door het NIVV een aantal boekjes te laten verzorgen over de USSR en de socialistische landen van Europa. — Begin 1959 verklaarde de Communistische Partij van de Sowjetunie, dat de periode van de kapitalistische omsingeling voorbij was. De USSR, die tijdens het regime van *Lenin* en *Stalin* voortdurend was afgeschilderd als een belegerde vesting, werd daarna gepresenteerd als de aanvoerder van een harmonische gemeenschap van socialistische staten, die gezamenlijk de invloed van de kapitalistische staten steeds verder zouden terugdringen. In 1969 viel dit optimistische wereldbeeld echter aan gruis. De Russische bevolking werd voor de eerste keer gewaarschuwd voor de mogelijkheid van een grote oorlog met China. Ook werd deze socialistische staat er van beschuldigd de Westerse landen actief te helpen bij het restaureren van de vijandige omsingeling van de USSR. Sinds die tijd is de angst voor het isolement weer sterk aanwezig in Moskou.

Europese integratie

„E 76 - nieuwe weg voor Europa”; uitgave van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW); Den Haag; 1976; 109 pag.; eerste exemplaar gratis.

VNO en NCW zijn van mening, dat de Europese samenwerking centraal moet staan in het Nederlandse regeringsbeleid. Deze samenwerking is voor Nederland economisch en politiek van wezenlijke betekenis. Het bedrijfsleven is ernstig verontrust over de stagnatie en de achteruitgang die in de Europese Gemeenschap optreedt. Het gaat bij de Europese integratie echter niet alleen om de belangen van het bedrijfsleven.

Het algemeen belang, welzijn en welvaart zijn evenzeer in het geding. Naar de mening van het VNO en het NCW verzwakt de interne verbrokkeling van de gemeenschappelijke markt ongetwijfeld de positie van West-Europa in de wereld. Verwezen wordt naar de verhouding met de overige geïndustrialiseerde landen, zoals de Verenigde Staten en Japan, met de OPEC-landen, de „derde wereld” en Oost-Europa. Een uiteenvallen van de Gemeenschap in nationale deelmarkten als gevolg van de nationalistische politiek van de lidstaten zal met name voor de open economie van Nederland bijzonder schadelijke gevolgen hebben. Het is dringend gewenst, dat de Europese samenwerking op korte termijn nieuwe impulsen krijgt. Van veel belang is een versterking van het Europees Parlement en van de Europese Commissie.

Vier prioriteiten worden gesteld:

1. aanpak van de structurele werkloosheid door initiatieven tot inflatiebestrijding en kostenbeheersing;
2. behoud van de gemeenschappelijke landbouwmarkt;
3. gelijktrekking van thans tegen

elkaar in werkende steunmaatregelen in de lidstaten;

4. „het Europa van de mens”.

Linkse denkbeelden over „Europa”

„Europa links laten liggen?”; nota van de Studiestichting voor Radicale Politieke Vernieuwing (PPR), Singel 277, Amsterdam; 1976; 52 pag.; f 6,—.

Begin 1976 leverde de Belgische premier Tindemans een visie op de mogelijkheden van een Europese Unie. Dat deed hij in opdracht van zijn acht EG-collega's. Deze nota van de PPR-studiestichting bevat een reactie op de visie-Tindemans én op de Nederlandse vertaling van een tegen-nota van de transnationale progressieve groepering *Agenor*, die in Brussel is gevestigd.

De auteurs van de PPR-nota hebben zich verdiept in de doelstellingen die Tindemans voor ogen staat. Zij vinden dat een aantal zaken er in zijn rapport nogal bekaaid af komen: selectieve groei, milieu, beheersing van economische macht, en „derde wereld”. Zij wijzen er op, dat ongelimiteerde industriële uitbreiding niet alleen onvoldoende garanties biedt voor handhaving van de werkgelegenheid, maar bovendien funest is voor het leefklimaat, uitputtend wat betreft de grondstoffen, en onrechtvaardig ten opzichte van landen in de „derde wereld”. Deze gedachten hebben zij niet teruggevonden in het rapport-Tindemans. Ook vragen de schrijvers zich af, hoe men de macht van de multinationale ondernemingen binnen de perken kan houden, en hoe aan de werknemers reële zeggenschap kan worden gegeven.

Economie en politiek

Spelregels voor economie en politiek; door dr. A. J. Vermaat; uitg. Stichting Kader- en Vormingswerk ARP, Dr. Kuyperstraat 3, Den Haag; 1976; 48 pag.; f 3,50.

Dit boekje van *dr. Vermaat*, oud-Tweede-Kamerlid en thans hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, valt uiteen in drie delen. Het eerste deel gaat over de huidige economische orde. De auteur signaleert diverse zwakke plekken in de tegenwoordige economische samenleving en stelt de vraag of onze economische orde aan bijbelse normen voldoet. In het tweede deel gaat hij nader in op het door velen gevoelde dilemma: groeien of versoberen? Hij komt tot de conclusie dat bestrijding van de werkloosheid door het redelijk op gang houden van het economisch proces niet strijdt met een op langere termijn effectief worden van een meer selectieve groei. In het derde deel komt de relatie tussen ethiek en politiek aan de orde. Vermaat gaat dieper in op dit probleem voor zover het gaat om ontduiking en oneigenlijk gebruik op het terrein van de belastingen en de sociale verzekeringen. Aan het slot worden enkele richtingwijzers voor een anti-revolutionair beleid gegeven.

Partij en politiek

„Partij en politiek, delen II en III; publicatie van de Groen van Prinstererstichting (GPV); uitg. De Vuurbaak, Groningen; 1976; 80 resp. 85 pag. toegezonden aan donateurs.

Beide boekjes bevatten syllabi van een kadercursus van de *Groen van Prinstererstichting*, het wetenschappelijk bureau van het GPV. Het eerste boekje beslaat een drietal terreinen: de sociale wetgeving, de welzijnszorg, en het milieubeleid. De eerste bijdrage schetst de totstandkoming van een aantal sociale wetten, de rechtsgrond ervan, de bemoeienis die de overheid ter zake ten toon spreidde, en gaat in op te verwachten ontwikkelingen. De tweede beschouwing handelt over enige vormen van welzijnszorg: de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening, de jeugdzorg, de

jeugdbescherming, de bejaardenzorg, de samenlevingsopbouw, de cultuur, sport en recreatie. De derde bijdrage belicht aspecten van milieubeleid, in het bijzonder de opdracht van de mens de aarde te beheren.

Het tweede boekje bevat eveneens een drietal syllabi: over onderwijs, over het financiële en economische beleid, en over het defensiebeleid en de buitenlandse politiek. In de onderwijsbijdrage wordt een schets gegeven van de schoolstrijd, de uitgangspunten van het huidige onderwijsbeleid, de integratie van kleuter- en lager onderwijs, de middenschool, en de schoolbegeleidingsdiensten. Ook wordt de *Contourennota* gewogen. De tweede syllabus handelt over de overheidsuitgaven en -inkomsten, het monetaire beleid, internationale financiële betrekkingen, en kritiek op het momenteel gevoerde beleid. De laatste bijdrage gaat o.a. over militaire macht, materieelvoorziening, pacifisme, dienstweigering, vrijwilligersleger, de NAVO, en ontwikkelingssamenwerking.

Grondpolitiek

„Naar een nieuwe grondpolitiek?"; uitgave van de Stichting Studie- en Voorlichtingscentrum (SSVC) van de SGP, Den Haag; 1976; 24 pag.; f 4,—.

In deze eerste publicatie van de SSVC wordt een bijdrage geleverd aan actuele discussiepunten als grondeigendom, erfpacht of eigendom, voorkeursrecht voor gemeenten, enz. De meningsverschillen ter zake beginnen wanneer de vraag wordt gesteld welke instrumenten de overheid ten dienste zullen moeten staan, en welke grenzen zij daarbij in acht heeft te nemen, om die ordenende taak naar behoren te vervullen. De een stelt dat de eigendom van de grond een onjuiste zaak is, een zaak die een verantwoord ordeningsbeleid van de overheid frustreert. De ander stelt dat de particuliere eigendom in principe aanvaardbaar is, en dat zij een orde-

ningsbeleid van de overheid niet in de weg hoeft te staan. De onderhavige nota toetst een en ander — ook de twee bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerpen betreffende de grondpolitiek — aan wat de bijbel zegt over eigendom.

De zachte revolutie

Meerten ter Borg: „De zachte revolutie“; uitgave van de Studiestichting voor Radicale Politieke Vernieuwing (PPR), Singel 277, Amsterdam; 1976; 29 pag.; f 5,—.

In deze brochure staat centraal de eendigheid van de aarde én van de mensen die haar bewonen. Deze eendigheid is een onoplosbaar probleem. Met name voor West-Europeanen is het een vreemde gedachte, dat men méér problemen liever zou moeten aanvaarden dan er eindeloos oplossingen voor proberen te zoeken. Enerzijds hebben zij natuurlijke tekortkomingen vaak weten op te lossen, anderzijds hebben zij troost gezocht in hun geloof, in het zich verliezen in andermans fouten, of in verdoving, teweeg gebracht door overmatige arbeid, consumptie of genotsmiddelen. Wij blijken niets te hebben om in de plaats te stellen van ons vooruitgangsgeloof. De „zachte revolutie“ kan volgens de schrijver een alternatief betekenen: niet eindeloos in de weer blijven met uiterlijke oplossingen, maar ook zoeken naar innerlijke oplossingen, d.w.z. binnen onszelf. De brochure geeft een voorbeeld: door te aanvaarden dat mensen sterfelijk zijn, zouden we wellicht minder energie steken in het nodeloos rekken van het lijden van een stervende, en méér in de begeleiding van zieken en van hen die de dood onder ogen zien.

De ongehuwden

Publikatie van het Nederlands Gesprek Centrum; uitg. Bosch en Keuning, Baarn; 1976; 84 pag.; gratis voor donateurs.

Het *Nederlands Gesprek Centrum* stelde een interconfessionele en interdisciplinaire commissie „De ongehuwden“ in, bestaande uit gehuwden en ongehuwden, met als taakstelling nader in te gaan op de betekenis en de gevolgen van het ongehuwd blijven binnen de Nederlandse samenleving. De categorie, die zich niet op het stichten van een eigen gezin oriënteert, neemt in onze maatschappij klaarblijkelijk een uitzonderingspositie in. De commissie was voornamelijk geïnteresseerd in de levensomstandigheden van die kerngroep van ongehuwden die zij aanvankelijk aanduidde als de meer of minder „ongewild“ ongehuwden. De gesprekken in de commissie hebben zich toegespitst op de uitzonderingspositie die ongehuwden zijn gaan innemen, inclusief de gevolgen daarvan — en in veel geringere mate op de gecompliceerde individueel-psychische oorzaken. Benadrukt wordt vooral de sociale en sociaal-psychologische situatie van de ongehuwde.

Gids voor erfrecht

„Kleine Gids Erfrecht“, door mr. J. C. F. Pons; uitg. Bekking, Amsterdam; 1976; 122 pag.; f 7,90.

Dit boekje gaat over onderwerpen zoals huwelijksvoorwaarden, successie, kindsdeel, executeur testamentair, enz. die in het erfrecht thuishoren. Het erfrecht regelt de wettelijke vererving van een nalatenschap, de bevoegdheid om te erven, de mogelijkheid om bij testament van de wettelijke vererving af te wijken en bijzondere regelingen ten aanzien van de nalatenschap te treffen, en de afwikkeling van een nalatenschap. Het boekje bevat acht hoofdstukken. Daarin worden achtereenvolgens behandeld:

- de wettelijke vererving, d.w.z. de vererving als er geen testament is;
- de mogelijkheid om bij testament van de wettelijke vererving af te wijken;

- de afwikkeling van een nalatenschap;
- het successie- en het schenkingsrecht;
- enige praktische wenken;
- het nieuwe erfrecht.

Wetgeving en terminologie

Mr. C. A. J. M. Kortmann: „De woorden van de wet” (openbare les); Kluwer, Deventer; 22 pag.; f 4,50.

De staatsrechtelijke belangstelling lijkt tegenwoordig meer gericht te zijn op regeling van het machtenspel, met behulp van sociaal-wetenschappelijke technieken, dan op vraagstukken van juridisch zuivere vormgeving. In zijn rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het lectoraat in het Nederlands en vergelijkend staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam, toont *Kortmann* zich teleurgesteld over deze ontwikkeling. Zijns inziens kan een precieze juridische terminologie voor een goede regeling van de onderlinge verhouding der diverse machten niet gemist worden. Enkele voorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner en van de huidige regering tot wijziging van de Grondwet worden door de jonge lector op hun wettelijke terminologie beoordeeld. Daarbij komt hij tot de conclusie dat de termen „krachtens”, „de wet regelt” en „de wet geeft regels” niet erg zorgvuldig gebruikt worden. Dat dit tot niet onaanzienlijke en soms zelfs ongewenste consequenties kan leiden, toont *Kortmann* aan in een interessante beschouwing over de begrippen delegatie en attributie.

De taal van de Troonrede

„De Troonrede, van Ridderzaal naar huiskamer”; door Anne Vondeling en Jan Renkema; Staatsuitgeverij, Den Haag; 1976; 31 pag.; f 6,—.

De auteurs hebben een poging gedaan de Troonrede die de koningin in 1975 uitsprak, te herschrijven, en wel zodanig dat door het gebruik van eenvoudiger Nederlands de afstand tussen schrijvers en lezers zo klein mogelijk wordt gehouden. Vooraf wordt iets gezegd over de geschiedenis van de Troonrede en over de bijzondere aard van dit staatsstuk; ook wordt aangegeven, hoe in andere landen de gang van zaken is bij de opening van het parlement. Naast elkaar volgen dan de Troonrede 1975 en de herschrijving; zodoende kan men gemakkelijk vergelijken. Naast de beide teksten staat een toelichting, waardoor precies is na te gaan wat er veranderd is. De wijzigingen hebben steeds betrekking op de opbouw van het betoog, de zinsbouw, de woordkeus en de dubbelzinnigheden in de tekst. De auteurs hebben er naar gestreefd zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke tekst te blijven. In een apart hoofdstuk behandelen zij de reacties die de departementen op hun versie gegeven hebben. Aan het slot staan alle toelichtingen samengevat in richtlijnen voor duidelijk taalgebruik. Deze aanwijzingen zijn ook te gebruiken voor andere teksten. Het zijn richtlijnen waarmee een moeilijke tekst vereenvoudigd kan worden zonder dat men de inhoud verandert.

OFFERS VOOR DE TOEKOMST

tweede jaarlijks advies van de Permanente Programadviescommissie van het CDA, met het oordeel van het CDA-bestuur

deze brochure bevat twee omvangrijke deeladviezen: over het sociaal-economisch beleid (o.a. selectieve groei, werkloosheid, overheidsuitgaven, vermogensaanwasdeling, medezeggenschap) en het welzijnsbeleid (overheid en particulier initiatief; volksgezondheid)

publicatie van het CDA

96 pag.; f 5,90

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Offers voor de toekomst”.

MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF

een studie over de kenmerken en de problemen van het midden- en kleinbedrijf, met beleidsvoorstellen op het gebied van de sociaal-economische politiek, belastingen, ruimtelijk beleid en mededinging

rapport van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU

52 pag.; f 5,25

Te bestellen door overschrijving op giro 23 73 39 t.n.v. Centrum voor Staatkundige Vorming, Den Haag. A.u.b. vermelden: „Midden- en kleinbedrijf”.

publicaties CDA-instituten

Midden- en kleinbedrijf

studie over kenmerken en problemen van deze sector,
met talrijke beleidsvoorstellen

rapport van de wetenschappelijke instituten

52 pag., f 5,25

Offers voor de toekomst

tweede jaarlijks advies van de Permanente Program-
adviescommissie van het CDA, met het oordeel van
het CDA-bestuur

96 pag., f 5,90

Europees beleid

„Bouwstenen voor een Europees beleid”

rapport van de wetenschappelijke instituten

60 pag.; f 6,50

Commentaar Contourennota

„Samen verantwoordelijk voor het onderwijs”
commentaar op de nota „Contouren van een
toekomstig onderwijsbestel”

publicatie van de wetenschappelijke instituten

71 pag. (groot formaat); f 9,90

alle prijzen inclusief verzendkosten

Bestellingen:

- giro 23 73 39 t.n.v. Centrum
voor Staatkundige Vorming, Den Haag

Inhoud

J. P. Gribling:

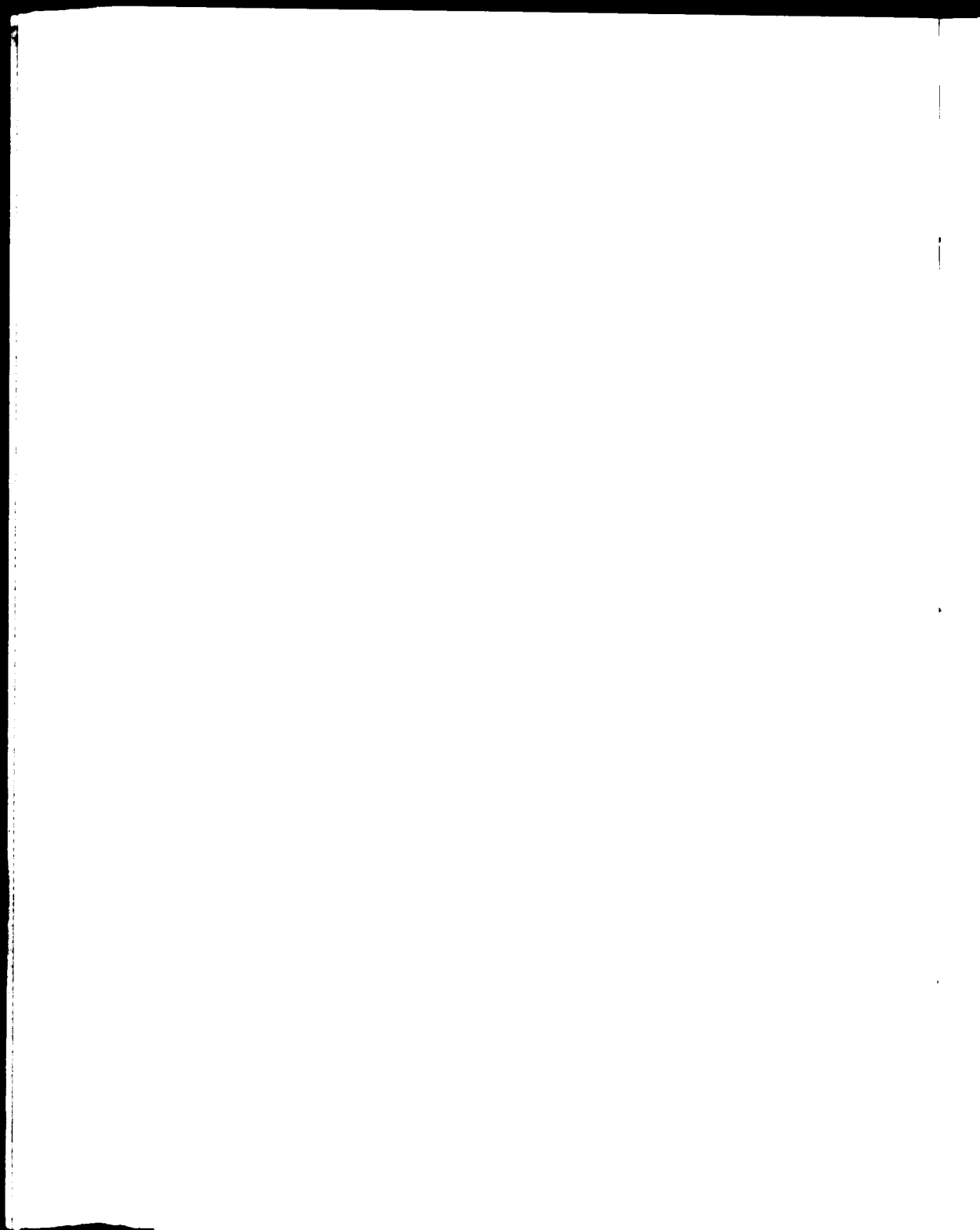
Uit de geschiedenis van de RKSP

1. Ter inleiding	3
2. Schaepman, een politieke leider zonder partij	10
3. Schaepmans leiderschap erkend	17
4. De Algemene Bond van RK Kiesverenigingen	23
5. Nolens, politiek leider van de katholieken	27
6. De politieke eenheid van de katholieken niet haalbaar?	33
7. Veraart en de michaëlisten	38
8. De reorganisatie tot RK Staatspartij	44
9. De RKSP tot aan de dood van Nolens	48
10. De RKSP in de jaren '30	55

Dr. Gribling, oud-leraar geschiedenis, is in 1961 aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen gepromoveerd op een proefschrift over P. J. M. Aalberse. Dit jaar zal van zijn hand een biografie over Nolens verschijnen. Voor „Politiek perspectief” heeft hij in de afgelopen jaren reeds diverse artikelen geschreven, onder meer:

- „Katholieke sociale actie in Europa en in Nederland” (1975, nrs. 5 en 6);
- een drietal artikelen over internationale activiteiten van Nolens (1974, nrs. 2, 3 en 4);
- „Politieke denkbeelden van Deckers en zijn katholieke tijdgenoten” (1973, nr. 2).

In dit nummer is het register 1976 als bijlage ingesloten.



1. Ter inleiding

De KVP zou in juni 1976 feest hebben moeten vieren. Immers, het was toen 50 jaar geleden, dat de RK Staatspartij werd opgericht. Een merkwaardig jubileum, omdat Schaepman, de initiatiefnemer, op het moment van de oprichting reeds 23 jaar dood was, en Nolens, de machtigste man van de RK Staatspartij, in 1926 de belangrijkste jaren van zijn grootse carrière achter de rug had; merkwaardig ook, omdat de katholieken in de politiek hun grootste successen boekten in de jaren die aan de oprichting van de partij voorafgingen, nl. tussen 1918 en 1925; merkwaardig tenslotte, omdat de oprichting van de partij het gevolg is geweest van een groeiende verdeeldheid onder de katholieken en bovendien omdat de strijd om de eenheid te bewaren sindsdien in de RKSP en later in de KVP telkens weer opnieuw moest worden gevoerd. Het „*Credo, pugno*” van Schaepman schijnt een devies van de katholieke partij geworden te zijn, maar dan in een enigszins andere betekenis dan Schaepman heeft bedoeld. Strijden, ja, maar niet onderling, zoals zo vaak het geval is geweest, ook al heeft juist Schaepman het meest van onderlinge strijd te lijden gehad.

Katholieke partijvorming

12 juni 1926: oprichting van de RK Staatspartij! Maar is die datum wel juist? Moeten we 1883, 1891, 1896, 1897, 1904, zelfs 1918 niet eerder beschouwen als jaar van oprichting van de partij? Het wekt bij velen bevreemding, dat er tot nu toe eigenlijk geen wetenschappelijk historisch werk over de RK Staatspartij is verschenen. Naast enkele biografieën, waarin voor zover nodig historische feiten over de RK Staatspartij worden vermeld, zou men alleen kunnen verwijzen naar het boek van P. H. J. Steenhoff: „Erfgoed”, dat van de schrijver terecht de ondertitel meekreeg: „Bijdrage tot de geschiedenis der katholieke Staatspartij - haar stichting en haar voltooiing”, omdat het werk inderdaad niet meer dan een bijdrage tot de geschiedenis is, en zeker geen volledige beschrijving van de geschiedenis van de RK Partij. Bovendien is het boek van Steenhoff veel meer een journalistieke beschouwing dan een wetenschappelijk werk.

De priester-schrijver J. H. J. M. Witlox (1866-1955), door Aalberse „de historicus van de katholieke partij”¹ genoemd, heeft duidelijk de be-

¹ Zie voor de noten pag. 65 e.v.

doeling gehad de geschiedenis van de RK Staatspartij te schrijven. Van zijn hand verscheen in 1919 het eerste deel van het werk „De Katholieke Staatspartij in haar oorsprong en ontwikkeling geschetst” (‘s-Hertogenbosch). In 1927 verscheen van dit werk het tweede deel. Witlox was toen gekomen tot de politieke rol van de katholieken tot 1848. Het manuscript voor het derde deel was praktisch voltooid, toen de schrijver in 1955 overleed. Het verscheen in 1969 door de goede zorgen van F. Pikkemaat-Meyer, met een inleiding van L. J. Rogier. Niet ten onrechte heeft mevrouw Pikkemaat haar werk verricht onder supervisie van haar leermeester en deze zal het ook wel zijn geweest, die aan dit derde deel de titel meegaf: „De staatkundige emancipatie van Nederlands katholieken, 1848-1870” (Bussum, 1969). Het vierde deel, dat de officiële partijformatie tot onderwerp zou hebben, heeft Witlox vervangen door zijn majestueus werk in drie delen over „Schaepman als staatsman” (Amsterdam, 1960). Maar deze zes delen samen vertellen ons in feite zeer weinig over de geschiedenis van die partij. Terecht merkte Bornewasser bij het citeren van de eerste twee delen op: „De titel (sc. 'De Katholieke Staatspartij in haar oorsprong en ontwikkeling geschetst') is (—) van misleidende aard; als ooit de vlag de lading niet heeft gedekt, dan wel hier”. Bornewasser wees er nog op, dat Witlox, die aan het einde van het tweede deel van zijn werk constateerde, dat in 1848 de katholieke Staatspartij op de lange weg van haar ontwikkeling reeds belangrijke schreden had gezet, zijn conclusie lijkt te hebben getrokken „*au besoin du titre*”.²

Inderdaad kan men zeker tot 1883 niet van katholieke partijvorming spreken en zelfs zal het een objectief historicus moeilijk vallen Schaepman werkelijk als de oprichter van de katholieke partij te zien, ook al gaat men van de vóóronderstelling uit, dat er zonder Schaepmans ijveren nooit een katholieke partij tot stand zou zijn gekomen. Dit betekent niet, dat de oorsprong en de ontwikkeling van de RK Staatspartij zouden kunnen worden beschreven zonder rekening te houden met de periode van 1813 tot aan de dood van Schaepman. Iedere historicus weet, dat organisaties, staatsvormen, oorlogen en wat dies meer zij nooit zomaar uit de lucht komen vallen en dat vaak datgene wat aan een belangrijke historische gebeurtenis voorafging, van grotere betekenis voor de geschiedenis van de mensheid is geweest dan de gebeurtenis zelf. Daarom kan men aan het werk van Witlox niet voorbijgaan als men over de geschiedenis, en zeker over de oorsprong van de RK Staatspartij nader geïnformeerd wil zijn, vooral als het gaat om de beantwoording van de vraag, waarom de katholieken in Nederland er toe overgegaan zijn zich politiek te organiseren.

Het is namelijk gerechtvaardigd zich af te vragen, of het wel nodig was een katholieke partij in het leven te roepen. Laat ik vooropstellen, dat ik altijd enige moeite heb met de term *katholieke partij*. Een politieke partij die het predikaat katholiek draagt, wekt de schijn dat zij een kerkelijke partij is, en daaruit zou dan de conclusie kunnen worden ge-

trokken dat het katholicisme een politiek stelsel is. Rechtstreeks heeft het katholicisme niets met politiek te maken. Van de kerkelijke overheid zijn officieel geen uitspraken over regeringsvormen, over maatschappelijke structuur of over politieke problemen als zodanig te verwachten, hetgeen overigens niet uitsluit, dat er politici zijn geweest die met een beroep op hun geloofsovertuiging getracht hebben hun soms ook minder goede daden te rechtvaardigen, en dat zelfs plaatselijke of regionale kerkelijke instanties, ook in Nederland, pressie op het politieke geweten van hun gelovigen hebben uitgeoefend, soms in bijna even ernstige mate als we van communistische of fascistische leiders gewend zijn. De kerkelijke overheid kan haar stem in politieke zaken alleen laten horen als het om ethische of religieuze zaken gaat. Paus, bisschoppen en priesters zijn dan zelfs krachtens hun ambt verplicht hun mening naar voren te brengen, en zo zien wij dat vooral in deze eeuw bijv. de paus systemen op grond van immorele of antireligieuze karakters veroordeelde zonder de *regeringsvorm* aan te vallen. We hoeven slechts te denken aan de diverse encyclieken van paus Pius XI over het communisme en het nationaal-socialisme, of aan toespraken van paus Paulus VI, waarin deze de gruweldaden in dictatoriaal geregeerde landen veroordeelde zonder de regeringsvorm ter discussie te stellen.

Er is nog een bezwaar tegen de term katholieke partij. Een dergelijke partij zou dé partij zijn voor de katholieken, alsof er voor hen geen alternatief zou zijn. Hoe onjuist deze gedachtengang is, blijkt al hieruit, dat katholieken in vele landen nooit de noodzaak hebben gevoeld een eigen partij te vormen, maar ook uit het feit dat serieus denkende katholieken in Nederland er vooral sinds 1945 niet voor terugschrokken ofwel tot een eigen partijformatie over te gaan of zelfs lid te worden van een partij die zich uitdrukkelijk als niet-confessioneel aandienende.

