

leef

NR. 28 MILIEU

jaargang 9

maart 1991

INHOUD9^e jaargang • nr. 28 • 1^e kwartaal 1991**MILIEU-BELEID, EEN OFFER WAARD?**

« 5 »

Enkele bedrijfseconomische aspecten van
milieuproblemen
Drs. J. J. Bouma

« 8 »

Milieu-effectenrapportage
drs. J. J. Scholten

« 12 »

Milieu en bedrijfsleven: van risico naar kans
J. H. Buisman

« 16 »

Milieubeleid: de visie van VNO en NCW
ir. J. J. de Graeff

« 20 »

Alleen schoon werk loont
ir. P. C. Ket

« 24 »

Het zoete lieve gerritje complex
drs. E. H. T. M. Nijpels

« 28 »

Heffingen, lastenverzwaring en milieu
B. Bakker

« 31 »

Politieke vernieuwing weer op de agenda
mr. J. G. C. Wiebenga

« 36 »

John Rawls
F. Veltmeijer

redactie en administratie

Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon 020-6242000

hoofdredacteur

Frank van Dalen

eindredactie

Remco Kuipéri

redactie

Marcel van Roy
Eric Anton Scholten
Stan Stevens

drukwerk

Drukkerij J. Sikkema
Warffum

vormgeving

Van Dalen DTP
Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 22,50 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

Redactioneel

"Natuur is een stukje milieu waar nog geen dossier over bestaat" is de definitie zoals die enige tijd geleden in het televisieprogramma taalmeesters werd geformuleerd.

En deze definitie raakt precies de kern van een groot probleem. De tijd van praten en publiceren is reeds voorbij. Er zal met daadkracht moeten worden gewerkt aan een beter milieu. Maar dit kan een zekere teruggang inhouden, niet alleen financieel, maar ook wat eenieders levensgewoontes aan gaat. Wat vaker met de fiets boodschappen doen, een ommetje maken om oude batterijen kwijt te raken en de voorkeur geven aan producten in milieuvriendelijke verpakkingen, voor zover verpakkingen milieuvriendelijk kunnen zijn natuurlijk.

Een teruggang gaat altijd gepaard met het brengen van offers. In deze LEF komt de problematiek van de offers aan de orde, waarmee deze LEF zich dan ook meteen onderscheidt van de lange schare reeds gepubliceerde geschriften over de milieuproblematiek.

Hebben liberalen gelijk als zij stellen dat ieder individu zijn eigen verantwoordelijkheid moet, maar ook zal, kennen? Moet het bedrijfsleven gestuurd worden, of zal de consument zijn invloed doen gelden? Vele interessante vragen wachten op antwoord. Mensen uit de politiek en uit het bedrijfsleven, alsmede vertegenwoordigers van (milieu-)belangenorganisaties proberen al deze vragen te beantwoorden. Het moge duidelijk zijn dat het nu echter niet alleen meer om plannen mag gaan, maar dat we tot daden moeten komen. Daden die moeten voorkomen dat de goed gemotiveerde burger, die op z'n fiets speciaal klein chemisch afval gaat wegbrengen, gedemotiveerd raakt, omdat hij de volgende dag op het nieuws moet horen dat het toch op de normale vuilnisbelt terecht is gekomen.

Maar naast de milieuproblematiek en de offers komen ook andere zaken aan de orde. Zo hervat de denktank van de JOVD haar artikelenreeks over filosofen en laat Tweede Kamerlid Wiebenga zijn licht vast schijnen op het rapport van de commissie-Deetman, dat op 12 maart a.s. in de Tweede Kamer besproken zal worden.

Kortom, actueel leesvoer in overvloed.

Ik wens u dan ook veel leesplezier.

Frank van Dalen

Enkele bedrijfseconomische aspecten van milieuproblemen

Drs. J. J. Bouma

Het milieu is een steeds terugkerend gespreksthema in de Nederlandse samenleving. Het zijn echter veelal de milieuproblemen die het milieu in deze positie brengen. Het Nederlandse regeringsbeleid is er op gericht deze milieuproblemen te bestrijden. Dit regeringsbeleid roept echter veelal bekende reacties op bij het bedrijfsleven, zoals dat het geld kost, inspanning, etcetera. Toch moet hierbij een kanttekening worden geplaatst. Dit artikel is een pleidooi voor een wat genuanceerdere houding ten aanzien van het treffen van voorzieningen ten gunste van het milieu. Zo zal het bedrijfsleven deze voorzieningen eerst op zakelijke gronden moeten evalueren voordat zij zich hier emotioneel en vooringenomen tegen verzet.

Eerst wordt er ingegaan op het begrip milieuproblemen. Vervolgens wordt de stelling geponeerd dat indien ondernemingen serieus zoeken naar bedrijfsaanpassingen voor het bijdragen aan het verkleinen van milieuproblemen, men tevens economische voordelen tegemoet kan zien. Tenslotte wordt aan de hand van een drietal eenvoudige voorbeelden deze stelling verduidelijkt.

milieuproblemen

We spreken van een milieuprobleem bij aantasting of dreigende aantasting van de kwaliteit van het milieu. Hierbij kunnen milieuproblemen in een drietal categorieën worden opgedeeld¹. Ten eerste verontreiniging (dat wil zeggen door toevoeging van iets), ten tweede uitputting (dat wil zeggen door verwijdering van iets) en ten derde aantasting (dat wil zeggen door verandering van iets). Een milieuprobleem is een maatschappelijk probleem en géén individueel probleem. Dat wil zeggen dat we pas van een milieuprobleem kunnen spreken indien grotere maatschappelijke eenheden (groepen van individuen zowel als organisaties of instituties) een bepaald milieugevolg van een activiteit als zodanig negatief als beschouwen. En als die activiteiten, het niveau of de schaal waarop ze worden uitgevoerd en/of technieken die daarbij worden gehanteerd, ter discussie komen. Een voorbeeld is de overmaat aan verpakkingen. Verpakkingen worden veelal als veroorzaker van diverse milieuproblemen aange-

wezen. Een interessante opmerking in het *Misset* Pakblad hierover is: "Het eerste aangrijpingspunt was en is, in de relatie verpakking en milieu, de omvang van het afval dat onze maatschappij produceert". Dit mag er echter niet toe leiden dat de overige aangrijpingspunten in de relatie verpakking en milieu worden verontachtzaamd. Om dat te voorkomen moet er worden uitgegaan van de integrale benadering. Bij de integrale benadering wordt er naar alle milieu-aspecten van de verpakking gekeken, van de ontwerpfase en grondstoffase tot en met de afvalfase. Wanneer aan de hand van de integrale visie iets gezegd wordt over de milieu-onvriendelijkheid van produkten, dan is het van belang dat er uit wordt gegaan van de relativiteit van het begrip milieu-onvriendelijkheid. Immers vrijwel geen enkel produkt is milieuvriendelijk. Bij de productie ervan zijn nu eenmaal grond- en hulpstoffen noodzakelijk. Indien men toch een produkt milieuvriendelijker acht dan een ander produkt, dan zal het per definitie om twee functioneel gelijkwaardige produkten moeten gaan. Udo de Haes² merkt hierbij op dat het dus gaat om de vergelijking van auto's of om de vergelijking van fietsen, maar niet om de vergelijking van fietsen en auto's onderling.

Ondernemingen en milieuproblemen

Ondernemingen die hun bedrijfsvoering aanpassen ten gunste van het milieu komen niet zelden tot de

conclusie dat dit niet alleen het milieu ten goede komt, maar dat dit ook het streven naar maximale winst niet in de weg staat. Dergelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering komt men veelal tegen onder de naam "Pollution Prevention Pays" (PPP of 3P), "Waste Reduction Always Pays" (WRAP) en "Cleaner Production"³. Oorspronkelijk werd 3P toegepast in de onderneming 3M. Onder andere als gevolg van de activiteiten van Prof. Dr. Huisingh werd deze succesvolle benadering, inmiddels onder de naam Cleaner Production, vanuit de Verenigde Staten overgebracht naar Europa. Basis van deze concepten is de stelling dat indien men serieus zoekt naar afval en emissie preventieve bedrijfsaanpassingen, men tevens economische voordelen tegemoet kan zien. Op deze manier wordt dus zowel het milieu als het bedrijf een dienst geleverd.

De bedrijfseconomische voordelen van dergelijke concepten zijn niet alleen de resultante van het efficiënter maken van productieprocessen. Maar deze voordelen komen voort uit een reeks van dalingen in verschillende kostenposten. Zo moet men naast een mogelijke daling in de kostenpost voor grond- en hulpstoffen ook rekening houden met bijvoorbeeld dalingen van:

- afvalbewerkingskosten;
- energiekosten;
- betaalde verzekeringspremies;
- bodemsaneringskosten, etc.

Naast de genoemde kostendalingen zijn er voordelen te behalen, die voortkomen uit :

- betere produktkwaliteit;
- hogere productiviteit;
- beter arbeidsomstandigheden;
- gunstigere "corporate identity".

De stelling dat indien ondernemingen serieus zoeken naar afval en emissie preventieve bedrijfsaanpassingen, zij tevens economische voordelen tegemoet kan zien, wordt verduidelijkt aan de hand van een drietal eenvoudige voorbeelden.

voorbeeld 1: kleiner verpakkingsformaat⁴

Bij één van de grotere kruideniers in Nederland is

geconstateerd dat het verkleinen van een verpakkingsformaat, waarbij de hoeveelheid product constant blijft, er naast voordelen voor het milieu ook aanzienlijke bedrijfseconomische voordelen behaald kunnen worden.

De wijziging van het verpakkingsformaat gaat echter gepaard met enkele kosten, zoals:

- toename van de jaarlijkse afschrijvingen op de verpakkingsmachines;
- door het vroegtijdig buiten gebruik stellen van installatie-onderdelen voor het grotere verpakkingsformaat worden eenmalige boekingsverliezen gerealiseerd. Doordat de technische levensduur nog niet voorbij is en de afschrijving hierop afgestemd is, zijn deze installatie-onderdelen nog niet geheel afgeschreven.

De baten zijn in dit geval echter groter dan de kosten. Deze baten komen onder andere voort uit:

- daling van het gebruik aan verpakkingsfolie;
- energiebesparingen;
- besparingen op directe arbeidsuren.

voorbeeld 2: Het duidelijker stellen van verantwoordelijkheden

Binnen een onderneming werd geconstateerd dat er sprake was van aanzienlijke bodemverontreiniging. Nader onderzoek wees uit dat er sprake was van het verzuimen van onderhoud van een ondergrondse tankopslag. Het bedrijf was er stellig van overtuigd dat dit onder de verantwoordelijkheden viel van de oorspronkelijke leverancier (dit zou in het contract zijn vastgelegd). Toen het koopcontract echter nog eens nauwkeurig werd gelezen bleek het tegendeel. Voor een recenter aangeschafte tankopslag kon het noodzakelijke onderhoud op tijd worden uitgevoerd. De kosten van onderhoud voor een lekkende tankopslag waren beduidend lager dan de bodemsaneringskosten.

Om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen werd in de taakomschrijvingen van diverse medewerkers het uitvoeren van jaarlijks onderhoud expliciet opgenomen. Hierdoor worden saneringskos-

ten vermeden en het milieu gespaard.

voorbeeld 3: Het beter laten aansluiten van de inkoop van een produkt en het gebruik ervan

In een groot Nederlands bedrijf werden gemiddeld eens per maand eenvoudige reparatiehandelingen verricht. Hierbij werd lijm gebruikt. De inkoopafdeling had echter de opdracht om de desbetreffende lijm tegen een zo laag mogelijke prijs in te kopen. Omdat de vijf-liter blikken een lagere inkoopprijs hebben dan de één-liter blikken werden de eerstgenoemde ingekocht. Daar de reparatiehandeling slechts één keer per maand wordt verricht, leidde dit niet zelden tot het weggooien van gedeeltelijk gevulde vijf-literblikken als klein chemisch afval. Op deze manier onstond er klein chemisch afval en werd kostbare lijm verspild. Door het overstappen op één-liter blikken werden deze voor het milieu en voor het bedrijf nadelige gevolgen voorkomen.

conclusie

Met behulp van bedrijfsaanpassingen gericht op

mogelijkheden voor afval- en emissiepreventie zijn naast de voordelen voor het milieu ook voordelen voor het bedrijf te realiseren. Indien men echter dergelijke bedrijfsaanpassingen wil realiseren door aanpassingen in bijvoorbeeld een produkt (inclusief de verpakking) dan zal men steeds moeten uitgaan van:

- 1. de integrale benadering;
- 2. functioneel gelijkwaardige produkten.

In het geval dat deze punten worden genegeerd, kan er sprake zijn van onjuiste conclusies ten aanzien van de voordelen voor het milieu. Houden bedrijven hier wel rekening mee, dan geven zij op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze invulling aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij hebben ten aanzien van het milieu.

Drs. J.J. Bouma
Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

¹⁾ Udo de Haes, H.A.; in Basisboek Milieukunde, Over de analyse en oplossing van milieuproblemen; Redactie: J.J. Boersma, J.W. Copius Peereboom en W.T. de Groot; Derde, ongewijzigde druk, Boom Meppel, Amsterdam, blz. 23 en 24.

²⁾ Udo de Haes, H.A., studiedag: De groene consument, Nederlands Studie Centrum, 26-03-1990.

³⁾ McHugh, R.T.; in: Hazardous Waste Minimization; Editor: Freeman, H.; ISBN 0-07-022043-3, blz. 127-140.

⁴⁾ Bouma, J.J.; Afvalpreventie door reductie verpakkingsformaat; in: EM Energie & Milieutechnologie; nr.10; oktober 1990; blz. 26-27

MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE

drs. J. J. Scholten

1. Voorgeschiedenis en regelgeving

Aan het einde van de jaren zestig ontstond in de Verenigde Staten van Amerika de behoefte om bij voorstellen voor activiteiten, die het milieu in belangrijke mate kunnen beïnvloeden, systematisch de voor- en nadelen af te wegen. Dat leidde tot de verplichting in de National Environmental Policy Act van 1969 om een 'environmental impact statement' op te stellen als hulpmiddel bij de openbare besluitvorming over dergelijke activiteiten. Nadat in 1974 ook in Canada 'environmental assessment' verplicht werd gesteld voor besluiten over (potentieel) milieuschadelijke activiteiten, kwam in Nederland de discussie op gang over milieu-effectrapportage. Nederland was daarin een van de eerste Europese landen. Omdat de buitenlandse regels niet zomaar konden worden overgepland naar de Nederlandse praktijk werden er proefnemingen uitgevoerd met milieu-effectrapportage (m.e.r.): negen stuks in de periode 1977 - 1979. De proefnemingen en de evaluatie ervan mondden uit in de indiening van een wetsontwerp om milieu-effectrapportage te regelen binnen de Wet algemene bepalingen milieuhygiene (Wabm). In mei 1981 werd dit ontwerp bij de Tweede Kamer ingediend.