Een van de grootste figuren van de RK Staatspartij, P. J. M. Aalberse, vond het reeds in 1904 „eigenlijk een dwaasheid” van een katholieke politieke partij te spreken en hij achtte het gevaarlijk een dergelijke benaming te gebruiken, omdat men er de kerk aansprakelijk voor zou kunnen stellen wanneer door een dergelijke zgn. katholieke partij een slechte politiek zou worden gevoerd. Bovendien, zo betoogde hij enige jaren later, kunnen de katholieken het met elkaar eens zijn over de beginselen, maar over de toepassing der beginselen in het praktische leven sterk met elkaar van mening verschillen. Aalberse, die vanaf zijn studententijd tot aan Schaepmans dood de onderlinge strijd van zijn geloofsgenoten van nabij heeft meegemaakt, begreep heel goed dat iedere zedelijke of politieke beslissing „een synthese van beginselen en feiten” is, dat beginselen „lantarens langs een donkere weg” zijn, die wel de richting aangeven, maar niet uitwijzen „of gij voor een plas zult uitwijken, of er fors doorheen stappen, of gij op of naast het wagenspoor zult gaan, of gij snel of langzaam zult lopen”.³

Om al deze redenen zou beter gesproken kunnen worden van een

partij voor katholieken of gebaseerd op katholieke beginselen. De naam „katholieke partij” sluit trouwens nog een bezwaar in zich. Men zou namelijk de conclusie kunnen trekken, dat het voor een niet-katholiek praktisch onmogelijk is lid van de partij te worden. Vóór 1940 was de RK Staatspartij een gesloten gemeenschap, waardoor het gevaar van verzuiling in de politiek van katholieke zijde niet ondenkbaar was.⁴

Kenmerken van een katholieke partij

Wat zijn nu de kenmerken van een katholieke partij? We kunnen bij de beantwoording van deze vraag uitgaan van de stelling, dat het karakter van de katholieke partij bepaald wordt door een synthese van beginselen en feiten (Aalberse). Reeds in zijn „Proeve van een Program” heeft Schaepman er geen twijfel over laten bestaan, dat de partij die hij beoogde, een beginselpartij zou moeten zijn. Voor hem was het doel van een katholieke partij: de katholieke Nederlanders tot eenstemmig handelen op staatkundig gebied te bewegen volgens de aangegeven beginselen.⁵ Na hem hebben mannen als W. H. Nolens, baron A. I. M. J. van Wijnbergen, Aalberse, Goseling, en later C. P. M. Romme en nu F. H. J. J. Andriessen herhaaldelijk gewezen op de beginselen waarop de katholieke partij steunde en steunt.

Het is vanzelfsprekend nooit de bedoeling van een katholieke partij geweest haar beginselen aan anderen op te dringen, want, zoals Andriessen eens zei: „Politiek heeft niets met getuigen te maken, wel misschien met bezig zijn vanuit een getuigenis”.⁶ De beginselen zijn voor een katholieke partij richtsnoeren en zij vindt deze beginselen in het evangelie. Dit houdt in, dat een katholieke volksvertegenwoordiger er naar streeft — om Nolens' woorden te gebruiken — de eisen van de christelijke leer in alle delen van het maatschappelijk en staatkundig leven tot hun recht te doen komen.⁷ Het is Nolens geweest, die enerzijds in zijn proefschrift, anderzijds door zijn inleiding en vertaling van Von Hertling's „*Naturrecht und Sozialpolitik*” heeft aangetoond, dat katholieke politiek dient uit te gaan van de onveranderlijke grondslagen van zedelijkheid en recht, d.w.z. van de erkenning van het natuurrecht, waarbij hij de natuurwet zag als de deelneming aan de eeuwige wet. Bevordering van het welzijn van de mensen past in de christelijke opvatting, dat God het einddoel van al het menselijke handelen is.⁸

Deze gedachten hebben geleefd en leven nog bij katholieke politici, al is in de loop der tijden de formulering ervan wel verschillend geweest. Men zou daaruit de conclusie kunnen trekken, dat een beginselpartij van nature een conservatieve partij is, en dan zouden zij gelijk hebben, die de confessionele partijen tot de conservatieve vleugel in het parlement rekenen, terwijl zij PvdA, PPR en D'66 als progressieve partijen beschouwen. Als men zo redeneert, dient men wel vooraf nauwkeurig de inhoud van de begrippen conservatief en progressief te omschrijven. Toegegeven zij, dat dit zeer moeilijk is. Toen in 1903 de

katholieke partij van conservatisme werd „beschuldigd”, kwam Nolens daartegen fel in verzet. In de Tweede Kamer sprak hij bij die gelegenheid deze nog altijd actuele woorden:

„Vooreerst wat dat conservatisme betreft: in welke zin moet dit opgevat worden? In tegenstelling met democratisch? Ik verklaar dat ik noch aan het een noch aan het ander, noch aan *conservatief* noch aan *democratisch* een vast omlijnde betekenis weet te geven. Ik heb, zoals al mijn medeleden waarschijnlijk, langdurig over deze tegenstelling nagedacht, maar ik kan aan dat woord democratisch geen door allen geaccepteerde en derhalve in de discussie bruikbare betekenis vastknopen. Maar altijd ligt er in onze tijd een verwijt in, wanneer men een partij beschuldigt van conservatisme. In ieder geval is het geen compliment. Ik meen het woord conservatief dan ook in de volgende betekenis te moeten nemen: iemand wordt conservatief genoemd die *tegenstander is van de sociale politiek*, zoals men deze nu eenmaal ook in de Kamer kent. Wat is overigens *conservatief* zijn? Wij zijn allen verplicht conservatief te zijn; wij moeten behouden namelijk dat wat goed is. Dat wil en doet iedereen. Conservatief zijn behoeft niet te zeggen, dat men zich niet beweegt. *Conserver n'est pas s'immobiliser*. Hij die op die manier conservatief wil zijn, doet verkeerd. Maar evenmin is elke beweging progressie. Men kan niet van een progressieve partij spreken, omdat deze *vooruit wil*. De vraag is maar *waarheen?* Nu kunnen wij in dit opzicht verschillen over wat behoudenswaard is en wat veranderd moet worden; de woorden zelf geven dat verschil niet aan.”⁹

Voor zover een katholieke partij wil behouden wat goed is, zoals vrijheid van godsdienst en bescherming van de rechten van *alle* mensen, is zij conservatief, maar zij is progressief als zij wenst mee te werken aan de totstandkoming van een betere wereld, zodat voor haar sociale politiek in de ruimste zin van het woord op de voorgrond staat. „Verbetering brengen in de maatschappelijke verhoudingen, dat is mijn voornaamste motivatie”, zo verklaarde Andriessen eens.¹⁰

In wezen ligt er tussen de katholieke partij (althans in Nederland) en de zgn. progressieve partijen vooral een verschil op het vlak van het praktische politieke beleid. De laatste willen een snelle hervorming van de maatschappelijke structuur, terwijl de katholieke partij voorstander is van een weloverwogen, zich langzaam ontwikkelende hervorming van de maatschappij. „Men kan”, zo verklaarde Andriessen in oktober 1972, „structuren slechts geleidelijk veranderen. Dat is niet altijd spectaculair, maar wel onvermijdelijk. Men kan van het spectaculaire niet leven, wel van de bewuste beweging, die niet geremd, maar gericht moet worden.”¹¹

Aalberse had gelijk, toen hij iedere politieke beslissing „een synthese van beginselen en feiten” noemde. In de politiek gaat het niet alleen om beginselen, het gaat om de realiteit. Een politicus leeft niet van luchtkastelen maar van het realiseerbare. En feiten en realiteit veran-

deren van dag tot dag. Vandaar dat we de beschrijving van de geschiedenis van de RK Staatspartij niet kunnen afdoen met een vermelding van de beginselen op grond waarvan op een bepaald ogenblik de partij werd opgericht, maar dat wij ook moeten nagaan welke omstandigheden er toe hebben geleid, dat de partij werd opgericht en waarom in de loop van haar geschiedenis de katholieke partij zich heeft willen en kunnen handhaven, ook op die momenten dat haar bestaan van binnenuit werd bedreigd.

Naar een organisatie van katholieke kiezers

Tot omstreeks 1848 speelden katholieken in het politieke leven geen grote rol. Na de aanvaarding van de Grondwet van 1848 waren zij over het algemeen aanvankelijk thorbeckiaans, d.w.z. liberaal. Thorbecke had er voor gezorgd dat de grondrechten in de Grondwet van 1848 werden verankerd, en de katholieken rekenden het tot hun plicht er voor te zorgen dat de verworven rechten niet zouden worden aangetaast, en alleen in dat opzicht waren zij eensgezind. Voor het overige waren er „katholieke kiezers en katholieke gekozenen, er was geen katholieke partij”, ook al spraken vooral politieke tegenstanders vanaf 1848 al over een katholieke partij of fractie.¹²

Toch leefde in die tijd onder enige mannen, zoals J. W. Cramer, J. Smits, F. J. van Vree, C. van Kints en C. Broere, het verlangen om katholieke „associaties” in het leven te roepen, tot behoud van de rechten en maatschappelijke voordelen die door de Grondwet zouden worden verzekerd. Zij vormden in 1848 een comité, dat door de conservatieve oud-minister J. B. van Son spottend „*La Jeune Hollande Catholique*” werd genoemd. Dit comité streefde naar de oprichting van een katholieke kiesvereniging in ieder kiesdistrict. De verschillende kiesverenigingen zouden zich dan onderling weer moeten verenigen. „*La Jeune Hollande*” heeft slechts enkele jaren bestaan en katholieke kiesverenigingen kwamen nauwelijks van de grond of functioneerden slechts kort.¹³

Pas na het mandement van de Nederlandse bisschoppen, in 1868, over de noodzaak van het bijzonder onderwijs (omdat het niet-katholieke onderwijs voor de katholieke jeugd meer en meer onbruikbaar was geworden!) ontwaakte bij een aantal katholieken het politieke bewustzijn, zij het dan dat dit gepaard ging met een verschuiving van liberalisme naar conservatisme. De verhouding tussen liberalen en katholieken was in de jaren 'zestig geleidelijk steeds koeler geworden. Na het verschijnen van het mandement veranderde de oude sympathie voor de liberalen definitief in een antipathie, waardoor de politieke verhoudingen in Nederland totaal veranderden. De katholieken, tot dan toe op politiek gebied zo vaak onderling verdeeld, gingen zich nauwer aaneensluiten en zochten naar nieuwe bondgenoten, die zij vonden onder hen die zo vaak hun angst voor het „roomse gevaar” tot uiting hadden

gebracht. Wel zou de eenheid der katholieken nog tientallen jaren uitblijven, de feiten dwongen tot het zoeken naar hechtere onderlinge banden. Katholieken en protestanten zouden in de laatste decennia van de negentiende eeuw bij elkaar steun zoeken op het gebied van de onderwijsproblematiek, zo duidelijk door de bisschoppen aan de orde gesteld. En diezelfde onderwijskwestie was er de oorzaak van, dat de katholieken zich er bewust van werden dat nu eindelijk met het streven naar eenheid ernst moest worden gemaakt.¹⁴ Maar al gaf het mandement van 1868 „een zeer krachtige stoot tot een meer zelfstandig optreden van de Katholieken”, tot eenheid bracht het hen voorlopig niet.¹⁵

Wel werden steeds meer pogingen ondernomen tot herindeling van de politieke krachten, vooral door het stichten van plaatselijke en zelfs provinciale kiesverenigingen. De idee om per provincie de kiesverenigingen in een provinciale bond bijeen te brengen ging uit van Jan Baptist van Son uit 's-Hertogenbosch, „wellicht de meest merkwaardige, de meest gave, de meest ongerepte, de nobelste figuur onder onze grote Roomse voortrekkers op de weg der emancipatie”.¹⁶ Hij stichtte in 1870 de provinciale kiesvereniging *Noord-Brabant*, door Bornewasser de meest „spectaculaire” van alle kiesverenigingen genoemd. Deze kiesverenigingen zagen het als hun taak de beste kandidaten voor de Kamer aan te wijzen of, als zijzelf geen kandidaat naar voren konden schuiven, die kandidaat te steunen die naar hun oordeel de beste waarborgen voor de bewaring van de grondrechten bood. Inderdaad kan men zeggen, dat de katholieken in die tijd nog altijd leefden in een „negatief isolement in politics”, terwijl men hen in de Kamer „politiek dakloos” moest noemen, omdat zij daar geen gesloten fractie vormden.¹⁷

2. Schaepman, een politieke leider zonder partij

Met Schaepman begint in feite de geschiedenis van de RK Staatspartij, hoewel de „doctor” zelf de oprichting van zijn partij niet meer heeft mogen beleven.

Herman Schaepman (1844-1903) heeft zich als jeugdig priester terstond voor de politiek geïnteresseerd. Na het verschijnen van het bisschoppelijk mandement van 1868 stond het voor hem vast, dat de oppermacht van het liberalisme moest worden gebroken. Als redacteur van *De Tijd* begon hij te ijveren voor de vorming van een katholieke partij in de trant van het door Hermann von Mallinckrodt en de gebroeders Reichensperger opgerichte *Zentrum* in Duitsland. Beroemd geworden is het artikel van Schaepman in *De Tijd* van 23 november 1877, getiteld „Een Centrum in het Nederlandse Parlement”, waarin niet gesproken werd over de *wenselijkheid*, maar over de *noodzaak* om te komen tot een katholieke partij, „al werd ook op aansluiting van politieke gelijkgezinden onder religieus-andersdenkenden gerekend”.¹⁸

In 1879 bezocht de priester-journalist de Katholiekendag in Aken. In een „stormachtig” toegejuichte rede klaagde hij er over dat Nederland de politieke organisatie die de Duitsers in hun *Zentrumspartei* hadden gerealiseerd, nog niet kende. De aanwezige Nederlanders juichten hem bij die gelegenheid luid toe en voor het eerst werd Schaepman „onze Doctor” genoemd.¹⁹ Hij was toen reeds bevriend met de grote katholieke voormannen in Duitsland, zoals de Reichenspergers en Windthorst.

Nog geen jaar na de Katholiekendag in Aken vonden er in het kiesdistrict Breda verkiezingen plaats. Schaepman stelde zich kandidaat, maar niet dan nadat hij heel wat strijd in eigen kring had gevoerd. Voor veel katholieken was het een onverteerbare zaak, dat een priester een rol in het politieke en maatschappelijke leven zou gaan spelen. Maar Schaepmans vrienden, het Kamerlid mr. H. A. des Amorie van der Hoeven en diens collega, „het dartele Limburgse Kamerlid” H. J. L. Haffmans, verdedigden de kandidatuur. Leopold Haffmans, zoals hij in Venlo genoemd werd, was redacteur van het *Venloosch Weekblad*, en werd vooral door de liberalen als een *enfant terrible* beschouwd. Door publikaties in zijn blad had hij in 1865 de minister van Financiën, G. H. Betz, tot aftreden gedwongen. Hoewel aanvankelijk liberaal was hij toen reeds de felle bestrijder van het liberalisme. Hij stond bekend als een man die op een gewone, soms boertige toon en niet zonder

humor zijn tegenstanders wist aan te vallen.²⁰ In een artikel in het *Venloosch Weekblad* van 18 oktober 1879 betoogde hij, dat het Kamerlidmaatschap van een priester niet in strijd was met de Grondwet. Hij achtte het niet alleen wenselijk, maar zelfs noodzakelijk dat priesters leden van de Kamer werden. Persijn noemde Haffmans dan ook „de grote apostel voor Schaepmans kandidatuur”.²¹

Nadat „de doctor” op 6 juli 1880 met 1853 tegen 33 stemmen tot lid van de Tweede Kamer was gekozen, werd hij, overigens na een bewegende discussie over de vraag of volgens de Grondwet een katholiek priester wel lid van de Tweede Kamer kon worden — waarbij de katholieke Kamerleden zich afzijdig hielden „om zelfs de schijn te vermijden van op de beslissing te willen influenceren” — met 55 tegen 14 stemmen als lid tot de Tweede Kamer toegelaten.²²

De man die in 1877 zo hartstochtelijk had gepleit voor één katholieke partij, bleek al spoedig onder zijn collega's in de Tweede Kamer zozeer een teken van tegenspraak te zijn, dat pogingen die door hem zouden worden ondernomen om de katholieken in politiek opzicht tot eenheid te brengen, nauwelijks tot succes konden leiden. Zelfs als men de grootheid van Schaepman erkent, moet men toegeven dat zijn optreden niet altijd even tactisch was, en het kan ons niet verbazen dat hij vijanden maakte, ook al 'zag hij de zaken scherper en duidelijker dan zijn collega's en stak zijn visie ver uit boven de bekrompenheid van zovele „conservatieve” katholieken. Uit de brieven van Schaepman aan mannen als Ariëns, Nolens en Aalberse blijkt bovendien, dat „de politieke leider zonder partij” vaak niet vrij was van een ergerlijke onverdraagzaamheid en van een ijdelheid die ongetwijfeld bij velen wrevel moet hebben gewekt. Maar nogmaals, met deze opmerkingen is geen aanval op de grootheid van Schaepman bedoeld. Wel willen zij een verklaring geven van het verzet dat Schaepman in zijn politieke loopbaan heeft ontmoet.

In feite was in 1880 Schaepman de enige katholieke democraat, zij het dan dat hij in zijn democratisch ijveren nog niet zo ver ging als mannen als Nolens, Passtoors en Aalberse later zouden doen. Hij was een eenzame figuur te midden van een groep katholieke parlementariërs die 'zich over het algemeen zeer conservatief opstelden, vooral — en dit tot hun verontschuldiging — omdat zij hun politieke tegenstanders niet zózeer wilden prikkelen, dat daardoor de zo moeizaam veroverde plaats van de katholieken in een grotendeels niet-katholieke natie in gevaar zou komen.

Als men over de katholieken in de Nederlandse politiek aan het einde van de vorige eeuw spreekt, wijst men graag op het bestaan van twee katholieke facties, nl. die van de *bahlmannianen* en die van de *schaepmannianen*. Historisch kan men dit nauwelijks juist noemen. Praktisch alle katholieke Kamerleden volgden de conservatieve richting van B. M. Bahlmann en — al kort na 1880 — van Leopold Haffmans, terwijl

Schaepman en Des Amorie van der Hoeven (overleden in 1897) lang als enigen de progressieve richting waren toegedaan. Later vond Schaepman in de Didamse notaris M. J. C. M. Kolkman en ook in Nolens geestverwanten. Pas in 1901 aanvaardde de grote meerderheid van de katholieke Kamerfractie officieel zijn leiderschap. Overigens trokken de zgn. conservatieve katholieken in de Kamer ook lang niet altijd één lijn.

Voor Schaepman, bewonderaar van de katholieke eenheid in het Duitse *Zentrum*, moet deze toestand een ergernis zijn geweest, ook al hield hij in 1882 zowel in Leeuwarden als in 's-Hertogenbosch nog zulke vurige redevoeringen over de eenheid van de katholieke kiezers.²³ De tweespalt onder de katholieken was echter voor hem een prikkel te meer om voor de eenheid van zijn geloofsgenoten te ijveren.

In 1878 had Abraham Kuyper „Ons Program” gepubliceerd, waarmee hij de grondslag had gelegd voor de antirevolutionaire partij. Schaepman was er zich van bewust, dat de eenheid van de katholieken voorlopig nog een utopie 'zou zijn, en om die reden achtte hij zelfs overhaasting uit den boze. „Beter een lange wake en een heldere morgen dan een korte wake en een halve dag”, schreef hij op 9 oktober 1880 in *De Tijd*.²⁴ Toch besloot hij het voorbeeld van Kuyper te volgen en te pleiten voor een katholieke partij op basis van een program. De directe aanleiding hiertoe was de kiescampagne in Delft in juni 1883. Bij de verkiezingen had de katholiek Van Berckel 1031 stemmen gekregen, de liberale oud-minister Modderman 918, en de antirevolutionair Beelaerts 730. Een herstemming was nodig en het hing er nu van af, wat de antirevolutionairen zouden doen. Na een briefwisseling tussen Van Berckel en het Centraal Comité der Antirevolutionaire Partij besloten de aanhangers van Kuyper de katholieke kandidaat te steunen. Van Berckel won, maar zijn overwinning was niet groot en veroorzaakte bovendien een antipapistische storm in de liberale en een deel van de protestantse pers.²⁵

Schaepman meende dat nu voor de Nederlandse katholieken de oprichting van een eigen partij „(rond)om een politiek program” een plicht was geworden, en hij wilde daarom zijn lezers een proeve van een dergelijk program voorleggen. Zo publiceerde hij reeds in augustus 1883 in *Onze Wachter* zijn beroemd geworden artikel „Een Katholieke Partij - Proeve van een Program”, dat nog in hetzelfde jaar in Utrecht in brochure-vorm werd uitgegeven. De gedachten van dit program zouden wij aldus willen samenvatten:

- 1) „De katholieke partij in Nederland (die geen kerkelijke partij mag zijn) vertegenwoordigt op staatkundig gebied het Nederlandse volk, dat aan het oude geloof getrouw, zijn trouw aan het vaderland door zijn eerbied voor het recht, 'zijn gehoorzaamheid aan de wet, zijn bereidwilligheid tot iedere opoffering voldingend heeft betuigd” (art. I).²⁶

- 2) God is de bron van alle gezag (art. II).
- 3) De kerk dient niet bevoorrecht te worden, maar zij dient wel volledig onafhankelijk en vrij te zijn (art. III).
- 4) Kerk en staat hebben ieder een eigen opdracht (beginsel I en II in de inleiding van het program).
- 5) De staatsmacht moet worden beperkt tot het rechtsgebied der staats-eenheid, de staatszorg tot het onontbeerlijke (art. IX).
- 6) Staatsbemoedienis op het gebied van de sociale kwestie moet tot het uiterste beperkt blijven. „Een oplossing van Staatswege is altijd een oplossing op krukken”. (Art. XVI en de toelichting bij art. IX).

Opmerkelijk is, dat Schaepman ook aandacht heeft geschonken aan de koloniale kwestie. In artikel XV schreef hij: „Bij het beheer onzer Koloniën is noch de verrijking der particulieren, noch de stijving der Schatkist hoogste en enige doel. De prediking van het Evangelie in onze Koloniën is vrij. De Vrije school is ook in onze bezittingen regel: krachtdadige ondersteuning van staatswege met uitsluiting van belemmerend toezicht is gewenst.” In zijn toelichting verweet Schaepman de Nederlandse overheid het volk in de koloniën als onmondigen te behandelen, terwijl toch ook dat volk rechten heeft „als persoon en als huisgezin”. De overheid moest het Indische volk helpen, niet om haar macht uit te breiden, maar ter „vermeerdering van weldoende werkzaamheid”. Het waren voor die tijd zeer moderne en gedurfde uitspraken. Maar het heeft tot 1918 geduurd, voordat de katholieken, die 'zich overigens al spoedig achter de zgn. ethische koloniale politiek hadden geschaard, ernst maakten met een eigen koloniaal politiek program. De koloniale staatkunde van de katholieken kwam echter voor een groot deel neer op de verdediging van de missievrijheid, volgens hen door artikel 177 van de Indische Staatsregeling bedreigd. En zelfs op dit gebied behaalden zij zo weinig concrete resultaten, dat Gerard Wijdeveld in 1930 zijn hekeldicht „De Droom van Nolens” in het februari-nummer van *De Gemeenschap* publiceerde, waarin hij de toenmalige leider van de RK Staatspartij verweet te schipperen ten koste van de inlanders.²⁷

De paragraaf over het onderwijs in de Proeve is zeer kort gehouden en handelt slechts over de vrijheid daarvan. Uit de toelichting op deze paragraaf blijkt dat Schaepman daaronder niet alleen het recht van de ouders verstond om zelf het onderwijs voor hun kinderen te bepalen, maar ook de plicht van de overheid dit onderwijs direct en indirect mogelijk te maken, en dit kon alleen als financiële gelijkstelling van alle onderwijs wettelijk zou worden vastgelegd.²⁸

Al doen enkele zinsneden in de brochure van Schaepman in onze tijd enigszins conservatief aan, in 1883 was de Proeve een vooruitstrevend, gedurfd stuk. Het is eigenlijk verwonderlijk, dat met name de katholieke Kamerleden niet terstond het program van Schaepman ernstig hebben

genomen. Onder de katholieken vond de brochure overigens nauwelijks enige weerklank. De Friese advocaat Julius Verwer verwierp de ideeën van Schaepman in twee brochures: „Een Katholieke Partij - Proeve van een Program, beoordeeld door Mr. Julius Verwer” en „Geen Katholieke Partij”. Hij wilde aantonen, dat de katholieken geen eigen partij nodig hadden en dat het voor hen voldoende zou zijn 'zich bij de conservatieven aan te sluiten. Tot de weinigen die zich achter de ideeën van Schaepman stelden, behoorde de geneesheer-historicus W. J. F. Nuyens.

Van partijvorming kwam dan ook nu weer niets terecht. Maar de politieke ontwikkeling leidde er toch toe, dat de katholieke Kamerleden zich in het algemeen meer aansloten bij de antirevolutionairen, als het er om ging de macht van de liberalen te breken. Schaepman pleitte in die jaren voortdurend voor de vorming van een coalitie met de protestanten, van een verbond van de christelijken tegen de niet-christelijken, vooral met het oog op de strijd om de vrijheid van onderwijs door financiële gelijkstelling van alle onderwijs. Na enige aarzeling volgden Abraham Kuyper en jhr. A. F. de Savornin Lohman deze gedachtengang van de katholieke „leider”.

Door deze ontwikkeling werd het in 1888 mogelijk voor het eerst een rechtse coalitieregering te vormen, onder A. Mackay. In het ministerie-Mackay hadden twee katholieke ministers zitting — naast anti-revolutionairen en twee conservatieven —, t.w. de minister van Justitie, jhr. Ruys van Beerenbroeck (zijn zoon noemde zich Ruijs de Beerenbrouck), die Nederland in 1889 zijn eerste Arbeidswet gaf, en de minister van Defensie, J. W. Bergansius. In datzelfde jaar verkondigde Schaepman, die tot dan toe meende dat de gehele sociale kwestie door caritas moest worden opgelost, voor het eerst dat caritas en rechtvaardigheid moesten samengaan, waardoor hij op sociaal terrein een meer democratische gezindheid toonde.²⁹

Deze feiten hebben de katholieke Kamerleden er toe aangezet zich méér aaneen te sluiten, zodat men kon gaan spreken van een katholieke Kamerfractie. Het initiatief ging echter niet uit van Schaepman. In 1891 was er fel verzet tegen hem gekomen naar aanleiding van de discussies in de Tweede Kamer over de persoonlijke dienstplicht. Terwijl veel katholieken hiervan een beginselkwestie maakten, wilde Schaepman, zonder zich op dat moment onvoorwaardelijk voor een persoonlijke dienstplicht uit te spreken, deze zaak losmaken uit de sfeer van een beginselstrijd. Bij de verkiezingen van dat jaar verloor hij zijn zetel in de Kamer als afgevaardigde van Wijk bij Duurstede, waar hij zich in 1888 kandidaat had gesteld en gekozen was. De Arnhemmer Willem Cremers, die in Almelo gekozen was, bood hem toen zijn zetel aan, zodat Schaepman na enkele weken toch weer zijn plaats in de Tweede Kamer kon innemen.

Op 5 oktober van dat voor Schaepman zo vernederend jaar stuurden Haffmans en enkele van zijn vrienden een circulaire aan de katholieke

leden van de Eerste en de Tweede Kamer, waarin zij de oprichting van een club van katholieke Kamerleden aankondigden. Wat opvalt in die circulaire is de zinsnede, dat de club een geheel zelfstandige partij, los van elk blijvend verband met andere politieke partijen, zou zijn. Deze opmerking was duidelijk gericht tegen Schaepman, die zich immers steeds voorstander had getoond van een nauw samengaan van alle christelijke partijen.

Na enkele discussies werden op voorstel van P. J. F. Vermeulen, W. P. A. Mutsaers en Leopold Haffmans in december 1891 de katholieke Tweede-Kamerleden voor een bespreking uitgenodigd in „De Twee Steden” te 's-Gravenhage. Daar werd de zgn. *Katholieke Kamerclub*, omvattend de katholieke leden in de Tweede Kamer, geformeerd. Tot voorzitter werd gekozen Vermeulen, tot vice-voorzitter Haffmans en tot secretaris J. F. M. Walter — drie mannen die door hun conservatieve instelling in die jaren zeker geen vrienden van Schaepman konden worden genoemd.³⁰ Zo werd „de doctor” bij de vorming van de Katholieke Kamerclub min of meer buitenspel gezet. Hij was zelfs niet op de oprichtingsvergadering aanwezig, zoals hij ook ontbrak op het feestdiner dat de katholieke Kamerleden aan Haffmans aanboden bij gelegenheid van zijn zilveren jubileum als Kamerlid.³¹

De eenheid was althans in de Kamerclub een feit geworden, maar... Schaepman stond er eigenlijk buiten. In de eerste jaren na de oprichting bezocht hij slechts zelden de vergaderingen van de Kamerclub. Toen in mei 1892 de statuten van de club werden besproken, had hij bericht van verhindering gezonden, maar tegelijk stelde hij in zijn brief amendementen op de voorgestelde statuten voor. Tijdens het voorzitterschap van Ruys van Beerenbroeck (september 1892 tot november 1893) woonde hij enkele belangrijke vergaderingen wel bij, maar nadat in november 1893 Haffmans tot voorzitter was gekozen, zag men hem in het geheel niet meer op de clubbijeenkomsten.³²

Dat Schaepman in de eerste jaren zo schaars deelnam aan de bijeenkomsten van de Katholieke Kamerclub, is niet alleen te wijten aan het feit dat de initiatiefnemers zijn „Proeve van een Program” niet onderschreven en dat zij zich in feite conservatief opstelden. Het is duidelijk, dat persoonlijke motieven hier een rol hebben gespeeld. Schaepman kon het niet goed vinden met Vermeulen, die met Bahlmann tot zijn felste tegenstanders behoorde,³³ maar ook niet met „zijn apostel” Leopold Haffmans uit Venlo. Nadat deze zo geijverd had voor de kandidatuur van Schaepman, had hij zich steeds meer van de priester-staatsman verwijderd. In feite was hij de woordvoerder van de conservatieve *bahlmannianen* geworden. De conservatieven vormden in de Katholieke Kamerclub duidelijk een meerderheid en de weinige aanhangers van Schaepman (eigenlijk alleen Kolkman) hadden de grootste moeite om zich in de Kamerclub te handhaven. Reeds na enkele jaren dreigde de tegenstelling tussen *bahlmannianen* en *schaepmannianen* tot een openlijk

conflict te leiden. Op 26 juni 1894 vergaderde de Katholieke Kamerclub over de aanwijzing van een katholieke kandidaat voor de functie van commissaris der koningin in Noord-Brabant. Toen er twee mogelijke kandidaten werden afgewezen daar zij te „liberaal” katholiek zouden zijn, verklaarde Kolkman dat hij geloofde „in de democratische richting” (sc. van Schaepman) en dat hij uit de fractie zou treden „zo de vloek wordt uitgesproken over personen, die in democratische richting willen sturen”.³⁴

Op 20 september 1894 verklaarde Schaepman schriftelijk zich van het bijwonen der vergaderingen te onthouden 'zolang Haffmans deel van het bestuur zou uitmaken. De aanleiding tot dit toch wel ongewone besluit van Schaepman lag in een artikel dat Haffmans in juli van dat jaar in zijn *Venloosch Weekblad* had geschreven, waarin hij had verklaard: „De Katholieken zijn thans enig op één na”, met als hatelijke toevoeging: „*qui marche dans sa grandeur et dans sa liberté!*”. Verder had hij zonder Schaepmans naam te noemen gesproken van „een despoot”, die overigens tot zijn vreugde niet veel kwaad kon doen omdat hij de vergaderingen van de Kamerclub toch niet bijwoonde. Schaepman werd bovendien verweten „het Ministerie-Mackay in de grond geboord” te hebben. De aangevallene, die niet van plan was in het openbaar met Haffmans in discussie te treden, deelde schriftelijk aan de Kamerclub mee niet meer in de vergaderingen te zullen verschijnen zolang Haffmans presideerde. Vele leden van de Kamerclub, onder wie zelfs de conservatieve B. R. F. van Vlijmen, keurden de daad van Haffmans af, maar over de zaak werd verder niet meer gesproken.³⁵

Schaepman boycotte inderdaad tot september 1896 de vergaderingen van de Katholieke Kamerclub. In de jaren 1894-1896 groeide de tegenstelling tussen de katholieke Kamerleden. De spanning bereikte een hoogtepunt in een vergadering op 20 mei 1896. De leden Kolkman en J. J. I. Harte van Tecklenburg verweten Haffmans, dat hij in zijn lijfblad bepaalde opinies naar voren had gebracht op een wijze waaruit het publiek de gevolgtrekking kon maken, dat hij de mening van de gehele Katholieke Kamerclub weergaf, hetgeen niet steeds waar was. Haffmans stond daarop boos op en verklaarde dat hij zijn ontslag als voorzitter nam, omdat hem was gebleken dat men niet gaarne de president van de Kamerclub als journalist zag optreden. Ofschoon deze uitspraak niet juist was, daar immers ook mannen als Schaepman, Vermeulen en later Nolens als journalist optraden, hield geen der Kamerleden de boze Haffmans tegen toen hij protesterend de vergaderzaal verliet. Het was het tragische einde van een onstuimige politieke loopbaan, tragischer te meer omdat Haffmans op 16 september van datzelfde jaar in Kessel bij Venlo overleed.³⁶

3. Schaepmans leiderschap erkend

Op 16 september 1896 kwam de Katholieke Kamerclub bijeen. F. T. J. H. Dobbelman werd, nadat Haffmans — van wiens overlijden de Kamerleden op de hoogte waren — was herdacht, tot bestuurslid en twee weken later tot voorzitter gekozen.³⁷ Tijdens de vergadering van 16 september stelde Bahlmann de verrassende vraag wat gedaan moest worden „om bij de komende stembusstrijd de eenheid der Katholieken en hun eendrachtig optreden te bewerken”. En zoals dertien jaar eerder Schaepman reeds had gedaan, pleitte hij voor het ontwerpen van een program van actie, „evenals dit het Centrum in Duitsland pleegt te doen”. — Men vraagt zich af, of hier sprake was van een verzoenend gebaar van een man die zovele jaren gold als een van de felste tegenstanders van Schaepman. In ieder geval, Schaepman die aan zijn vriend Nolens schreef: „Ik heb nu lang genoeg gezwegen en laat mij niet langer door hoog en laag gemeen behandelen”, stelde zich volledig achter het voorstel van Bahlmann, en een groot deel van het werk van een ingestelde commissie tot het samenstellen van een ontwerp-program werd door hem verricht.³⁸

Het voorstel van Bahlmann werd op 16 september 1896 uitvoerig besproken. Uit de discussies kwamen drie punten naar voren. Vooreerst twijfelde men er aan, of het wel mogelijk zou zijn een program samen te stellen dat iedereen zou bevredigen. Men vreesde dat, als het program niet ver genoeg ging, „de zogenoemde christelijk-democraten” (bedoeld werd waarschijnlijk Schaepman, die op die vergadering niet aanwezig was) een eigen program daartegenover zouden stellen. Volgens meende Bahlmann, dat een program van boven af moest komen en dus niet vanuit de kiesverenigingen. „De Katholieke Kamerclub”, aldus Bahlmann, „behoort te zeggen wat naar zijn mening in het belang is der Katholieke Partij”. En tenslotte waren velen het eens met de opmerking van Van Vlijmen, dat het zeer moeilijk zou zijn het eens te worden over de vraag, „welke sociale hervormingen tot stand zullen moeten worden gebracht”. De opmerkingen bewijzen hoezeer de Kamerleden zich er bewust van waren, dat er onder hen in feite grote tegenstellingen bestonden. Men besloot in een volgende bijeenkomst uitvoeriger op de zaak in te gaan. De Katholieke Kamerclub kwam hiervoor reeds twee weken later bijeen. Schaepman was nu wel aanwezig en beheerste de vergadering alsof hij en niet Dobbelman de voorzitter

was. Na een openingswoord gaf deze aan de tot nu toe zo gesmade doctor het woord.

Schaepman vond de uitvoering van het voorstel van Bahlmann niet alleen „nodig, maar onontbeerlijk”. Drie leidende gedachten stelde hij voorop:

- „1e. het program moet breed genoeg zijn, om in de eenheid ruimte van beweging te laten, en stellig genoeg om voor de praktijk een vaste grondslag te geven;
- „2e. het program geldt niet alleen als een program van actie voor vier jaren, maar als de aanwijzing der punten, op welke de werkzame aandacht der gehele katholieke partij moet gevestigd zijn;
- „3e. de ondertekenaren van het program aanvaardden het in zijn geheel, met uitdrukkelijk voorbehoud van hun recht, om op het een of ander bijzonder punt hun vrijheid van mening en handeling te bewaren.”

Bij het laatste punt wees Schaepman op het Duitse voorbeeld: ondanks verschillende stromingen binnen de partij was de kracht van de actie van het *Zentrum* niet verminderd. Na deze inleiding noemde Schaepman een aantal punten op die in het program zouden moeten worden opgenomen. We vinden daarin in grote lijnen het program van 1883 terug, zij het dan dat hij uitvoeriger inging op de onderwijsproblemen (rechtsgelijkheid ook op het gebied van het hoger en middelbaar onderwijs, ruimere subsidiëring, ook van de bijzondere „kweekschool”), op de problematiek rondom Atjeh („géén veroveringspolitiek”), op de ontwikkeling van landbouw en nijverheid in Nederland en op de sociale kwestie. Bij het laatste punt pleitte hij voor steun aan coöperatieve bouwverenigingen, terwijl hij tevens beklemtoonde dat de staat er voor had te zorgen, dat „het lot van de oude werkmán niet aan de openbare liefdadigheid zij overgelaten”.

De redevoering van Schaepman vertoonde een brede visie op het politieke beleid dat een katholieke partij zou moeten voeren. Het program was niet slechts een verkiezingsprogram. Juist dit punt werd door Bahlmann, die bedoeld had een program voor vier jaar te ontwerpen en meer niet, bestreden. Opmerkelijk was, dat Vermeulen zich achter Schaepman schaarde en zelfs opkwam voor een betere uitwerking van de sociale paragraaf. Mutsaers verdedigde een algemeen program, niet alleen aanvaardbaar voor de katholieken, maar voor alle christelijke partijen. Uitvoerig werd nog gesproken over de vraag of het herstel van het gezantschap bij de H. Stoel in het program moest worden opgenomen. Schaepman verklaarde zich tegen deze gedachte, omdat iedere rechtse kabinetsformatie dan bij voorbaat uitgesloten zou zijn. Tenslotte werd een redactiecommissie gevormd, bestaande uit de heren Schaepman, Vermeulen, Bahlmann, Dobbelman en Travaglino — dus één democraat en vier conservatieven.

Op 20 oktober bracht de commissie verslag uit van haar werkzaamheden in een bijna voltallige vergadering van de Katholieke Kamerclub, waaraan ook W. H. Nolens, die op 13 oktober 1896 als opvolger van Haffmans in het kiesdistrict Venlo tot afgevaardigde in de Tweede Kamer was gekozen, deelnam. Schaepman had het deel 'sociale vragen en koloniën' voor zijn rekening genomen, Travaglini juridische zaken, Vermeulen onderwijs en leger, Bahlmann belastingen en Dobbelman landbouw en nijverheid. Het ontwerp van de commissie werd na lange discussie door alle Kamerleden aanvaard, terwijl besloten werd aan het Nederlandse episcopaat het program slechts „ter inzage” toe te zenden. Had Schaepman niet gezegd, dat een katholieke partij geen kerkelijke partij mocht zijn? Er werd tenslotte afgesproken, dat het program voorlopig als strikt geheim zou worden beschouwd.³⁹

Zo was er dan officieel een program van actie voor de katholieke Kamerleden tot stand gekomen. Opvallend is, dat het eerste punt van het program de titel „*Sociale vragen*” draagt. Schaepman, die tot 1891 voor echte sociale politiek niet zo'n grote belangstelling had getoond, had sinds het verschijnen van de encycliek *Rerum Novarum* begrepen, dat de sociale kwestie steeds meer een centrale plaats in de politiek zou gaan innemen. Het program van 1896 ving dan ook aan met de woorden: „Voor de katholieke leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de Encycliek *Rerum Novarum* op dit stuk (sc. van de sociale vragen) de grondwet”. En na het socialisme als „waanzinnig, onrechtvaardig en leidende tot vernietiging van alle recht, alle vrijheid en alle orde” van de hand te hebben gewezen, pleitte Schaepman, die in zijn Proeve nog had gezegd dat iedere oplossing van het sociale probleem door de staat altijd een oplossing op krukken was, nu voor enige staatsinmenging in sociale aangelegenheden.

Men zou nu de conclusie kunnen trekken, dat de omstandigheden om te komen tot de vorming van één katholieke partij zeer gunstig waren geworden. Schaepman stelde dan ook in het begin van het jaar 1897 voor vanuit de Kamerclub stappen te ondernemen om de bestaande katholieke kiesverenigingen in één bond samen te brengen. Op die wijze zou het bovendien gemakkelijker worden de banden tussen de katholieken, de antirevolutionairen en de dissidente antirevolutionairen (De Savornin Lohman c.s.) weer nauwer aan te halen.⁴⁰ Reeds een week later verklaarde hij, dat men „zo goed als gereed” was met de organisatie van de katholieke kiesverenigingen. Hij wees er op, dat de Katholieke Kamerclub door het publiceren van haar program „niet onaan'zienlijke invloed” had gewonnen, en de Kamerclub was derhalve gerechtigd de leiding in de verkiezingsstrijd in handen te nemen. „Waar de Katholieke Kamerclub invloed heeft gekregen”, aldus Schaepman, „moet het haar streven zijn verder te gaan en te trachten de kiesverenigingen te bewegen één lijn te trekken”. Hij stelde daarom voor de kiesverenigingen in een grote vergadering bijeen te roepen en met de afgevaardigden van die verenigingen te overleggen welke richting bij de verkiezingen zou worden

gevolgd. Daar in die tijd nog het districtenstelsel bestond, betekenden deze woorden van Schaepman, dat hij tot een confederatie van alle kiesverenigingen „met behoud van elks zelfstandigheid” wilde komen, maar tevens dat naar zijn mening katholieken en protestanten bij de komende verkiezingen samen zouden moeten werken om zonodig met één gemeenschappelijke kandidaat de strijd tegen niet-christelijke kandidaten aan te binden.⁴¹ Het voorstel van Schaepman werd in een volgende vergadering aangenomen.⁴²

Zo kwamen op 5 mei 1897 uit alle delen van het land afgevaardigden van de katholieke kiesverenigingen en leden van de Katholieke Kamerclub in Utrecht bijeen. Dobbelman trad op als voorzitter van deze bijeenkomst. Schaepman verdedigde daar niet *zijn* motie, maar een motie door alle 24 katholieke Kamerleden ondertekend, waarin de afgevaardigden van de katholieke kiesverenigingen verklaarden het program van 20 oktober 1896 te aanvaarden, de zelfstandigheid van de Rooms-Katholieke Staatspartij ten volle erkenden en het besluit namen in voorkomende gevallen (sc. waar een katholieke kandidaat geen kans 'zou maken) de kandidatuur van een antirevolutionair te steunen. „Met een donderend applaus” keurde de vergadering de motie goed, *zodat 5 mei 1897 als oprichtingsdatum van de RK Staatspartij zou kunnen worden beschouwd, ware het niet dat van een door Schaepman beoogd verbond van kiesverenigingen nog geen sprake was.*⁴³ Bovendien laaide kort daarna de strijd tussen de conservatieve en de democratische vleugel weer op. Bij de behandeling van de dienstplichtwet van minister K. Eland en van de leerplichtwet van minister H. Goeman Borgesius bleek duidelijk, dat de katholieken in politieke kwesties sterk verdeeld bleven. Dat veranderde ook niet na het plotselinge overlijden van Bahlmann op 13 mei 1898 tijdens zijn rede tegen het wetsontwerp op de persoonlijke dienstplicht.

De bijeenkomst in Utrecht betekende voor Schaepman een triomf: de eerste contouren van een Nederlandse centrumpartij begonnen zich af te tekenen en als men de notulen van de Katholieke Kamerclub uit de jaren rondom de eeuwwisseling leest, bemerkt men dat Schaepman steeds meer als de leider van de katholieken in politiek opzicht werd beschouwd, ook al volgde hem niemand van zijn medeleden (ook Kolkman en Noiens niet) toen hij in 1898 vóór de persoonlijke dienstplicht stemde. Toch werd hij pas op 17 september 1901 tot voorzitter van de Katholieke Kamerclub gekozen. Twee dagen tevoren had hij Nolens geschreven: „Ik hoop dat gij een paar Limburgse vrienden op mij kunt laten stemmen dinsdag. Ik kom er rond voor uit dat ik deze keer er nogal op gesteld ben.”⁴⁴ Duidelijk had Schaepman, die zovele jaren gestreden had voor de eenheid, die zo vaak door zijn eigen geloofsgenoten verguisd en miskend was, behoefte aan erkenning. Daarnaast heeft hij wellicht gemeend zich als voorzitter nog meer te kunnen inzetten voor een definitieve organisatie van een katholieke partij.

Na 1897 was er van de organisatie van de kiesverenigingen nog niets terecht gekomen. In december 1900 werd in verband met de naderende verkiezingen het program van 1896 opnieuw aan de orde gesteld. Daarvoor had Vermeulen verklaard zich niet meer aan een program te willen binden en ook niet genegen te zijn een nieuwe verklaring te tekenen. Vermeulen was namelijk zeer verontwaardigd over de houding van Schaepman tijdens de debatten over de invoering van de persoonlijke dienstplicht en over de leerplichtwet. „Daar wij het over verschillende punten van staatsbeleid”, zo verklaarde hij, „toch niet eens zijn en geen aangesloten partij in de Kamer vormen, kan een program uit vage formules saamgesteld, tot niets leiden.”⁴⁵ Ondanks het protest van Vermeulen besloot de vergadering met algemene stemmen het program van 1896 te handhaven, behoudens enkele wijzigingen. Als leden van een redactiecommissie werden benoemd Nolens, Van Vlijmen en E. A. M. van der Kun. Het is ongetwijfeld aan Nolens te danken, dat de aanvullingen van het program van 1896 vooral betrekking hadden op sociale vraagstukken. Schaepman had aan Nolens namelijk de behandeling van alle sociale kwesties toevertrouwd en de Venlose afgevaardigde had onder meer in zijn *maidenspeech* op 1 december 1897 gezegd, dat voor hem sociale politiek op de voorgrond stond.⁴⁶ Op 20 december 1900 werden de aanvullingen in de Kamerclub aangenomen.⁴⁷

Ook bij gelegenheid van de samenstelling van het vernieuwde program was nog geen sprake geweest van een confederatie van kiesverenigingen, al had W. Passtoors er — vergeefs — op aangedrongen het nieuwe program aan het oordeel van de kiesverenigingen te onderwerpen. Schaepman woonde de hiervóór bedoelde vergadering niet bij, maar eenmaal tot voorzitter gekozen ontbrak hij zelden en op 20 november 1901 stelde hij de organisatie van de partij aan de orde. Besloten werd, dat S. M. van Wijck te dien einde een voorstel zou indienen. Op 26 februari 1902 moest Schaepman verklaren, dat weliswaar plannen tot organisatie van de Kamerclub klaar lagen, maar dat de plannen tot reorganisatie van de katholieke kiesverenigingen een nadere bestudering vereisten in verband met stukken over de „*democratia christiana*”, die hij van kardinaal Rampolla had ontvangen.⁴⁸ Kort na zijn benoeming tot protonotarius-apostolicus liet Schaepman weten, dat de herziening van het reglement van de Kamerclub in voorlopig ontwerp gereed was, maar over de reorganisatie van de kiesverenigingen werd met geen woord gerept.⁴⁹

Ook in de volgende door Schaepman gepresideerde vergaderingen is over de katholieke partij niet meer gesproken. Schaepman zat op 18 november 1902 voor de laatste maal de vergadering van de Kamerclub voor. Op 26 november 1902 deelde vice-voorzitter Travaglini mee, dat de voorzitter wegens ziekte verhinderd was de bijeenkomst te presideren. Op 21 januari 1903 overleed Schaepman in Rome zonder er in geslaagd te zijn zijn ideaal, een Nederlandse katholieke partij, te ver-

wezenlijken.

Toch moest het op dat moment de katholieken duidelijk zijn geworden, dat een betere politieke organisatie voor de katholieken meer dan ooit geboden was. In Enschede had Aalberse in 1901 ondervonden, hoe „democratische katholieken" bij gebrek aan een goede partijorganisatie niet teruggeschrokken waren voor een „*coquetterie plus ou moins ouverte avec le socialisme*".⁵⁰

4. De Algemene Bond van RK Kiesverenigingen

Na de dood van Schaepman werd al spoedig de vraag gesteld, wie zijn rol in de Nederlandse politiek zou overnemen. Men zou kunnen zeggen, dat de overledene drie opvolgers kreeg. In zijn kiesdistrict Almelo werd de Leidse wethouder P. J. M. Aalberse gekozen tot afgevaardigde in de Tweede Kamer. Maar ofschoon deze als oprichter van het *Katholiek Sociaal Weekblad* en kort na zijn verkiezing als stichter van de *Katholieke Sociale Actie* in het land grote bekendheid genoot, was hij nog te jong om de leidende rol van Schaepman over te nemen. Opvallend was het overigens, dat Aalberse na de welkomstwoorden van Travaglino in de Kamerclub uitdrukkelijk verklaarde achter de woorden van Schaepman te staan: „De éénheid is de eerste levensconditie der partij.”⁵¹ M. J. C. M. Kolkman, een trouw aanhanger en grote vriend van de overledene en daarom reeds diens mogelijke opvolger, werd weliswaar fractievoorzitter, maar van nature was hij geen partijleider. Toen hij in 1908 minister van Financiën werd, kozen de leden van de Katholieke Kamerclub de bekwame en deskundige J. H. Loeff tot fractievoorzitter. Pas bij die gelegenheid werd aan Nolens, de derde mogelijke opvolger van Schaepman, als toekomstige partijleider gedacht. Bij de verkiezing van de ondervoorzitter kreeg de Venlose afgevaardigde, in wie Schaepman reeds omstreeks 1900 zijn opvolger had gezien, negen stemmen, evenveel als de conservatieve Van Vlijmen. Bij loting tussen beide kandidaten viel het lot op Van Vlijmen, zodat ook nu de toen reeds meest invloedrijke politicus onder de katholieken officieel nog geen leidende rol kon spelen.⁵² Pas op 15 februari 1910 werd hij tot fractievoorzitter gekozen, een functie die hij verder tot aan zijn dood 'zou blijven vervullen.

Dat het tot 1910 heeft geduurd, voordat Schaepman in Nolens zijn werkelijke opvolger kreeg, heeft voor een groot deel aan Nolens zelf gelegen. Twee dagen na het overlijden van „de doctor” schreef Aalberse aan zijn vrienden Eduard Brom en Henri Cramer, dat Nolens beslist de leider van de linkerfactie was en dus daarom al als opvolger van Schaepman kon worden beschouwd, maar het was jammer dat hij zo weinig strijdlustig was. „Je zou 'm wel 'ns een por willen geven”.⁵³ In werkelijkheid was Nolens toen reeds een politicus die, in kennis en deskundigheid ver uitstekend boven zijn collega's in de Tweede Kamer, een eenzame figuur was: een man zonder echte vrienden, een man

die onder geen voorwaarde de slaaf van een partijmechanisme kon zijn. Willem Hubert Nolens (1860-1931), leraar in Rolduc, was na de dood van Haffmans kandidaat gesteld in het kiesdistrict Venlo. Tegenkandidaat was Emile Haffmans, een broer van de overledene, een populair man in landbouwkringen en reeds lid van Provinciale Staten. Schaepman haastte zich Nolens zijn steun toe te zeggen: laat toch niet opnieuw een Haffmans een plaats in de Kamer krijgen... „Voor de eer van de Katholieke Partij hebben wij aan de type Leopold meer dan genoeg gehad... In hem hadden wij cynisch egoïsme met geest; in broer Emile zullen wij volmaakt hetzelfde hebben: zonder geest...”⁵⁴ De verkiezingen vonden plaats op 13 oktober 1896. Van de 2112 uitgebrachte stemmen verwierf Nolens er 1396, zodat hij op 15 november 1896 zijn intrede in de Tweede Kamer kon doen.

Schaepman had in zijn jonge priester-collega een groot vertrouwen. Hij zag in hem „de wetenschappelijkste onder onze katholieke sociologen”, zoals hij op 5 februari 1902 in *Chronica III* schreef. Schaepman was altijd de geweldenaar geweest, de man die anderen wist te enthousiasmeren (of tegen zich wist op te 'zetten!), de man van de retoriek. Maar hij besepte goed, dat er een nieuwe tijd aanbrak. „De lyrisch-rhetorische voordrachten hebben haar tijd gehad”, schreef hij in het hiervoor bedoelde artikel. De tijd van bezinning voor de voltrekking van een bouwwerk waarvan hij de grondslag had gelegd, was aangebroken. De grote bouwer zag Schaepman in Nolens, die hem als fractievoorzitter zou moeten opvolgen en met wie hij diverse buitenlandse reizen had gemaakt.⁵⁵

Toch schijnt Nolens ook bij de definitieve oprichting van de Bond van RK Kiesverenigingen nog geen belangrijke rol te hebben gespeeld, hoewel hij in de Tweede Kamer door zijn *maidenspeech* op 1 december 1897, waarin hij duidelijk stelde dat voor hem sociale politiek voortaan op de voorgrond zou staan, én door zijn aandeel in de totstandkoming van de Mijnwet van 1901 en de instelling van de Mijnraad én door zijn ijveren voor de vorming van een Centrale Bond van RK Mijnerkersverenigingen, reeds veel aanzien genoot.

Hoe de *Bond van RK Kiesverenigingen* tot stand is gekomen, hebben Nolens en dr. A. H. M. J. van Rooy in hun feestredes tijdens de feestvergadering op 24 mei 1930 in Utrecht verteld, terwijl D. A. P. N. Koolen over de oprichting van de Bond een verslag gaf in het bekende werk „*Het Katholiek Nederland, 1813-1913*”.⁵⁶ Het initiatief tot de oprichting van een algemene bond is niet uitgegaan van de Katholieke Kamerfractie, zoals Schaepman had gewild, maar van J. W. van den Biesen, lid van de Eerste Kamer voor Noord-Brabant. Er bestonden in 1904 reeds een groot aantal plaatselijke kiesverenigingen, verschillende centrale organisaties en de Provinciale Bonden van RK Kiesverenigingen in Friesland, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-

Brabant. Van den Biesen zond in februari 1904 aan de besturen van al die organisaties een circulaire met het verzoek op 9 mei 1904 in Utrecht bijeen te komen om in onderling overleg een algemene bond van provinciale kiesverenigingen te stichten. Hij achtte een dergelijke bond nodig, want „een algemene leiding voor verkiezingen van leden der Tweede Kamer ontbreekt bij de Rooms-Katholieken ten enenmale”, en vervolgens omdat er „zelfs geen adres aan te wijzen” was „waar de andere christelijke partijen zich zouden kunnen aanmelden, om eendrachtig ten strijde te gaan”. Hieruit blijkt overduidelijk, dat Van den Biesen niet zozeer aan een partij als wel aan een kiesorganisatie dacht.⁵⁷

De bijeenkomst in Utrecht vond om organisatorische redenen niet plaats op 9 mei, maar op 30 mei 1904. Alle genodigden waren verschenen. Tijdens de discussies bleken vele aanwezigen weinig vertrouwen te hebben in een bond van provinciale bonden. Besloten werd, dat uit iedere provincie één afgevaardigde zou worden aangewezen als lid van een commissie die een reglement van de op te richten bond zou samenstellen. Het maken van een concept-reglement werd toevertrouwd aan een subcommissie onder voorzitterschap van D. A. P. N. Koolen. Deze subcommissie, waarvan ook jhr. L. von Fisenne en J. N. J. E. Heerkens Thijsen deel uitmaakten, voltooide haar taak in augustus. Zij had als grondslag van de op te richten bond gekozen voor de kiesverenigingen, die kandidaten voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal stelden, en dus niet de provinciale bonden. Het is om deze reden, dat de Provinciale Bond van Noord-Brabant zich niet met de plannen kon verenigen en zich niet aansloot bij de *Algemene Bond van RK Kiesverenigingen*, die op 15 oktober 1904 te Utrecht definitief werd opgericht. In de eerste bondsvergadering, op 3 april 1905, werd Koolen gekozen tot eerste voorzitter van de algemene bond. Hij zou deze functie bekleden tot 1918.

Vanaf 1905 heeft de Algemene Bond van RK Kiesverenigingen als centraal verkiezingsinstituut gemeend twee taken te moeten vervullen: vooreerst het formuleren van een kort program van actie en vervolgens het plegen van overleg met de coalitiepartners om tot een akkoord te geraken over de tactiek die men bij verkiezingen diende te volgen.⁵⁸

Hoewel nu één bond alle katholieke kiezers (met uitzondering van de leden van de Noordbrabantse bond van kiesverenigingen) omvatte, kon er tussen 1905 en 1918 nog niet gesproken worden van een hechte partijorganisatie. De Katholieke Kamerfractie was voor de katholieke kiezers belangrijker dan de bond. Men leefde immers nog in een periode waarin de kiezers vanwege het zgn. districtenstelsel hun stem op personen en niet op partijen uitbrachten. En zo werd de rol van mannen als Nolens en Aalberse belangrijker dan die van Koolen, Von Fisenne of Heerkens Thijsen. De eenheid in de Katholieke Kamerclub was voor de partijorganisatie zelfs een dringende noodzaak.

Merkwaardig, maar juist is hetgeen Bornewasser in dit verband schrijft:

„Politiek-organisatorisch gezien bleef katholiek Nederland tot nog na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging van 1917 een verbrokkelde indruk maken”. Hij wijst er op, dat de provinciale Noord-brabantse bond weigerde tot de algemene bond toe te treden, dat de algemene bond pas in 1908 het recht kreeg om „zich met de grote vraagstukken van de dag te bemoeien en daarbij een stelling in te nemen”, dat vooral in het Zuiden de anti-schaepmanniaanse conservatieve „relicten” een beter doortimmerde nationale partijorganisatie lang belemmerden, en dat het eigenlijke politieke werk geleverd werd door de Katholieke Kamerfractie, die tot aan het voorzitterschap van Nolens weinig homogeen was.⁵⁹

Wat de beginselen betreft waren de katholieken het onderling over het algemeen wel eens; meningsverschillen ontstonden op diverse punten van het politieke beleid, en vooral op sociaal gebied stonden democraten en conservatieven in de Kamerfractie vaak tegenover elkaar. W. Passtoors, de stichter van de RK Volksbond, Aalberse en Kolkman werden de democraten genoemd, en vooral Aalberse kon men al spoedig als de grote katholieke sociale voorman beschouwen. Ook Nolens behoorde tot de democratische vleugel, maar hij is geheel zijn leven de man gebleven die, zoals hij in zijn *maidenspeech* had getuigd, de zaken nu eenmaal nam zoals ze waren.

5. Nolens, politiek leider van de katholieken

Hoewel Nolens zich niet met de oprichting van de Algemene Bond van RK Kiesverenigingen heeft bemoeid en hij in 1904 zelfs geen fractievoorzitter was, bleek al spoedig, dat hij door velen werd beschouwd als de nieuwe politieke leider van de Nederlandse katholieken. Toen Ch. Ruijs de Beerenbrouck in 1905 gekozen werd tot lid van de Tweede Kamer, schreef hij aan Nolens: „Het zal mij een voorrecht zijn onder Uw leiding mij op het ‚grote politieke‘ pad te wagen”.⁶⁰

Ook al heeft Nolens zich bij de behandeling van de militiewet, in 1898, en van de leerplichtwet niet aan de zijde van Schaepman geschaard, hij heeft vanaf zijn intrede in de Kamer behoord tot de democratische vleugel van de katholieke fractie. Vanaf het begin van zijn carrière zag hij de encycliek *Rerum Novarum*, die hij ernstig had bestudeerd, als de basis van zijn sociale politiek. Hij had niet tegen het afschaffen van het remplaçantenstelsel gestemd omdat er nog iets van „het starre conservatisme” in hem leefde, zoals Rogier suggereert, maar omdat hij het wetsvoorstel niet met de nodige zorg geformuleerd vond; en tegen de leerplichtwet stemde hij niet omdat hij toen nog „tot de partij van de stilstand” behoorde, ook niet omdat hij de mening zou hebben gehad dat leerplicht tegen de katholieke leer zou indruisen, maar omdat hij de overtuiging had alleen vóór die wet te kunnen stemmen als het bijzonder onderwijs werkelijk gelijk was gesteld.⁶¹

Nolens had reeds bewezen de eigenschappen van een echte politicus te bezitten. Zijn uitspraak dat hij de zaken nu eenmaal nam zoals zij waren, betekende niet dat hij zich zomaar bij bestaande toestanden neerlegde. Hij ging van de werkelijkheid uit, maar zocht daarbij steeds naar het moment dat een zaak „politiek rijp” was, of — met andere woorden — dat een zaak politiek haalbaar was. Juist in een zo pluriforme gemeenschap als de Nederlandse, waarbinnen de katholieken een minderheid vormden en zij zelfs samen met de twee protestantse partijen in 1913 niet eens een meerderheid in de Tweede Kamer konden behalen, wilde Nolens zich niet laten verleiden tot het opdringen van zijn mening aan anderen, maar zijn eigen partijgenoten wist hij — eerst onofficieel, later officieel — zodanig leiding te geven, dat in de interbellaire periode (vooral tot 1931) de RK Staatspartij de sterkste en machtigste partij in Nederland werd.