Na een periode, waarin op vrijwillige basis m.e.r. werd uitgevoerd voor een tiental activiteiten¹⁾ volgens de regels van het wetsontwerp, kwam in mei 1986 de uitbreiding van de Wabm met de m.e.r.-regeling²⁾ tot stand. Op 1 september 1987 werd de m.e.r.-regeling formeel van kracht met de invoering van het Besluit m.e.r.³⁾ In het Besluit m.e.r. staat voor welke activiteiten en besluiten m.e.r. verplicht is.

Maar zelfs vanaf dat moment - na een periode van proefnemingen, na een periode van interimbeleid met vrijwillige m.e.r.'s - zijn de m.e.r.-regels niet voor onafzienbare tijd vastgelegd. De Wabm zelf bevat een regeling om de werking van deze wet te evalueren, en geeft

ook aan, dat het Besluit telkens binnen vaste perioden moet worden bijgesteld. De eerste periode is drie jaar; daarna wordt gewerkt met perioden van vijf jaar. Over de eerste periode is al een evaluatierapport verschenen; daarom kan een eerste indruk worden gegeven van de invloed, die m.e.r. heeft op de kwaliteit van de besluitvorming.

Naast de Nederlandse regeling werd in juli 1988 een richtlijn van de Europese Gemeenschap over m.e.r.⁴⁾ van kracht. Vanaf die datum dienen alle EG-lidstaten deze richtlijn in hun wetgeving te hebben verwerkt. Ofschoon de Nederlandse wetgeving aan dit tijdstip van invoering voldeed en in enkele opzichten verder ging dan de EG-richtlijn, heeft de EG toch enkele punten gesignaleerd, waarop de Nederlandse m.e.r.-regeling tekort schiet ten opzichte van de EG-richtlijn. Het gaat met name om de lijst van m.e.r.-plichtige activiteiten. Deze tekortkomingen worden momenteel gecorrigeerd.

Tevens bevat de EG-richtlijn bepalingen over de informatie- en consultatieplicht van lidstaten bij grensoverschrijdende activiteiten en effecten. Deze verplichtingen worden ook verwerkt in de Wabm. Belangrijk daarbij, is dat de inspraakrechten niet alleen gelden voor de Nederlandse burgers, maar ook voor de inwoners van onze buurlanden.^{2.}

Doelstellingen van m.e.r.

Hoofddoelstelling van m.e.r. is om het milieubelang naast andere belangen (financiële en sociaal-economische) een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. Het milieu wordt hierbij opgevat als <<het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, planten, dieren, goederen, water, bodem en lucht en van de relaties daartussen, alsmede van de bescherming van esthetische, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden>>. Daarbij komen ook nog ruimtebeslag, energieverbruik, grondstoffenverbruik en mobiliteitsbeperking als begrippen, die in het NMP en het NMP-plus zijn

geïntroduceerd als aandachtspunten van het milieu-beleid.

Wanneer op basis van het Besluit m.e.r. is vastgesteld, dat voor een bepaalde activiteit m.e.r. moet worden uitgevoerd, dan moet worden nagegaan, welke m.e.r.-plichtige besluiten daarbij betrokken zijn. De uitvoering van m.e.r. moet opgenomen worden in de planning van de procedure voor die besluiten. Dat betekent verder, dat m.e.r.-plichtige besluiten pas mogen worden genomen, nadat

- eerst in een milieu-effectrapport (MER) die activiteit, de alternatieven daarvoor en de mogelijke milieugevolgen zo objectief mogelijk zijn beschreven, en
- aan de procedurele eisen van de m.e.r.-regeling in de Wabm is voldaan.

Naast de bovengenoemde hoofddoelstelling is m.e.r. ook gericht op stroomlijning van de besluitvormingsprocedures. Dit is vooral van waarde, indien meer dan één besluit moet worden genomen.

M.e.r. poogt verder de milieu-attitude in positieve zin te veranderen door toepassing van het principe 'bezint eer ge begint'. Dit kan o.a. door de eis alternatieven voor het voornemen uit te werken, waaronder een alternatief dat het meest milieuvriendelijk is onder de gegeven omstandigheden en de huidige stand van wetenschap en techniek.

Toepassing van m.e.r. betekent echter niet, dat alleen milieuvriendelijke besluiten kunnen worden genomen. Immers: bij de besluitvorming spelen naast het milieubelang ook andere belangen een rol.

3. Kenmerken en middelen van m.e.r.

Hoe is m.e.r. toegerust om deze doelstellingen te halen en waarin onderscheiden besluiten die mét m.e.r. moeten worden genomen zich van besluiten die zónder m.e.r. tot stand komen?

M.e.r. moet ervoor zorgen, dat het bevoegd gezag (de overheidsinstanties die de m.e.r.-plichtige besluiten moeten nemen) voldoende kennis op tafel krijgt, om een

weloverwogen besluit te kunnen nemen. De Wabm stelt daarom eisen aan de inhoud van het MER. In het MER moeten niet alleen alle milieugevolgen van de voorgenomen activiteit worden

beschreven, maar tevens die van alternatieven - waaronder in ieder geval het alternatief, waarbij het milieu de meeste aandacht en bescherming krijgt (het 'meest milieuvriendelijke alternatief'). Ook schrijft de Wabm voor, dat een vergelijking van de milieu-effecten van alle alternatieven moet worden gemaakt. Een overzicht van de leemten in kennis, die zijn blijven bestaan, mag niet ontbreken. Wat dit laatste betreft is het namelijk belangrijk, dat de besluitnemer niet alleen inzicht krijgt in wat bekend is, maar ook in dat wat niet bekend is. Hij dient zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de betekenis, die de leemten voor de besluitvorming kunnen hebben. Een ander belangrijk kenmerk van m.e.r. is de rol en het optreden van de Commissie voor de m.e.r., zoals die in de wettelijke regeling is vastgelegd. Deze Commissie bestaat uit onafhankelijke deskundigen op het gebied van milieu en natuur en van de m.e.r.-plichtige activiteiten. Op twee tijdstippen tijdens de m.e.r.-procedure adviseert deze Commissie het bevoegd gezag: allereerst, als de procedure gestart is, over de gewenste inhoud van een MER en vervolgens, als het MER gereed is, of dat MER wetenschappelijk juist en compleet is. Deze Commissie treedt op bij iedere m.e.r. en zorgt voor een onpartijdige controle van de wetenschappelijke kwaliteit van de verzamelde milieu-informatie. Dit is vooral van belang in die situaties, waarin overheden zowel een activiteit willen ondernemen als daarover moeten besluiten (bijv. de aanleg van een autoweg of een militair oefenterrein). Op deze wijze kan vermeden worden, dat een zogeheten sweetheart statement wordt geproduceerd, zoals dat in m.e.r.-jargon in de V.S. wordt genoemd.

Om te bereiken dat een MER na voltooiing niet slechts voor kennisgeving wordt aangenomen, maar daadwerkelijk een rol speelt in de besluitvorming, geeft de Wabm extra bevoegdheden aan het bevoegd gezag en stelt extra eisen aan het m.e.r.-plichtige besluit.

Het bevoegd gezag moet bij het nemen van een m.e.r.-plichtig besluit rekening houden met alle milieu-gevolgen, dus niet alleen met die gevolgen die vallen onder de wettelijk erkende normen. Bovendien krijgt het bevoegd gezag bij het nemen van een m.e.r.-plichtig besluit de bevoegdheid om ófwel de activiteit te verbieden, in verband met de ernst van de te verwachten milieu-gevolgen, ófwel

voorwaarden, voorschriften en beperkingen op te leggen, die nodig zijn om nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken.

Daarnaast heeft het bevoegd gezag de plicht aan te geven hoe het bij het nemen van het besluit rekening heeft gehouden met de inhoud van het MER, de adviezen en de inspraakreacties.

Tenslotte is het bevoegd gezag gehouden in het m.e.r.-plichtig besluit een programma op te nemen voor uitvoering van een onderzoek naar de werkelijke milieugevolgen van de activiteit, wanneer die activiteit wordt uitgevoerd en die gevolgen te vergelijken met de gemaakte voorspellingen in het MER. Als uit dergelijk onderzoek zou blijken, dat de gevolgen voor het milieu veel ernstiger zijn dan voorspeld, dan moet het bevoegd gezag maatregelen nemen om die gevolgen te herstellen.

4. Resultaten van drie jaar m.e.r.-plicht

Sedert de invoering van de m.e.r.-plicht in september 1987 zijn per 1 januari 1990 157 m.e.r.-procedures gestart en zijn 40 besluiten genomen met m.e.r. In het kader van de eerste evaluatie van de wettelijke m.e.r.-regeling bracht de Evaluatiecommissie Wabm op 7 september 1990 advies uit aan de regering⁵¹. De ECW betrok in haar advies de mate waarin de uitvoering van m.e.r. beantwoordt aan de wettelijke doelstellingen en kwam tot het oordeel, dat de m.e.r. «een redelijk functionerend instrument is». Het ziet er naar uit, dat de regering dit standpunt zal onderschrijven. De hoofddoelstelling blijkt namelijk te worden gehaald: zowel door de informatie in het MER als door de toepassing van de m.e.r.-procedure worden de initiatiefnemer en het bevoegd gezag al vanaf een vroeg stadium geconfronteerd met de milieu-effecten van de voorgenomen activiteit en alternatieven. Hierdoor krijgt het milieu meer aandacht, zowel bij de voorbereiding van m.e.r.-plichtige activiteiten als bij het nemen van de daarbij behorende besluiten. Met nadruk moet daarbij

nogmaals worden gesteld, dat dit niet automatisch hoeft te resulteren in milieu-vriendelijke besluiten. Wel mag geconstateerd worden, dat m.e.r. in een aantal gevallen leidt tot:

- * de keuze van een alternatief (bijv. de Slufterdam aan de Maasvlakte als bergingsdepot voor verontreinigde baggerspecie als locatie die gunstiger ligt ten opzichte van het Voornse kust- en duingebied dan het oorspronkelijke voornemen),

- * een betere uitvoering van de activiteit (bijv. een milieuvriendelijker uitvoering van de gecontroleerde stortplaats voor afval 'De Dolten' in Friesland),

- * scherpere vergunningsvoorwaarden (bijv. de beperking van de vergunningen voor de bovengrondse opslag van radioactief afval in Zeeland tot het radioactieve afval waaraan de samenleving zich reeds heeft gecommitteerd) of

- * de aanscherping van milieunormen (bijv. de aanscherping van de normen voor nachtelijk vliegtuiglawaai rondom een uit te breiden luchthaven Maastricht).

In enkele gevallen was de milieu-informatie, die met de toepassing van m.e.r. verzameld werd, mede aanleiding voor de initiatiefnemer af te zien van zijn voornemen.

Na drie jaar actieve toepassing van m.e.r. lijkt dit instrument van het milieu-beleid ingeburgerd te zijn in de Nederlandse samenleving. In de kranten en op de radio komt

men steeds vaker berichten tegen over milieu-effectrapportages over allerlei grootschalige activiteiten. Het is te hopen dat het instrument m.e.r. nog meer van zich zal doen spreken in positieve zin.

drs. J.J. Scholten; algemeen secretaris van de voorlopige Commissie voor de m.e.r. van oktober 1982 tot en met mei 1986 en van de Commissie voor de m.e.r. sedert mei 1986. Verder is hij werkzaam geweest bij de Voedsel- en Landbouw Organisatie (FAO) van de Verenigde Naties en daarna via het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in diverse landen.

¹⁾ O.a. de aanleg en het gebruik van een grootschalig depot voor de berging van verontreinigde baggerspecie uit het Rotterdams havengebied voor de kust van de Maasvlakte (Slufterdam) en het besluit het Gevelingenmeer zout te houden of zoet te maken.

²⁾ Wabm, wijziging van 23 april 1986, publicatie in Stb. 1986, 318

³⁾ Besluit van 20 mei 1987, Stb. 278 houdende de uitvoering van de Wabm.

⁴⁾ Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende milieu-effectbeoordeling van een bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG).

⁵⁾ "Naar een volwaardige plaats", Advies nr. 3 van de Evaluatie Commissie Wabm (ECW) over de werking van de regeling m.e.r. in de Wabm.

MILIEU EN BEDRIJFSLEVEN : VAN RISICO NAAR KANS

J. H. Buisman

De aandacht voor het milieuvraagstuk neemt toe in het bedrijfsleven. In eerste instantie vooral door enkele geruchtmakende schandalen. De mede daaruit voortvloeiende maatschappelijke discussie heeft geleid tot het besef dat wij ons milieu slechts in beheer hebben voor de toekomst. Het geeft dan geen pas de toekomstige generatie op te zadelen met de vuilnisbelt van het verleden. De overheid heeft aan het groeiende milieubesef een duidelijke richting ten goede gegeven met het Nationaal Milieubeleidsplan, het daarop voortbouwende NMP+ en de nota Milieuzorg. De doelstellingen daarin zijn ambitieus en voor een klein land als Nederland soms niet eens op eigen kracht te realiseren. Wellicht beschouwen veel bedrijven daarom het milieubeleid van de overheid veel meer als een risico dan als een kans.

Risicobeheersing

Ondernemen betekent dat (verantwoorde) risico's genomen moeten worden. In ondernemingen worden kapitaal en arbeid ingezet om uit grondstoffen produkten te vervaardigen voor de consumenten. Zowel aan het begin van de keten, bij de grondstoffen, als aan het einde, het produkt dat de consument afneemt, spelen milieu-aspecten een rol. Een rol die van beide partijen, zowel van de producent als van de consument in het verleden te weinig aandacht kreeg. Ondanks de maatschappelijke discussie, alle voorlichtingscampagnes van de overheid en de wetgeving, gaat het veranderingsproces nog traag. Naar mijn indruk spelen de ondernemers thans veel beter in op de milieu-aspecten dan de consumenten. In onze markteconomie bepaalt de consument in belangrijke mate wat er wordt geproduceerd. Zolang u en ik nog gewone eieren kopen in plaats van de duurdere scharreleieren, om maar eens een voorbeeld te noemen, blijven milieu-onvriendelijke produkten bestaan. Het door de (Europese) overheid gehuldigde principe "de vervuiler betaalt" kan in een markteconomie alleen maar worden doorgevoerd, indien de uiteindelijke consument van het milieu-onvriendelijke produkt beseft dat hij of zij die vervuiler is en bereid is de (financiële) consequenties daarvan te aanvaarden. Dat er vooruitlopend op dat proces toch al milieuvriendelijke pro-

dukten zijn, hoewel die eigenlijk als minder milieu-onvriendelijk zouden moeten worden aangeduid, komt doordat de ondernemingen de milieu-aspecten al wel meenemen in hun risico-analyse. De ondernemer moet immers weten welke risico's hij (of zij) loopt met al zijn beslissingen. Dat geldt zowel voor de vraag welke leverancier of afnemer hij kiest, als voor de vraag welke grondstoffen of machines hij gebruikt. Steeds weegt de ondernemer daarbij tal van aspecten af. Van oudsher zijn dat zaken als de prijs, kwaliteit, rendementseisen en niet te vergeten de eisen die zijn omgeving aan hem stelt, zoals arbeids- en veiligheidswetgeving, goede naam en bekendheid etc. Sinds enkele jaren, voor sommigen reeds veel langer, behoren daartoe ook de milieu-aspecten.