Het is Nolens als partijleider niet altijd gemakkelijk gemaakt, ook niet

in zijn fractie. Het verhaal gaat, dat hij in de fractie de touwtjes strak in handen hield en dat daar zijn wil 'zonder meer wet was. Nolens heeft inderdaad naar buiten een autoritaire en wat sfinxachtige indruk gemaakt en vrij zelden keurden de katholieke Kamerleden voorstellen goed of af tegen de zin van hun fractievoorzitter. Maar als men de notulen van de Kamerclub en tevens verslagen van andere, ook internationale, bijeenkomsten — al dan niet onder zijn voorzitterschap — aandachtig leest, merkt men dat hij iedereen de kans gaf zijn standpunt te verdedigen en met voorstellen te komen, maar dan wel onder de duidelijke voorwaarde dat betrokkene ter zake kundig was of tenminste de zaak ernstig had bestudeerd. Hij had een afkeer, die aan minachting grensde, voor politieke beunhazen, schreeuwerige betweters, of mensen die zogenaamd omwille van de propaganda met losse kreten werkten.⁶²

Bij dit alles dient men te bedenken, dat voor Nolens vier principes heilig waren. Nadat hij door paus Benedictus XV tot protonotarius apostolicus was benoemd, koos hij als wapenspreuk de woorden: „*Utrique fidelis*”. Aan beide, nl. aan kerk en vaderland wilde hij trouw zijn. Vaderlandsliefde en aanhankelijkheid aan de kerk waren zijn eerste twee beginselen. Daarnaast ging het bij hem nooit om zaken maar om mensen. Bij hem, en dat was in die tijd toch wel een opmerkelijke karaktertrek, stond de mens centraal. Het vierde beginsel had hij van Schaepman geërfd: de éénheid onder de katholieken beschouwde hij als een noodzakelijke voorwaarde om tot een politiek beleid in katholieke zin te komen.

Het is ongetwijfeld de grote verdienste van Nolens geweest de eenheid van de katholieken tot stand te hebben gebracht, waardoor zij evenals andere burgers een hun waardige plaats in het openbare leven konden innemen. Sinds Nolens als leider oprad, hebben de katholieken een grote invloed gehad bij kabinetsformaties, in staatscommissies, in commissies van rapporteurs, op internationale congressen en conferenties. Hun stemmen waren bij stemming over wetten veelal van doorslaggevende betekenis, zozeer zelfs dat na 1920 vooral van christelijk-historische zijde de angst voor „paapse suprematie” herleefde. Die eenheid was geen vanzelfsprekende zaak. Meer dan eens werd zij, ook van binnenuit, bedreigd. Maar zij was toch hecht genoeg om te kunnen zeggen dat de RK Staatspartij dé katholieke partij in Nederland was.

Nadat de liberale regering-Pierson in 1901 was afgetreden, kwam er opnieuw een coalitieregering, ditmaal onder leiding van Abraham Kuiper, die men beschouwt als de grote verdediger van de antithese-gedachte. Met Schaepman was de antirevolutionaire staatsman er van overtuigd geraakt, dat zij die de christelijke beginselen aanvaardden, zich aaneen moesten sluiten tegenover hen die de christelijke beginselen miskenden. In katholieke kringen werd dit uitgangspunt onder meer verdedigd door Aalberse in zijn brochure „*De Antithese of de strijd tussen twee wereldbeschouwingen*”. De leider van de Katholieke Sociale Actie wilde

samenwerking met niet-christenen op bepaalde niet-principiële punten echter niet uitsluiten. Hij behoorde tot hen die de antithese wilden, niet „fortissimo” maar „con sordino”, zoals C. K. Elout het uitdrukte.⁶³ In niet-christelijke kringen toonde men weinig begrip voor de antithese. Zo schreef M. W. F. Treub: „De antithese is onecht, zij dekt de werkelijkheid niet. In de christelijke coalitie is het reactionair-conservatieve element hoofdzaak, het christelijke element komt eerst in de tweede plaats.”⁶⁴ Ook al kunnen wij thans niet meer achter de antithese-gedachte staan, toch kan men in het licht van de geschiedenis weinig begrip hebben voor de woorden van Treub, zelfs niet als men er rekening mee houdt, dat ze geschreven werden tijdens een verkiezingscampagne. Zeker kan men Aalberse niet beschuldigen van reactionair conservatisme, want voor hem stond het christelijk element te allen tijde primair.

Ook Nolens was geen fanatieke antithese-figuur in de trant door Treub bedoeld. Ongetwijfeld was hij een felle tegenstander van de liberalen en de socialisten en ook voor hem stonden christelijke beginselen op de voorgrond, maar reactionair-conservatief kon men hem zeker in 1905 niet noemen. Bovendien heeft hij zich steeds bereid getoond om met wie dan ook samen te werken, vooral op internationaal niveau. Het algemeen belang vereist nu eenmaal een dergelijke bereidheid tot samenwerking. Christelijke politiek moest, juist als men de antithese aanvaardde, *positief-christelijk* zijn.

Op de Friese Katholieke Landdag op 24 april 1904 in Franeker heeft Aalberse verklaard wat hij onder positief-christelijke politiek verstond: het zich vormen van een steeds meer helder wordend inzicht in onze *positieve* taak. Het ging er volgens hem niet meer om te zeggen: dat willen wij *niet*, maar te antwoorden op de belangrijke vraag: wat willen wij *wel*? De katholieken, zo betoogde hij verder, willen een waarachtige samenleving van allen met allen, *dus ook met niet-katholieken*. Maar deze samenleving moest doordrongen zijn van „het warme, sociale christendom”. Zo betekende antithese, zeker in de ogen van Aalberse en Nolens, niet de verzuiling van de christenen in politiek opzicht, maar wel het veroveren van een plaats in het openbare leven in één samenleving, waarin ieder een eigen taak en een eigen verantwoordelijkheid draagt.⁶⁵

In 1917 werd de Grondwet in Nederland op belangrijke punten gewijzigd. Het actieve kiesrecht voor mannen werd algemeen; het districtenstelsel werd vervangen door evenredige vertegenwoordiging; voor alle mannen en vrouwen gold het passieve kiesrecht. Ten gevolge daarvan vonden in 1918 de eerste verkiezingen in nieuwe stijl plaats. De coalitie kreeg 50 van de 100 zetels, daarnaast deden nog twee andere christelijke vertegenwoordigers hun intrede in de Kamer, zodat rechts 52 zetels en links 48 zetels verwierf. De katholieken vormden met 30 zetels veruit de grootste fractie. Voor het eerst in de Neder-

landse geschiedenis kreeg een katholiek en dan nog wel een priester, nl. Nolens, de opdracht een regering te vormen. Nolens werd de bouwer van het ministerie-Ruijs de Beerenbrouck, maar wilde zelf geen ministerszetel bezetten.

In de jaren van 1918 tot 1928 werd Nolens beschouwd als een der grootste staatslieden van Nederland. Toen hij in 1927 bij gelegenheid van 'zijn veertigjarig priesterfeest in Den Haag werd gehuldigd, verklaarde de toenmalige christelijk-historische minister-president jhr. mr. D. J. de Geer, dat in de laatste tientallen jaren in Nederland politiek was gevoerd: „Nolens Volens”; woorden die met enige ontsteltenis door velen werden aangehoord.⁶⁶

In deze periode vooral is Nolens partijleider geweest. Weliswaar was in 1918 baron A. I. M. J. van Wijnbergen voorzitter geworden van wat na de structuurverandering van de bond in verband met de gewijzigde Grondwet de *Algemene Bond van Rooms-Katholieke Rijkskieskringorganisaties in Nederland (RK Staatspartij)* werd genoemd.⁶⁷ De werkelijke leider van de partij was Nolens en in bondsvergaderingen voerde hij, als het maar enigszins mogelijk was, het woord. Toen de bond in nieuwe gestalte op 13 mei 1918 (dus nog vóór de verkiezingen) zijn eerste algemene bondsvergadering hield, sprak Nolens een van zijn beroemd geworden redevoeringen uit.⁶⁸ Aan Schaepman, aldus Nolens, was het program van 1896 (aanvaard in 1897) te danken. Maar er was tussen het program van toen en het program van de vernieuwde bond een groot onderscheid aan te wijzen: het eerste was vastgesteld door de katholieke Tweede-Kamerleden, dat van 1918 zou, „naar alle regelen der democratische kunst” worden vastgesteld in een algemene bondsvergadering „na in de Kiesverenigingen besproken te zijn”. Na deze constatering en na de vrees van politieke tegenstanders voor te grote katholieke invloed in Nederland te hebben besproken, ging Nolens na wat de katholieken nu eigenlijk met hun partij wilden. „Wij wensen, en moeten wensen, de ons toekomende invloed op het staatsbestuur uit te oefenen en te behouden; wij wensen, evenals alle anderen op de Nederlandse bodem te kunnen leven in vrijheid, naar onze beginselen; wij verlangen geen bevoorrechtiging, maar willen ook niet achtergesteld worden”. Ook hij wenste positief-christelijke politiek te voeren, maar hij verklaarde er niet voor terug te schrikken een regering te steunen waarvan katholieken geen deel uitmaakten. In wezen was dus de RK Staatspartij „gouvernementeel”. Zij beoogde het algemeen belang, maar met handhaving der christelijke beginselen in het staatsbestuur; zij wilde daarbij waken over de vrijheid en de belangen van de kerk. Tegelijk was in de goede 'zin van het woord de katholieke partij een volkspartij. De beginselen, aldus Nolens, vinden de katholieken in de catechismus, in de Tien Geboden, in het Onze Vader en in de grote pauselijke encyclieken.

Daarna ging Nolens uitvoerig in op het program van actie voor de

komende regeringsperiode. Reeds vanaf 1897 had Nolens getoond belangstelling te hebben voor internationale problemen van vrede, van internationaal recht, van ontwapening. De partij nam ten aanzien daarvan thans voor het eerst ook een officieel standpunt in. Nolens eindigde zijn redevoering met deze woorden: „Laten wij gezamenlijk langs christelijke baan in de naam des Heren voortschrijden in vrede en eenheid”. In de gewijzigde Grondwet was duidelijk het beginsel van de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en het bijzonder lager onderwijs aangevaard. In aansluiting daarop diende minister J. Th. de Visser bij de Tweede Kamer een nieuwe lager-onderwijswet in, die — niet zonder veel debatten — door de beide Kamers werd aangenomen en op 9 oktober 1920 door koningin Wilhelmina werd bekrachtigd. De vraag kon worden gesteld, of het nu nog zin had een eigen katholieke partij in stand te houden. Niemand minder dan Rogier schreef, dat de geëindigde schoolstrijd de RKSP in veler ogen beroofde van „haar bestaansreden”, en hij voegde daaraan toe: „Daarmee kwam ook Schaepmans moeizaam geschapen katholieke staatspartij geleidelijk op drift, zoekend naar occasionele partners”.⁶⁹

Het is waar, dat vele, vooral jonge katholieken de noodzaak van het bestaan van de RK Staatspartij in twijfel begonnen te trekken. Anderen vroegen zich af, of het nog wel gewenst was het coalitiebeginsel te handhaven. Was het wel nodig in 1920 nog aan de antithese-gedachte vast te houden? Zeker, na de mislukking van Troelstra in november 1918 was de „verburgerlijking” van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) reeds merkbaar, en ook de tegenstelling liberaal - katholiek had veel van haar scherpe kantjes verloren. Nolens echter had er in zijn hiervóór genoemde rede in mei 1918 geen twijfel over laten bestaan, dat 'zeker in de eerste jaren een coalitieregering de enig juiste weg was, ook al sloot hij de mogelijkheid dat de katholieken ooit met andere groepen zouden samenwerken, niet uit. Daarentegen vond J. Veraart een tweede katholieke partij niet in zich verkeerd, mits deze „de bedoeling en de kracht bezit de bestaande partij te vernietigen, omdat deze van haar grondslagen tot haar dagelijkse manipulaties dood en machteloos” zou zijn. Overigens schreef Veraart dit in 1929, toen de RK Staatspartij inderdaad een tijd van bezinning doormaakte.⁷⁰

Het is opvallend, dat de bisschoppen ook na 1918 scherp op de eenheid van de katholieken in politiek opzicht bleven hameren en zelfs hun wensen ten aanzien van het politieke beleid kenbaar maakten. Aalberse, in 1918 minister van Arbeid, ondervond dit op een onaangename wijze. Toen hij in 1919 de Hoge Raad van Arbeid wilde samenstellen uit vertegenwoordigers van o.m. de werknemers- en werkgeversorganisaties, wees hij het Rooms-Katholieke Vakverbond als vertegenwoordigde werknemersorganisatie aan, en niet de RK Standsorganisatie. De aartsbisschop, mgr. H. van de Wetering, schreef namens de bisschoppen van Nederland op 16 februari 1919 aan Ruijs de Beerenbrouck, dat

naar hun mening de RK Standsorganisatie en niet het RK Vakverbond vertegenwoordigers voor de Hoge Raad van Arbeid moest aanwijzen. Volgens Aalberse was het de eerste keer, dat de bisschoppen zich op *directe* wijze, ongevraagd, met regeringszaken bemoeiden. „Een lelijk antecedent, waarin grote gevaren schuilen”. Aalberse heeft overigens niet toegegeven.⁷¹

In een brief van 24 mei 1921 sprak het episcopaat in een schrijven aan het partijbestuur zijn verlangen uit, dat de coalitie bestendig zou worden en dat in geen geval met de sociaal-democratische partij zou worden samengewerkt. Van dit schrijven werd door de algemene bondsvergadering van de RKSP op 28 mei 1921 met instemming kennis genomen.⁷²

Hoewel in sommige gevallen het episcopaat heeft geprobeerd zich te mengen in partijzaken, is het onjuist te stellen, dat de RKSP afhankelijk of zelfs een instrument in de handen van de bisschoppen zou zijn geweest. Nolens zou de eerste zijn geweest om zich daar tegen te verzetten. Voor hem bleef echter de RK Staatspartij wel een partij die moest opkomen voor het doorwerken van de christelijke beginselen in het politieke en maatschappelijke leven, en dit gold zeker op het vlak van de sociale politiek, omdat immers volgens zijn reeds lang verkondigde opvatting de sociale kwestie duidelijk een ethische kwestie was. In dit opzicht verschilden de katholieken vooral van mening met de socialisten, maar vaak ook met de liberalen en zelfs met de coalitiegenoten, die menigmaal hun conservatief karakter niet konden vergeten. De katholieken huldigden ten aanzien van de sociale kwestie het *solidariteitsbeginsel* en het *subsidiariteitsbeginsel*. Werkgevers en werknemers moesten samen (*solidair*) hun problemen proberen op te lossen. De katholieken verwierpen de klassenstrijd, maar aanvaardden in het algemeen wel het stakingsrecht, zij het dan als uiterste middel en als een noodzakelijk kwaad, nadat bemiddelingspogingen op niets zouden zijn uitgelopen.⁷³ Daarnaast meenden zij, dat de maatschappij nog meer organisch moest worden opgebouwd, waarbij de hogere organen zich niet zouden moeten mengen in zaken die lagere organen zelf konden oplossen (*subsidiariteitsbeginsel*).

Maar ook de katholieken zelf bleven in veel opzichten onderling verdeeld. Zo waren er die de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (waarover sinds 1920 vooral in katholieke kringen veel werd gesproken) van onderaf en geleidelijk aan wilden laten groeien (Nolens, Kortenhorst, Aalberse); anderen meenden dat de herstructurering van de maatschappij van bovenaf en snel moest plaatsvinden (Veraart).⁷⁴

6. De politieke eenheid van de katholieken niet haalbaar?

In de periode tussen 1918 en 1925 bleek steeds meer de noodzaak om de eenheid van de katholieken te verstevigen. Nolens met name schijnt voorvoeld te hebben, dat de coalitie wel eens uiteen kon vallen en dat de katholieken door de omstandigheden gedwongen 'zouden kunnen worden met niet-christelijke partijen samen te werken. Maar een dergelijke samenwerking zou alleen dan mogelijk zijn als de katholieke partij er in zou slagen alle krachten te bundelen. Nolens wilde weliswaar de coalitie in stand houden, maar sloot samenwerking met niet-christenen niet zonder meer uit. In de jaren twintig telde de katholieke partij steeds ongeveer 30 zetels. Het zou al moeilijk zijn samen met de liberalen (die onderling verdeeld waren in vrije liberalen, unie-liberalen en vrijzinnig-democraten)⁷⁵ en enkele aanverwante partijtjes een parlementaire meerderheid te vormen.

De socialisten, die 22 zetels bezetten, werden door velen nog gewantouwd, enerzijds omdat zij in 1913 geweigerd hadden regeringsverantwoordelijkheid te dragen, anderzijds omdat men een herhaling van de gebeurtenissen van 1918 (mislukte revolutiepoging van Troelstra) vreesde. Zulks te meer omdat steeds duidelijker werd, dat de communisten in Rusland, in feite via de socialisten aan de macht gekomen, er in die jaren in slaagden door een waar schrikbewind hun macht te consolideren. Bovendien was de SDAP nog antimonarchaal en anti-religieus. Om aan de katholieke kiezers duidelijk te maken, dat men voor samenwerking met de SDAP niet bevreesd hoefde te 'zijn, werd in een algemene bondsvergadering van de RKSP op 13 mei 1922 door het bestuur een motie ingediend waarin werd vastgesteld, dat „een samenwerking van katholieken en sociaal-democraten op de grondslag van een coalitie of regeerprogram onder geen voorwaarde of beding in overweging kon worden genomen”. Op voorstel van Koolen werd deze motie in die zin gewijzigd, dat tussen de woorden „een samenwerking” en „van katholieken” het betekenisvolle woordje „uitsluitend” werd toegevoegd: *betekenisvol omdat tot 1939 de katholieken zich steeds van samenwerking met socialisten hebben onthouden, mede omdat geen enkele andere partij zich bereid toonde aan een rooms-rode coalitie deel te nemen.*⁷⁶

Uit de notulen van de bondsvergadering van 1922 blijkt niet, dat Nolens de auctor intellectualis van de motie is geweest. Veeleer moet men

denken aan een initiatief van Van Wijnbergen, die op 2 januari 1926 nog betoogde, dat de vraag of er met de SDAP mocht worden samengewerkt, een zaak was waarover het episcopaat moest beslissen; een standpunt dat door Ruijs de Beerenbrouck en vooral door Nolens werd bestreden. In de Kamerfractie werd daarom op 11 maart 1926 uitdrukkelijk vastgesteld, dat de autoriteit die over deze zaak moest beslissen, de Katholieke Kamerfractie was. Maar een beslissing in die richting zou slechts in *uiterste noodzaak* worden genomen. Op verzoek van de latere minister L. N. Deckers (de enige katholieke parlementariër uit die jaren die nog in leven is) heeft Nolens op 17 maart 1926 in de Kamer uiteengezet, wat verstaan moest worden onder de woorden „de uiterste noodzaak”: *samenwerking moest niet worden gezocht, maar door de uiterste nood worden opgedrongen; ook andere partijen zouden bereid tot samenwerking moeten zijn en een besluit van de Kamerclub over samenwerking zou unaniem moeten zijn*. Die uiterste noodzaak kwam pas in 1939, toen voor het eerst twee socialisten als minister hun intrede in het kabinet konden doen. Hier moet dan echter wel aan worden toegevoegd, dat sinds 1937 de SDAP, geïnspireerd door het zgn. plan-socialisme van Hendrik de Man, een veel gematigder karakter had gekregen.⁷⁷

De politieke eenheid van de katholieken werd voortdurend bedreigd en zelfs het leiderschap van Nolens werd minder als vanzelfsprekend aanvaard dan men bij het lezen van de werken van Rogier, Oud e.a. zou vermoeden. Reeds in 1915 dreigde er in de katholieke partij onenigheid naar aanleiding van de afloop van Nolens' missie naar Rome. Nadat Nolens in opdracht van de regering een bezoek had gebracht aan Rome om met paus Benedictus XV te spreken over diens pogingen om tussen de oorlogvoerende partijen te bemiddelen en om in verband daarmee te onderzoeken of het mogelijk zou zijn een bijzondere (tijdelijke) vertegenwoordiging bij de H. Stoel in te stellen, had de regering op 19 mei 1915 een voorstel ingediend waarbij een krediet werd aangevraagd voor een bijzondere vertegenwoordiging bij de H. Stoel. Het voorstel werd warm verdedigd door Loudon, minister van Buitenlandse Zaken, en door Cort van der Linden, de minister-president. Nolens hield echter een vrij matte rede, waarin hij sprak over een wetsontwerp „van zuiver opportunistische aard”. De voorgestelde maatregelen zagen de katholieken als van tijdelijke aard, omdat zij meenden dat er ooit in een blijvende vertegenwoordiging bij de H. Stoel zou worden toegestemd.⁷⁸ Bij verschillende katholieke Kamerleden heerste „enige verontwaardiging” over de afloop van deze zaak. Men had de indruk, dat Nolens vooral de rede van Cort van der Linden te sympathiek voor de katholieken had gevonden en dat hij daarom ten behoeve van bepaalde coalitiegenoten de woorden van de minister-president had willen matigen. Bovendien zouden meer conservatieve elementen, wel eens „de adel” binnen de katholieke partij genoemd, het Nolens kwalijk hebben genomen, over het buitengewoon gezantschap bij de

H. Stoel O. van Nispen tot Sevenaer in het geheel niet te hebben geraadpleegd. Kortom, men vond dat Nolens te eigenmachtig was opgetreden.⁷⁹

Ook nadien kwamen conflicten in de Katholieke Kamerfractie of in de Algemene Bond van RK Kiesverenigingen resp. van Katholieke Rijkskieskringorganisaties regelmatig voor. Soms ging het om de houding van één persoon, zoals in het geval van het Kamerlid J. van Best, die op 22 maart 1918 wegens „incorrect” optreden weliswaar niet als lid van de Katholieke Kamerfractie werd geroyeerd, maar zich wel gedwongen zag na een zelfverdediging in de Kamer zijn mandaat ter beschikking te stellen.⁸⁰ Ernstiger waren de moeilijkheden rondom het Kamerlid H. A. G. van Groenendael, te meer omdat deze in Limburg enige aanhang vond. Van Groenendael werd er niet ten onrechte van beschuldigd sympathie te hebben voor de annexionistische stroming in Limburg. Toen volgens berichten uit België bleek, dat de Limburgse afgevaardigde op 20 juni 1919 in Brussel contact had gezocht met een buitenlandse gezant met het verzoek pogingen in het werk te stellen om van de Raad van Vier (d.w.z. de vier grote mogendheden) gedaan te krijgen, dat in Limburg een volksstemming zou plaatsvinden over de vraag of de bewoners van Limburg aansluiting bij België wilden of niet, eiste Nolens van zijn fractiegenoot, dat deze zijn houding in de Kamerclub zou verdedigen. Inderdaad heeft Van Groenendael getracht zich te rechtvaardigen tijdens een vergadering van de Kamerfractie op 1 oktober 1919. Zijn verklaring begon hij met het maken van bezwaar tegen de leiding van Nolens in deze zaak. De fractievoorzitter was volgens hem niet onpartijdig. Kort antwoordde Nolens, dat men hier niet te maken had met een rechtbank en dat hij derhalve geen voorzitter van een rechtbank was, maar dat hij alleen Van Groenendael in de gelegenheid wilde stellen 'zich zo mogelijk te rechtvaardigen omtrent het feit door hem (als voorzitter) genoemd.

Aanvankelijk ontkende Van Groenendael de beschuldiging, maar toen Nolens een brief van het Nedelandse gezantschap te Brussel aan de minister van Buitenlandse Zaken voorlas, verklaarde het Kamerlid dat hij in „een huiselijk praatje” met de Franse gezant over het houden van volksstemmingen had gesproken. Bijna lakoniek klinkt de reactie van Nolens: een gezant wist echt wel een huiselijk praatje te onderscheiden van een ernstig onderhoud en blijkbaar had de Franse gezant het onderhoud zo ernstig gevonden, dat hij had gemeend de Nederlandse legatie daarvan in kennis te moeten stellen. Van Groenendael probeerde zijn voorkeur voor volksstemmingen in het algemeen nog te verdedigen, maar Nolens meende dat de schuld van het Kamerlid voldoende was gebleken. Hij vond dit ergerlijk voor een Kamerlid, maar nog ergerlijker voor het Kamerlid Van Groenendael, wiens pro-annexionistische gevoelens genoegzaam bekend waren. Op voorstel van Nolens werd hierna Van Groenendael als lid van de Katholieke Kamerfractie geroyeerd.⁸¹

Groot waren ook de moeilijkheden die omstreeks 1922 ontstonden nadat reeds rondom de persoon van J. B. Bomans, in verband met zijn houding in militaire aangelegenheden⁸², onrust had gedreigd. De economische situatie in Europa en ook in ons land was verre van rooskleurig. Velen schreven de ongunstige toestanden toe aan te ver doorgevoerde sociale wetgeving, anderen daarentegen vonden dat de regering, waarvan toen o.a. Ruijs de Beerenbrouck en Aalberse deel uitmaakten, te voorzichtig was.

Ook de onderlinge strijd tussen de aanhangers van het bedrijfsradenstelsel bedreigde de politieke eenheid van de katholieken, zelfs nadat op initiatief van Veraart vertegenwoordigers van de vier grote katholieke standsorganisaties in het bekende Paasmanifest van 1919 — door De Rooy beschouwd als „niet meer dan een moeizaam bereikt compromis” — de solidariteitsgedachte en het maken van bedrijven tot organen van de Nederlandse staat tot beginselen hadden uitgeroepen.⁸³ Werkgevers en werknemers kwamen feller tegenover elkaar te staan, zoals blijkt uit de gevaarlijke tegenstelling tussen de „radicaal”-democratische Delftse hoogleraar J. Veraart en de latere Tweede-Kamervoorzitter L. J. Kortenhorst, wie ten onrechte verweten werd te 'zeer de vertegenwoordiger van de werkgevers te zijn.

De eerste ernstige symptomen van verdeeldheid vertoonden zich in het voorjaar van 1922. De Haarlemse notaris R. van Cranenburg plaatste in *De Tijd* en *De Maasbode* een stuk waarin hij de katholieken opriep zich te verenigen op een kort program. In een der punten keerden Van Cranenburg zich vooral tegen de sociale wetgeving van het ministerie-Ruijs de Beerenbrouck. Van Cranenburg en zijn vrienden vertegenwoordigden weliswaar een belangengroep, toch was hun partij in april 1922 zelfs „te klein van omvang” en „te duf van inhoud” om direct gevaarlijk te worden.⁸⁴ Het verzet tegen de katholieke leiders werd echter door hun optreden versterkt. De Haarlemse notaris stichtte in april 1922 de *Nieuwe Katholieke Partij*. In de oprichtingsvergadering verklaarde hij, dat hij geen vertrouwen had in de leider van de Katholieke Kamerfractie, mgr. Nolens, want, zo zei hij: „Het is juist zijn overweldigende invloed, die de gehele staatkunde beheerst, die de RK Staatspartij meer en meer de rode hoek induwt. Zijn welvaartsverschuiving dreigt welvaartsvernietiging te worden, ook voor de arbeiders.”⁸⁵ Bij de verkiezingen in de zomer van 1922 slaagde de NKP er niet in een plaats in de Tweede Kamer te veroveren.⁸⁶

De Tilburgse Pius Arts vertegenwoordigde een geheel andere groep opponenten. Hij verzette zich tegen wat hij noemde de opkomende reactie en streefde naar het versterken van het democratische element onder de katholieken. Op 30 december 1922 stichtte hij de *Katholieke Volkspartij*. In 1925 slaagde hij er in als enige vertegenwoordiger van zijn partij een zetel in de Tweede Kamer te bezetten. Hoewel Oud hem „een man van geen betekenis” noemde en Veraart over hem sprak als

van „een man 'zonder enige verdiensten in ons openbaar leven, van wiens capaciteiten nooit iets bleek'', wist hij tot 1937 zijn plaats in het parlement te behouden.⁸⁷

Gevaar dreigde ook van ultra-rechtse zijde, waarvan E. G. H. Verviers, een vroegere medewerker van Aalberse in de Katholieke Sociale Actie, een der exponenten was. Verviers bleek reeds omstreeks 1910 sympathiek te staan tegenover de integralistische campagne van rector Thompson. Desondanks werd hij met steun van Aalberse, die zo vaak door Thompson werd aangevallen, privaatsdocent in de economische en sociale politiek aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Verviers, overigens een bekwaam persoon, toonde al gauw sympathieën voor fascistische ideeën. Hij beweerde zelfs, dat zijn ideeën ouder waren dan die van Mussolini. In een ongedateerde brief uit 1921 aan mgr. P. L. Dessens, deken van Leiden, schreef hij: „In onze economische en sociale politiek is reeds veel ingeslopen, wat van katholiek staatkundig standpunt onaannemelijk is; er dreigen nog dingen van de zijde van katholieke drijvers, die beslist noodlottig en paganistisch zijn.'' Hij wees daarbij op de arbeidswet van 1919, die volgens hem de arbeiders steunde in de klassenstrijd, op de werklozenzorg, die werkschuweid en sociale onrust in de hand zou werken, op het toekennen van publieke bevoegdheid aan de leiders van sociale verenigingen, waardoor in feite macht werd toegekend „aan de minderwaardige minderheid'' om de meerderheid te onderdrukken, op de wettelijke moederschapszorg („de inzet is de vrije liefde'') en de landbouwarbeiderswet.

Op 3 april 1922 begon Verviers met de uitgave van zijn blad *Katholieke Staatkunde*, dat later als weekblad verscheen. Het blad was aanvankelijk niet rechtstreeks fascistisch, maar stelde 'zich negatief op tegenover de leiders van de katholieke organisaties uit die jaren. Fel fulmineerde Verviers tegen wat hij noemde de uitwassen van de democratie, en volgens hem was de RK Staatspartij door de politieke en sociale lijn die zij volgde, bezig een partij te worden die weinig verschilde van de marxistische partijen. Zijn doel was het binnen de RKSP nieuwe mensen aan de leiding te krijgen, die in staat zouden zijn de partij een nieuwe koers te geven, afgestemd op katholieke beginselen. Geleidelijk aan kreeg het blad een meer fascistische tendens en Verviers verheelde zijn bewondering voor Mussolini niet. In 1923 stichtte Verviers het *Verbond van Actualisten*, dat alleen katholieken als leden opnam.

Het merkwaardige was, dat Verviers streefde naar veranderingen in fascistische geest in het kader van de bestaande katholieke politieke organisatie. Hij is daarin in het geheel niet geslaagd. Toch schijnt hij op een aantal, vooral integralistische katholieken vrij veel invloed te hebben gehad. De RK Staatspartij heeft echter nauwelijks onder zijn actie geleden.⁸⁸

7. Veraart en de michaëlisten

In de jaren twintig was J. Veraart het *enfant terrible* in de katholieke partij. In januari 1923 werd door democratische katholieken in Den Haag de eerste politieke studie- en debatclub opgericht, waarvan Veraart, die al in de kwestie van de bedrijfsorganisatie een ander standpunt innam dan vele katholieke voormannen, zoals Aalberse en Kortenhorst, spoedig de leider werd. Ook in andere plaatsen werden deze clubs gevormd, die zich in november 1924 verenigden in het *Verbond St. Michaël*.⁸⁹ Ondanks het feit dat de katholieken in de jaren 1918-1922 op politiek terrein hun grootste successen behaalden, meenden de michaëlisten, dat de katholieke partij aan een grondige reorganisatie toe was. Veraart, die overigens Nolens wegens „zijn geoefende blik” en „geweldige prestige” bewonderde⁹⁰, wilde het autoritaire karakter van de katholieke partij onder leiding van enige aristocraten (zoals baron Van Wijnbergen) in democratische geest veranderen.

Veraart heeft later geschreven, dat zowel liberalen als socialisten in de jaren 1924 en 1925 ernstig rekening hielden met een uiteenvallen van de katholieke partij: de liberalen hoopten op de vorming van een conservatieve katholieke groepering waarmee zij een coalitie zouden kunnen aangaan, de socialisten op de vorming van een katholieke democratische partij, waarmee de sociaal-democraten en vrijzinnig-democraten een meerderheid zouden kunnen vormen. Maar de michaëlisten, die gerekend werden tot de katholieke democratische groepering, waren niet in het minst van plan te „raken aan de staatkundige organisatie der Nederlandse Katholieken, zoals deze zich historisch had ontwikkeld”. Evenmin wilden zij een democratische factie naast een conservatieve factie vormen, omdat naar hun mening de gehele RK Staatspartij democratisch moest zijn „van top tot teen”.⁹¹

Volgens Veraart moest onder democratische politiek verstaan worden: „een politiek, die het noodzakelijke overwicht van de positie der Tweede Kamer in onze constitutie erkent en handhaaft (—) en: een politiek, vóór alles gericht op de omhoogheffing der maatschappelijk zwakkeren”.⁹² Het michaëlisme streefde naar democratische hervormingen, ook binnen de katholieke partij, en naar een grotere invloed van de kiezers op de kandidaatstelling en het vaststellen van het program van de partij. Het binnenskamers bespreken van belangrijke politieke vraagstukken veroordeelde men. De michaëlisten, die door toedoen van Max

van Poll over een eigen dagblad, *De Morgen*, konden beschikken, waren van mening dat bij de katholieken door studie en debatten meer belangstelling moest worden gewekt voor alle politieke kwesties. Daarnaast streefden zij — tegen de bedoelingen van Nolens in, die overigens in 1924 al begon te twifelen of de coalitie nog wel te handhaven was — naar het verbreken van de coalitie, waarin zij geen heil meer zagen.⁹³

Toen er over de St. Michaëlbeweging nauwelijks meer werd gesproken, schreef Veraart, dat zijn beweging „als krachtigste verjongingsactie voor de katholieke staatkunde 'zonder aarzeling uitsprak: RK Staatspartij moest worden de grote hervormingspartij voor het sociaal-economische'. „De gladverkeerde weg” noemde hij de gulden middenweg, die Van Wijnbergen c.s. wilde volgen. Hij voegde daaraan toe: „Het kan en mag niet de bedoeling zijn van een katholieke staatkunde beurtelings bij de ene of de andere groep in het gevlj te komen en een politiek van laveren te volgen”.⁹⁴

Het optreden van Veraart c.s. leidde tot conflicten binnen de Algemene Bond van RK Rijkskieskringorganisaties. In een vergadering van het bondsbestuur op 18 oktober 1924 vroeg de bekende pastoor Overmeer op de man af aan Veraart of zijn Democratische Bond (St. Michaël) een voorbereiding betekende om te komen tot de stichting van een Democratische Partij, of slechts beschouwd moest worden als het maken van propaganda voor de democratische idee. Veraart antwoordde hierop, dat hij het behoud van de partij vooropstelde, een verklaring waarover Overmeer zich tevreden toonde, maar toen Veraart daaraan toevoegde dat hij tot actie gedwongen werd omdat twee zaken hem niet onverschillig bleven, nl. het program van de partij en de uitvoering daarvan (met name wie dit program uitvoerde), zei de Friese priester, dat dergelijke zaken in het bondsbestuur dienden te worden besproken.⁹⁵

Veraart heeft deze opmerking van Overmeer duidelijk naast zich neergelegd. In november 1924 hield hij een rede, waarbij het Verbond St. Michaël werd opgericht, zonder dat de oprichter vooraf het bondsbestuur had ingelicht. Baron Van Wijnbergen riep terstond het bestuur in vergadering bijeen. Hij verweet Veraart zijn optreden, maar deze — zoals wij zagen, niet al te zeer ingenomen met het optreden van baron Van Wijnbergen — verklaarde dat naar zijn mening iedere kiezer het recht had gezamenlijk met anderen te beraadslagen over het propageren van zekere denkbeelden en met elkaar te spreken over bepaalde programpunten en bepaalde kandidaten voor te dragen.⁹⁶ Om dit te doen behoefde niemand, ook hij niet, de autorisatie van het bestuur. Hierop werd het optreden van Veraart (buiten het bondsbestuur om) eenstemmig veroordeeld, waarop de voorzitter verklaarde geen tegenstander te zijn van studieclubs. Zo'n studieclub bestond immers al enige jaren onder voorzitterschap van Nolens.⁹⁷ Maar hij verweet Veraart de onvriendelijke wijze waarop hij over de katholieke partij had gesproken, en het program van stellingen, „waarvan er sommige afwij-

ken van of zelfs ingaan tegen het huidige staatsprogram". Uit het feit dat St. Michaël een eigen hoofdbestuur had, met een eigen program kwam, een commissie van advies kende, en zelfs officieus een eigen orgaan bezat, bleek volgens Van Wijnbergen, dat men bezig was een nieuwe partij te vormen, „zij het dan een partij in de partij, terwijl vermoedelijk deze vorm is gekozen om gebruik te kunnen maken van een bestaande organisatie, daar het steeds moeilijk is deze 'zelf in het leven te roepen'".

Veraart verdedigde zijn houding met te verklaren, dat St. Michaël zich weliswaar wilde verzetten tegen bepaalde conservatieve stromingen in de partij, maar nooit een partij in de partij wilde zijn. Bovendien zou iedere minderheid steeds met de meerderheid tot een compromis moeten komen. Na lange discussies ging Veraart akkoord met een voorstel, dat nader overleg gepleegd zou worden tussen het bondsbestuur en het bestuur van St. Michaël en dat tijdens het overleg dit verbond zijn actie stop zou zetten.⁹⁸

Bedoeld overleg vond plaats op 14 november 1924 in Utrecht. Duidelijk trad in het overleg naar voren, enerzijds dat de michaëlisten de leiders van de partij te weinig democratisch vonden, anderzijds dat het bondsbestuur de St. Michaël-beweging wel zou willen aanvaarden als het verbond zich maar zou beschouwen „als een organisme van de katholieke partij”. Op voorstel van Veraart gingen beide partijen er nu mee akkoord, dat wel studieclubs zouden kunnen worden opgericht, maar dat in die clubs geen actie zou worden gevoerd omtrent programpunten en te stellen kandidaten. St. Michaël zou dan binnen een week ontwerpstatuten aan het bondsbestuur voorleggen.⁹⁹

Een volgende vergadering begon met een incident. Het bondsbestuurslid Heerkens Thijsen achtte de aanwezigheid van Veraart in de vergadering ongewenst. Deze verliet daarop onder protest de vergadering. Aanleiding tot dit incident was, dat ondanks de afspraken van de vergadering van 14 november regelmatig in de pers mededelingen verschenen waren over de besprekingen die tussen St. Michaël en het bondsbestuur hadden plaatsgehad. Die besprekingen waren op 25 november afgebroken omdat Veraart en de bondsvoorzitter het met elkaar niet eens konden worden naar aanleiding van een rede die Van Wijnbergen in Alkmaar had gehouden. Tegen het advies van een der jongste bestuursleden, Goseling, in werd een communiqué opgesteld, waarin in feite geconstateerd werd dat de besprekingen tussen St. Michaël en het bondsbestuur waren afgebroken.¹⁰⁰

Ondanks dit communiqué werd van verschillende zijden getracht het overleg tussen het bondsbestuur en het Verbond St. Michaël gaande te houden. Het leidde er toe, dat de Warmondse professor J. D. J. Aengenent, later bisschop van Haarlem, werd aangezocht om als bemiddelaar tussen de partijen op te treden. Aanvankelijk leek het er op, dat Aengenent geen succes zou hebben. De persoonlijke tegenstel-

lingen tussen Veraart en Wittert van Hoogland enerzijds en baron Van Wijnbergen (die overigens in december 1924 in het bondsbestuur reeds had meegedeeld als voorzitter te zullen aftreden) anderzijds waren bijzonder scherp geworden, vooral ten gevolge van het incident tijdens de vergadering van het bondsbestuur op 28 november. Bovendien bleek steeds duidelijker, dat in de Algemene Bond van RK Rijkskieskringorganisaties conservatief-katholieken en democratisch-katholieken scherper tegenover elkaar kwamen te staan. Veraart noemde zelfs de voormannen, die bij herhaling de katholieken opriepen op politiek terrein de eenheid te bewaren, verdedigers van de *simplistische eenheidsopvatting*. Daarmee bedoelde hij, dat men in verkiezingstijden steeds de leuze kon horen: „Stemt Rooms, omdat gij Rooms zijt!” Hij was óók voor de politieke eenheid van de katholieken, maar hij wilde niet, zoals „onze leiders”, met het verkondigen van een eenheidsgedachte volstaan. De massa diende ook te weten wat de katholieke partij deed, wat haar program was en wie de leiders nu eigenlijk waren. De massa moest ook inspraak kunnen hebben bij de vaststelling van de kandidatenlijsten. Bij de besprekingen met Aengenent bleek dat de michaëlisten er ook sterk op aandrongen, dat de algemene bondsvergadering zou worden vervangen door een *partijraad*, onder voorzitterschap van de fractievoorzitter. Met andere woorden, Veraart c.s. wilden de Algemene Bond van RK Rijkskieskringorganisaties omvormen tot een echte politieke partij.¹⁰¹

Het was duidelijk, dat het bondsbestuur onmogelijk zonder meer op alle eisen van de michaëlisten zou kunnen ingaan. Toch lukte het Aengenent tijdens een bijeenkomst met het gehele hoofdbestuur van het Verbond St. Michaël op 22 januari 1925 een verzoening tussen Veraart en het bondsbestuur tot stand te brengen. Nog op 17 januari had Aengenent de indruk, dat zijn zending zou mislukken. Hij was daarom dan ook zeer verbaasd, toen tijdens de vergadering van 22 januari bleek, dat de michaëlisten bereid waren tot een overeenkomst met het bondsbestuur. Nog diezelfde dag schreef hij dan ook enthousiast aan Nolens: „Wat er sedert zaterdagavond gebeurd is, weet ik niet. Maar vanmiddag, toen ik met het gehele hoofdbestuur van St. Michaël vergaderde, heeft men alle voorwaarden laten vervallen. Ik begrijp er niets van, maar het is een feit.”¹⁰² Uit de rest van de brief kan men opmaken, dat Veraart echt niet zomaar door de knieën is gegaan. „Alleen”, zo schreef Aengenent aan Nolens, „dringt men aan op een reorganisatie van ons politieke leven in de geest van een partijraad, Centraal Comité, of hoe men het noemen wil”. Of Aengenent niet begrepen heeft dat juist de reorganisatie van de Algemene Bond bij St. Michaël centraal stond — zo zou immers het democratiseringsproces kunnen worden versneld —, of dat hij zijn brief aan Nolens in grote haast heeft geschreven, doet feitelijk weinig ter zake. Wel is belangrijk, dat Aengenent bereid was de eis tot reorganisatie in het bondsbestuur te verdedigen, omdat hij wist, zoals hij in zijn brief van

22 januari aan Nolens schreef, dat deze daar ook voor voelde.

Deze laatste opmerking is van zeer grote betekenis. Voor zover mij bekend heeft Nolens zich officieel niet met het conflict rondom St. Michaël bemoeid. In de vergaderingen van de Katholieke Kamerclub is daarover zelfs niet eens gesproken. Maar achter de schermen schijnt hij zich wel degelijk met de problematiek te hebben beziggehouden en ingewijden, zoals Aengenent, wisten kennelijk, dat Nolens het met Veraart in ieder geval op het punt van de reorganisatie van de Algemene Bond eens was. Daaruit valt wellicht te verklaren, dat Veraart in zijn kritiek nooit de fractievoorzitter maar wel het bondsbestuur betrok. Mijns inziens stond Nolens tussen de radicaal Veraart en de man „van de gulden middenweg”, Van Wijnbergen, in. Radicaliseren was hem vreemd, maar evenmin was hij een opportunist, een man van de gulden middenweg.

Reeds op 23 januari verscheen in de katholieke pers de mededeling, dat de besprekingen tussen prof. Aengenent en het Verbond St. Michaël tot gunstige resultaten hadden geleid. De mededeling was aan de pers verstrekt zonder voorkennis van het bondsbestuur. Van Wijnbergen was daarover zeer ontstemd, maar Aengenent deelde mee de publikatie niet te hebben kunnen verhinderen. Maar waarom heeft hij Van Wijnbergen dan niet geïnformeerd voordat de mededeling in de pers verscheen? Aengenent had er toch ook prijs op gesteld Nolens in te lichten „alvorens U het morgenavond leest in de couranten”? Het is mijns inziens niet uitgesloten, dat men ook buiten de kringen van de michaëlisten niet erg gelukkig was met het beleid van Van Wijnbergen. De gebeurtenissen volgden elkaar hierna snel op. Reeds op 28 januari vergaderde het bondsbestuur. Aengenent was niet aanwezig. Veraart wel. Van Wijnbergen verklaarde bereid te zijn een commissie tot reorganisatie van de Algemene Bond in te stellen, maar dan moest het Verbond St. Michaël wel verdwijnen. Veraart zette uiteen, dat in de conferentie met Aengenent de noodzaak om te komen tot reorganisatie eenstemmig was erkend. Nadat de reorganisatiecommissie zou zijn ingesteld, wilde hij bevorderen dat St. Michaël als vereniging zou ophouden te bestaan, maar onder voorbehoud van de rechten die het nieuwe reglement zou geven. Na lange discussies werd besloten, dat op 30 januari in de morgenuren het bestuur van St. Michaël opnieuw met Aengenent zou confereren over de inhoud van een door het bondsbestuur uit te geven communiqué, en over de samenstelling van de reorganisatiecommissie, waarvan volgens Veraart tenminste twee michaëlisten deel zouden moeten uitmaken. 's Middags zou dan het bondsbestuur bijeenkomen. Ook voor deze vergadering zou Aengenent worden uitgenodigd.¹⁰³

Inderdaad kon in de vergadering van het bondsbestuur de overeenkomst tussen de „partijen” worden gesloten. In een perscommuniqué werd meegedeeld, dat een reorganisatiecommissie zou worden ingesteld, dat aan de bondsvergadering een ontwerp-reorganisatieplan zou worden voorgelegd, dat het Verbond St. Michaël „in de landelijke vorm” zou

worden ontbonden en dat aan de bondsvergadering zou worden voorgesteld, dat op de kandidatenlijsten der RK Staatspartij geen personen zouden worden geplaatst die behalve lid der RKSP tevens lid zouden zijn van een andere zelfstandige landelijke politieke organisatie. In de commissie zouden zitting hebben: D. A. P. N. Koolen (voorzitter), prof. J. D. J. Aengenent, prof. J. H. P. M. van der Grinten (secretaris), mr. A. J. M. Leesberg, mr. dr. A. van Rijckevorsel en de michaëlisten G. P. Bon en J. A. Veraart.¹⁰⁴

Toen na de verkiezingen van 1925 Koolen minister van Arbeid, Handel en Nijverheid werd — zeker niet tot vreugde van Aalberse, die al eerder had bewezen weinig sympathie voor de ex-voorzitter van de Bond van RK Kiesverenigingen te hebben¹⁰⁵ —, werd oud-minister-president Ch. Ruijs de Beerenbrouck verzocht als voorzitter van de commissie te fungeren.¹⁰⁶ De weg om te komen tot een werkelijke democratische eenheid van de katholieken, zoals door Veraart gewild, lag nu open.

8. De reorganisatie tot RK Staatspartij

Niet ten onrechte heeft Veraart zijn in 1927 gepubliceerde brochure de titel meegegeven: „De Reorganisatie tot RK Staatspartij”. Want ofschoon reeds jarenlang de naam RK Staatspartij werd gebruikt, bestond officieel alleen de Algemene Bond van RK Rijkskieskringorganisaties in Nederland. Pas na de reorganisatie van de bond in 1926 kon officieel gesproken worden van een RK Staatspartij. In zijn brochure heeft Veraart voor de michaëlisten de eer opgeëist de reorganisatie van de katholieke partij te hebben bewerkstelligd. Het aandeel van de michaëlisten is ongetwijfeld zeer groot geweest, maar niet alle lof komt hun toe. Nolens heeft reeds in 1918 bewezen voorstander van een democratische geest in de katholieke politieke organisatie te zijn en, zoals wij hiervóór lazen in de brief van Aengenent aan de fractievoorzitter, was ook hij voorstander van de vorming van een partijraad. De gedachte om te komen tot een omvorming van de Algemene Bond tot een echte politieke partij leefde eveneens bij het bondsbestuur, ook al waren vele bestuursleden niet van conservatisme vrij te pleiten. Zo was door het bondsbestuur in 1922 een commissie ingesteld tot het ontwerpen van een proeve van een kiesreglement, onder voorzitterschap van prof. J. Barge, terwijl in januari 1924 aan prof. G. J. de Langen Wendels was gevraagd „een nadere formulering van het program van beginselen door Dr. Schaepman in 1896” te concipiëren.¹⁰⁷

Ook Nolens heeft indirect veel bijgedragen tot de reorganisatie van de katholieke partij. Juist in de dagen toen een verzoening tussen michaëlisten en partijleiding onmogelijk scheen, heeft hij — op 19 november 1924 — in de Kamer een uitermate belangrijke rede gehouden. Daarin liet hij enerzijds duidelijk uitkomen, dat hij ook in november 1924 niet bang was voor het verdwijnen van de politieke eenheid onder de katholieken, en anderzijds dat voor hem pluriformiteit een der wezenskenmerken van een katholieke partij was en dat hij de RKSP beschouwde als „een volkspartij in de goede zin van het woord”, want „zij omvat uit haar aard alle katholieke burgers van elk beroep, ambt, bedrijf en stand”. Nolens sloot de ogen niet voor het feit dat er binnen de partij verschillen van mening bestonden, maar steeds stond bij allen het algemeen belang op de voorgrond.¹⁰⁸

Nolens zal ongetwijfeld bij het uitspreken van zijn rede ook de bedoeling hebben gehad de michaëlisten te laten weten, dat volgens hem

voor hen en hun ideeën ruimte binnen de partij was. Opmerkelijk is, dat Nolens en zijn fractie in het geheel niet bij het overleg betrokken waren; even opvallend is, dat binnen de fractie het geschil tussen Veraart c.s. en het bondsbestuur helemaal niet aan de orde is geweest. Wat er ook van zij, nadat het bondsbestuur de commissie-Koolen had gevormd, was de eerste stap gezet naar de reorganisatie van de Algemene Bond, die zou leiden tot de definitieve oprichting van de RK Staatspartij, niet slechts als verkiezingsinstituut maar als een echte partij, die het politieke beleid van de katholieken samen met de Kamerfractie zou bepalen.

De commissie-Koolen (-Ruijs de Beerenbrouck) ontvouwde in een 34 pagina's tellend verslag een uitgewerkt reorganisatieplan en voegde daaraan een ontwerp-reglement van de RK Staatspartij toe. Koolen, Ruijs de Beerenbrouck en hun medeleden namen hun opdracht zeer ernstig. Na eerst de organisatie van de politieke partijen te hebben bestudeerd, na de reglementen van alle katholieke rijkskieskringorganisaties in verband met het toen bestaande reglement van de Algemene Bond te hebben onderzocht en na belangstellende personen en organisaties te hebben gehoord, stelden zij de hoofdtrekken van de reorganisatie vast.

De commissie stelde voorop de eenheidsgedachte, die onder de emancipatoren steeds heeft geleefd en die haar oorsprong vond in „het rechtvaardig streven naar een volkomen emancipatie, een algehele rechtskundige, politieke en maatschappelijke vrijmaking van de Katholieke Staatsburger”. Door deze eenheidsgedachte is het mogelijk geweest „door moeizame arbeid de geestelijke goederen — godsdienstvrijheid en vrijheid van onderwijs — te verwerven”. Ook na het verwerven van die vrijheden bleef de eenheid centraal staan. Het was overigens opmerkelijk, zo verklaarde de commissie, dat de katholieken een eenheid bleven vormen „in wezen veel sterker dan de veelal nog 'zwakke, in hoofdzaak op verkiezingsdoeleinden gerichte, politieke organisatie zou doen verwachten”. Immers, vanwege het vroeger bestaande districtenstelsel stemden de kiezers op personen, niet op lijsten, en de kandidaten werden vaak gesteld nadat de partijen (bijv. van rechts) reeds een politiek akkoord hadden bereikt; met andere woorden, veel hadden de kiezers niet in te brengen als het ging om reële politieke verlangens. Maar door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging gingen de partijen naderhand zelfstandig de verkiezingsstrijd voeren en daarom was een versterking van de inwendige structuur van de partijen noodzakelijk geworden. Bovendien bracht het algemeen kiesrecht een versterkte invloed van de kiezers binnen het partijverband met zich mee. Het moesten de kiezers zijn, die hun afgevaardigden konden aanwijzen en het werkprogram konden vaststellen. Daarvoor was een goede partijorganisatie onontbeerlijk.

De commissie wees er nog op, dat juist de grotere invloed van de kiezers op het beleid van de partij met zich meebracht, dat menings-

verschillen, weliswaar niet over beginselen, maar toch zeker op het vlak van de praktische politiek, onvermijdelijk waren. Dat men meer aandacht schonk aan de meningsverschillen dan aan het feit dat men het principeel eens was, moest worden geweten aan een leemte in de structuur van de katholieke partij. Meningsverschillen konden vaak niet worden opgelost, omdat de partij te veel een verkiezingsorganisme was. Daarom was een der voornaamste doeleinden van de commissie de Algemene Bond om te vormen tot „een wezenlijke, doelmatig georganiseerde staatspartij, een partij dus, waarvan ieder katholiek kiezer kan en ook moet deel uitmaken”, en de organen zou bezitten die waarborgen zouden bieden, „dat de politieke en sociale vraagstukken (—) op een voor allen bevredigende wijze zouden worden behandeld en tot oplossing gebracht”. Het sprak vanzelf dat hiermee niemand de onafhankelijkheid van de Kamerfractie zou willen aantasten. Uitdrukkelijk verklaarde de commissie tenslotte, dat zij van de RK Staatspartij een politiek organisme wilde maken „waarin zich de solidariteitsgedachte duidelijk manifesteert en waaraan geen katholieke kiezer 'zich dus op redelijke gronden vermag te onttrekken”. De consequentie daarvan was, dat noch binnen noch buiten het partijverband georganiseerde groepsvorming kon worden geduld.¹⁰⁹

Wat waren nu de voornaamste reorganisatievoorstellen van de commissie-Ruijs de Beerenbrouck? Aan een subcommissie onder voorzitterschap van Van der Grinten was verzocht een reglement samen te stellen, en daarin vinden we de volgende bijzonderheden. De naam Algemene Bond moest vervangen worden door de naam Rooms-Katholieke Staatspartij. Er zou geen collectief, maar een individueel lidmaatschap moeten komen; de leden zouden echter wel lid van een kiesvereniging moeten zijn en geen deel mogen uitmaken van een andere politieke groepering. Onder andere politieke groeperingen werden niet verstaan op te richten of bestaande studieclubs binnen de partij (dus de studieclubs St. Michaël werden wel aanvaard, maar niet het gelijknamige Verbond). De bondsvergadering-oude-stijl zou worden vervangen door een partijraad en een nieuwe bondsvergadering, waarvan de besluiten door de partijraad zouden kunnen worden vernietigd of gewijzigd. De partijraad zou worden voorgezeten door de voorzitter van de Tweede-Kamerfractie. Een groot aantal gekwalificeerde personen zouden naast afgevaardigden van kieskringen, leden van de Kamerfractie enz. zitting hebben in de partijraad, maar alleen de afgevaardigden van de rijkskieskringorganisaties zouden stemrecht hebben. Alle leden zouden het recht hebben om deel te nemen aan de vaststelling van de kandidatenlijst voor de verschillende verkiezingen.¹¹⁰

Nog voordat officieel het rapport van de commissie-Koolen (resp. Ruijs de Beerenbrouck) was gepubliceerd, had men in verschillende vergaderingen van het bondsbestuur uitvoerig de reorganisatieplannen besproken, vooral toen in november 1925 Ruijs de Beerenbrouck tot voor-

zitter van de Algemene Bond was gekozen. Op 13 maart 1926 gaf het bestuur het rapport voor publikatie vrij. In een vergadering op 5 juni 1926 keurde het met enige amending het voorgestelde reglement goed, welk besluit door de bondsvergadering van 12 juni 1926 werd bekrachtigd, met dien verstande dat men akkoord ging met de vorming van een partijraad, maar niet met daarnaast nog een bondsvergadering. *De Rooms-Katholieke Staatspartij was eindelijk werkelijkheid geworden*, mede dankzij de rebellie van Veraart, de verzoeningspogingen van Aengenent en de wijze leiding van Ruijs de Beerenbrouck.¹¹¹ De eerste partijraadsvergadering vond plaats op 22 en 23 oktober 1926. Ruijs de Beerenbrouck werd tot eerste partijvoorzitter gekozen. Nolens was de eerste fractievoorzitter, die tegelijkertijd de partijraad voorzat.¹¹²

9. De RKSP tot aan de dood van Nolens

Het is merkwaardig, dat de RK Staatspartij haar definitieve vorm kreeg op het moment dat de katholieken op politiek gebied reeds hun grootste successen hadden geboekt. De periode van 1926 tot 1942 kan zelfs nauwelijks een periode van stabiliteit genoemd worden. Vrijwel stabiel was slechts het aantal zetels dat de RKSP bij de verschillende verkiezingen wist te veroveren, zelfs in de tijd van malaise en opkomend nationaal-socialisme.¹¹³ Het behoud van stemmen is misschien te danken aan een zekere pressie, die bisschoppen en pastoors wel eens op de katholieke kiezers uitoefenden. Er zijn echter diepere oorzaken voor de trouw van de katholieken aan de RKSP aan te wijzen. Vooreerst waren zowel katholieken als protestanten van huis uit gezagsgetrouw, en het gezag werd tussen 1918 en 1939 uitgeoefend door regeringen die in de meeste gevallen gedomineerd werden door antirevolutionairen en katholieken.

Bovendien had men in confessionele kringen een verschrikkelijke angst, dat socialisten en communisten in Nederland tot actie zouden komen, zoals in Rusland. De bloedige gebeurtenissen in Oost-Europa hadden in ons land diepe indruk gemaakt. Daarbij stelde de SDAP zich in die jaren antireligieus en antimonarchaal op. Het rode gevaar moest dus koste wat het kost afgewend worden. Dat een overigens betrekkelijk kleine groep protestanten en katholieken openlijk hun sympathie voor Mussolini betuigden, laat zich deels verklaren door het feit dat men in de *duce* een man zag die het totalitaire communisme kon bezweren. En in Franco zagen velen, zeker in het begin, toen de *caudillo* nog niet de openlijke steun van de falangisten kreeg, de redder van Spanje, dat al jaren in grote onrust had geleefd en waar in de eerste fase van het republikeinse bewind moordaanslagen, brandstichting en verwoesting van kerken en kloosters schering en inslag waren. Het grootste deel van de katholieken was echter van mening, dat ook het fascisme dictatuur betekende. Ons land zou van de rode terreur én de fascistische staatsalmacht gespaard blijven als de katholieken politiek een eenheid vormden en sterk genoeg zouden zijn om alle pogingen tot gezagsondermijning te weerstaan.

Tenslotte bleven de katholieken hun partij mede trouw (en hetzelfde gold voor de antirevolutionairen en de christelijk-historischen) omdat de partij nog steeds geleid werd door de mannen aan wie Nederland, en

met name katholiek Nederland, zoveel te danken had. Zelfs ten tijde van de crisis werden mannen als Nolens, Aalberse, Ruijs de Beerenbrouck en Deckers steeds beschouwd als de grote leiders, die de katholieken tot eersterangs burgers hadden gemaakt. Weliswaar kwamen binnen de partij jonge krachten naar voren (Goseling, Verschuur, Romme), maar het politieke beleid werd tot 1940 voor een groot deel door de oude garde bepaald.