Milieubeleid is geïntegreerd beleid

Milieuzorg omvat alle inspanningen van een bedrijf die tot doel hebben inzicht te krijgen in en het beheersen van de effecten van de bedrijfsactiviteiten op het milieu. Een milieuzorg- of een milieubeheerssysteem kan dan ook worden omschreven als het samenhangende geheel van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen dat er op is gericht die effecten te beheersen. Uit deze omschrijving blijkt al dat milieubeleid geen afzonderlijk beleid kan zijn, het moet zijn geïntegreerd in

het totale beleid van de onderneming. De doelstelling van de milieuzorg kan ook alleen worden bereikt indien de gehele organisatie daaraan meewerkt. Het benoemen van een milieucoördinator is dan ook maar een eerste stap.

In de nota Milieuzorg heeft de overheid uitgesproken dat de 10.000 tot 12.000 bedrijven met een (middel)grote milieubelasting voor 1995 moeten beschikken over een integraal milieuzorgsysteem. De veel grotere groep ondernemingen met een kleinere milieubelasting (ca. 250.000 bedrijven die geen of een eenvoudige hinderwet-vergunning nodig hebben) moet tegen die tijd stappen hebben ondernomen om tot een partiël milieuzorgsysteem te komen.

Indien deze doelstelling niet vrijwillig wordt bereikt, ligt wetgeving t.z.t. voor de hand. Een milieuzorgsysteem is maatwerk. Het moet immers een middel zijn om de risico's te beheersen en die risico's (de milieubelasting) verschillen per onderneming. Zonder daarop uitgebreid in te gaan, noem ik de elementen van een milieuzorgsysteem, zoals die ook voorkomen in het rapport van de Commissie Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen :

- . milieubeleidsverklaring
- . milieuprogramma
- . integratie van milieuzorg in bedrijfsvoering
- . metingen en registraties
- . interne controles
- . interne voorlichting en opleiding
- . interne en externe rapportage
- . doorlichting van totale milieuzorgsysteem.

De milieubeleidsverklaring staat daarbij niet voor niets bovenaan. Milieubeleid heeft geen voedingsbodem als niet eerst de ondernemer heeft uitgesproken dat het milieu hem ter harte gaat en van iedereen in de organisatie verwacht dat die dat ook doet en daar ook tevens naar handelt. Uit mijn ervaring als accountant weet ik maar al te goed dat het zo moet werken. De ook voor accountants belangrijke interne controles werken immers slechts als de leiding van de onderneming er in gelooft en reageert op de signalen vanuit de organisatie. Blijft die reactie uit, dan is een dergelijk systeem, en dus ook een milieuzorgsysteem, ten dode opgeschreven.

De eerste stap in het milieuprogramma is het inventariseren van de milieu-aspecten van alle activiteiten, met andere woorden het in kaart brengen van de

risico's, een proces dat niet nieuw is voor een ondernemer. Later zal blijken dat die stap helemaal niet zo moeilijk te maken is.

Van belang is dat de bedrijfsactiviteiten waarop het milieu-zorgsysteem zich dient te richten, niet eng moeten worden geïnterpreteerd. Het gaat daarbij niet alleen om het productieproces, maar ook om de producten zelf, en wel tot en met de fase waarin het produkt wordt afgedankt.

Financiële consequenties

Bij de bespreking van de financiële consequenties wordt wel onderscheid gemaakt in milieukosten en milieu-investeringen. De omschrijving daarvan is ontleend aan het CBS, dat door deze definiëring de effecten kan meten. Milieu-investeringen omvatten de investeringen voor het milieu, die komen bovenop de investeringen die voor het productieproces nodig zijn. Gedacht kan daarbij worden aan de zogenaamde "end of pipe"-investeringen als filters, zuiveringsinstallaties e.d. en de onrendabele top van procesgeïntegreerde investeringen. Daar is een exacte bepaling van de milieu-component vaak niet mogelijk. Onder milieu-kosten worden de extra kosten verstaan boven de normale proceskosten, waaronder ook de afschrijvings- en financieringslast voor de milieu-investeringen. Door het CBS verzamelde gegevens leveren aldus enig inzicht in de omvang van de financiële consequenties van het bedrijfsleven als geheel. Op basis van het NMP worden in de negentiger jaren milieu-investeringen door het bedrijfsleven voorzien van gemiddeld ca. f 2,5 miljard per jaar. In diezelfde periode worden de milieu-kosten geraamd op gemiddeld bijna f 5 miljard per jaar. Deze bedragen ten laste van het bedrijfsleven vormen ongeveer éénderde van de totalen voor de gehele Nederlandse economie.

Voor individuele bedrijven is het nog geen algemeen gebruik de milieukosten in de jaarverslaggeving afzonderlijk te laten zien. Het public relations belang leidt echter al tot een vrijwillige vermelding. Uit onderzoek van jaarverslagen blijkt dat deze trend toeneemt. Een expliciete vermelding zou overigens binnen het kader van de reeds bestaande regels omtrent de jaarrekening al tot stand kunnen komen.

De effecten van het milieubeheer voor de individue-

le onderneming kunnen het beste worden gezien op basis van enkele van de belangrijkste posten in de jaarrekening. Deze zijn : grond, machines en de grond- en hulpstoffen. De operationele kosten vloeien goeddeels hieruit voort.

Daarnaast moet uiteraard worden gedacht aan de kosten van vergunningen en heffingen, eventuele boetes en schadevergoedingen, claims en niet te vergeten ook de milieusubsidies.

Grond

De astronomische getallen die worden genoemd, als er over de kosten van bodemsanering in Nederland wordt gesproken (f 25 tot f 75 miljard), tonen al aan dat het van belang is dat een ondernemer over schone grond beschikt c.q. maatregelen neemt dat de grond niet (verder) wordt vervuild. Er worden thans nauwelijks grond-transacties meer gedaan zonder een bodemonderzoek en een duidelijke afbakening tussen partijen omtrent de eventuele mate van verontreiniging en de aansprakelijkheid daarvoor. Niet ondenkbaar is dat er een verkoopverbod komt voor vervuilde grond. Ontdaan van alle juridische taal leiden de thans lopende verhaalsprocedures voor saneringskosten tot de eis dat de ondernemer als een zorgvuldig handelend goed huisvader met de grond dient om te gaan. De geohydrologische situatie van onze bodem leidt er toe dat in de grond terecht gekomen vervuiling zich meestal nog verplaatst ook, zodat men soms op buurmans vuil kan zitten.

Een verantwoord milieubeleid brengt met zich dat er niet bewust vuil in de bodem wordt gebracht en dat zulks ook niet per ongeluk of ongemerkt kan gebeuren. De onderneming dient daartoe de stoffenstromen in het bedrijfsproces te beheersen : wat komt er binnen en waar blijft het.

Een belangrijk (politiek) discussiepunt is de vraag hoe schoon grond moet zijn : mag industriegrond enigermate vervuild zijn of moet het bedrijfsterrein straks weer geschikt zijn om aardappels te verbouwen ? De lessen die uit eerdere saneringsgevallen zijn te trekken zijn tweëerlei. Allereerst is sanering tot multifunctioneel bruikbare grond vrijwel niet te betalen. Een conclusie die men overigens ook in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten al hoort. Het is ook niet altijd nodig. Een leeflaag en af-c.q. beschermende maatregelen waardoor de natuur

de tijd krijgt zich te herstellen zijn vaak nog niet zulke slechte oplossingen. De tweede les is de oude wijsheid dat voorkomen beter is dan genezen. Voorkomen van bodemvervuiling kost minder dan het opruimen.

Machines

Zowel de veranderingen in het gedrag van consumenten (meer milieuvriendelijke produkten) als de technologische ontwikkelingen leiden tot veroudering van het machinepark. Daar waar de milieueisen van de overheid strenger worden is een goede analyse van de milieu-aspecten verbonden aan het gebruik van een machine noodzakelijk. Bij investeringsbeslissingen wordt daaraan in het algemeen (spontaan, weloverwogen, aangespoord door een "groene" leverancier of aangelokt door subsidies) wel aandacht besteed. Voor het bestaande machinepark is dit echter evenzeer gewenst. Vaak zal daarbij blijken dat een hogere investering noodzakelijk is, die dan echter dikwijls gecompenseerd wordt door capaciteitsvoordelen en/of lagere complementaire kosten.

Grond- en hulpstoffen

Van een verantwoord handelend ondernemer mag worden verwacht dat hij weet welke eigenschappen de stof waar hij mee omgaat heeft. Als dat risicovolle stoffen zijn, moeten deze ook worden bewaakt. Ook hier geldt : wat komt er binnen en waar blijft het?

Voor de grondstoffen wordt ter besturing van de bedrijfsvoering al bewaakt welke hoeveelheden er in het bedrijf omgaan. Bedacht moet worden dat uit bedrijfseconomische overwegingen aanvaardbaar geachte percentages voor afval en uitval, uit milieuoverwegingen volstrekt onaanvaardbaar kunnen zijn. Er zal daarom met veel nauwere toleranties moeten worden gewerkt om de in de financiële administratie gevolgde goederenstroom te kunnen hanteren voor de binnen het milieuzorgsysteem noodzakelijke metingen en registraties. Een groter probleem vormen vaak de hulpstoffen. Onder het motto dat dit relatief onbeduidende kostenposten zijn, worden deze in veel ondernemingen niet in hoeveelheden gevolgd. Toch schrikt menig ondernemer als hij dat eens wel doet, van de hoeveelheid vaak bepaald niet

onschuldige schoonmaakmiddelen die ongecontroleerd (in de bodem?) verdwijnt.

De vorenstaande beschouwing is vooral geënt op de produktie-huishoudingen. Zij geldt evenzeer voor andere huishoudingen, ook in de dienstverlenende sector. Zo hebben bijvoorbeeld op ons kantoor de typemachines plaats gemaakt voor computers. Daarmee zijn de potjes correctievloeistof (ook chemisch afval) verdwenen. Diezelfde technologische vernieuwing bracht echter ook kopieerapparaten met chemische vloeistof met de onschuldige naam toner en een hoger papierverbruik met zich mee. Het milieuprobleem is daarom nooit voor altijd opgelost. Een voortdurende bezinning blijft geboden, waarbij de beheersbaarheid van de nieuwe milieuproblemen echter door de technologie ook steeds beter wordt.

Van risico naar kans

Milieuzorg begint met een risico-analyse van de bestaande situatie in de bedrijfsvoering. In zijn essentie teruggebracht tot de vragen : wat komt er in mijn bedrijf binnen, waar blijft het, welke (milieu)risico's brengt dat met zich mee en hoe kunnen wij die risico's beheersen of verkleinen? Deze fundamentele vragen hebben al bij veel ondernemingen geleid tot wijzigingen in produktieprocessen, die in een groot aantal gevallen hebben geleid tot kostenverlaging of het aanboren van nieu-

we markten. En niet alleen bij bedrijven met grote researchafdelingen zoals bijvoorbeeld DSM. Dit geldt ook voor de fabrikant van slagroomwafels die bedacht heeft, dat de door hem gebruikte grondstof ook geschikt kan worden gemaakt om er schaalpjes van te maken, waardoor vleeswaren niet langer op zo'n kunststof schaalpje behoeven te worden verkocht. Niet echt lekker om als koekje te hergebruiken, maar wel biologisch afbreekbaar. Zo leidt fundamenteel nadenken over milieu-risico's tot innovatief handelen en tot kansen. Wellicht zal straks ook de eigenaar van de gloednieuwe Mercedes vol trots vertellen dat hij eigenlijk een tweedehands auto heeft gekocht, omdat er al zoveel hergebruikte materialen zijn verwerkt!

J.H. Buisman is lid van de maatschap KPMG Klynveld Accountants te Amsterdam. Daarnaast is hij als vice-voorzitter van het Directoraat Vaktechniek van zijn maatschap nauw betrokken bij de activiteiten op milieugebied en verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de hulpmiddelen die de accountants nodig hebben bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Ook is hij voorzitter van de Commissie Richtlijnen voor de Accountantscontrole van het NIVRA en Nederlands gedelegeerde bij het International Audit Practices Committee van het IFAC (de internationale federatie van accountants).

MILIEUBELEID: DE VISIE VAN VNO EN NCW

ir. J. J. de Graeff

De afgelopen twee jaar heeft de discussie met betrekking tot het milieubeleid zich geconcentreerd op de totstandkoming van enkele grote milieunota's en op de politieke besluitvorming daarover. In dit verband kunnen met name worden genoemd het Nationaal Milieubeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding en de aanscherping van deze nota's door het Kabinet Lubbers-Kok. In het najaar zijn al deze beleidsvoornemens door de Tweede Kamer behandeld, zowel plenair als (voor deelonderwerpen) in afzonderlijke vergaderingen van de Vaste Kamercommissie voor Milieubeheer. Uit de parlementaire behandeling komt als voornaamste conclusie naar voren, dat politiek het groene licht is gegeven voor de uitvoering van het voorgestelde beleid, zonder dat de Kamer de daarin geschetste beleidslijnen nog fundamenteel heeft verscherpt dan wel veranderd.

Het stadium van de uitvoering van het milieubeleid is dus aangebroken en de betekenis daarvan voor het bedrijfsleven is in potentie groot. Allereerst zijn er de (geraamde) kosten: voorzien wordt een verdubbeling van de totale jaarlijkse milieu-uitgaven tot een bedrag van ca f 15 miljard in 1994, waarvan ca f 6,5 miljard voor rekening komt van de industrie. Nu zijn deze cijfers met grote onzekerheidsmarges omgeven, evenals de termijnen waarbinnen de betreffende uitgaven feitelijk zullen zijn gerealiseerd; niettemin kunnen zeker voor individuele bedrijven de gevolgen van het voorgestelde beleid groot zijn. In het bijzonder is daarbij van belang hoe het Nederlandse milieubeleid zich verhoudt met dat van de ons omringende landen, c.q. onze belangrijkste handelspartners. Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt immers duidelijk, dat een solistisch optreden van ons land veel groter economisch nadeel zou veroorzaken dan indien het Nederlandse milieubeleid internationaal zou zijn geharmoniseerd.

Maar ook afgezien van de kosten van het milieubeleid zal van ondernemingen het nodige worden gevegd. Voldoen aan de lange termijn doelstellingen van het milieubeleid betekent uiteindelijk vaak een andere wijze van produceren, waarbij zowel aan het produktieproces als aan het produkt geheel nieuwe eisen zullen worden gesteld. Technologische vernieuwing is daarvoor essentieel, maar ook systematische aandacht voor de milieugevol-

gen van de ondernemingsgewijze produktie, vanaf de conceptie van het produkt tot en met de afval-, c.q. hergebruiksfase.

Niet voor niets hebben VNO en NCW in hun commentaar op de genoemde regeringsplannen dan ook uitdrukkelijk gekozen voor medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor de uitvoering van het milieubeleid. Die medeverantwoordelijkheid betreft vooral de wijze waarop die uitvoering moet plaatsvinden, en de fasering daarvan in de tijd. Tot uitdrukking zal dat met name komen in het zogenaamde doelgroepoverleg (het overleg over de realisering van de NMP doelstellingen tussen de overheid en de desbetreffende bedrijfstakken), in de implementatie van bedrijfsinterne milieuzorg in bedrijven en meer specifiek, in de vrijwillige bodemsanering van bedrijfsterreinen.

Bijzondere aandacht is door het VNO en NCW voorts gevraagd voor de noodzaak van een verantwoorde inzet van financiële instrumenten voor het milieubeleid. Daarbij gaat het allereerst om een juiste wijze van financiering, dat wil zeggen een correcte toerekening van de milieukosten aan degenen die die kosten hebben veroorzaakt. Maar daarnaast vergt ook de grote (politieke) aandacht voor het gebruik van marktconforme instrumenten als bijvoorbeeld regulerende heffingen een zorgvuldige positiebepaling door VNO en NCW.

Uit het voorgaande komt voor het VNO en NCW een aantal aandachtspunten naar voren, die de komende jaren voor het bedrijfsleven bij de uitvoering van het milieubeleid centraal staan. Dit zijn achtereenvolgens: de internationale dimensie, het overleg tussen de overheid en het (georganiseerde) bedrijfsleven; de invulling van de eigen verantwoordelijkheid, en tenslotte de inzet van financiële instrumenten. In het navolgende wordt op deze aandachtspunten nader ingegaan.

De internationale dimensie

Om twee redenen is het van groot belang dat het Nederlandse milieubeleid past in de internationale context. Allereerst om milieuhygiënische redenen: veel milieuproblemen (bijvoorbeeld broeikas-effect, verzuring, grensoverschrijdende waterverontreiniging en afvaltransporten) kunnen onmogelijk alleen in Nederland worden opgelost. En ten tweede is het vanuit concurrentie-overwegingen in een open economie als de Nederlandse uiterst schadelijk indien Nederland te veel voorop zou lopen. Dat laatste zal overigens door de totstandkoming van de interne markt op zichzelf al worden bemoeilijkt. Er ligt dan ook een voortdurende taak van VNO en NCW om de internationale dimensie duidelijk te maken. Bovendien zal ook in Brussel onze invloed moeten worden aangewend om een gelijkkludend, althans geharmoniseerd milieubeleid van de verschillende lidstaten te bevorderen.

In de internationale context doet zich eveneens de vraag voor in hoeverre vanuit milieu-overwegingen milieu-investeringen beter in het buitenland (in het bijzonder in Oost-Europa) kunnen worden gedaan dan in Nederland. Deze vraag kan op tweeërlei wijze worden beantwoord. Gaat het om het milieuverbeterend effect in Nederland, dan is doelmatiger investeren in Oost-Europa slechts aan de orde wanneer het mondiale milieu-vraagstukken betreft (broeikas-effect). Gaat het echter om de vraag waar op zichzelf meer milieurendement per geïnvesteerde gulden kan worden bereikt (dat wil zeggen los van het effect in Nederland) dan geldt voor een aantal milieuproblemen (onder andere bij het verzuringsvraagstuk) dat maatregelen beter in Oost-Europa kunnen worden genomen. Bij toenemende Europese eenwording zullen de prioriteiten ons

inziens in toenemende mate in laatstgenoemde context moeten worden bezien.

Het overleg over de uitvoering van het milieubeleid

Beoogd wordt de uitwerking van de doelstellingen uit het NMP en het NMP-Plus in het zogenaamde doelgroepenoverleg op bedrijfsstakniveau te doen plaatsvinden. In dit overleg kunnen als belangrijkste stappen worden onderscheiden:

- het formuleren van de emissiedoelstellingen op bedrijfsstakniveau;
- het selecteren van prioritaire bedrijfstakken;
- het opstellen van intentieverklaringen tussen de betrokken overheden (rijksoverheid, provincies en gemeenten) en de afzonderlijke branche-organisaties voor de uitwerking van het milieubeleid voor de bedrijfstak;
- de uitwerking van de intentieverklaring in een covenant of richtlijn voor de deelnemers aan het overleg, eventueel nader vorm te geven door wetgeving;
- de vertaling van de overeenkomst naar individuele bedrijven.

Voor de begeleiding en de coördinatie van het doelgroepenoverleg voor de industrie is op centraal niveau de NMP Begeleidingscommissie Industrie (NBI) ingesteld. Deze commissie is er tevens in meer algemene zin mee belast om de vinger aan de pols houden om te bezien of geen grote (economische) verstoringen optreden bij de uitvoering van het NMP voor de sector industrie. Een vergelijkbare structuur bestaat inmiddels ook voor de bouwwereld.

De opgave waar het bedrijfsleven thans voor staat is om nu concreet het overleg te starten tussen VROM en de afzonderlijke bedrijfstakken om afspraken te maken over de aard en het tempo van de te nemen maatregelen. Dat vergt commitment van de overheid (met name ook de lagere overheden), maar vraagt ook commitment en inzet van een groot aantal bedrijfstakken. VNO en NCW hebben hier een tweeledige taak: enerzijds om ervoor te zorgen dat de overheid zich houdt aan de toezegging van

overleg, anderzijds het stimuleren van de desbetreffende bedrijfs- takken om de toegestoken hand ook daadwerkelijk aan te nemen. Voor het bedrijfsleven is dit van groot belang, omdat bij falen van de voorziene overlegstructuur intensivering van wet- en regelgeving zal volgen. Bij het proces van overleg zal overigens onvermijdelijk zijn, dat zich daarbij conflicten voordoen respectievelijk dat politieke besluitvorming dit proces soms zal doorkruisen.

De eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven

Bedrijfsinterne milieuzorg

Door het VNO is enkele jaren geleden het initiatief genomen om het bedrijfsleven er toe te bewegen zogenaamde bedrijfs- milieuzorgsystemen in te voeren, in wezen neerkomend op een goede interne organisatiestructuur om de milieu-eisen aan bedrijven adequaat op te vangen. Dezerzijds is een aantal initiatieven ondernomen om het begrip milieuzorg zodanig operationeel te maken dat het door bedrijfstakken en bedrijven concreet kan worden uitgewerkt.

De overheid heeft zich hiertegenover positief opgesteld, doch heeft forse doelstellingen gesteld. Zo gaat het NMP er vanuit dat in 1994 in ca. 10.000 grote en middelgrote bedrijven een bedrijfsintern milieuzorgsysteem is geïntroduceerd, terwijl in ca. 250.000 overige bedrijven daar een begin mee moet zijn gemaakt. Voor de stimulering van bedrijfsmilieuzorg heeft VROM een bedrag van 50 miljoen gulden uitgetrokken.

Inmiddels is, dan wel wordt voor ca. 20 branches een branche- model voor bedrijfsmilieuzorg opgesteld. Naast het branche- spoor zijn voor de implementatie van bedrijfsmilieuzorg met name de bedrijfsmilieudiensten van belang. Op dit moment functioneren reeds 3 BMD's: in Tilburg, Zutphen en Arnhem/ Nijmegen; ook elders worden BMD's opgericht. Ondanks deze verheugende ontwikkeling is echter de verwachting van VNO en NCW dat, gelet op genoemde doelstelling, nog zeer veel inspanningen op dit terrein zullen moeten worden verricht.

Vrijwillige bodemsanering van bedrijfs- terreinen

Het overleg over de vrijwillige bodemsanering van bedrijfs- terreinen wordt gevoerd in de Commissie Bodemsanering in gebruik zijnde Bedrijfsterreinen (de zogenaamde Commissie Oele). De discussie spitst zich toe op drie punten: de norm- stelling, de openbaarheid van gegevens en de financiering.

Bij de normstelling speelt het begrip "multifunctionaliteit" van de bodem een essentiële rol. In het tot voor kort onwrikbare standpunt van VROM lijkt enige beweging te zijn gekomen. Multifunctionaliteit blijft het streven, maar de weg daar naartoe en de omstandigheden waaronder deze eis niet haalbaar is, zijn bespreekbaar. De Commissie Oele zal criteria moeten opstellen voor deze lokatiespecifieke omstandigheden.

De openbaarheid van gegevens blijkt bij de deelname aan regio- nale samenwerkingsverbanden voor vrijwillige bodemsanering een gevoelig punt te zijn. Bedrijven vrezen nogal wat negatieve publiciteit en mogelijk daardoor veroorzaakt schade van bedrijfsbelangen, indien de inventarisatiegegevens van de bodem- sanering zonder meer openbaar gemaakt zullen worden.

Het moeilijkste punt is ongetwijfeld de financiering van de bodemsanering. Al in een eerder stadium heeft het VNO als uitgangspunt voor de vrijwillige bodemsanering gekozen voor het zelf betalen daarvan door de desbetreffende bedrijven. Daarop zijn echter een paar belangrijke uitzonderingen gemaakt: onvoldoende draagkracht van het bedrijf, respectievelijk de situatie dat een bedrijf niet de veroorzaker is van de verontreiniging. In deze gevallen zouden de saneringskosten (ten dele) uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Door VNO en NCW is ook de bestuurlijke medebetrokkenheid van de overheid bij de bodemverontreiniging aan de orde gesteld. Deze medebetrokkenheid zou door middel van een generieke of specifieke bijdrage aan de financiering tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Momenteel wordt door de commissie een eindrapport voorbereid. Afgewacht zal moeten worden of

de besturen van VNO en NCW zich daarin zullen kunnen vinden. Indien dat het geval is, dan ligt er vervolgens voor de verbonden een taak om te bevorderen dat individuele ondernemingen zich bereid tonen om vrijwillig de noodzakelijke maatregelen te nemen. Slaagt het bedrijfsleven hierin niet, dan zal onder politieke druk de overheid het heft in handen nemen en waarschijnlijk een door heffingen gefinancierde saneringsoperatie op touw zetten, die qua kosten bovendien aanmerkelijk groter zal zijn dan in de situatie dat het bedrijfsleven dit in eigen hand houdt. Voor VNO en NCW is derhalve het tot een goed einde brengen van deze operatie van groot belang.

De financiering van het milieubeleid

Voor VNO en NCW staat voorop, het beginsel "de vervuiler betaalt", in concreto bij voorkeur vorm te geven in die zin dat bedrijven op eigen kosten de noodzakelijke milieumaatregelen treffen en doorberekenen in de prijzen. Heffingen ter financiering van het milieubeleid kunnen eveneens aanvaardbaar zijn, maar het moet dan wel gaan om maatregelen die om doelmatigheidsredenen beter collectief dan individueel kunnen worden uitgevoerd. Milieukosten van de overheid die niet redelijkerwijs aan individuele vervuilers door middel van heffingen kunnen worden toegerekend dienen echter uit de collectieve middelen gefinancierd te worden. Er ligt een voortdurende taak voor VNO en NCW er voor te waken dat dergelijke uitgaven niet toch uit heffingen worden gefinancierd en derhalve op onjuiste wijze aan individuele bedrijven in rekening worden gebracht. Dit punt wordt steeds actueler naarmate de milieu-uitgaven van de overheid stijgen; zo wordt in 1994 al een opbrengst van de Wabm-heffing verwacht van ruim 1 miljard gulden, terwijl de waterverontreinigingsheffingen al ruimschoots de 2 miljard gulden overtreffen.

Het instrument van heffingen ter financiering van het milieubeleid moet overigens worden onder-

scheiden van het gebruik van heffingen om gedragsveranderingen te bewerkstelligen (zogenoemde reguleringsheffingen). Dergelijke heffingen zijn voor VNO en NCW slechts aanvaardbaar onder stringente voorwaarden (zij moeten effectief zijn in relatie tot het gestelde doel, zij moeten vanuit concurrentie-overwegingen aanvaardbaar zijn, en de collectieve lastendruk mag door dergelijke heffingen niet worden verhoogd).

Ten slotte

De activiteiten van VNO en NCW op milieugebied zijn de afgelopen jaren vooral geconcentreerd geweest op het beïnvloeden respectievelijk het van commentaar voorzien van wetgeving en nota's van de Rijksoverheid. Deze activiteit zal op zichzelf niet verdwijnen. Wel valt te voorzien, dat het werkkterrein zich in tweeërlei opzicht zal verbreden. Allereerst de internationale dimensie: naarmate het milieubeleid meer onder internationale invloed komt te staan, zal door de werkgeversorganisaties meer energie gestopt moeten worden in de sturing daarvan, met name binnen de Europese Gemeenschap. Ten tweede de uitvoering van het beleid in Nederland: daar zal het VNO meer coördinerend op moeten treden naarmate het zwaartepunt van de milieudiscussie zich verplaatst naar bedrijfstaks- en regionaal niveau. Onveranderd blijft echter dat VNO en NCW zich steeds zullen moeten laten leiden door wat de direct dan wel indirect daarbij aangesloten ondernemingen in hun belang de juist koers achten. Omgekeerd zullen de verbonden op bedrijfstakken en ondernemingen regelmatig een beroep doen om de geclaimde eigenverantwoordelijkheid in daden om te zetten. Slechts op die wijze kan worden bevorderd dat de uitvoering van het milieubeleid in goede banen verloopt.