Vanzelfsprekend voltrokken zich allerlei veranderingen, zowel binnen als buiten de partij. Mochten er in 1918 nog mensen zijn geweest die gehoopt hadden, dat de toestanden van vóór de Eerste Wereldoorlog ooit zouden terugkeren, na 1925 was er nauwelijks een verstandig mens te vinden die droomde van de goede oude tijd. Maar evenmin zou het mogelijk zijn de snelle verbetering van de sociale toestanden, zoals men die in de jaren 1918-1922 vooral in ons land had ervaren, in hetzelfde tempo voort te zetten. Steeds meer bleken economische factoren remmend te werken, als het ging om sociale verbeteringen. Aalberse was als minister van Arbeid met veel enthousiasme begonnen aan de uitvoering van zijn sociale plannen. Een aantal daarvan had hij reeds opgesomd in *De Katholiek* van oktober en november 1899 en vermeld in zijn werkplan nadat Nolens hem op 20 juli 1918 had gevraagd de leiding van het ministerie van Arbeid op zich te nemen (dus nog vóórdat Ruijs de Beerenbrouck hem officieel voor deze post had gevraagd en ruim drie maanden vóór de „vergissing” van Troelstra). Maar na 1922 meende ook Aalberse dat de ontwikkeling van de sociale wetgeving „in tijden van bezuiniging en versobering” moest worden afgeremd, zodat bijv. Veraart, voor wie sociale hervormingen juist in tijden van economische teruggang dringender dan ooit geboden waren, in Aalberse steeds meer een conservatief ging zien.¹¹⁴

Vooraf kort na de dood van Nolens, toen Aalberse tot fractievoorzitter was gekozen, werd de katholieke staatkunde sterk beheerst door het dilemma: economische crisis en sociale vooruitgang. In die jaren was het nauwelijks mogelijk bij verkiezingen te wijzen op eclatante successen van de RK Staatspartij, zodat bij velen nu nog de indruk bestaat, dat de partij door de dood van Nolens haar invloed was kwijtgeraakt. Deze mening doet in feite onrecht aan mannen als Aalberse, Ruijs de Beerenbrouck, Deckers, Gelissen (weliswaar geen echte partijman, maar wel een uiterst bekwame katholieke minister), Verschuur, Goseling en Romme — mannen die zich ook in voor hen ongunstige omstandigheden geheel hebben ingezet voor het algemeen belang, ook al werd hun optreden door het autoritaire handelen van Colijn enigszins overschaduwd.

Belangrijk voor de ontwikkelingen in de katholieke partij is nog het feit dat ten gevolge van de gebeurtenissen in de beruchte „nacht van Kersten” de RKSP in een overgangsfase terecht was gekomen. Was het in feite sinds 1888 vanzelfsprekend, dat de drie christelijke partijen

in een coalitie samenwerkten, in de nacht van 10 op 11 november 1925 viel de coalitie uiteen. Een *dies ater* noemde Nolens de elfde november in zijn notitieboekje.¹¹⁵ Van toen af zou de RK Staatspartij zich enerzijds vrijer tegenover de christelijke partijen kunnen opstellen, anderzijds kon zij in overweging gaan nemen of samenwerking met niet-christelijke partijen gewenst en mogelijk zou zijn.

Dominee G. H. Kersten, die tot de staatkundig-gereformeerden behoorde, heeft in feite de coalitie de genadeslag toegebracht. Hij stond bekend als „de anti-papist bij uitnemendheid”.¹¹⁶ De Nederlandse ver-tegenwoordiging bij de H. Stoel beschouwde hij als een erkenning van de geestelijke macht van de paus. Hij vond bij de verdediging van zijn standpunt steun bij de christelijk-historischen, die nooit gelukkig waren geweest met het blijvend maken — in 1921 — van het gezantschap bij de H. Stoel, dat in 1915 na de missie van Nolens naar Rome tijdelijk was ingesteld.¹¹⁷

Bij het overleg tussen de drie confessionele partijen in verband met de kabinetsformatie in 1918 en volgende jaren is duidelijk gebleken, dat de christelijk-historischen niet bereid waren met de katholieken mee te gaan in de kwestie van de handhaving van het gezantschap bij de H. Stoel. Omdat verschillende „linkse” Kamerleden in dit opzicht de zijde van de katholieken hadden gekozen en de christelijk-historischen van deze kwestie geen halszaak wilden maken, had de coalitie zich tussen 1918 en 1925 kunnen handhaven. Na de verkiezingen van 1925 vormde Colijn een nieuwe regering. Tijdens de formatie beloofden de katholieken hem steun op voorwaarde dat het gezantschap bij de paus gehandhaafd zou blijven en dat de christelijk-historischen zich zouden verbinden niet meer te stemmen voor een amendement op de begroting van Buitenlandse Zaken dat zou beogen dit gezantschap op te heffen. De christelijk-historischen weigerden op deze voorwaarden in te gaan, zodat het ministerie-Colijn op een wel zeer wankel basis tot stand kwam. Immers, de katholieken maakten wel deel uit van de regeringsploeg, maar zij hadden Colijn reeds duidelijk gemaakt, dat bij aanneming van een dergelijk amendement door de Kamer de vier katholieke ministers terstond hun portefeuille ter beschikking zouden stellen.

Inderdaad diende Kersten met zijn geestverwant ds. Zandt op de avond van 10 november 1925 een amendement als hiervóór bedoeld in. In de vroege ochtend van de elfde november werd het amendement aangenomen met 52 tegen 42 stemmen. Tot de voorstemmers behoorden alle christelijk-historischen. Colijn diende het ontslag van zijn kabinet in. Eerst op 8 maart 1926 kwam een nieuwe regering tot stand onder D. J. de Geer. Slechts één katholiek, t.w. de voormalige burgemeester van Heerlen, M. A. M. Waszink, maakte deel uit van de regeringscombinatie, die al geen coalitieregering meer genoemd kon worden.¹¹⁸

De crisis van 1925-1926 heeft merkwaardige consequenties gehad in de RK Staatspartij, die toen nog de Algemene Bond van RK Rijkskieskring-

organisaties heette. Over het optreden van Kersten en de nasleep daarvan is alleen in het kort gesproken tijdens de algemene vergadering van de bond op 11 juni 1926. Een der afgevaardigden stelde toen de vraag, of „na de uiteenspatting der rechtse coalitie” een andere politieke groepering nodig geacht werd en of de fractie daaromtrent voeling had gehouden met de partij. Voorzitter Ruijs de Beerenbrouck verklaarde, dat de Katholieke Kamerfractie alleen in de eerste fase was geraadpleegd over de samenstelling van een extraparllementair kabinet, maar dat er géén contact was geweest tussen de fractie en het bondsbestuur. Dit moest in de toekomst wel anders worden. Dan zou er een partijraad zijn, maar op dat ogenblik was er zelfs nog geen partij.¹¹⁹

In het bondsbestuur had pastoor Overmeer op 13 maart al de vraag gesteld, of de fractie geen contact had moeten houden met het bestuur. Hierop antwoordde Ruijs, dat de fractie geen beslissing in handen kon leggen van de kiezersorganisatie, „zelfs niet al is er een partijraad”. Uit de verdere discussie bleek, dat men eigenlijk vooral dacht aan nieuwe politieke groeperingen, nu de coalitie uiteengevallen was. Zo zou het bondsbestuur volgens pastoor Overmeer en enkele andere leden gehoord moeten worden als de fractie zou willen praten over een samengaan met de socialisten. Ruijs vond echter, dat de vraag of het moment van „de uiterste noodzaak” was aangebroken, beantwoord diende te worden door de fractie, „al zal deze in zo'n gewichtige zaak tactisch handelen door de partijorganen te horen”.¹²⁰

Vanzelfsprekend is in de Katholieke Kamerfractie de zaak zeer uitvoerig besproken. Er dreigden moeilijkheden tussen Nolens en Ruijs de Beerenbrouck over de benoeming van Waszink tot minister van Onderwijs. De fractievoorzitter en de vier afgetreden ministers namen het Ruijs de Beerenbrouck zeer kwalijk, dat hij Waszink had verzocht een ministersportefeuille te aanvaarden. Nolens verklaarde, dat de functies goed uit elkaar moesten worden gehouden. Er bestond géén voorzitter van de RK Staatspartij, wel een van de Algemene Bond van Kiesverenigingen en een van de Katholieke Kamerclub. Met de nieuwe regering had de Kamerclub niets te maken. Ruijs verdedigde zich door te stellen, dat hij niet was opgetreden als voorzitter van de Algemene Bond, maar slechts adviserend als voorzitter van de Tweede Kamer.¹²¹

Ofschoon de coalitie uiteen was gevallen, leefde bij velen zelfs in 1939 nog de hoop, dat zij ooit weer zou worden hersteld. Nolens dacht weliswaar aan samenwerking met niet-christelijke partijen, maar het moment van de uiterste noodzaak was volgens hem nog niet aangebroken en bij volgende verkiezingen zou pas blijken, of het herstel van de coalitie nog mogelijk was.

Intussen zette Ruijs de Beerenbrouck zich in voor de verdere opbouw van wat sinds juni 1926 werkelijk de RK Staatspartij was geworden. Hij nam niet alleen het initiatief tot de stichting van het Dr. Schaeppmanfonds, dat ten doel had de technische en administratieve toerusting van

de partij te verstevigen door de oprichting van een partijbureau, maar trok zelf het land rond om daarvoor de nodige gelden bijeen te brengen. Ondanks het feit dat Ruijs de Beerenbrouck, die op zovele terreinen en zovele jaren met Nolens heeft samengewerkt, na 1925 niet meer tot zo'n hechte samenwerking met de fractievoorzitter is kunnen komen, heeft hij voor de ontwikkeling van de RK Staatspartij enorme verdiensten gehad. Ruijs was een geboren voorzitter; tegenstellingen wist hij te overbruggen en van hem is eens gezegd, dat hij de pacificatie in eigen kring heeft bevorderd.¹²²

In 1929 moest Ruijs de Beerenbrouck zijn voorzitterschap neerleggen, omdat hij na de verkiezingen geroepen was tot het vormen van een nieuwe regering. Dit betekende tegelijk een definitieve breuk tussen de twee Limburgers die jarenlang hun stempel op het politieke leven in Nederland hadden gedrukt. Ruijs, die in 1918 als „schildknaap van Nolens” een regering had gevormd, wilde kennelijk in 1929 niet het risico lopen beschouwd te worden als een marionet van de priesterstaatsman. Daardoor is vermoedelijk te verklaren, dat hij zijn derde kabinet praktisch zonder enig overleg met Nolens heeft gevormd. Bovendien had Nolens tegenover koningin Wilhelmina verklaard de voorkeur te geven aan een benoeming als formateur van een anti-revolutionair „die de laatste jaren buiten de actieve politiek” had gestaan.¹²³ Toen op 13 juli de koningin desondanks Ruijs de Beerenbrouck als formateur aanwees, nam Nolens het hem kwalijk dat deze een opdracht tot kabinetsformatie zonder zijn voorkennis had aanvaard. Zelfs had Ruijs verzuimd de fractievoorzitter terstond mededeling van zijn benoeming te doen. Ook had hij geen enkel overleg gepleegd met wie van de bestuursleden van de Kamerclub dan ook. Alleen was er zijnerzijds enig contact geweest met Aalberse, die in september 1925 tot secretaris van de Katholieke Kamerclub was benoemd en sindsdien de rechterhand en — hetgeen een zeldzaamheid was — een grote vriend en vertrouwensman van Nolens was geworden.¹²⁴ Tijdens een fractievergadering werd het regeringsprogramma van Ruijs de Beerenbrouck weliswaar aanvaard, maar het optreden van de formateur werd heftig aangevallen en veroordeeld.¹²⁵ Hierna belde Aalberse de formateur op en wees hij hem op zijn onjuiste houding tegenover Nolens. Eerst toen nam Ruijs met de katholieke fractievoorzitter contact op.

Aanvankelijk mislukte de formatiepoging van Ruijs de Beerenbrouck, vooral door de houding van de christelijk-historischen. De koningin verzocht hem daarna de vorming van een extraparlamenteair kabinet te willen overwegen. Enkele dagen later had Ruijs zijn kabinet gevormd, maar algemeen was de indruk, dat hij erg overhaast te werk was gegaan. „Ruijs wil per se slagen en juist daardoor begaat hij domheden”, schreef Aalberse aan de priester-historicus J. Witlox. Opnieuw had Ruijs verzuimd mondeling of schriftelijk met Nolens overleg te plegen.¹²⁶

Hoewel het derde kabinet-Ruijs de Beerenbrouck slechts één partijloze

minister kende (de minister van Koloniën, S. de Graaff, was protestant, maar politiek was hij „kleurloos”), weigerde Nolens, die op 2 augustus in zijn notitieboekje schreef: „*Finis coalitiae*”, te spreken van een parlementair kabinet, nog minder van een coalitieregering. Voor hem kon men hooguit zeggen, dat het kabinet „rechts-extraparlementair” was. En ofschoon de katholieken tegenover het kabinet „een medewerkende” houding zouden aannemen, wilden zij geen enkele verantwoordelijkheid voor het optreden van de nieuwe regering dragen.¹²⁷

Nolens en Ruijs verzoenden zich met elkaar eerst in september 1930, na bemiddelingspogingen van jhr. O. van Nispen tot Sevenaer.¹²⁸

Nu Ruijs de Beerenbrouck minister-president was geworden, moest er een nieuwe voorzitter van de RK Staatspartij worden benoemd. Nolens wilde Aalberse kandidaat stellen, maar deze ondervond in die tijd in het persoonlijke vlak zoveel moeilijkheden, dat hij een benoeming bij voorbaat afwees. Slechts na veel discussies besloot het partijbestuur op 12 oktober 1929 de advocaat mr. C. M. J. F. Goseling als voorzitter van de partij voor te stellen.¹²⁹ In de vergadering van de partijraad, die op 22 en 23 november 1929 plaatsvond, bleek dat het dagelijks bestuur van de RKSP toch niet zo eensgezind was inzake de keuze van de nieuwe voorzitter, te meer omdat Goseling zelf er weinig voor voelde de leiding van de partij op zich te nemen. „Men is het er toch over eens”, zo verklaarde hij, „dat onze partij behoeft een autoriteit met gevestigd prestige naar binnen en naar buiten.”¹³⁰ Het Delftse partijraadslid, Max Zomerdijk, tijdens de bezetting in een concentratiekamp overleden, stelde daarom voor de benoeming van de nieuwe voorzitter tot een volgende partijraadsvergadering te verdagen.¹³¹ Pas op 23 mei 1930 werd Goseling tot voorzitter gekozen.¹³²

De jaren 1929-1931 moeten voor de oude politici en met name voor Nolens een pijnlijke periode gevormd hebben. Vanuit kringen van katholieke jongeren werd de kritiek op hun beleid steeds feller, terwijl juist die jongeren weinig bereidheid toonden actief aan het politieke leven deel te nemen. Zij wilden een radicalere afwijzing van het kapitalisme. Uitwassen in het kapitalistische systeem tegengaan vonden zij onvoldoende en volgens hen waren de katholieke leiders zich daarvan te weinig bewust. In februari 1930 werd Nolens rechtstreeks en fel aangevallen in een nogal smakeloos hekeldicht van Gerard Wijdeveld in *De Gemeenschap*. Weliswaar herriep Wijdeveld zijn gedicht, dat de titel „De droom van Nolens” (in verband met het befaamde artikel 177 van de Indische Staatsregeling) droeg, maar het kwaad was geschied. Enige maanden later, op 26 april 1930, kregen de jongeren overigens gelegenheid hun opvattingen in een „politieke retraite” in Amersfoort aan de katholieke vak-politici voor te leggen. Ook Nolens was aanwezig. Maar er kwam geen overeenstemming tussen de ouderen en de jongeren. Of Nolens inderdaad niets van de jongeren zou hebben begrepen, zoals De Rooy eens schreef, is voor mij een vraag. Persoonlijk reageerde hij

niet op de aanvallen van de jongeren, maar was zijn zwijgen niet veel meer bedoeld om hen te sparen? ¹³³

Nolens bleef in deze moeilijke jaren fractievoorzitter en dus voorzitter van de partijraad. Maar niet lang meer. Op 7 september 1930 werd hij zeventig jaar. Bij zijn huldiging in de Kamerclub antwoordde Nolens op een redevoering van A. C. A. van Vuuren: „Ik acht dit minder een feestdag dan een dag, waarop men in stilte terugblijkt in het leven en nadenkt”. Betekenisvolle woorden voor een groot man, die kort daarna, op 20 mei 1931, voor de laatste maal de Kamerclub presideerde en die gevoeld moet hebben, dat zijn partij te veel teerde op oude glorie en te weinig initiatieven nam om te komen tot een radicale maatschappijhervorming. Op diezelfde 20e mei vertrok Nolens naar Genève voor het bijwonen van een Internationale Arbeidsconferentie. Doodziek keerde hij na afloop van de conferentie naar Den Haag terug. Spoedig bleek, dat het einde van Nolens niet meer lang op zich zou laten wachten.

In die dagen heeft Nolens twee merkwaardige uitspraken gedaan. Aan Aalberse gaf hij de raad het boek „*Perspectives Socialistes*” van Marcel Déat te lezen: „Het is zeer belangrijk”, zo zei hij, „om er in na te gaan, welk een kentering er is in het hedendaagse socialisme. Ze komen geleidelijk helemaal op ons terrein. Ik voorzie, dat we ook in ons land met hen zullen moeten samenwerken. Natuurlijk, ze zijn hier nog zo ver niet, en ik bedoel ook niet, dat je er morgen al op moet gaan aansturen. Ofschoon — het herstel van de coalitie, maak je daar geen illusies over. Daar komt niets meer van. De christelijk-historischen zijn volkomen onberekenbaar, ze zijn veel te zeer onder elkaar verdeeld, daar zit geen lijn meer in. Maar — dat is voor jou, ik zal daar wel niet meer mee te maken hebben.” En kort voor zijn dood, toen Aalberse hem vroeg of het niet goed zou zijn de internuntius te waarschuwen opdat deze de paus op de hoogte kon stellen, antwoordde Nolens: „Dat is niet nodig. Ik geef daar nu niets om. Je weet niet, hoe ik thans vele dingen geheel anders beschouw, en je staat nu verbaasd, dat je je druk hebt kunnen maken over dingen, die je nu van niet de minste betekenis acht.” De politicus toonde duidelijk de betrekkelijkheid der aardse dingen te hebben doorgrond.

Op 27 augustus 1931 stierf de priester die misschien meer nog dan Schaepman een staatsman in de ware zin van het woord was geweest. In december van dat jaar was het 40 jaar geleden dat de RK Kamerclub werd opgericht. Méér dan 20 jaar was Nolens voorzitter van de Katholieke Kamerfractie geweest. Bijna 35 jaar was hij afgevaardigde in de Tweede Kamer. ¹³⁴

10. De RKSP in de jaren '30

Zelfs voor een man als Aalberse zou het moeilijk worden op dezelfde hoogte als Nolens de katholieke staatkunde te leiden. Aalberse werd niet zonder meer fractievoorzitter en partijraadsvoorzitter. Er waren katholieke Kamerleden die de keuze van een nieuwe voorzitter tot een latere datum wilden verschuiven. Volgens Aalberse zelf zouden sommigen hem als te conservatief hebben beschouwd en zouden zij de voorkeur hebben gegeven aan Van Schaik, „de man van de Vlootverwerping”, die men democratischer vond en die beter aansloot bij partijvoorzitter Goseling. Maar men besloot toch op 15 september 1931 tot verkiezing over te gaan. Van de 26 aanwezige leden brachten ondanks alle strubbelingen er 25 hun stem op Aalberse uit.¹³⁵

Goseling als partijvoorzitter, Aalberse als fractievoorzitter — het was bijna symbolisch voor het karakter van de RK Staatspartij in die dagen. De eerste behoorde in wezen tot hen die een vooruitstrevende politiek voorstonden, ook al dreigde de economische crisis naar Nederland over te slaan. Aalberse was gematigder, of liever bezadigder. Maar was een samengaan van links en rechts binnen de partij juist niet het bewijs, dat pluriformiteit in eenheid ook op politiek vlak niet tot de onmogelijkheden behoorde? Aalberse, groot op het terrein van de sociale politiek, was er zich van bewust, dat hij de brede algemene politieke visie miste, die zo kenmerkend voor Nolens was geweest. Daarom liet hij niet na in allerlei zaken voortdurend contact met zijn fractiegenoten te onderhouden. Regelmatig was hij daarom in de vergaderingen van het partijbestuur aanwezig. Vóór alles streefde hij zijn ideaal na de eenheid onder de katholieken, waaraan Schaeapman en Nolens hadden gewerkt, te handhaven.

Die politieke eenheid is in de jaren dertig blijven bestaan, ook al werden binnen de partij de tegenstellingen tussen „links” en „rechts” groter, ook al dreigde het fascistische fanatisme op een aantal katholieken een funeste invloed uit te oefenen, ook al namen de spanningen tussen de katholieke fractie en de regering toe. Reeds in 1931 trachtte Van Wijnbergen zijn fractiegenoten er toe over te halen het beleid van het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck openlijk af te keuren, om daarna te komen tot een nieuwe coalitieregering. Op onvoldoende wijze, zo meende hij, pakte de regering het werkloosheidsprobleem aan en te weinig werd er gedaan om de economische crisis het hoofd te bieden.

Intussen was de encycliek *Quadragesimo Anno* van paus Pius XI verschenen. In zijn laatste grote redevoering, in Genève op 8 juni 1931, had Nolens gepleit voor de verbetering van het bestaansniveau van de arbeiders, o.a. door de werknemers mede-eigenaar van de ondernemingen te maken, hetgeen een daarmee in overeenstemming zijnde medeverantwoordelijkheid inhield, en hij had daarbij gewezen op de tekst van *Quadragesimo Anno*, die hij kennelijk al goed had bestudeerd. Het proletariaat kon men verheffen door de arbeiders in staat te stellen eigen bezit te vormen, en door invoering van de collectieve arbeids-overeenkomst. Er zou een samenwerking moeten zijn tussen alle partijen, die door hun onderlinge afhankelijkheid en hun gemeenschappelijke doeleinden een eenheid vormden.¹³⁶

Voor Aalberse betekende de nieuwe encycliek een nieuwe sociale grondwet of beter een aanvulling van de sociale grondwet, zoals die volgens het program van de Katholieke Kamerclub in 1896/97 te vinden was in *Rerum Novarum*. Zelf was hij de woordvoerder geweest van de pelgrims die op 7 mei 1931 naar Rome waren vertrokken om deel te nemen aan de plechtige viering ter herdenking van het feit dat 40 jaar tevoren *Rerum Novarum* was verschenen. Tijdens een audiëntie op 11 mei had paus Pius XI tot Aalberse gezegd: „Gij hebt in Holland van het woord der *Rerum Novarum* een daad gemaakt!“. In Rome heeft Aalberse reeds kennis genomen van de inhoud van *Quadragesimo Anno*.

Voor de RK Staatspartij, ook voor de jongeren, was de nieuwe encycliek een aanmoediging te werken aan nog betere sociale verhoudingen in Nederland. Daar de katholieken reeds jarenlang streefden naar invoering van de bedrijfsorganisatie, ging hun belangstelling in het bijzonder uit naar het corporatisme, waarover in de encycliek zo uitvoerig werd gesproken.¹³⁷ In zijn eerste Kamerrede als fractievoorzitter, op 4 november 1931, heeft Aalberse de betekenis van de encycliek voor het sociale beleid van zijn partij duidelijk uiteengezet. De maatschappelijke ordening waarnaar de RKSP streefde, was die ordening „waarin de menselijke waardigheid van het individu tot volle ontplooiing kan komen, onder volledige erkenning van de plichten, die elk mens heeft als lid van de gemeenschap“.¹³⁸ In een vergadering van de partijraad formuleerde Aalberse het aldus: „De corporatieve gedachte wordt alleen fascistisch, als men haar in vereniging brengt met de totale staat. De gedachte zelf echter is gezond en ook onzerzijds voorgestaan en ontwikkeld, zo b.v. in de encyclieken, vooral in *Quadragesimo Anno*“.¹³⁹ Overigens meende Aalberse, zoals hij in diezelfde partijraadsvergadering uitlegde, dat het corporatisme moest groeien en pas dan kon groeien zodra de wil tot samenwerking er was.

Het is minister Verschuur geweest (die — zoals Witlox eens schreef — bij zijn optreden slechts één hartewens had: „een sociaal minister te worden bij uitstek“¹⁴⁰), die ernst heeft gemaakt met de bedrijfsorganisatie, maar dan toch niet in de zin zoals Kortenhorst en, zij het in

enigszins andere vormen, Aalberse zouden hebben gewild. Aalberse en Kortenhorst wilden beiden de bedrijfsraden van onderop doen ontstaan, maar de eerste wilde bovendien de bedrijfsorganisatie inpassen in een corporatieve maatschappijordening. De bedrijfsraden van Verschuur werden ingesteld als de regering voor een bepaald bedrijf zo'n raad wenselijk achtte. Uit de debatten in de Kamer, in de RK Sociale Studieclub en in de katholieke pers blijkt, dat de katholieken in het algemeen — al dan niet aansluitend op *Quadragesimo Anno* — bedrijfsorganisatie wilden, maar dat zij het onderling in het geheel niet eens waren over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren.¹⁴¹ De bedrijfsradenwet van Verschuur toonde overigens wel aan, dat de katholieken zich nog steeds intensief bezighielden met de verbetering van de sociale verhoudingen. Een belangrijke rol speelde in het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck de minister van Defensie, mr. L. N. Deckers, door Luns naderhand gezeten „omdat hij de eerste succesvolle pogingen heeft gedaan om de vloot weer op peil te brengen”.¹⁴² Deckers verdient hier bijzondere vermelding, niet omdat hier een parlementaire geschiedenis zou worden geschreven, maar omdat hij die zovele jaren de socialisten vrij fel had bestreden, de man is geworden die een politiek samengaan met de SDAP mogelijk heeft gemaakt.

Reeds in de eerste partijraadsvergadering die hij presideerde, had Aalberse duidelijk laten uitkomen, dat voor hem het befaamde moment van de uiterste noodzaak nog niet was gekomen. Letterlijk verklaarde hij: „Een ijzeren onvermijdelijke noodzaak in het belang van het land zou ons tot samenwerking met haar (sc. de SDAP) kunnen bewegen. Dr. Nolens rekende destijds met een geleidelijke omvorming dezer revolutionaire partij. Op dit ogenblik zien wij echter een terugbuigen voor revolutionaire kant.” Dus was er voor Aalberse geen reden om met de socialisten samen te werken.¹⁴³

Het was voor Aalberse buitengewoon moeilijk juist in het begin van de jaren dertig de vraag te moeten beantwoorden, of samenwerking met de SDAP mogelijk was. De antirevolutionairen en vooral de christelijk-historischen verhinderden een herstel van de coalitie, waarin overigens de katholieke jongeren niet meer geloofden. De economische crisis en de internationale spanningen dreven de katholieken naar een samenwerking met niet-confessionele partijen, maar het optreden van de socialisten, vooral wat betreft de persoon Deckers, maakten het de leiding van de RKSP bijna onmogelijk met de SDAP samen te werken. Onomwonden verklaarde Aalberse: „Onze positie is nu eenmaal niet zo krachtig, omdat wij bij herhaling worden gedrukt in de hoek van samenwerking met de SDAP. Deze omstandigheid plaatst ons nog immer voor een even pijnlijke als verantwoordelijke beslissing. Nog steeds niet is aan te nemen, dat deze arbeiderspartij innerlijk voldoende geëvolueerd is om er een politiek verbond mede aan te gaan.”¹⁴⁴ Deckers zal in 1932 ongetwijfeld achter de gedachtengang van zijn

vriend Aalberse hebben gestaan en zeker na de mitterij op *De Zeven Provinciën*, in februari 1933, had hij zeer weinig vertrouwen in de socialisten. Nauwelijks gekozen tot lid van de Tweede Kamer werd Deckers in 1918 door Nolens opgenomen in de commissie-Koolen, die werd ingesteld naar aanleiding van de geruchten, dat ook in Nederland een socialistische revolutie dreigde. In de eerste vergadering van die commissie, op 8 november 1918, hield Deckers een betoog waarin hij waarschuwde voor het gevaar, dat katholieke arbeiders in de gegeven omstandigheden niet ongenegen zouden zijn mee te lopen met de „socialistische opruiers”.¹⁴⁵ — Deckers heeft nooit nagelaten zijn antisocialistische gevoelens te demonstrenen. Hij veroordeelde het socialisme, dat — zoals hij zei — in elk geval een groot deel der mensheid „van de socialistische naastenliefde” uitsloot.¹⁴⁶ Hij verweet de socialisten in 1927 in de Kamer, dat zij zich zo graag als vredesapostelen voordeden, terwijl zij slechts de solidariteit kenden tussen leden van de eigen groep en dus anderen uitsloten. Als minister had Deckers het bij herhaling met de socialisten aan de stok, vooral nadat de regering in 1933 na de mitterij op *De Zeven Provinciën* op zijn voorstel de uitgaven van de Arbeiderspers in de kazernes en op de marineschepen, alsmede het lidmaatschap van socialistische organisaties aan militairen had verboden.¹⁴⁷ Met name Albarda liet niet na het de minister van Defensie moeilijk te maken. Ongekend fel was hij toen Colijn in mei 1933 zijn tweede kabinet aan de Kamer presenteerde. Naast J. R. H. van Schaik en Verschuur (tot 17 april 1934)¹⁴⁸ had Deckers als derde katholiek een portefeuille toegewezen gekregen, en opnieuw die van Defensie. Albarda vroeg Colijn, hoe deze had kunnen verklaren „het toespitsen van politieke en geestelijke tegenstellingen ter wille van de noodzakelijke eendracht te willen vermijden”, terwijl hij een man „bezeten door een ware vervolgingskoorts”, de man die een ware „ketterjacht” voerde tegen de moderne arbeidersbeweging, tot minister van Defensie had gekozen.