Ir. J.J. de Graeff is directeur van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van VNO en NCW.

Alleen schoon werk loont

De betrokkenheid van de FNV bij het milieubeleid

ir. P. C. Ket

Sinds geruime tijd is ook de FNV betrokken bij de vormgeving en invulling van een goed milieubeleid. Voor de FNV is milieubeleid sterk verweven met terreinen waarop de vakbeweging vanouds actief en deskundig is: arbeidsomstandigheden, werkgelegenheid, inkomensverdeling en medezeggenschap. Vanuit deze invalshoeken wordt in deze bijdrage een beeld gegeven van de activiteiten en stellingsnames van de FNV en de daarbij aangesloten bonden.

De noodzaak van een stringent milieubeleid

De noodzaak van een scherp milieubeleid wordt tegenwoordig niet meer betwist. Het rapport Zorgen voor Morgen schetst de doelstelling: de emissies van de meeste vervuilende stoffen moet met 70-80% worden gereduceerd. Met het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en de aanvulling (NMP-plus) worden problemen als bodemvervuiling en broeikas effect wel beperkt, maar nog niet tot stilstand gebracht. Een sterke aanscherping van het milieubeleid is dus noodzakelijk.

Het bedrijfsleven merkt via verschillende wegen dat de milieuverontreiniging niet langer meer wordt getolereerd: strakkere normstelling en milieueffingen vanuit de overheid, de druk van consumenten, zoals bij PVC en spuitbussen en de steeds verderstreckende aansprakelijkheidsstelling door derden voor bijvoorbeeld bodemverontreiniging en schade.

Duurzame werkgelegenheid

Er wordt vaak gedacht dat milieu- en werknemersbelangen alleen maar conflicteren. Op de korte termijn kan dat inderdaad het geval zijn. Maar in ieder geval op de langere termijn ligt dat anders. De FNV heeft al in 1987 (bijna vier jaar geleden!)

samen met het Landelijk Milieuoeverleg (LMO) een milieu-investeringsplan van miljarden bij het kabinet op tafel gelegd. Maatregelen ter bestrijding van de zure regen, voor energiebesparing, voor herstel van rioleringen en dergelijke werden voorgesteld. Daarbij bleken milieuverbetering en werkloosheidsbestrijding in elkaars verlengde te liggen.

Binnen het FNV-beleid staat nu niet werkgelegenheid zonder meer centraal, maar duurzame werkgelegenheid. Iedere onderneming die bijdraagt aan structurele milieuvervuiling zal vroeger of later de rekening gepresenteerd krijgen. Producten en productieprocessen die het milieu aantasten zullen op termijn niet meer door de maatschappij getolereerd worden. Die moeten van de markt en dat gebeurt steeds vaker en veel sneller dan men denkt. Een structureel werkgelegenheidsbeleid is, zoals uit het bovenstaande blijkt, alleen mogelijk bij een duidelijk en consequent milieubeleid.

Financiering van het milieubeleid

De FNV wil niet weglopen voor de kosten die met een verdergaand milieubeleid gepaard gaan. Het is onvermijdelijk dat daardoor de economische groei en daarbinnen zeker de ruimte voor vrije particuliere consumptie minder groot zal zijn dan zonder aanscherping. Naarmate het milieubeleid in meer sectoren echt serieus gaat worden zal een groter

deel van het nationaal produkt naar milieuinvesteringen en -produktie gaan. Men moet zich overigens realiseren dat de kosten ook enorm zullen oplopen als er niets gebeurt; denk hierbij aan de stijgende kosten van de afvalproblematiek en de zuivering van water voor huishoudens en procesindustrie. In veel gevallen staan tegenover de kosten bovendien ook opbrengsten, bijvoorbeeld minder verspilling van grondstoffen en energie, minder verpakkingen en dergelijke.

Uit makro-ekonomische berekeningen van het Centraal Plan Bureau (CPB) blijkt dat zelfs een aanzienlijk aangescherpt en vooral brongericht milieubeleid, nog ekonomisch inpasbaar is. De ekonomische ontwikkeling, gemeten in werkgelegenheid en koopkracht, zal op korte en middellange termijn niet sterk negatief worden beïnvloed. Als het buitenland voor een vergelijkbare aanscherping kiest, zijn de effecten zelfs enigszins positief.

Tegenover verliezers staan of zullen elders in de ekonomie winnaars staan. Bijvoorbeeld openbaar vervoer-bedrijven tegenover de autobranche, leveranciers van zuiveringsapparatuur tegenover producenten van CFK's en schadelijke bestrijdingsmiddelen.

Onderliggende verschuivingen tussen sectoren zullen ingrijpend zijn, maar vooralsnog zal er voldoende ekonomische ruimte blijven om de gemiddelde koopkracht tenminste op peil te houden. De FNV ziet het als een vanzelfsprekende taak er voor te ijveren, dat de lasten van het milieubeleid zo rechtvaardig mogelijk worden verdeeld: de sterkste schouders, de zwaarste lasten.

Het principe "de vervuiler betaalt"

Dit principe is een belangrijk uitgangspunt in het milieubeleid. Van oorsprong heeft het een internationale betekenis om konkurrentievervalsing door subsidies tegen te gaan. Een andere, meer maatschappelijke, betekenis is het rechtvaardigheidsbeginsel dat een vervuiler zelf voor de aangerichte schade c.q. het vermijden daarvan betaalt. Een veronderstelling die hiermee samenhangt is dat een (financiële) verantwoordelijkheid de vervuiler een permanente prikkel geeft om de vervuiling te beperken.

Bij de uitwerking van dit principe spelen echter diverse spanningen. Het rechtvaardigheidsidee wijst

vaak in de richting van de producent, terwijl in de praktijk de consumenten de kosten betalen, bijvoorbeeld via de reinigingsheffing. De consument heeft vaak geen schoon alternatief en evenmin de mogelijkheid om het produkt niet te gebruiken. Als men (hogere) milieukosten niet kan ontlopen door een gedragsverandering zal dat vooral bij lagere inkomensgroepen het gevoel van onrechtvaardigheid vergroten. De FNV is daarom van mening dat dit "vervuiler-betaalt"-principe wel het vertrekpunt moet zijn, maar dat steeds zorgvuldig moet worden nagegaan of en hoe het beginsel uitwerkt. De reinigingsheffing zou bijvoorbeeld op inkomensbasis geheven kunnen worden. Immers, het "vervuiler-betaalt"-principe werkt hier niet of nauwelijks. Wel zou gekeken kunnen worden of de milieulasten elders in de keten te leggen zijn, bijvoorbeeld een heffing op (schadelijk) verpakkingsmateriaal.

De doorwerking van de milieukosten in prijzen en lonen

De milieukosten werken op verschillende manieren door in de prijs- en inkomensvorming. Het grootste gedeelte van het milieubeleid wordt gevoerd via direkte regulering. De kosten om aan de normering en vergunningvereisten te voldoen worden doorberekend in de prijzen. Via het prijsindexcijfer werkt dit door in de loonvorming. De looneisen worden immers gebaseerd op de (verwachte) prijsstijgingen. De FNV vindt deze doorwerking van de milieukosten in de prijzen en lonen juist.

Een deel van de middelen van de overheid komt binnen via bestemmingsheffingen, bijvoorbeeld de reinigingsheffing. Deze worden niet meegeteld in het prijsindexcijfer omdat het om overheidstaken gaat die men niet mag afwentelen op de werkgever. De FNV steunt ook deze gedachte, maar daarbij past de kanttekening dat het rechtvaardigheids- en draagkrachtbeginsel een belangrijker rol zouden moeten spelen; een inkomensafhankelijke financiering van bijvoorbeeld de reinigingsheffing ligt voor de hand. Bij regulerende heffingen, met als doel gedragsbeïnvloeding van de afnemer, zou de opbrengst in beginsel teruggesluisd moeten worden, zodat de koopkracht uiteindelijk niet wordt aangetast. Deze terugsluising moet uiteraard op een zodanige wijze gebeuren dat de beoogde gedragsaanpassing niet wordt doorkruist. Vooral bij de discussie omtrent

energiebesparing spelen deze regulerende heffingen een belangrijke rol. De FNV is van mening dat zoveel mogelijk het directe regulerende instrumentarium als hoge wettelijke isolatienormen, verbod op energievretende apparatuur en dergelijke moet worden benut. Maar bij de huidige lage gas- en andere energieprijzen lonen dit soort maatregelen onvoldoende. Een regulerende heffing op energie zal er dus moeten komen.

Bij de terugsluising van de opbrengst van deze heffing moet nauwkeurig gekeken worden naar de lage inkomensgroepen en de mensen die gedwongen thuis zitten vanwege een aantal objectief onvermijdbare factoren (ouderen, WAO). Daarnaast is er het verschil tussen eigen-huis-bezitters die zelf tot energiebesparing kunnen besluiten en huurders die deze mogelijkheden niet hebben. Het onderzoek dat nu o.a. door het kabinet opgezet is, zou zich op dergelijke onderwerpen moeten richten.

Gezamenlijke milieuzorgcampagne

Naast de invloed van het milieubeleid op inkomens en prijzen, is een belangrijk deel van de betrokkenheid van de FNV gericht op het milieubeleid op het nivo van sectoren en ondernemingen. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke milieuzorgcampagne met werkgeversorganisaties. Deze campagne is een resultaat de verklaring die FNV en VNO in januari twee jaar geleden hebben afgegeven om samen aan een schoner milieu te werken. De milieuzorgcampagne richt zich op organisaties op bedrijfstak- en branchenivo die een katalyserende rol hebben bij het ontwikkelen van milieuzorg in de sectoren en de doorwerking ervan op ondernemingsnivo.

Maar ook bij dit beleidsterrein milieu blijkt het moeizaam centrale aanbevelingen op decentraal nivo om te zetten in afspraken. En niet in de laatste plaats omdat werkgevers aan de onderhandelingstafel geen behoefte hebben om met vakbonden afspraken te maken op het gebied van milieu. In vele CAO-voorstellenbrieven waren een of meer milieu-paragrafen opgenomen. Slechts enkele hiervan zijn gehonoreerd.

Binnen een aantal sectoren zijn wel afspraken gemaakt ter bestrijding van bepaalde gevaarlijke stoffen, zoals asbest en organische oplosmiddelen, die ook slecht zijn voor de arbeidsomstandigheden.

Daarnaast zijn er ook afspraken gemaakt over het bespreken van jaarplannen en jaarverslagen over het milieubeleid met o.a. de ondernemingsraad.

Het is vanzelfsprekend dat een werkelijk goede zorg voor het milieu binnen een onderneming niet kan slagen zonder de betrokkenheid van alle werknemers. Zonder deze daadwerkelijke betrokkenheid en zeggenschap blijft een milieuzorgsysteem een pak met regels en procedures zonder enige inhoud. De werknemers moeten uiteindelijk de lekkende kranen dichtten of milieu-gevaarlijke situaties signaleren.

Medezeggenschap

Via de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) en de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) heeft de Ondernemingsraad (OR) een belangrijke positie op het gebied van milieubeleid. De afgelopen tijd wordt van diverse kanten opgemerkt dat de WOR uitgebreid zou moeten worden om de ondernemingsraad op dit terrein bevoegdheden te geven. Dit omdat milieu niet expliciet in de wet is opgenomen. Milieubeleid vormt echter een kerntaak van veel ondernemingen, en daarmee een belangrijke taak voor de OR.

Ook de rechtsbescherming van de individuele werknemer is essentieel voor de betrokkenheid van werknemers. Deze dienen zonder problemen en in alle vrijheid milieukwesties aan de orde te kunnen stellen.

De FNV is bezig om een omvangrijk scholingsprogramma te ontwikkelen voor zowel kaderleden als OR'en. Dat laatste gebeurt in nauwe samenwerking met het CNV. Deze scholingsprogramma's zijn toegesneden op die problemen die de werknemers tegenkomen als ze gekonfronteerd worden met de milieuproblematiek in hun onderneming.

Tot Slot

Uit bovenstaande is duidelijk geworden dat de FNV zich bezighoudt met vele aspecten van de milieuproblematiek, uit belangenbehartiging, maar ook vanwege het algemene maatschappelijke belang. De FNV doet dit o.a. door scholingsprojecten en discussiedagen voor leden, beïnvloeding van het overheidsbeleid via organen als Sociaal-Economi-

sche Raad en de Centrale Raad voor de milieuhygiëne en via de overige vakbondswegen als CAO-onderhandelingen en sektoroverleg. De ingeslagen weg richting duurzame ontwikkeling is geen eenvoudige weg, ook niet voor de FNV, maar wel een onontkoombare.

Ir. P.C. Ket is beleidsmedewerker milieu bij de FNV te Amsterdam.

HET ZOETE LIEVE GERRITJE-COMPLEX

drs. E.H.T.M. Nijpels

Wij Nederlanders zijn toch maar een raar volk. Aan de ene kant zijn we een zeer vooruitstrevend land. Nergens ter wereld worden zulke vergaande discussies gevoerd over bijvoorbeeld drugs, abortus, kernwapens en andere heikele onderwerpen. Maar op het moment dat we geconfronteerd worden met de gevolgen ervan, dan stellen we ons gelijk heel nuchter en terughoudend op. "Eerst maar eens zien wat het wordt, ik geloof er nog niets van, laat ze het maar bewijzen." Typisch Nederlands.

Zo gaat het ook met het milieubeleid. Iedereen in Nederland is het erover eens dat ingrijpende maatregelen nodig zijn. Geen land ter wereld heeft zulke vergaande doelstellingen ook zwart op wit vastgelegd. Maar nu het erop aan komt de doelstellingen om te zetten in -inderdaad niet altijd even plezierige- maatregelen en we ook zullen moeten betalen voor ons milieu, dan wijzen we allemaal naar onze buurman. "Als mijn buurman niets doet, helpt het ook niet als ik wel wat doe" en meer van dat soort kreten. Eerst moet een ander wat doen en dan zijn we pas overtuigd. De ander is altijd beter instaat iets te doen, vervuult meer of kan het beter betalen, de discussie zal u allen bekend zijn.

In officiële kringen wordt hiervoor de term "NIM-BY-effect" gebruikt, Not In My BackYard. Ik gebruik daar liever een oud-hollandse kreet voor: "wie zal dat betalen, zoete lieve Gerritje." Immers, dat soort problemen schuiven wij het liefst van ons af.

Toch kunnen we niet meer om de uitvoering van het milieubeleid heen. Het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en het NMP-plus zijn door de Tweede Kamer aangenomen, en niets let ons om met de uitvoering van concrete maatregelen te starten. Ik zeg ons, niet alleen omdat ik mijzelf nog steeds zeer verbonden voel met het milieu, maar ook omdat milieu een zaak is die ons allen aangaat, en waar we alleen gezamenlijk iets aan kunnen doen. Net NMP richt zich heel duidelijk op verschillende doelgroepen en kent taakstellingen voor huishoudens, industrie én overheid. Ik wil daarom in mijn verhaal iets dieper ingaan op de maatregelen en de gevolgen hiervan voor de bedrijven, de huishoudens en niet te vergeten de rol van de overheid zelf. Immers, we

zullen met zijn allen de kosten op moeten brengen, die een duurzaam milieubeleid met zich meebrengt. In ieder geval is duidelijk dat de milieukosten voor de samenleving niet voortvloeien uit het milieubeleid, maar uit het feit dat we nu eenmaal allemaal een bijdragen aan die vervuiling hebben geleverd en nog steeds leveren. Het is zaak die kosten eerlijk en na ratio over de samenleving te verdelen. Uitgangspunt moet daarbij is dan ook het principe "de vervuiler betaalt".

Uitgangspunt van het milieubeleid

Uitgangspunt van ons milieubeleid is duurzame ontwikkeling. Dat wil zeggen een ontwikkeling, die voorziet in de behoeften de huidige generatie, zonder die van toekomstige generaties in gevaar te brengen. Als je dat in goed Nederlands vertaalt, betekent het dat wij de natuur niet sneller mogen aantasten dan zij zichzelf kan herstellen. Op dit moment zijn we bezig de aarde uit te putten. Willen we een duurzame ontwikkeling bereiken dan zullen we toekomstige milieuschade moeten voorkomen, maar ook de schade uit het verleden herstellen. Hoe eerder we dat bereiken, hoe geringer de kosten in de toekomst zullen zijn, maar ook hoe groter de kansen om in de toekomst een hoog peil van materiële behoeftebevrediging te realiseren. Op die manier kunnen wij voorkomen dat we in een negatieve spiraal terecht komen, met als onherroepelijk gevolg de uitputting van de grondstoffen en energiebronnen.

Om die duurzame ontwikkeling te bereiken, moeten

we komen tot:

-integraal ketenbeheer: een gesloten kringloop zodat er niet onnodig grondstoffen verloren gaan en afval ontstaat;

-energie-extensivering: energiebesparing en meer gebruik van duurzame energie;

-kwaliteitsverbetering van produkten en productieprocessen, zodat produkten langer mee gaan.

Deze drie aspecten van duurzame ontwikkeling moeten door alle doelgroepen worden nagestreefd, willen we inderdaad in het jaar 2010 een redelijk schoon milieu hebben.

De kosten van dit milieubeleid

De kosten voor het milieubeleid in 1988 bedroegen f 8,3 miljard. De uitvoering van het NMP en het NMP-plus zal, in oplopende bedragen, in 1994 f 7,7 miljard bedragen. Dat betekent dat Nederland in 1994 f 16 miljard betaalt voor een schoner milieu. Ik zeg met opzet Nederland, omdat wij dat bedrag met zijn allen zullen moeten opbrengen. Van overheidswege wordt in 1994 f 4,1 miljard betaald, uit de algemene middelen. Via heffingen, die opgebracht worden door de diverse doelgroepen, komt in 1994 f 5,2 miljard binnen en daarnaast zullen de doelgroepen zo'n f 6,7 miljard direct in hun portemonnee voelen.

16 Miljard gulden lijkt een heleboel geld. Toch zal dit niet betekenen dat ons land economisch ten grond gaat. Integendeel, een duurzaam milieubeleid kan zelfs gunstig zijn voor de economische groei. Ontwikkeling van milieu-technologie en de vereiste milieu-investeringen zullen hier onder andere toe bijdragen. De extra milieu-investeringen om de NMP-doelstellingen te bereiken, worden geschat op f 1,9 miljard. Daarmee zouden de totale milieu-investeringen in 1994 oplopen tot f 3,2 miljard, oftewel 4,6% van de totale investeringen. Daarnaast zal uitvoering van het NMP niet betekenen dat de mensen minder kunnen kopen, we zullen ons echter moeten richten op een andere wijze van produceren en consumeren.

De rol van de overheid

Het feit, dat in Nederland het NMP en het NMP-plus zijn verschenen, geeft al aan dat er in ons land een

behoorlijk draagvlak is voor een vergaand milieubeleid. Maar erkenning van het probleem op zich is maar één kant van de zaak. De andere kant van de zaak is dat dergelijke vergaande maatregelen, waarbij offers en inspanningen gevraagd worden, automatisch een defensieve houding oproepen bij diegenen, die hier de meeste nadelen van zullen ondervinden. Het uitvoeren van een dergelijk milieubeleid kan dus niet aan de samenleving op zich worden overgelaten. De doelgroepen, die wij in het NMP hebben onderscheiden (landbouw, verkeer, industrie, energie, bouw, afvalbedrijven, consumenten) zullen dus overtuigd moeten worden van de noodzaak en het nut van deze maatregelen. De overheid heeft dus bij de uitvoering van het milieubeleid een permanent ondersteunende en wegbereidende rol.

Naast de stimulerende rol van de overheid is het tevens haar taak de mensen in staat te stellen om milieuvriendelijke intenties daadwerkelijk in daden om te zetten. Deze zorgplicht voor het milieu is zelfs wettelijk vastgelegd in art 21 van de grondwet. Daarvoor is echter nodig dat de overheid over voldoende instrumenten kan beschikken om deze zorgplicht na te komen. Grofweg kan het instrumentarium van de overheid in drie categorieën worden onderverdeeld:

-wetgeving

-financiële instrumenten

-voorlichting

Wetgeving betekent dat de overheid regels stelt voor productie en gebruik. Bijvoorbeeld een verbod op giftige bestrijdingsmiddelen. Of dat de overheid het bedrijfsleven of andere overheden een bepaalde plicht oplegt. Zoals de plicht van gemeenten om vanaf 1 januari 1994 het groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in te zamelen.

Financiële instrumenten kunnen zeer nuttig zijn als iets wettelijk nog niet nodig of toegestaan is, maar er wel gunstige effecten van een bepaalde regeling te verwachten zijn. Een goed voorbeeld hiervan is de fiscale stimulering van de auto met katalysator. Voorlichting is een goed instrument om de mensen bewust te maken van milieu-effecten. Voorlichting heb je nodig om bij mensen het draagvlak te creëren voor verdergaande maatregelen, bijvoorbeeld door duidelijk te maken waarom mensen minder auto moeten gaan rijden.

De bijdrage van de huishoudens

Ongeveer de helft van het milieuprobleem wordt veroorzaakt door "de kleine beetjes". Denkt u maar aan het intensieve gebruik van de auto en de grote hoeveelheid afval die afkomstig is van de huishoudens. Omdat het hier om een groot aantal mensen gaat, zijn deze milieuproblemen moeilijk aan te pakken. Onderzoeken hebben echter aangetoond dat burgers wel degelijk milieubewust zijn en ook graag zelf iets willen bijdragen aan een schoon milieu. Maar ook hier geldt het Zoete Lieve Gerritje-complex: niemand zet zelf de eerst stap door bijvoorbeeld de auto te laten staan of afval gescheiden in te leveren als dat niet verplicht is. Meewerken aan een schoon milieu betekent toch meer moeite, en iedereen denkt dat zijn individuele inspanning toch maar een druppel op een gloeiende plaat is. Maar 15 miljoen druppels bij elkaar leveren natuurlijk wel degelijk resultaat op. De grootscheepse milieucampagne, die het ministerie van VROM nu voert, moet zorgen dat dit besef ook daadwerkelijk doorbreekt.

Industrie

De industrie heeft een behoorlijke bijdrage geleverd aan het ontstaan van milieuproblemen. Maar de industrie levert ook al een hele tijd een grote bijdrage aan het oplossen van deze problemen, niet in de laatste plaats door het ontwikkelen van milieutechnologie. Het bedrijfsleven speelt dus een cruciale rol om te komen tot milieuvriendelijke productieprocessen. En er wordt in de NMP nogal wat verwacht van het bedrijfsleven. Juist daarom is zij een belangrijke gesprekspartner van de overheid. Door intensief overleg voorkom je enerzijds dat onhaalbare doelstellingen worden vastgesteld en anderzijds dat het bedrijfsleven geen begrip heeft voor de noodzakelijke maatregelen.

Want ook voor het bedrijfsleven geldt het Zoete Lieve Gerritje-syndroom: natuurlijk is men bereid een bijdrage te leveren, maar de overheid moet wel het voorbeeld geven en er het liefst nog aan mee betalen ook.

Toch zie je de laatste jaren een duidelijke kentering ontstaan bij het bedrijfsleven. Het blijkt ook economisch interessant te zijn om bijtijds over te stappen op een milieubewuste wijze van produceren. De

aanloopkosten kunnen in sommige gevallen aanzienlijk zijn, maar het zijn kosten die zichzelf terug verdienen en men bereidt zich op deze manier alvast voor op regelgeving van de kant van de overheid. In een aantal gevallen zijn de stappen van de kant het bedrijfsleven zelfs zo vooruitstrevend, dat ze worden vastgelegd worden in een convenant, een officiële afspraak tussen overheid en bedrijfsleven. Deze conventen maken soms verder wetgeving overbodig, en zijn in elk geval sneller uitvoerbaar.

"Think globally, act locally"

Met deze mix van instrumenten en mogelijkheden hebben overheid, burgers en bedrijfsleven de zware taak de komende jaren uitvoering te geven aan het Nationaal Milieubeleidsplan. Het feit, dat hiervoor voldoende maatschappelijk en politieke bestaat, wil niet zeggen dat de uitvoering ervan zonder slag of stoot zal plaatsvinden. De één vindt dat het te langzaam gaat, de ander dat het te snel gaat. Iedere doelgroep komt op voor zijn eigen belangen, en dat betekent veel overleg en veel overredingskracht. Immers, niet alle doelstellingen zijn te bereiken met regelgeving. Een goed en duurzaam, milieubeleid kan alleen van de grond komen als de mensen zelf ervan doordrongen zijn dat dit de enige weg is, als iedereen meewerkt aan de uitvoering ervan. Daarom zullen we af moeten van het Lieve Zoete Lieve Gerritje-complex en toe moeten naar het beginsel van "think globally, act locally". We moeten niet te benauwd omgaan met het milieubeleid, niet alleen onze problemen zien, maar ook die van de buurman, de overheid en nog verder weg, van de ontwikkelingslanden. Maar hoe groot deze problemen ook zijn, en hoe ver weg het ook mag lijken het mag ons nooit van de plicht ontslaan onze eigen bijdrage te leveren, hoe klein die ook mag schijnen.

We zijn nu een aardig eindje op de goede weg. Maar laten we wel beseffen dat we er nog lang niet zijn. Mijn vertrek als minister van milieu betekende voor mij echter niet het einde van mijn milieubetrokkenheid. Deze periode heeft mij echter wel heel veel geleerd, mijn ogen als het ware geopend. Als je eenmaal minister van milieu bent geweest, zul je het nooit meer over je hart verkrijgen om zelfs maar een papiertje op de grond te gooien. Ook als burgemeester ben en blijf ik een milieu-activist. Ik hoop dat het

lezen van dit themanummer van LEF op jullie hetzelfde effect zal hebben. Het begin van een gedegen en o zo noodzakelijke milieubewustheid, een bewustheid, die heel lang zal duren!

Ed Nijpels is voormalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en op dit moment naast burgemeester van Breda ook voorzitter van het Wereld Natuur Fonds Nederland.

HEFFINGEN, LASTENVERZWARING EN MILIEU

Bas Bakker

Milieubeleid mag zich in een warme belangstelling verheugen. Vrijwel alle partijen zijn het erover eens dat aan de (verdere) vervuiling van het milieu een einde moet komen. Over de vraag hoe dat moet gebeuren is men het minder eens, met name als het gaat over de vraag wie voor de intensivering van het milieubeleid moet opdraaien. In dit artikel zal ik nader ingaan op de vraag of milieubeleid in de vorm van heffingen wenselijk is, en hoe tegen de ermee gepaard gaande lastenverzwaring aangekeken moet worden.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Allereerst ga ik in op de vraag hoe heffingen werken. Vervolgens komt aan de orde via welke instrumenten milieuvervuiling kan worden teruggedrongen. Hierna worden de macro-economische gevolgen van lastenverzwaring geschetst. Tot slot ga ik in op relatie milieubeleid en lastenverzwaring.

Heffingen: theorie.

Stel dat een ondernemer voor de vraag staat hoe groot zijn produktie moet zijn. Naarmate de produktie groter is, worden de kosten van een extra produkt steeds hoger. Dit betekent dat, als de ondernemer weinig produceert, de opbrengst van een extra produkt (de verkoopprijs) hoger is dan de kosten. Naarmate de produktie groter wordt, zal het verschil echter steeds kleiner worden. Op een gegeven moment weegt de extra opbrengst precies tegen de extra kosten op. In dat geval kan hij zijn winst niet meer vergroten door zijn produktie uit te breiden, d.w.z. de omvang van zijn productie is optimaal.

Een probleem doet zich voor als de ondernemer niet alle kosten zelf hoeft te betalen. Een fabriek kan bijvoorbeeld afval lozen op een visvijver, waardoor de vissen in dat meer doodgaan. Dit brengt kosten met zich mee. Als de ondernemer deze kosten niet zelf hoeft te betalen, dan zal zijn produktie veel groter zijn dan wanneer hij dat wel moet.

De ondernemer vervuult dus te veel omdat hij de kosten van de vervuiling niet zelf hoeft te betalen. Het probleem is dus niet dat het marktmechanisme

milieuvervuiling veroorzaakt; het probleem is veel eerder dat het marktmechanisme niet consequent wordt toegepast omdat de ondernemer niet voor alle kosten opdraait, maar wel de opbrengsten krijgt.