Albarda heeft van Deckers kennelijk weinig begrepen. Deze was (en is) te irenisch om van een vervolgingskoorts bezeten te zijn. Wegens het in die jaren nog revolutionaire karakter van het socialisme voelde hij zich verplicht in de voetsporen van Nolens en Aalberse te treden. Hij wenste zich te houden aan de reeds meermalen uitgestippelde beleidslijn van de RK Staatspartij tegenover de SDAP. Dat dit tot de consequentie zou voeren, dat juist hij politieke samenwerking tussen katholieken en socialisten mogelijk zou maken, heeft hij niet vermoed. Toen echter het moment van de uiterste noodzaak aangebroken was, heeft hij niet gearzeld de stap te zetten die ook Nolens in de omstandigheden zou hebben gezet.

Er zou echter nog heel veel moeten gebeuren voordat de grote politieke ommekeer, zo beslissend voor de verdere ontwikkeling van de katholieke partij in Nederland, zou plaatsvinden. Drie katholieke ministers namen deel aan het tweede kabinet-Colijn (1933), naast o.m. twee

vrijzinnig-democraten en één liberaal. Van een christelijke coalitie was geen sprake meer. Colijn diende zijn kabinet als een crisiskabinet aan. In juli 1935 zei de RKSP-fractie haar vertrouwen in het kabinet op, zodat de drie katholieke ministers hun ontslag indienden.¹⁴⁹ Een poging van Aalberse om een parlementair kabinet op zo breed mogelijke basis te vormen mislukte omdat de antirevolutionairen weinig bereidheid toonden met de katholieke fractieleider, die de val van Colijn had veroorzaakt, mee te werken. Voor het eerst overlegde Aalberse nu met de voorzitter van de socialistische Kamerfractie, Albarda, over de medewerking van de SDAP aan een te vormen kabinet.¹⁵⁰ De RKSP en de SDAP bezetten 50 zetels in de Tweede Kamer en Aalberse vond De Geer niet bereid als „*fâcheux troisième*” op te treden, zodat hij de koningin verzocht van zijn opdracht te worden ontheven. De Geer weigerde een opdracht als formateur te aanvaarden, zodat koningin Wilhelmina Colijn verzocht een extraparlamenteair kabinet te vormen. Colijn heeft over de formatie niet alleen uitvoerig met Aalberse gesproken, maar ook met Goseling, enerzijds als voorzitter van de RK Staatspartij, anderzijds als mogelijke kandidaat voor de portefeuille van Justitie of Defensie. Op 30 juli 1935 deelde Colijn mee, dat hij de opdracht tot het formeren van een kabinet had aanvaard en dat zijn ploeg zou bestaan uit dezelfde ministers als voorheen, met dien verstande dat bijv. Deckers minister van Landbouw en Visserij in plaats van Defensie zou worden.

Dat de drie katholieke ministers hun plaats in het kabinet weer innamen, werd hun van verschillende zijden zeer kwalijk genomen. Na gesprekken met Deckers en Gelissen (beiden nog in leven)¹⁵¹ en het lezen van o.m. de dagboekantekeningen van Aalberse, moet worden geconstateerd, dat er tussen de betrokkenen een ernstig misverstand heeft bestaan. Volgens Aalberse zou hij tijdens het onderhoud dat hij op 29 juli met de drie betrokken ministers had, hun toestemming hebben gegeven weer een ministersportefeuille te aanvaarden, *mits aan bepaalde voorwaarden voldaan was*; o.a. zou Van Schaik Sociale Zaken, en Goseling Justitie moeten gaan beheren. Aalberse heeft dit ook aan Goseling meegedeeld en het partijbestuur onderschreef de voorwaarden van Aalberse. De ministers waren daarentegen van mening, dat Aalberse hun *onvoorwaardelijk* had toegestaan om deel te nemen aan een nieuw kabinet-Colijn, omdat de ernstige crisis een snelle vorming van een regering noodzakelijk maakte.

In ieder geval dreigde er een crisis binnen de RK Staatspartij. Aalberse dacht er over als voorzitter van de Katholieke Kamerfractie af te treden. Op de landdag van de RKSP, op 2 februari 1936, waren de drie katholieke ministers wel aanwezig, maar Goseling verzuimde opzettelijk de gebruikelijke welkomstwoorden uit te spreken. In april 1936 kwam pas de verzoening tussen de fractie en de drie ministers tot stand, hetgeen op 23 mei 1936 door Aalberse in een „verklaring” aan het partijbestuur werd meegedeeld. Juist in die dagen overleed Ruijs de Beerenbrouck,

die in mei 1933 van Van Schaik het Kamerpresidium had overgenomen. Tot nieuwe Kamervoorzitter werd Aalberse benoemd en men besloot het officiële communiqué waarin de verzoening bekend zou worden gemaakt, niet te publiceren.¹⁵²

In de jaren 1933-1936 deed zich in de RK Staatspartij nog een belangrijke ontwikkeling voor. Sinds de beginselverklaring van 1896 (steunend op de „Proeve van een Program” van 1883) was er nooit meer een duidelijk staatkundig program van de partij ontworpen. In feite kende men slechts de actieprogramma's, die bij gelegenheid van verkiezingen met medewerking van de Kamerfractie werden samengesteld en waarin weleens beginselen werden opgenomen. Aan De Langen Wendels was, zoals wij reeds zagen, in 1923 gevraagd een aangepast beginselprogram te ontwerpen, maar zijn pogingen daartoe waren mislukt, zoals Goseling in de vergadering van de partijraad op 29 februari 1936 meedeelde.¹⁵³ In 1932 bleek steeds meer de behoefte te worden gevoeld aan een duidelijk algemeen staatkundig program (een beginselprogram) met een duurzaam karakter.¹⁵⁴ Daarom besloot het bestuur van de RK Staatspartij een commissie te belasten met de samenstelling van een dergelijk program.¹⁵⁵ De commissie werd op 14 oktober 1933 geïnstalleerd door de voorzitter van de partij, Goseling, die overigens zelf daarvan deel uitmaakte. De commissie stond onder leiding van Aalberse, die — zoals hij zelf op die dag vertelde — reeds in 1904 bij de samenstelling van de statuten voor de Bond van RK Kiesverenigingen een amendement had ingediend om het onderscheid tussen een algemeen staatkundig beginselprogram naast een kort program van actie statutair vast te leggen.¹⁵⁶

De commissie-Aalberse kwam na de installatie driemaal voltallig bijeen. In subcommissies werden de stukken voor die bijeenkomsten voorbereid.¹⁵⁷ Over het voorstel van het bestuurslid J. Elsen, burgemeester van Naaldwijk, om het woord „Rooms” in de naam van de partij te laten vervallen¹⁵⁸ is in de commissie niet gesproken. Op 12 juni 1935 werd het ontwerp-*Algemeen Staatkundig Program* gepubliceerd en op 29 november werd het voorzien van een uitvoerige toelichting. De partijraad aanvaardde na enige amendering en aanvulling op 29 februari 1936 zonder hoofdelijke stemming het Algemeen Staatkundig Program.¹⁵⁹ Het program omvatte dus beginselen die bepalend zouden zijn voor het staatkundig beleid van de katholieke partij. „De RK Staatspartij”, zo luidde het in de aanhef van het program, „wil zijn en blijven de zuivere staatkundige vereniging der Katholieke Nederlanders. Zij stelt zich ten doel het algemeen welzijn van het Nederlandse volk te bevorderen door in wetgeving en bestuur haar beginselen tot gelding te brengen.” Deze beginselen werden vastgelegd in twaalf punten en gaven de toentertijd aanvaarde opvattingen van vele katholieken weer over de staat, zijn doel en zijn taak, over het organische karakter van de maatschappij, over de verhoudingen tussen staat en individu, staat en gezin, staat en

verschillende gemeenschappen, tussen staten onderling en tenslotte over de verhouding tussen staat en kerk.

Het besluit van de partijraad op 29 februari 1936 om het Algemeen Staatkundig Program te aanvaarden was een belangrijke historische gebeurtenis, omdat het een afronding betekende van een ontwikkeling in het katholieke staatkundig denken in Nederland, dat begon met de „Proeve van een Program” van Schaepman. De katholieken hadden nu algemene richtlijnen voor hun staatkundige werkzaamheid.

In 1937 bezorgden de verkiezingen de drie rechtse partijen grote winst. De RKSP bezette 31 zetels (in 1933: 28) en de ARP 17, tegen 14 in 1933. De CHU verloor echter twee zetels. Nog éénmaal werd aangedrongen op de vorming van een coalitieregering, maar Colijn, die liever een kabinet op brede basis nastreefde, wist de christelijke partijen er toe te brengen in te stemmen met een compromis. De antirevolutionairen kregen drie portefeuilles toegewezen, de christelijk-historischen twee en de katholieken vier portefeuilles. Twee partijlozen kregen resp. de portefeuille van Buitenlandse Zaken (Patijn) en die van Waterstaat (Van Buuren). Goseling werd minister van Justitie, Steenberghe minister van Economische Zaken, Romme minister van Sociale Zaken en Welter minister van Koloniën.¹⁶⁰ Officieel sprak men van een coalitieregering, maar de aanwezigheid van twee partijlozen gaf het kabinet toch een bredere basis.

Met ingang van 10 november 1937 werd Aalberse benoemd tot lid van de Raad van State. Hij verliet dus definitief de Tweede Kamer. Van Schaik werd tot Kamervoorzitter gekozen. Deckers volgde Van Schaik op als fractievoorzitter. Heftige discussies ontstonden toen de vraag aan de orde kwam, wie Goseling als partijvoorzitter moest opvolgen. Het bestuur wilde op de kandidatenlijst F. Teulings (toen partijsecretaris) als nr. 1 plaatsen, en Verschuur als nr. 2. In de partijraadsvergadering van 18 december kwam er van verschillende zijden heftig verzet tegen dit bestuursbesluit. De vergadering moest zelfs worden geschorst. Enerzijds gaf het ontactisch optreden van waarnemend voorzitter J. Houben daartoe aanleiding, anderzijds bleek dat velen het beu waren steeds maar gedwongen te worden bestuursbesluiten zonder meer te aanvaarden. De partijraad kon niet tot een besluit komen. In het bestuur dreigden toen moeilijkheden, omdat men kritiek had op Houben en omdat Teulings meende door zijn medebestuurleden in de steek gelaten te zijn, vooral nadat het bestuur had besloten Verschuur toch als eerste kandidaat aan te wijzen. Uiteindelijk werd Verschuur gekozen.¹⁶¹

Met zijn vierde kabinet had Colijn niet veel succes. Goseling kon zich na de beruchte zaak-Oss slechts met moeite handhaven.¹⁶² Colijn had ook met andere ministers moeilijkheden. De Wilde stelde vrij onverwacht op 19 mei 1939 zijn portefeuille ter beschikking. Colijn kwam met Romme in botsing, omdat hij meende dat zijn minister van Sociale Zaken

de katholieken op sociaal gebied te veel invloed gaf en omdat hij het met Romme niet eens was over diens benadering van het probleem van de jeugdwerkloosheid. Op 29 juni 1939, dus kort voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, stelden de ministers hun portefeuilles ter beschikking. Tot verbazing van velen werd Koolen belast met de vorming van een nieuwe regering. Als vriend van Colijn en als representant van de rechtervleugel van de RK Staatspartij had hij weinig kans op succes. Opnieuw kreeg vervolgens Colijn de opdracht een regering te vormen. De katholieken en de vrijzinnig-democraten weigerden portefeuilles te aanvaarden. Colijn beging toen de grootste politieke blunder van zijn leven. Hij vormde een kabinet zonder katholieken.¹⁶³

Op 25 juli 1939 presenteerde de zeventigjarige Colijn zijn vijfde kabinet aan de Kamer. Nog diezelfde dag werd in de Tweede Kamer met 55 tegen 27 stemmen een motie-Deckers aangenomen, waarin het optreden van de nieuwe regering werd afgekeurd. Volgens Deckers was er een kabinet gevormd voordat andere en betere oplossingen waren beproefd. Tot de voorstemmers behoorden de sociaal-democraten, hetgeen de NSB-er Rost van Tonningen deed verklaren, dat de heer Albarda, „handlanger” van de rooms-katholieken, zich verlaagd had „tot de rol van een dienstknecht van het politiek katholicisme”.¹⁶⁴

Voor Deckers was nu het moment van de uiterste noodzaak gekomen. Vooraf moet nog worden opgemerkt, dat het socialisme in de SDAP sterk van karakter was veranderd, enerzijds omdat de Nederlandse socialisten geschokt waren door het optreden van Hitler tegen hun geestverwanten in Duitsland, anderzijds omdat zij geïnspireerd waren door het zgn. plan-socialisme van de Belg Hendrik de Man. Aanvankelijk was De Man marxist, maar na de Eerste Wereldoorlog toonde hij zich voorstander van het ethische socialisme. In 1934 publiceerde hij zijn „Plan van de Arbeid”, waardoor het socialisme in West-Europa geleidelijk aan van oriëntering veranderde. Reeds een jaar later verscheen van de hand van een commissie uit NVV en SDAP een rapport, eveneens getiteld „Het Plan van de Arbeid”. Ofschoon de gevolgen van deze publikatie voor de omschakeling van de SDAP eerst na de Tweede Oorlog volledig merkbaar werden, deed het Plan van de Arbeid bij de publikatie ervan velen inzien, dat de socialisten niet meer werkelijk marxistisch dachten en dat zij meer parlementair wilden optreden dan voorheen. Door de aanvaarding van het Plan van de Arbeid werd de houding van de socialisten — o.a. tegenover de monarchie en tegenover verschillende politieke, economische en sociale problemen — zozeer gematigd, dat het met name voor de katholieken gemakkelijker werd aan samenwerking met hen te denken.¹⁶⁵ Aalberse had, zoals wij zagen, in 1935 een samengaan met de SDAP in de regering al niet zonder meer uitgesloten. Nu, na de motie-Deckers, was er nog nauwelijks een motief aan te voeren waarom de katholieken zouden weigeren met socialisten in één regering te zitten.

Nadat Colijn het ontslag van zijn twee dagen oude kabinet aan de

koningin had aangeboden, kreeg De Geer de opdracht een nieuwe regering te vormen. Tegen de wens van de partijleiding in maakte één antirevolutionair, nl. Gerbrandy, deel uit van de nieuwe regering. De overige ministers waren christelijk-historischen, katholieken, socialisten (Albarda en Van der Tempel), vrijzinnig-democraten en politiek-kleurlozen. Een kabinet dus op een brede basis, terecht een noodd kabinet genoemd, omdat vooral internationaal de spanningen toen reeds zo groot waren, dat van een noodsituatie kon worden gesproken en derhalve een snelle vorming van een regering vereist was. Deckers, overigens in voortdurend overleg met Aalberse, sprak zijn vertrouwen in de nieuwe regering uit; aan Nolens' voorwaarden, zoals hij die — zoals we in hoofdstuk 6 zagen — op 17 maart 1926 in de Tweede Kamer had omschreven, was voldaan.¹⁶⁶

De leiding van de RK Staatspartij heeft in de jaren dertig over het algemeen achter het beleid van de Katholieke Kamerfractie gestaan. Verschuur was als partijvoorzitter een integer persoon, maar stond in de schaduw van zijn twee voorgangers, Ruijs de Beerenbrouck en Goseling. Tegenover Aalberse had hij eens verklaard: „Weliswaar meen ik het met mijn evenmens goed, maar de uiterlijke vorm is wel eens wat stekelig en ongeduldig.”¹⁶⁷ Geheel onjuist beoordeelde Verschuur zichzelf niet, maar toch leeft hij in de herinnering van hen die hem hebben gekend, voort als een beminnelijk mens en als een voorzitter die in zijn partij geloofde.

Op voorstel van Aalberse had de RK Staatspartij in 1936 weliswaar nog eens haar beginselen vastgelegd, maar in de gelederen van de katholieke partij openbaarde zich een zekere matheid, veroorzaakt door allerlei problemen, waardoor zuivere partijkwesties op de achtergrond geraakten.

Toen in 1940 de Duitse inval aan alle politieke activiteiten van de RKSP feitelijk een einde maakte, leek het dan ook alsof het met de RK Staatspartij afgelopen was. Weliswaar poogde het partijbestuur nog contacten met kringbesturen en afdelingsbesturen te onderhouden, maar ook daaraan kwam een einde toen op 5 juli 1941 de RKSP (tegelijk met de andere belangrijke partijen) officieel door Seyss-Inquart werd opgeheven.¹⁶⁸ Aanvankelijk leek het er op, dat de leiding van de RKSP geen enkele politieke activiteit tijdens de bezetting voor mogelijk hield. Zelfs mislukte een eerste poging van W. Drees om de leiders van de „democratische partijen” tot een gezamenlijke verklaring over te halen. Maar in juni 1940 kwamen toch de voorzitters van de zes grotere democratische partijen bijeen in een Politiek Convent. Volgens prof. dr. L. de Jong verwachtte Deckers niets, Verschuur daarentegen wel iets van de bijeenkomsten van dit convent.¹⁶⁹

De RK Staatspartij is in feite de oorlog te boven gekomen, zij het dan dat zij in december 1945 omgevormd werd tot de *Katholieke Volkspartij* zoals wij die thans nog kennen. Velen van de oude garde waren echter

vanwege hun overtuiging door de Duitsers in concentratiekampen ondergebracht. Deckers en Gelissen konden spoedig naar huis terugkeren, maar Verschuur, Goseling, Zomerdijk en vele anderen stierven in de concentratiekampen waarheen zij door de bezetters waren gevoerd. Intussen hebben vooral katholieke jongeren in het verzet meegewerkt aan de bevrijding van ons land, en aan de opbouw van een nieuw democratisch Nederland, dat na de bevrijding zou herrijzen.

De oorlog van 1940-1945 heeft in veel opzichten de oude maatschappelijke structuur doorbroken. Zij is meer geweest dan een hinderlijke onderbreking van de maatschappelijke ontwikkeling waarin men vóór 1940 geloofde. Het oude werd afgesloten. Een nieuwe tijd brak in mei 1945 aan. De katholieke politieke leiders hadden wel blind geweest moeten zijn als zij niet hadden begrepen, dat het staatkundig beleid van de katholieken nooit meer in de oude stijl kon worden voortgezet. Hoe zij zich tegenover de nieuwe maatschappelijke en politieke problemen opstelden, zal, naar wij hopen, nog nader worden beschreven.

Noten

Afkortingen

In de noten zijn de volgende afkortingen gebruikt:

- ARS = Archief Rooms-Katholieke Staatspartij (in het KDC).
KDC = Katholiek Documentatiecentrum in Nijmegen.
NA = Nolens' Archief, dat zich in het KDC bevindt.
NKC = Notulen Katholieke Kamerclub (Tweede Kamer). De notulen van de Kamerclub vanaf december 1891 tot 7 februari 1939, bijgehouden in 17 cahiers (door mij aangeduid met Romeinse cijfers), bevinden zich in het Archief van de RK Staatspartij, doss. nrs. 123-139. (Er moeten 18 cahiers geweest zijn, want de notulen van 13 oktober 1932 tot 31 mei 1933 ontbreken).
NPB = Notulen Partijbestuur RK Staatspartij (in ARS).
NPR = Notulen Partijraad RK Staatspartij (in ARS).

¹ J. P. Gribling: „P. J. M. Aalberse, 1871-1948” (Utrecht, 1961), pag. 446-447.

² J. A. Bornewasser: „De katholieke partijvorming tot de Eerste Wereldoorlog”, in: L. W. G. Scholten e.a.: „De confessionelen, ontstaan en ontwikkeling van hun politieke partijen” (Utrecht, 1968), pag. 23.

Over het ontbreken van wetenschappelijke studies over RKSP en KVP zie A. A. de Jonge: „Geschiedschrijving over de Nederlandse politieke partijen”, in: Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden, 91 (1976), 1, pag. 94 e.v.

³ J. P. Gribling, a.w., pag. 206, en P. J. M. Aalberse: „De Antithese of de strijd tussen twee wereldbeschouwingen” (Leiden, 1907), pag. 51.

Schaepman heeft wel aangevoeld, dat de naam „katholieke partij” tegenspraak zou kunnen oproepen, maar hij stelde uitdrukkelijk, dat deze naam juist was. „Een katholieke partij”, zo schrijft hij, „is niets anders dan een vrije vereniging van katholieke Nederlanders, die uitdrukking geeft aan hun politieke persoonlijkheid” — H. J. A. M. Schaepman: „Een Katholieke Partij — Proeve van een Program” (Utrecht, 1883), pag. 18.

Over de verbinding tussen de katholieke geloofsovertuiging en een politiek „oriëntatieschema”, zie o.m.: J. A. Bornewasser, a.w., pag. 37-38, en J. A. Veraart: „De reorganisatie tot RK Staatspartij” (Helmond, 1927), pag. 7-21.

⁴ Volgens velen spreekt men van verzuiling zodra groepen van mensen, behorend tot eenzelfde levensbeschouwelijke denkrichting, zich verenigen. Zo zegt J. M. G. Thurlings in zijn boek „De wankele zuil” (Nijmegen, 1971): „In de eerste plaats kan worden gezegd, dat wij bij verzuiling blijkbaar te doen hebben met groepsverbanden, in het bijzonder organisaties waarbij de gemeenschappelijkheid van levensbeschouwing als kristallisatiepunt, als bindingscriterium heeft gefungeerd” (pag. 7). Ik acht deze „impressionistische benadering” van de term verzuiling niet volledig, zelfs niet als men rekening houdt met de andere kenmerken die Thurlings op pag. 7-12 mede in zijn beschouwing betreft. Het woord verzuiling heeft veel meer een negatieve inhoud, terwijl „zuilvorming” een positievere betekenis heeft. De beide woorden zijn dus beslist niet „als stijlistische varianten” te beschouwen, zoals Thurlings op pag. 3 van zijn boek suggereert.

M.i. is pas van verzuiling sprake als men zich verenigt om zich van anderen af te zonderen. Als men zich echter aaneen sluit om als mensen met dezelfde levensbeschouwing op eigen wijze, als een gezond orgaan, als „een politieke persoonlijkheid” (Schaepman), mee te bouwen aan het welzijn van de maatschappij, is er sprake van zuilvorming. Meestal treedt verzuiling op na zuilvorming, en grondleggers van „zuilen” hebben over het algemeen geen verzuiling beoogd. Zij stichtten niet een organisatie tegen iets, maar vóór iets, m.a.w. om iets te bereiken.

⁵ H. J. A. M. Schaepman, a.w., art. XVII, pag. 36.

⁶ H. van der Werf: „Frans Andriessen — profiel van een politicus” (Baarn, 1974), pag. 50.

⁷ W. H. Nolens in De Venloosche Courant, 10 oktober 1896.

⁸ W. H. Nolens: „De leer van den H. Thomas van Aquino over het recht” (Utrecht, 1890), passim, en id.: „Natuurrecht en Sociale Politiek” (’s-Hertogenbosch, 1905), passim.

⁹ Handelingen Tweede Kamer, 1902-1903, pag. 342.

¹⁰ H. van der Werf, a.w., pag. 7. Cfr. ook pag. 93.

¹¹ Id., pag. 84.

¹² P. H. J. Steenhoff: „Erfoegd — bijdrage tot de geschiedenis der Katholieke Staatspartij; haar stichting en voltooiing” (’s-Gravenhage, 1939), pag. 7. Cfr. J. Witlox: „De staatkundige emancipatie van Nederlands katholieken, 1848-1870” (Bussum, 1969), pag. 305-307.

- 13 J. Witlox: „De Katholieke Staatspartij”, deel II ('s-Hertogenbosch, 1927), pag. 171 e.v.; J. A. Bornewasser, a.w., pag. 26-28. De dissertatie van G. A. M. Beekelaar: „Rond grondwetsherziening en herstel der hiërarchie” (Hilversum, 1964) handelt over „het wel en wee van dit comité” (pag. 11). Witlox beschouwde „De Katholieke Maatschappij” van J. G. Le Sage ten Broek als een eerste, mislukte poging om te komen tot een politieke „associatie” van de katholieken (J. Witlox, „De Katholieke Staatspartij”, deel I ('s-Hertogenbosch, 1919), pag. 87-113), maar deze maatschappij, die slechts enkele jaren heeft bestaan, had als doel de verspreiding van goede literatuur en de samenwerking van Noord- en Zuid-Nederland (cfr. G. A. M. Beekelaar, a.w., pag. 39).
- 14 J. Witlox: „De staatkundige emancipatie van Nederlandse katholieken”, pag. 35 e.v. Hoofdstuk X handelt geheel over de steeds groter wordende kloof tussen katholieken en liberalen. Opgemerkt zij nog, dat Schaepman het altijd als een voorrecht heeft beschouwd in de Utrechtse kathedraal het bisschoppelijk mandement te hebben mogen voorlezen (ib., pag. 355).
- 15 J. Witlox: „Varia Historica” ('s-Hertogenbosch, 1936), pag. 216.
- 16 Ib., pag. 188 en pag. 217.
- 17 J. A. Bornewasser, a.w., pag. 30-32. In 1882 bracht Schaepman in Friesland zeven kiesverenigingen in „Het Katholieke Bond” bijeen (W. R. Casparie e.a.: „Hoe wij groeiden — Gedenkboek 1882-1932” (Sneek, 1932), o.a. pag. 62 e.v.).
- 18 Jos van Wely: „Schaepman” (Bussum, 1954), pag. 221. Van Van Wely verscheen in 1964 in de serie „Kopstukken uit de twintigste eeuw” (uitgegeven door Kruseman in Den Haag) een populair geschreven boekje, eveneens onder de titel „Schaepman”.
- 19 „Verhandlungen der XXVI. Generalversammlung der Katholiken Deutschlands in Aachen: 8, 9, 10 und 11 September” (Aken, 1879), pag. 115-120 en 170-172, en Jul. Persijn: „Dr. Schaepman”, deel II (Utrecht, 1916), pag. 715.
- 20 A. Kellenaers in „De Vrijheid, Algemeen Nederlandsch Weekblad”, 6e jrg., 10 november 1926, en Venloosch Weekblad, 26 september 1896. Cfr. ook N. Cramer: „Wandelingen door de Handelingen” (Den Haag, z.j.), pag. 25 e.v.
- 21 J. Persijn: „Dr. Schaepman”, deel III (Utrecht, 1927), pag. 7-10.
- 22 Jos van Wely, a.w., pag. 244-246.
- 23 J. Witlox: „Varia Historica”, pag. 217, en W. R. Casparie e.a.: „Hoe wij groeiden”, pag. 63-65.
- 24 P. J. Oud: „Honderd Jaren, 1840-1940 — een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland” (Assen, 1954), pag. 138-140.
- 25 J. Witlox: „Schaepman als staatsman”, deel II, pag. 141-142. H. J. A. M. Schaepman: „Een Katholieke Partij — Proeve van een Program”, pag. 1-6 en 95-98. Schaepman beschouwde de verkiezing van Van Berckel als een grote triomf voor de katholieken. Aan F. Belpaire schreef hij: „Men moet Hollander en Katholiek zijn om te begrijpen, welke de betekenis is van een katholiek in Delft”. De triomf was van historische betekenis, omdat zij behaald was met de hulp van de calvinisten: de geuzen van Marnix en Datheen (J. Witlox: „Schaepman als staatsman”, deel I, pag. 269).
- 26 In de inleiding op zijn „Proeve van een Program” verklaarde Schaepman, dat de katholieke partij géén kerkelijke partij mocht zijn. De zes beginselen van een katholieke partij staan vermeld op pag. 28 van Schaepmans brochure.
- 27 Artikel 177 bepaalde in feite, dat de werkzaamheden van missie en zending zonder toestemming van de gouverneur-generaal waren verboden. Nolens zou net zoveel gevoeld hebben voor een wijziging van dat artikel ten voordele van de katholieke missie, omdat hij bang zou zijn geweest de christelijk-historischen, die tegen wijziging waren, nog meer van zijn partij te vreemden. Op die wijze zou hij hebben gehoopt de coalitie, verbroken in de befaamde nacht van Kersten (10/11 november 1925), te kunnen herstellen. Mij lijkt deze opvatting niet juist, omdat Nolens na 1925 nauwelijks meer in de coalitie geloofde. In de jaren twintig zou nooit een meerderheid zijn gevonden die een eventuele wijziging van artikel 177 zou hebben goedgekeurd, en Nolens voelde er over het algemeen weinig voor zich in te zetten voor een niet-haalbare zaak. Cfr. P. J. Oud: „Het Jongste Verleden — Parlementaire Geschiedenis van Nederland, 1918-1940”, deel III (Assen, 1949), pag. 339-342.
- 28 H. J. A. M. Schaepman: „Proeve van een Program”, pag. 34 en 62-67.
- 29 J. P. Gribling: „Katholieke sociale actie in Europa en in Nederland” (II), in *Politiek perspectief* 4 (1975) 6, pag. 18.
- 30 NKC I, december 1891 (van de eerste notulen ontbreekt een nauwkeuriger datering), ARS 123.
- 31 J. H. Witlox: „Schaepman als staatsman”, deel II (Amsterdam, 1960), pag. 456. Haffmans was tot dan toe ondanks de politieke meningsverschillen met Schaepman bevriend gebleven. (NKC I, december 1891; ARS 123).
- 32 J. H. Witlox, a.w., pag. 456-458; NKC I, 18 mei 1892, ARS 123.
- 33 P. H. J. Steenhoff, a.w., pag. 111-113.
- 34 NKC I, 26 juni 1894; ARS 123. In die vergadering werd Haffmans, die sinds het vertrek van Ruys van Beerenbroeck (NKC I, 30 november 1893) waarnemend voorzitter was, definitief tot voorzitter gekozen.
- 35 NKC I, 20 september 1894; ARS 123.
- 36 NKC I, 20 mei 1896; ARS 123.