Om de ondernemer wel te laten opdraaien voor de kosten zijn er twee mogelijkheden: heffingen of het instellen van eigendomsrechten. De eerste oplossing is het bekendst. Per eenheid vervuiling laat je de ondernemer een heffing betalen die overeenkomt met de maatschappelijke kosten van die vervuiling. De tweede oplossing ligt iets minder voor de hand. Stel dat de reeds eerder genoemde visvijver eigendom is van een visvereniging. Dan kan de fabriek betalen aan de visvereniging om te mogen lozen op die vijver. Als hij weinig betaalt, vinden de leden het vissen veel interessanter dan het geld. In dat geval zullen ze de fabriek verbieden te lozen op de visvijver. Als de fabriek bereid is veel te betalen, zal de visvereniging kiezen voor het geld. Maar als de fabriek veel moet betalen voor het mogen vervuilen wordt het oninteressant veel te produceren en dus veel te vervuilen. En aldus kan ook een optimum bereikt worden. Het mechanisme zou je bijvoorbeeld kunnen toepassen bij de Noordzee. Geef 1 persoon het eigendom van de Noordzee. Vissers kunnen visrechten kopen bij die persoon. Als te veel visrechten worden verkocht wordt de zee leeggemaakt en verdient hij in de toekomst niets meer. Hij zal dus zoveel verkopen dat het aantal vissen niet afneemt. Aldus kan het marktmechanisme voorkomen dat de Noordzee wordt overbevist.

Als je de eigendomsrechten van het milieu aan de

overheid geeft, dan kan zij het gebruik ervan via heffingen reguleren.

Instrumenten van milieubeleid

Geen milieuvervuiling is maatschappelijk niet optimaal. Om een vergelijking te trekken: we kunnen in het verkeer het aantal doden fors terugdringen als geen enkele auto harder mag rijden dan 20 kilometer per uur. Slechts weinig mensen vinden de kosten hiervan opwegen tegen de voordelen. De vraag is dus niet hoe de milieuvervuiling naar nul terug te krijgen, maar naar een maatschappelijk optimaal niveau.

Als voorbeeld nemen we het autogebruik. Hoe maak je milieuvervuiling van auto's kleiner ?

Wat niet werkt is wegenbelasting. Hierbij betaal je, onafhankelijk van de vraag of je niets of 2 miljoen kilometer rijdt, een vast bedrag per jaar. Dit zal dus voor de mensen die al een auto hebben, niet van invloed zijn op de vraag hoeveel ze daarmee zullen rijden. Het kan hooguit mensen afhouden van de koop van een auto.

Wat wel werkt is verhoging van accijns op benzine. Hierdoor wordt het autorijden zelf onaantrekkelijk. Personen die weinig voor autorijden over hebben, omdat ze net zo lief met de bus gaan of omdat ze weinig geld hebben, zullen dus de auto het eerst laten staan. Lage inkomens zullen dus eerder de auto laten staan. Maar als je lage inkomens bij de maatregel ontziet, dan werkt de maatregel niet. Personen met hoge inkomens zijn namelijk meestal bereid meer voor autorijden te betalen, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat ze een duurdere auto hebben. Om het autorijden flink te ontmoedigen moet je de accijns met een gulden verhogen. Een klein nadeel is, dat het in Scheveningen al voordelig is om in Duitsland te gaan tanken.

Je kunt ook iedereen vouchers geven die recht geven op het rijden van een bepaald aantal kilometers per jaar. Als je deze vouchers niet mag verkopen is dit niet optimaal; sommige mensen zijn bereid erg veel te betalen als ze mogen autorijden, en andere maar heel weinig. Als je degene die bereid

is veel te rijden iets meer laat rijden, en degene die er weinig voor over heeft wat minder, en je laat hiervoor de autofiel wat betalen aan de non-autofiel, dan worden beiden er beter van, maar blijft het totaal aantal gereden kilometers gelijk. Dus als je vouchers instelt, en je laat die verhandelen, dan zal er vanzelf gereden worden door diegene die daar het meest voor over hebben. Het zal betekenen dat lage inkomens minder rijden, maar lage inkomens gaan ook minder op vakantie naar Hawaii, en what's the difference ? Autorijden is alleen maar goedkoop omdat niet alle milieuvervuiling in rekening wordt gebracht, en we vinden toch niet dat lage inkomens meer recht hebben op vervuiling dan hoge inkomens.

Lastenverzwaring en macro-economie

In de jaren zeventig is de arbeidsinkomensquote fors gestegen. De arbeidsinkomensquote is het gedeelte van het nationaal inkomen dat naar de factor arbeid gaat. De rest gaat naar de kapitaalverschaffers. Als de arbeidsinkomensquote omhoog gaat, gaan de winsten dus omlaag. Dit leidt er onder meer toe dat er minder geïnvesteerd zal worden.

In de jaren zeventig ging ook de collectieve lastendruk fors omhoog. Velen leidden hieruit af dat de stijging van de lastendruk werd afgewenteld op de winsten. Vandaar hun vrees voor verdere lastenverhoging.

Nu is het maar de vraag of dit proces zo relevant is. In een ander artikel heb ik laten zien dat de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote in de jaren zeventig op zijn minst even goed kan worden verklaard door de ontwikkeling van de olieprijs in de jaren zeventig. Als de grondstoffenprijzen flink stijgen en de lonen gaan niet omlaag, dan zullen de winsten flink afnemen. Dus ook als er geen helemaal geen afwenteling in de jaren zeventig had plaatsgevonden zou de arbeidsinkomensquote al flink gestegen zijn.

In 1990 gingen de belastingen flink omlaag in het kader van de Oort-operatie. Dit vormde echter voor geen enkele vakbond reden de looneisen te matigen. Kennelijk is de relatie toch niet zo eenduidig.

Milieubeleid en lastenverzwaring.

Uitgaande van de theoretische beschouwingen hierboven kunnen we nu overgaan tot een liberaal antwoord op het vraagstuk van milieupolitiek en lastenverzwaring.

Veel produkten zijn nu te goedkoop omdat de kosten die zij veroorzaken niet tot uitdrukking komen in de marktprijs. Dit betekent dat de koopkracht van mensen te hoog is doordat zij niet rechtstreeks hoeven op te draaien voor de kosten van milieuvervuiling. Via heffingen zou de marktprijs gelijk gemaakt kunnen worden aan de maatschappelijke prijs. Dat betekent dat die mensen die nu veel vervuilende produkten consumeren er in koopkracht op achteruitgaan. Maar dit gebeurt alleen maar omdat zij moeten gaan betalen voor iets waar zij in de liberale optiek helmaal geen recht op hebben, namelijk milieuvervuiling.

Mocht men de inkomensconsequenties echter toch te groot vinden - en in Den Haag praat men graag tot in zes cijfers achter de komma over inkomensplaatjes, en raakt daarvan zo overwerkt dat men het niet nodig acht de vakantie te onderbreken als Koeweit wordt binnengevallen- dan moet men de gevolgen opvangen door middel van directe inkomenssteun en niet door de lage inkomens van genoemde maatregelen uit te sluiten.

Theoretisch gezien is er geen reden milieueffingen te rekenen tot de collectieve lastendruk. Het doel van de heffingen is namelijk dat zij zo weinig mogelijk opbrengen !. Naarmate de milieuvervuiling wordt teruggedrongen zullen de heffingen immers minder opleveren.

Praktisch gezien ligt de vraag wat moeilijker. Indien milieueffingen niet onder de collectieve lastendruk-norm vallen zullen ministers al snel overgaan tot zeer milieuvriendelijk beleid ter financiering van hun uitgaven.

Een oplossing kan zijn de opbrengst van de heffingen terug te geven aan de mensen in de vorm van belastingverlaging. Liever zou ik echter het geld gebruiken voor het schoonmaken van het milieu. We constateren namelijk hierbij een enorme achter-

stand. Om deze achterstand in te halen is geld nodig. Terugdringen van de overige collectieve uitgaven is op korte termijn vrij moeilijk. De directe uitgaven van de overheid zijn in Nederland namelijk helemaal niet zo hoog. Het probleem zit hem veeleer in de overdrachtsuitgaven. In Nederland werken bijzonder weinig mensen. Alleen de allerefficientste personen zijn nog aan het werk. De rest zit in ziektewet, WAO of is werkloos. Per werkend persoon wordt er in Nederland anderhalf keer zoveel geproduceerd als in West-Duitsland. Wil je een inkomensverdeling die te vergelijken is met die in West-Duitsland, dan heb je een veel grotere herverdeling en dus een veel grotere lastendruk nodig dan in Duitsland. Je moet dus proberen veel meer mensen aan het werk te krijgen, maar dat heeft pas op middellange termijn grote effecten. Dit betekent dat je op korte termijn de collectieve lasten alleen maar terug kunt dringen als je of de uitgaven op onderwijs, cultuur etc. terugdringt (de directe uitgaven) of de inkomensverdeling flink verandert. Als je dit niet wilt heb je ter financiering van het milieubeleid maar weinig geld ter beschikking. In dat geval is het overwegen waard het geld voor milieubeleid te halen uit milieueffingen.

Samenvattend.

Milieueffingen zijn een geschikt instrument van milieubeleid. De opbrengst hiervan zou moeten worden gebruikt om het milieu schoon te maken. Zolang het hiervoor gebruikt wordt, zouden ze niet hoeven te vallen onder de collectieve lastendruk-norm. Wordt het geld voor andere dingen gebruikt, dan echter wel. Milieupolitiek zonder inkomenseffecten werkt niet. De effecten kunnen echter wel ongedaan worden gemaakt, maar dit moet niet gebeuren door de milieupolitiek niet toe te passen, maar door directe compensatie van lage inkomens.

drs. B.B. Bakker is Assistent in Opleiding aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Van 1987-1989 was hij vice-voorzitter politiek van het hoofdbestuur van de JOVD.

POLITIEKE VERNIEUWING WEER OP DE AGENDA

Jan Kees Wiebenga

Op 12 maart aanstaande zal de Tweede Kamer debatteren over de nota "Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing", opgesteld door de bijzondere commissie-Vraagpunten van de Tweede Kamer (ook wel naar haar voorzitter genoemd, de commissie-Deetman).

Vooruitlopend op deze behandeling en op het nummer van LEF dat in zijn geheel hieraan gewijd zal zijn geeft Jan Kees Wiebenga en kort overzicht van de nota.

Platvorm is de rubriek in LEF waarin u artikelen kunt terugvinden over allerlei onderwerpen.

Hierbij kunt u denken aan de staatsrechtelijke inrichting van Nederland, maar ook aan discussiestukken over coalitievorming of fusies tussen politieke partijen, artikelen die de achtergrond van ideologieën belichten en besprekingen van beleidsvoorstellen of nota's.

Oók u kunt een bijdrage leveren. Informatie hieromtrent kunt u verkrijgen bij de redactie.

Sinds kort staat de politieke vernieuwing weer op de agenda van de Tweede Kamer. Onlangs bracht namelijk een commissie uit de Tweede Kamer haar nota uit met vraagpunten over dat onderwerp. Het betreft hier een unieke gang van zaken. Ten eerst was hier niet zomaar een commissie aan het werk. De meeste fractievoorzitters maakten er deel van uit en zij werd voorgezeten door de Kamervoorzitter zelf. Dat geeft onmiskenbaar een zwaar gewicht aan de komende discussie over de nota. Maar ook de gevolgde procedure is bijzonder. In het rapport worden geen kant en klare voorstellen gedaan, die het parlement kan aannemen of verwerpen. Er zijn vraagpunten opgesteld, die bij een positieve beantwoording kunnen worden gevolgd door verder onderzoek of door uitwerking in de vorm van tastbare voorstellen. Zo wordt vermeden dat staatscommissies jarenlang broeden op voorstellen die tenslotte toch onhaalbaar zijn. Tenslotte is de aanpak in die zin nieuw, dat niet de regering -zoals te doen gebruikelijk- het voortouw heeft. Het is de volksvertegenwoordiging zelf, die de discussie over het belangrijke vraagstuk van het functioneren van ons politieke bestel nu ter hand neemt.

Kiesstelsel

De vraagpuntennota bevat een schat aan deelonderwerpen, die een groot deel van ons staatkundige leven omvatten. Zoals te verwachten was, is er een aantal vraagpunten van puur staatsrechtelijke aard. Zij betreffen bekende zaken als de gekozen burgemeester, het referendum, de gekozen minister-president en zo meer. De commissie-vraagpunten wijst daarbij op de mogelijkheid om daarover andermaal studies te (doen) verrichten. Ik betwijfel of dat zinvol en nuttig is, gegeven het feit dat de voor- en tegenargumenten van veel van deze punten reeds goed bekend zijn.

Eén staatsrechtelijk punt wil ik eruit pikken, en wel het kiesrecht. Met instemming stel ik vast, dat de commissie-vraagpunten vasthoudt aan het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. Een puur districtenstelsel naar Engelse snit is dus niet aan de orde. Binnen deze grenzen heb ik geen bezwaar tegen nadere studie naar het Duitse kiesstelsel, waarin evenredige vertegenwoordiging als het ware wordt aangevuld met elementen van een districtenstelsel.

De kwaliteit van de overheid.

Ik juich het toe, dat de commissie zich niet heeft beperkt tot het - opnieuw- stellen van vraagpunten van staatsrechtelijke aard, betreffende de "vorm" van ons staatsbestel dus. Terecht heeft zij ook de verbetering van de kwaliteit van de overheid tot een hoofdpunt van haar beschouwingen gemaakt. Zij roert daarbij zaken aan als de omvang van de overheidstaken, decentralisatie, ministeriële coördinatie, de organisatie van de beleidscontrole, de kwaliteit van de wetgeving en dergelijke. Dit soort wezenlijke beleidsaangelegenheden dreigden langzamerhand te verzanden. De VVD heeft al vaker nadrukkelijk gepleit voor een nieuwe impuls bij de bestrijding van de bureaucratie en hoopt op dit punt op een doorbraak.

Positief is dat de commissie-vraagpunten niet geschroomd heeft om ook het functioneren van de Tweede Kamer zelf onder de loupe te nemen. Het gaat daarbij over de werkwijze van de commissies, het contact met ambtenaren, de positie van adviesorganen en zo meer.

Daarnaast bevat de nota een hoofdstuk over de Europese ontwikkelingen. Daarin komt vooral de vormgeving van de Europese instellingen in het licht van de verdergaande eenwording aan de orde: zoals de verhouding tussen de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Raad van Ministers (om te vormen tot een Europese Senaat?).

Terecht wordt gepleit om het "democratisch gat" te dichten en het Europese Parlement volwaardige parlementaire rechten te geven. Ook over de verhouding Tweede Kamer-Europees Parlement zijn vraagpunten opgenomen.

Discussie

Het is goed dat ons staatsbestel weer eens tegen het licht wordt gehouden. Want een democratie die niet in discussie is, kan verdorren. Na die discussie -waaraan politieke jongerenorganisaties heel goed een bijdrage kunnen leveren- moet de Tweede Kamer duidelijk aangeven welke vernieuwingen verder uitgewerkt dienen te worden.

Ook al zullen lang niet alle vraagpunten daarbij positief beantwoord worden, dat er dingen gaan veranderen staat wel vast.