- ³⁷ NKC II, 16 september 1896 en 30 september 1896; ARS 123.
- ³⁸ Schaepman aan Nolens, 10 oktober 1896; NA 673.
- ³⁹ NKC I, 20 oktober 1896; cfr. ook 18 november 1896; ARS 123. Op 18 november werd besloten het program te zenden aan de katholieke Eerste-Kamerleden en aan de pers. Zo verscheen het program in de dagbladen van 22 en 23 november 1896 met een inleidende verklaring van Schaepman. De tekst vindt men in zijn geheel in J. H. Witlox: „Schaepman als staatsman”, deel III, pag. 63-65.
- ⁴⁰ NKC II, 17 februari 1897; ARS 124.
- ⁴¹ NKC II, 25 februari 1897; ARS 124.
- ⁴² NKC II, 4 maart 1897 en 7 april 1897; ARS 124.
- ⁴³ J. Witlox, a.w., pag. 94-103. Cfr. ook NKC II, 4 mei 1897, ARS 124.
- ⁴⁴ Schaepman aan Nolens, 15 september 1901; NA 673 en NKC II, 17 september 1901, ARS 124.
- ⁴⁵ NKC II, 11 december 1900; ARS 124. Vermeulen, die overigens op 12 maart 1901 liet weten dat hij het program wel aanvaardde, kwam na de verkiezingen van 1901 niet meer in de Kamer terug.
- ⁴⁶ NA 232. Cfr. ook J. P. Gribling: „Katholieke sociale actie in Europa en Nederland” (II), in *Politiek perspectief* 4 (1975) 6, pag. 28 en 34-35.
- ⁴⁷ NKC II, 20 december 1900. Cfr. ook 12 maart 1901 en 14 maart 1901, ARS 124.
- ⁴⁸ NKC II, 26 februari 1902; ARS 124. Cfr. J. Witlox, a.w., pag. 308.
- ⁴⁹ NKC II, 10 juni 1902; ARS 124. Op deze bijeenkomst dreigden moeilijkheden met W. Passtoors en de Tilburgse afgevaardigde A. H. A. Arts. Schaepman, overigens geen vriend van Passtoors, wist een breuk te voorkomen. Cfr. ook NKC II, 2 september 1902; ARS 124.
- ⁵⁰ P. Verschave: „La Hollande Politique”, pag. 38. Op dezelfde pagina zegt Verschave, dat het de grote verdienste van Schaepman is geweest de katholieke arbeiders er van te hebben weerhouden „de cliëntele van de socialistische meners” te vormen. J. Brinkhuis heeft rondom de eeuwwisseling gepoogd in Twente een katholieke democratische partij te stichten. Toen hem dit niet lukte, nam hij het besluit zijn aanhang aan te moedigen in Enschede de kandidatuur van de socialist H. van Kol te steunen. Daarvoor liet hij uit België zelfs de bekende priester A. Daens komen. Ten gevolge van de actie van Brinkhuis verloor Aalberse de verkiezingen in Enschede in 1901. Cfr. J. P. Gribling: „P. J. M. Aalberse, 1871-1948”, pag. 188.
- ⁵¹ J. P. Gribling, a.w., pag. 190-193.
- ⁵² NKC IV, 11 maart 1908; ARS 126.
- ⁵³ J. P. Gribling, a.w., pag. 191.
- ⁵⁴ Brief van Schaepman aan Nolens, 22 september 1896; NA 673.
- ⁵⁵ Persoonlijke aantekeningen van Nolens in 1901; NA 16.
- ⁵⁶ ARS 6. De feestvergadering vond plaats in mei 1930, hoewel 15 oktober 1904 als oprichtingsdatum van de bond werd beschouwd. Zie verder D. A. P. N. Koolen: „De Politieke Organisatie der Katholieken”, in: J. A. Loeff e.a.: „Het Katholiek Nederland, 1813-1913”, deel II (Nijmegen, 1913), pag. 287-288.
- ⁵⁷ D. Koolen, a.w., pag. 287.
- ⁵⁸ P. H. J. Steenhoff, a.w., pag. 43.
- ⁵⁹ J. A. Bornewasser, a.w., pag. 35-36. In feite was de bond veel meer een verkiezingsinstituut, zodat Aalberse zich in de vergadering van 15 oktober 1904 niet al te enthousiast toonde over de oprichting van de bond, terwijl hij voorstelde dat de bond zich vooral met voorlichting van de kiezers zou bezighouden. (J. P. Gribling: „P. J. M. Aalberse”, pag. 206-207).
- ⁶⁰ Ruijs de Beerenbrouck aan Nolens, 16 juni 1905; NA 662.
- ⁶¹ Cfr. L. J. Rogier: „In vrijheid herboren”, pag. 451 en 460. Nolens sprak over de leerplichtwet op 6 maart 1900. Zie over zijn rede: J. Witlox, a.w., pag. 195 e.v. en 231-232; en Jos van Weij, a.w., pag. 568.
- ⁶² Cfr. L. N. Deckers: „Dr. Nolens in het Parlement”, in P. J. M. Aalberse: „Dr. Nolens”, pag. 42-45.
- ⁶³ C. K. Elout: „Figuren en Momenten uit de politiek van Koningin Wilhelmina's tijd” (uitg. Algemeen Handelsblad, 1938), pag. 119.
- ⁶⁴ M. W. F. Treub: „De komende stembusrijd” (Haarlem, 1905), pag. 11.
- ⁶⁵ J. P. Gribling, a.w., pag. 206. Als men de uitlatingen die hier besproken zijn, aandachtig leest, kan men de veel gehoorde stelling dat de katholieken na hun eerste successen in de schoolstrijd uitsluitend om defensieve redenen tot partijvorming kwamen, nl. om zich tegen het opkomend socialisme te kunnen afzetten, niet handhaven.
- ⁶⁶ De Telegraaf, 26 april 1927, en Piet Kasteel in De Tijd-Maasbode, 8 oktober 1960. Cfr. ook Jan Rogier: „Een ernstig woord aan mijn rooms-katholieke medeburgers” (Hilversum, 1967), pag. 34.
- ⁶⁷ De naam RK Staatspartij werd in 1918 officieel al gebruikt. Cfr. P. Steenhoff, a.w., pag. 46-47.
- ⁶⁸ De rede is opgenomen in het Jaarverslag 1918 van de Algemene Bond, pag. 20 e.v., en later als brochure uitgegeven onder de titel: „De Katholieke Partij en haar Program”, door W. H. Nolens (s-Gravenhage, 1918).

⁶⁹ L. J. Rogier: „De Katholieke Kerk sinds 1795“, in: A. G. Weiler e.a.: „Geschiedenis van de Kerk in Nederland“ (Utrecht, 1962), pag. 331.

⁷⁰ L. J. Rogier en N. de Rooy: „In vrijheid herboren“, pag. 635-636.

⁷¹ J. P. Gribling, a.w., pag. 341-344 en pag. 525.

⁷² Notulen van die vergadering; ARS 1.

⁷³ De bewering van een verslaggever in een KRO-uitzending op 23 december 1975 naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van de KRO, dat de katholieken het stakingsrecht verwierpen, is dus onjuist. Reeds rond de eeuwwisseling werd door velen het stakingsrecht erkend. Cfr. o.m. J. P. Gribling, a.w., pag. 49-50, en G. Brom: „Alfons Ariëns“ (Utrecht, 1930?), pag. 36 e.v.

⁷⁴ Cfr. Notulen algemene bondsvergadering RKSP, 28 mei 1921; ARS 1. Cfr. ook W. G. J. M. Tomassen: „Het RK Bedrijfsradenstelsel (1919-1922)“ (Leiden, 1974), passim.

⁷⁵ Na 1921 waren in het parlement vertegenwoordigd: de Vrijheidsbond, de vrijzinnig-democraten en de liberale partij.

⁷⁶ Notulen algemene bondsvergadering, 13 mei 1922; ARS 1.

⁷⁷ J. P. Gribling, a.w., pag. 436-439. Men beweert vaak, dat Nolens „de man van de uiterste noodzaak“ was. Jan Rogier, die deze stelling reeds in 1960 in het Katholiek Staatkundig Maandschrift (pag. 239) had bestreden, schreef daarover in 1967: „Nolens zocht het contact met de gematigd linkse elementen, met de arbeidersleiders, met de arbeiders zelf, de mijnwerkers in Limburg, stakingsleiders in Den Haag onder het burgemeesterschap van Van Karnebeek. Nolens is ook niet de man geweest, die samenwerking met de socialisten in de regering principieel van de hand wees. Dat is de gebruikelijke voorstelling, ja, maar die is van anderen afkomstig en speciaal door zijn leerling Aalberse, de vrome, maar veel minder krachtige politicus, verbreid“. (J. Rogier, a.w., pag. 35).

⁷⁸ NKC, 20 april 1915; ARS 127. C. Smit: „Hoogtij der neutraliteitspolitiek — de buitenlandse politiek van Nederland, 1899-1919“ (Leiden, 1959), pag. 174-177, en Handelingen Tweede Kamer, 1914-1915, pag. 1413 en 1479-1511.

⁷⁹ J. P. Gribling: „Nolens en het probleem 'kerk en vrede' — missie naar Rome“, in Politiek perspectief 3 (1974) 2, pag. 40 e.v.

⁸⁰ Van Best was bij KB nr. 57 van 5 december 1914 benoemd tot regeringscommissaris ter behartiging van de belangen van de commissie-Fleskens in België. Deze commissie had tot taak de regeling van de voorziening in noodzakelijke levensbehoeften in Belgische grensgemeenten. Daarnaast kreeg hij nog enige regeringsopdrachten in verband met de Duitse bezetting van België in 1914-1918. Reeds in 1915 gingen er geruchten, dat Van Best bij het uitoefenen van die functie te veel zou letten op zijn persoonlijke belangen. Vooral werd kritiek uitgeoefend op de zeer hoge onkostenverklaringen die hij indiende. Cfr. Handelingen Tweede Kamer, 1917-1918, pag. 2160-2162.

⁸¹ Van Groenendaal heeft o.m. in de Tweede Kamer (14 oktober, 1 en 11 november 1919) en in de Limburgse Courant van 18 mei 1922 getracht zich te verdedigen. In deze verdediging gaf hij toe in Brussel met de Franse gezant de mogelijkheid van een plebisiet te hebben besproken. Hij meende echter geen onjuiste handelingen te hebben gesteld en daarom bleef hij onafhankelijk lid van de Tweede Kamer tot 1922. (NKC VII, 1 oktober 1919; ARS 129). Een afschrift van de brief van het gezantschap der Nederlanden aan de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 2 juli 1919 (nr. 7434/1538) bevindt zich in het Nolens-archief; NA 250; zie ook NA 200. In de Kamer had Nolens reeds op 12 december 1918 in felle bewoordingen het annexionisme veroordeeld. Annexionisten vergeleek hij, die anders, zoals hij verklaarde, in de Kamer als Nederlander sprak, maar in dit geval als Limburger, met politieke woelwaters, dwarsdrijvers, stokers en fortuinmakers, ja zelfs met landverraders; ongebruikelijke woorden in de mond van de zo nuchtere priester. (Handelingen Tweede Kamer, 1918-1919, pag. 695). Over het annexionistische vraagstuk in 1918-1919 zie o.a. C. Smit: „Nederland in de Eerste Wereldoorlog“, deel III, pag. 137 e.v.; P. J. Oud: „Het Jongste Verleden“, deel I, pag. 254-255.

⁸² P. J. Oud, a.w., pag. 170-174 en 180, en J. B. Bomans: „Scheuring in de RK Staatspartij? of een afgeperst verweer“ (Haarlem, 1920), passim. Bomans, door Oud een „excentriek“ man genoemd, ijverde vooral voor vermindering van defensieuitgaven. In de RK Kamerfractie heeft hij steeds een uitzonderlijke plaats ingenomen, maar hij dacht er nooit aan zich van zijn partij los te maken, omdat de politieke eenheid van de katholieken voor hem een heilige zaak was. Godfried Bomans heeft zijn essay „De man met de witte das“ geheel aan zijn vader gewijd („De man met de witte das — spelen in de zandbak van de Nederlandse politiek“ (Amsterdam, 1972 ?)).

⁸³ L. J. Rogier en N. de Rooy: „In vrijheid herboren“, pag. 624 e.v.

⁸⁴ *Ib.*, pag. 634. De Tijd en De Maasbode, 25 februari 1922.

⁸⁵ De Voorhoede, 13 april 1922. Men heeft het vermoeden geuit, dat het blad Katholieke Staatkunde van Verviers op verkapte wijze het orgaan van Van Cranenburg zou zijn geweest. Verviers stond ondanks zijn verzet tegen de RK Staatspartij nog altijd één katholieke politieke groepering voor. Cfr. L. M. H. Joosten: „Katholieken en fascisme in Nederland, 1920-1940“ (Hilversum, 1964), pag. 31 en 33. Het bondsbestuur van de RKSP heeft pogingen ondernomen om tot een verzoening met Van Cranenburg te komen, maar vergeefs. Zie notulen bondsbestuur RKSP, 18 maart, 12 mei en 7 oktober 1922; ARS 19.

⁸⁶ P. Steenhoff, a.w., pag. 47. De „Cranenburgse beweging“ noemde Veraart „een door-en-door onsympathieke beweging“. Volgens hem waren de aanhangers van de Haarlemse notaris vermogende lieden die zich verzetten tegen hoge belastingen, „waarbij geheel uit het oog

werd verloren hoeveel reden tot overgrote dankbaarheid juist de vermogenden in ons land bezaten", en tegen de arbeidswet van 1919. „Geheel de vertoning van Cranenburgers en NKP is in-droevig geweest". (J. A. Veraart: „De reorganisatie tot RK Staatspartij"; Helmond, 1927; pag. 5 en 6).

⁸⁷ L. J. Rogier en N. de Rooy, a.w., pag. 634, en P. J. Oud: „Het jongste verleden", deel III, pag. 30. J. Veraart, a.w., pag. 6.

⁸⁸ P. M. Arts was lid van de Tweede Kamer van 1925 tot 1929 en van 1933 tot 1937.

⁸⁹ Over Verviers zien: L. M. H. Joosten, a.w., passim; J. P. Gribling, a.w., pag. 385-386; en L. J. Rogier en N. de Rooy, a.w., pag. 634.

⁹⁰ L. J. Rogier en N. de Rooy, t.a.p.; L. Joosten, a.w., pag. 179 e.v.; P. J. Oud, a.w., pag. 4 en 5. Een van de leiders van de michaelisten was het toenmalige Eerste-Kamerlid jhr. E. B. F. F. Wittert van Hoogland. In het bondsbestuur van de RKSP trad hij op als eerste-secretaris, hoewel hij het met de leiding van Nolens inzake de instandhouding van de coalitie niet eens was. (Zie o.m. notulen bondsbestuur van 16 april en 27 mei 1921; ARS 19).

⁹¹ J. A. Veraart: „Struycken herdacht" ('s-Hertogenbosch, 1923), pag. 25.

⁹² J. A. Veraart: „De reorganisatie tot RK Staatspartij", pag. 30-33.

⁹³ Id.: „Opstellen over Politiek" (Amersfoort, 1929), pag. 6.

⁹⁴ Ib., pag. 51-69.

⁹⁵ J. A. Veraart: „Miserere van de katholieke staatskunde in Nederland" ('s-Gravenhage, 1952) pag. 6-7.

⁹⁶ Notulen bondsbestuur RKSP, 18 oktober 1924; ARS 19. W. F. A. Overmeer was pastoor van de parochie in Heeg (Fr).

⁹⁷ J. A. Veraart: „Opstellen over Politiek", pag. 6-7.

⁹⁸ Bedoeld is hier de RK Sociale Studieclub, in 1919 door Aalberse, Aengenent en Kortenhorst opgericht, waarvan Nolens voorzitter was.

⁹⁹ Notulen bondsbestuur, 7 november 1924; ARS 20.

¹⁰⁰ Ib., 14 november 1924; ARS 20.

¹⁰¹ Ib., 28 november 1924; ARS 20.

¹⁰² Over de „simplistische eenheidsopvatting", zie o.m. J. A. Veraart: „De reorganisatie tot RK Staatspartij", pag. 7-10. De eisen van de michaelisten vindt men terug in de reeds geciteerde notulen van het bondsbestuur en in de verschillende geschriften van Veraart, voor een groot deel opgenomen in zijn boek „Opstellen over Politiek".

¹⁰³ Aengenent aan Nolens, 22 januari 1925; NA 504.

¹⁰⁴ Notulen bondsbestuur, 28 januari 1925; ARS 20.

¹⁰⁵ Notulen bondsbestuur, 30 januari 1925; ARS 20.

¹⁰⁶ J. P. Gribling: „P. J. M. Aalberse", pag. 417-418.

¹⁰⁷ „Verslag der commissie tot reorganisatie van den Algemeenen Bond van RK Rijkskieskring-organisaties in Nederland" (Nijmegen, 1926), pag. 5.

¹⁰⁸ Notulen bondsbestuur, 9 september 1922 en 26 januari 1924 (ARS 19) en NA 216. De zgn. commissie-Bongaerts, ingesteld door de algemene bondsvergadering van 15 december 1923, zette het werk van de commissie-Barge voort. (Notulen Algemene Vergadering van de Algemene Bond, 14 en 15 december 1923; ARS 1).

Zoals we nog zullen zien, slaagde De Langen Wendels er niet in zijn opdracht uit te voeren.

¹⁰⁹ Handelingen Tweede Kamer, 1924-1925, pag. 562-567, en P. J. Oud: „Het jongste verleden", deel III, pag. 5-8. In zijn Kamerrede heeft Nolens voor zijn betoeg voor een groot deel gebruik gemaakt van zijn reeds eerder vermelde rede in 1918. Opvallend was, dat hij opnieuw (evenals in 1903) wat spottend sprak over het gebruik van de termen „vooruitstrevend" en „behoudend": „De termen zijn zo relatief, dat men ze kan toepassen op verschillende partijen. Zo zijn in het oog van onze communistische collega's (—) de sociaal-democraten behoudend en niet in het minst vooruitstrevend." Verschillen van mening bestaan er overigens, zo verklaarde hij, in alle partijen.

¹¹⁰ „Verslag der commissie tot reorganisatie van den Algemeenen Bond van RK Rijkskieskring-organisaties in Nederland" (Nijmegen, 1926), pag. 4-11.

¹¹¹ Ib., pag. 17 e.v.; zie ook ARS 26. Onder de zgn. gekwalificeerde personen werden genoemd: vijf vertegenwoordigers der seminaries, uit elk bisdom één (pag. 23). Het Nederlandse episcopaat heeft echter de hoogleraren van de groot-seminaries ontraden van het recht om een afgevaardigde aan te wijzen, gebruik te maken (zie o.a. dossier 216 van het archief van het bisdom Roermond, dat zich in het KDC bevindt).

¹¹² Notulen bestuursvergadering van de Algemene Bond, 12 september 1925, 7 november 1925, 13 maart 1926 en 3 juni 1926 (ARS 20) en notulen algemene vergadering van de Algemene Bond, 11 en 12 juni 1926 (ARS 1).

¹¹³ NPR, 22 en 23 oktober 1926 (ARS 6).

¹¹⁴ De RKSP verwierf bij de Kamerverkiezingen de volgende aantallen zetels:

in 1925: 30 zetels (Rooms-Katholieke Volkspartij 1 zetel);

in 1929: 30 zetels (Rooms-Katholieke Volkspartij geen);

in 1933: 28 zetels (Rooms-Katholieke Volkspartij 1 zetel);

in 1937: 31 zetels (Rooms-Katholieke Volkspartij geen). De NSB, reeds in 1935 in de Eerste

Kamer vertegenwoordigd, verwierf in 1937 vier zetels).

- 114 J. P. Gribling, a.w., pag. 52-56, 328-330, 522-524, en I. Schöffer: „De Nederlandse confessionele partijen, 1918-1939”, in: L. W. G. Scholten e.a.: „De confessionelen — ontstaan en ontwikkeling van de christelijke partijen”, a.w., pag. 44.
- 115 NA 36.
- 116 P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel II, pag. 223.
- 117 Ib., pag. 21-22 en 223-224: W. J. van Welderen Rengers: „Schets eener parlementaire geschiedenis”, deel IV ('s-Gravenhage, 1955'), pag. 99-100; A. F. Manning: „Het herstel van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en het Vaticaan, 1940-1944”, in: Jaarboek van het Katholiek Documentatiecentrum 1972, pag. 89-90; J. P. Gribling: „Nolens en het probleem 'kerk en vrede' missie naar Rome”, in Politiek perspectief 3 (1974) 2, pag. 40 e.v.
- 118 Een tweede katholiek, J. M. J. H. Lambooy, werd na het aftreden van L. A. van Royen op 24 april 1926 minister van Marine en Oorlog.
- 119 Notulen algemene vergadering, 11 en 12 juni 1926; ARS 1.
- 120 Notulen vergadering bondsbestuur, 13 maart 1926; ARS 20.
- 121 J. P. Gribling: „P. J. M. Aalberse”, a.w., pag. 436.
- 122 P. H. J. Steenhoff, a.w., pag. 50-51. Het partijbestuur vergaderde voor de eerste maal in het Dr. Schaepmanhuis op 17 juni 1933 (NPB, 17 juni 1933; ARS 22).
- 123 NKC XII, 8 juli 1929; ARS 134.
- 124 J. P. Gribling, a.w., pag. 431-432 en 440-441.
- 125 NKC XII, 18 juli 1929; ARS 134.
- 126 J. P. Gribling, a.w., pag. 442-443, en P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel IV, pag. 27.
- 127 P. J. Oud, a.w., pag. 35; NA 40. Op de partijraad van 22 november 1929 verklaarde Nolens: „De Katholieke fractie heeft haar medewerking toegezegd, in de hoop, dat de vier katholieke ministers (sc. Ruijs, Deckers, Reymer en Verschuur) hun herkomst zullen herdenken” (NPR, 22 en 23 november 1929; ARS 6).
- 128 J. P. Gribling, a.w., pag. 443.
- 129 NPB, 12 oktober 1929; ARS 22.
- 130 T.a.p.
- 131 NPR, 22 en 23 november 1929; ARS 6. Opmerkelijk is, dat reeds toen Romme werd genoemd als mogelijke partijvoorzitter (bijv. in NPB, 16 november 1929; ARS 22).
- 132 NPR, 23 mei 1930, ARS 6, en NPB, 23 mei 1930, ARS 22.
- 133 N. de Rooy in: L. J. Rogier en N. de Rooy: „In vrijheid herboren”, pag. 670-680 en pag. 687; Michel van der Plas: „Uit het Rijke Roomse Leven”, pag. 256-270. Cfr. ook NPB, 15 februari 1930; ARS 22. Niet ten onrechte wijst Jan Rogier er op, dat vele jongeren een uitermate gevaarlijke stroming vertegenwoordigden. Zij waren de wegbereiders van de meest intolerante politieke beweging die Europa sinds anderhalve eeuw en wellicht langer gekend had, het fascisme!”, Gelukkig hebben mannen als Van Duinkerken dit tijdig ingezien. (Jan Rogier, a.w., pag. 35-37).
- 134 J. P. Gribling, a.w., pag. 439 en 447-448.
- 135 Ib., pag. 448-449. In 1923 hadden 10 katholieken tegen de Vlootwet van Colijn gestemd, waardoor er een kabinetscrisis ontstond. De 10 katholieken, van wie Van Schaik de woordvoerder was, hadden zeer uitdrukkelijk tegen het advies van Nolens gehandeld en daarom werden zij de 10 rebellen genoemd. (Ib., pag. 413-415).
- 136 Comptes-rendus des Conférences Internationales du Travail, 1931, pag. 224 en 227. Cfr. ook NA 443.
- 137 Ook nu nog kan men tegen het corporatisme zoals door Pius XI voorgestaan principieel geen bezwaar maken. Men moet echter toegeven dat Mussolini, Salazar en Franco door de inpassing van het corporatisme in hun opvatting over de almachtige staat op dit stelsel een fascistische stempel hebben gedrukt.
- 138 J. P. Gribling, a.w., pag. 451-452.
- 139 NPR, 24 en 25 november 1933; ARS 6. Cfr. ook NPR, 25 februari 1933.
- 140 J. Witlox: „De taak der Katholieken in Nederland in en door de politiek. Wat hebben zij in het verleden gedaan?” (uitgave van de RK Staatspartij, 1933), pag. 10.
- 141 J. P. Gribling, a.w., pag. 361-363, en P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel IV, pag. 276-304. In de hiervoor aangehaalde brochure schreef Witlox dat de bedrijfsradenwet de grondslag legde „voor groots sociaal werk in de geest van Quadragesimo Anno” (t.a.p.). Opmerkelijk was, dat tijdens de debatten in de Kamer over de bedrijfsradenwet Van Wijnbergen, De Gelderlander citerend, verklaarde „het gescherm met Quadragesimo Anno eerlijk gezegd, moe” te zijn: „Ieder pakt de encyclyek om er een eigen stelling mee te bewijzen”. (P. J. Oud, a.w., pag. 299).
- 142 Michel van der Plas: „Luns, ik herinner mij...” (Leiden, 1971), pag. 23.
- 143 NPR, 25 en 26 november 1932; ARS 6.
- 144 NPB, 27 oktober 1934; ARS 22.
- 145 J. P. Gribling, a.w., pag. 314-315. Wellicht ten overvloede zij hier vermeld, dat over de gebeurtenissen in november 1918 een diepgaande studie is verschenen van H. J. Scheffer: „November 1918 - journaal van een revolutie die niet doorging” (Amsterdam, 1968).

146 „Rechtvaardigheid en Naastenliefde — voordrachten, gehouden ter 7e Sociale Studieweek, Breda, september 1912” (Leiden, 1913). Tijdens deze studieweek hield Deckers een voordracht over „Socialisme en Caritas”. De hier geciteerde woorden vindt men op pag. 196.

147 P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel V, pag. 1-16, en L. de Jong: „Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog”, deel I, „Voorspel” (’s-Gravenhage, 1969), pag. 171-194. Opgemerkt zij, dat soortgelijke maatregelen door Deckers ook genomen werden ten aanzien van fascistische organisaties (L. de Jong, a.w., pag. 292).

148 P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel V, pag. 130. Verschuur werd op 25 juni 1934 opgevolgd door mr. M. P. L. Steenberghe, die zijn portefeuille reeds op 6 juni 1935 ter beschikking stelde, omdat hij het met de monetaire politiek van het kabinet niet eens was (ib., pag. 202-204). H. Gelissen werd toen minister van Economische Zaken (vanaf 2 september 1935 van Handel, Nijverheid en Scheepvaart).

149 J. P. Gribling, a.w., pag. 468-476. In een vergadering van het bestuur van de RK Staatspartij verklaarde Aalberse, dat hij in juli 1935 zijn standpunt innam „namens de gehele op dit punt eenstemmige fractie” (NPB, 15 en 16 november 1935; ARS 23).

150 Kort tevoren had Goseling gezegd, dat men nog weinig enthousiasme kon opbrengen om met de SDAP samen te werken, omdat Albarda „met een wreed gebaar het ministeriële hoofd van minister Deckers als losprijs voor het nieuwe bondsgenootschap had opgeëist” (NPB, 10 mei 1935; ARS 23).

151 Van Schaik overleed op 23 maart 1962.

152 J. P. Gribling, a.w., pag. 479-481. Tijdens een vergadering van het bondsbestuur van de RKSP stelde Goseling na een uiteenzetting van Aalberse vast, dat de drie katholieke ministers in het kabinet zaten „zonder onze toestemming”. „Ieder parlementair verband met deze 3 ministers is dus afwezig.” (NPB, 15 en 16 november 1935; cfr. ook 24 januari 1936 en 23 mei 1936, ARS 23; en Documentenverzameling Goseling, ARS 157 en 158).

153 NPR, 29 februari 1936; ARS 7.

154 NPB, 25 juni 1932; ARS 22.

155 NPB, 4 februari 1933; ARS 22.

156 Merkwaaardigerwijs werd destijds het amendement van Aalberse aangenomen, maar aan die bepaling heeft men zich verder nooit gehouden. (Notulen commissie-Aalberse, 14 oktober 1933; ARS 28).

157 Notulen commissie-Aalberse; ARS 28.

158 NPB, 10 november 1933; ARS 22.

159 Stukken betreffende dit ontwerp in ARS 5. Cfr. NPR, 29 februari 1936; ARS 7.

160 P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel VI, pag. 16-18.

161 J. P. Gribling, a.w., pag. 485-486. Cfr. o.a. NPB, 3 juli 1937 en 20 november 1937, ARS 23; NPR, 18 december 1937, ARS 7; NPB, 15 januari 1938, ARS 23.

162 De marechaussee had in Oss in belangrijke mate bijgedragen tot het bestrijden van de misdadigheid. Goseling zag zich echter gedwongen vanwege te bruusk optreden van de marechaussee in haar beleid in te grijpen. Omdat ook katholieke geestelijken bij de affaire betrokken zouden zijn geweest, wakte Goseling de indruk, dat hij priesters in bescherming nam, hetgeen hij overigens in de Kamer op felle wijze ontkende. Maar volgens Oud heeft de minister „door zijn hoogst onoordeelkundige handelwijze” zijn tegenstanders in de kaart gespeeld. (P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel VI, pag. 117 e.v.).

163 J. P. Gribling, a.w., pag. 486-487; P. J. Oud, a.w., pag. 137-138.

164 P. J. Oud, a.w., pag. 153-155; L. de Jong, a.w., pag. 665-667.

165 L. de Jong, a.w., pag. 233-235; P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel V, pag. 286 e.v.; H. M. Ruitenbeek: „Het ontstaan van de Partij van de Arbeid” (Amsterdam, 1955), pag. 26 en 37-41.

166 P. J. Oud: „Het jongste verleden”, deel VI, pag. 159 e.v.; J. P. Gribling, a.w., pag. 488; L. de Jong, a.w., pag. 668-678; NPB, 18 november 1939, ARS 23.

167 J. P. Gribling, a.w., pag. 486.

168 L. de Jong: „Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog”, deel V, „Maart 1941 - juli 1941” (’s-Gravenhage, 1974), pag. 141-142. M. H. H. Franssen te ’s-Gravenhage werd tot liquidateur aangewezen (ARS 169-184; cfr. ook ARS 45).

169 L. de Jong, a.w., deel IV, pag. 528; J. P. Gribling: „Politieke denkbeelden van Deckers en zijn katholieke tijdgenoten”, in Politiek perspectief, 2 (1973) 2, pag. 32-33.