Mr. J.G.C. Wiebenga is lid van de VVD-Tweede Kamer-fractie en woordvoerder op het terrein van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Tevens is hij oud-vice-voorzitter van de JOVD.

Dit artikel is eerder verschenen in Vrijheid en Democratie.

JOHN RAWLS

Frans Veltmeijer

"Liberale filosofen" is de vaste gastrubriek van de Denktank van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie.

De Denktank is door het hoofdbestuur van de JOVD ingesteld om te voorkomen dat het verloop van filosofische denkers in de JOVD te groot zou worden.

In augustus 1989 heeft de Denktank een drietal opdrachten aanvaard.

Allereerst heeft de Denktank de filosofische werkgroep op het JOVD-congres opgezet.

Verder is er door de Denktank een cursus liberalisme voor gevorderden geschreven.

Tot slot wordt de Denktank geacht om liberaal filosofisch gedachtengoed voor een zo breed mogelijk publiek bereikbaar te maken.

Om ook deze taakstelling te volbrengen heeft de Denktank besloten zich te werpen op de relatie tussen het individu en het collectief, tegen de achtergrond van de opvattingen van modern liberale filosofen.

Uiteindelijk zal er een uitgebreide reader worden samengesteld. Artikelen in die reader zullen het resultaat zijn van diepgaande besprekingen in de Denktank.

De LEF-abonnee heeft het grote voorrecht om, bij wijze van voorpublicatie, al van een aantal readerstukken op de hoogte te geraken.

Is James Buchanan reeds behandeld, John Rawls is nu aan de beurt.

De filosoof Rawls ontwikkelt zijn belangrijke theorieën ten aanzien van de rechtvaardigheid en maatschappij in de jaren '60. Zijn beroemde boek "A Theory of Justice" is een bundeling en bewerking van artikelen en ideeën die hij in die tijd het licht deed zien. Belangrijk voor de denkbeelden van Rawls zijn de filosofen Locke en Kant. Zo is de positie van de original position zeer vergelijkbaar met de Law of Nature van John Locke. Verder is het werk sterk beïnvloed door de discussie tussen utilitaristen en grondrechtenliberalen. De laatste vorm van liberalisme wordt in de Anglo-Saksische traditie ook wel het Kantiaanse liberalisme genoemd. Het is Immanuel Kant geweest die zich zeer verzette tegen de utilitaristische visie op de mens, zoals die bij Jeremy Bentham te vinden is. De argumenten die Kant daarvoor gebruikt vormen nog steeds de basis voor de belangrijkste bezwaren tegen het utilitarisme.

Doelstelling

Het uitgangspunt bij uitstek voor Rawls is een samenleving die gebouwd is op gerechtigheid. In een sociaal rechtvaardige maatschappij heeft elke burger gelijke rechten en plichten en is er een rechtvaardige balans tussen diezelfde rechten en plichten. Van zo'n samenleving profiteert het individu omdat hij zo een hogere mate van welzijn kan bereiken dan in zijn eentje. Een algemeen erkende vorm van sociale rechtvaardigheid is de basis voor een vriendschappelijk functionerende samenleving. Dit is echter een vrij ideale situatie. De praktijk leert ons dat er verschillende opvattingen zijn over rechtvaardigheid en dat de verschillen vaak een algemeen erkende vorm van sociale rechtvaardigheid in de weg staan. Tegenover de verschillen staat gelukkig het besef dat een goed draaiende samenleving in ieders belang is. Het probleem dat Rawls wil gaan aanpakken begint al vorm te krijgen. Hoe krijgen we een sociale rechtvaardigheid die zorgt voor een stabiele samenleving en die recht doet aan de verschillen die er tussen de mensen zijn.

Sociale rechtvaardigheid

De sociale rechtvaardigheid die Rawls nastreeft gaat verder dan een regelgeving die het omgaan van de mensen binnen een samenleving regelt. Het gaat hem evenzeer om het creëren van een vertrouwen in het rechtssysteem. De aanpak van Rawls kent een

aantal beperkingen. Ten eerste richt het onderzoek zich op een concept van gerechtigheid en vallen de directe praktische gevolgen buiten het kader. Verder gaat hij er van uit dat binnen de maatschappij iedereen van goede wil is in het nastreven van een rechtvaardige samenleving.

Dit lijken op het eerste gezicht wel erg grote beperkingen, maar de gedachtengang er achter is zo gek niet. Ten eerste kun je moeilijk vanuit een aantal principes van gerechtigheid, precies gaan vertellen wat Jantje en Marietje moeten doen in een praktische situatie in het dagelijks leven. En ten tweede wordt een theorie over de principes van gerechtigheid bijzonder lastig als je bij voorbaat uitgaat van kwade wil bij de mensen in een maatschappij. Rawls gaat er van uit dat mensen een maatschappij nastreven, omdat ze individueel nooit een welstand kunnen bereiken, die vergelijkbaar is met de welstand binnen het samenwerkingsverband van een samenleving. Dit is voor Rawls een puur rationele overweging. Iemand die dit niet onderschrijft is niet rationeel.

Mensbeeld

Dit mensbeeld van Rawls sluit ten eerste aan bij dat van de Verlichting. Kenmerkend voor het denken van de Verlichting is dat de mens een rationeel en autonoom wezen is. Hij is in staat zijn eigen beslissingen te nemen op basis van gegevens en redeneringen. Niemand hoeft iemand te zeggen wat hij heeft te doen, de rationele mens is in staat zijn eigen boontjes te doppen omdat hij een zelfstandig, denkend wezen is. Een rationeel persoon zal een goede raad van een ander alleen dan overnemen als hij inziet dat die raad inderdaad rationeel is. De mens van de Verlichting komt, in vrijheid, zelfstandig tot zijn rationele besluit en daad. Een direct gevolg van dit denken is dat iemand die goed bij verstand is, verantwoordelijk is voor zijn eigen daden. Het bekende liberale beeld van de mens, zoals dat heden ten dage nog vaak gehanteerd wordt, is hierin te herkennen.

Hoe wil Rawls nu zijn rechtvaardige maatschappij bereiken? Hij begint bij het begin: Welke principes komen in aanmerking om tot basis te dienen van de rechtvaardige samenleving? De eis waar ze aan moeten voldoen is de volgende: de principes van

gerechtigheid moeten de lijnen aangeven, langs welke een sociale samenleving en regering mogelijk is. Vanuit de principes van gerechtigheid zullen alle regels die opgesteld worden getoetst worden op hun rechtvaardigheidsgehalte. Dit noemt Rawls 'Justice as fairness'.

Original Position

Hoe kunnen we tot principes van rechtvaardigheid komen die steunen op een consensus in de maatschappij? Zonder nu al te veel omwegen te bewandelen, kiest Rawls voor een methode die veel doet denken aan een gedachtenexperiment. Dit experiment leidt tot de zogenaamde original position.

Hoe ziet de beginsituatie van het experiment er uit? Ten eerste hebben we de deelnemers aan het gesprek over rechtvaardigheid. Deze deelnemers beschikken allen over rationele vermogens en zijn buiten de huidige, werkelijke maatschappij gesteld. Zij moeten met de allereerste steen beginnen en op rationele wijze verder bouwen aan de principes van gerechtigheid voor een maatschappij. Belangrijk is het op dat moment, dat de deelnemers onwetend zijn van hun huidige positie in de maatschappij en ook ten aanzien van hun eigen mogelijkheden. Zij zouden anders in staat zijn de principes van rechtvaardigheid zo in te richten dat zij meer voordeel hebben dan anderen.

Deze onwetendheid ten aanzien van de eigen positie in de maatschappij noemt Rawls de 'veil of ignorance' (sluier van onwetendheid).

Toch levert deze keuze van Rawls een spanning op. De deelnemers moeten rationeel zijn en inzicht hebben in maatschappelijke verhoudingen, doch moeten onwetend zijn ten aanzien van een specifieke maatschappij en niet op de hoogte zijn van eigen talenten en beperkingen. Rawls duidt deze onwetendheid aan als de zogenaamde 'veil of ignorance'. Wat is nu de bedoeling van deze onwetendheid? De redenering van Rawls is als volgt: Doordat iemand wel een besef heeft van de mechanismen van een maatschappij, maar niet weet welke positie hij heeft in de maatschappij en welke talenten hij persoonlijk bezit, zal hij trachten een dusdanige maatschappij te ontwikkelen dat hij, in welk geval dan ook, altijd een redelijk tot goede positie heeft. Zo zal hij zorgen

voor goede ontplooiingskansen van de minderbedeelden opdat in het geval dat hij in de werkelijke maatschappij tot die groep behoort, hij toch goede kansen heeft.

Deze hele positie binnen de discussie over gerechtigheid noemt Rawls 'Original Position'. Volgens Rawls moet het zo zijn dat door de 'veil of ignorance' en door het rationele denken van de deelnemers, men uiteindelijk uitkomt bij een aantal principes van gerechtigheid. Zeker ten tijde van het schrijven van zijn *Theory of Justice* ging hij er van uit dat men vrijwel noodzakelijkerwijs uit moest komen bij twee basisprincipes van gerechtigheid. Deze principes zijn:

1 elk persoon behoort een gelijk recht te hebben op de meest uitgebreide basisvrijheden die verenigbaar zijn met een vergelijkbare vrijheden voor anderen.

2 sociale en economische ongelijkheden behoren zo gerangschikt te zijn dat zij zowel (a) redelijkerwijs verwachtbaar in ieders voordeel zijn en (b) verbonden zijn aan posities en functies die voor eenieder open staan.

Tot zover een korte beschrijving van de original position. Voor Rawls is deze positie zo belangrijk omdat het het centrale punt vormt in 'zijn' maatschappij. Zo stelt hij dat al heeft iemand niet mee gedaan aan de discussie in de original position, dan nog is het zo dat hij meent dat een ieder het eens is met wat binnen die discussie is besloten; tenminste als de discussie gevoerd is door rationele mensen met een oprechte veil of ignorance.

Kritiek

Critici zien hier een dictaat van de original position. Waar is de vrijheid van het individu gebleven ten opzichte van het collectief? Er is in Rawls' beeld van rechtvaardigheid geen ruimte voor andere denkbeelden ten aanzien van rechtvaardigheid. Verder is het zo dat Rawls het van belang acht dat er een macht is die verstoringen in de samenleving recht zet, met als rechtvaardiging de gerechtigheidsprincipes van de original position. Tel dit op bij de blokkering van nieuwe denkbeelden ten aanzien van de principes van rechtvaardigheid en het begint duidelijk te worden waarom er mensen zijn die menen dat Rawls aan de kant van de 'gevestigde'

orde te staat. Het verweer van Rawls is dat de principes van rechtvaardigheid in een rationeel milieu ontstaan en dat eenieder die de moeite neemt de weg van de original position te gaan, noodzakelijkerwijs op hetzelfde punt uitkomt.

Een ander punt dat aandacht verdient in de discussie omtrent de denkbeelden van Rawls is het eigenbelang. Het is het eigenbelang dat in de original position een zeer grote rol speelt in combinatie met de rationaliteit. Het individu zal binnen die positie voor iets kiezen omdat het met zijn eigen belang overeenstemt. Zo zal iemand niet kiezen voor onrechtvaardige verschillen tussen rijk en arm, omdat hij, door de veil of ignorance, niet weet of hij rijk of arm is en dus risico loopt zichzelf in de uiteindelijke maatschappij te benadelen. Het is leuk hier op te merken dat in discussies over Rawls tijdens diverse colleges werd opgemerkt dat hij geen rekening houdt met gokkers. Gokken kun je namelijk heel rationeel doen en dat zou leiden tot zeer rare principes van rechtvaardigheid. Rawls gaat uit van rationele mensen die op zeker spelen en dus liever iets minder hebben, maar daar dan ook zeker van zijn, dan dat ze de kans hebben meer te hebben in een onzekere situatie.

De gokker berekent zijn kans, ziet dat het risico van mislukken aanvaardbaar is, en neemt vervolgens een situatie die slechter uit zou kunnen pakken, maar ook beter. Het enigste verweer dat Rawls hier heeft is dat het niet echt rationeel is om te gokken; het is in zijn ogen rationeler om niet te gokken. Omdat de mensen in de original position optimaal rationeel denken, zullen ze niet gokken. Toch zit in deze verdediging nog een zwakte. Meerdere malen meent ook Rawls dat men een afweging moet maken van risico's. Nu is het probleem juist dat risico's ook in een theoretische situatie moeilijk zijn in te schatten. En het is ten eerste de vraag of puur rationeel te werk gaan een eensluidende oplossing biedt. Deze kritiek mag op het eerste gezicht haarkloverij lijken, maar is wel degelijk een aanval op een belangrijk, zo niet het, fundament van het denken van Rawls.

De 'veil of ignorance' is een probleem op zich. Hoe kan je iemand in een dusdanige situatie zetten dat hij geen weet heeft van zijn eigenlijke positie van de maatschappij, maar wel algemene kennis heeft van

de mechanismen die in een maatschappij werken? Rawls laat weten dat de original position niet een werkelijk bestaande positie is, in de zin van een vergaderzaaltje waar mensen binnen stappen en dan alleen maar algemene kennis hebben van de maatschappij en gaan discussieren over de principes van gerechtigheid. Het is, en blijft, een gedachtenexperiment. Rawls ziet echter de veil of ignorance als een noodzakelijke randvoorwaarde voor een goede, formele discussie over de principes van gerechtigheid. Wil je komen tot algemene principes die voor iedereen dezelfde rechtvaardigheid oplevert dan zul je een veil of ignorance nodig hebben. Rawls ziet in zijn rationele model geen andere weg.

Tot slot

Dit artikel tracht slechts een beeld te geven van het centrale punt bij uitstek in het denken van John Rawls. Op generlei wijze tracht dit artikel een volledig beeld te geven van zijn denkbeelden; het is

onmogelijk een boekwerk van 600 pagina's in een kort artikel weer te geven. De "Original Position" bekleedt een sleutelrol in de theorieën van Rawls, wie dit begrijpt kan de rest van zijn denken redelijk doorgronden. Bovendien is het juist de "Original Position" die onderwerp is, en is geweest, van vele denkers na Rawls. De denkbeelden van ondermeer Friedrich Hayek, Robert Nozick en Ronald Dworkin zijn niet los te koppelen als reactie op de theorieën van Rawls.

Het is niet op zijn plaats hier een oordeel te vellen over het denken van Rawls in de zin van: het is juist of onjuist. Dit soort waardeoordelen behoren in de hoek van de filosofische borrelpraat. De invloed van Rawls' denkbeelden zal nog lang doorwerken in het denken over rechtvaardigheid en samenleving.

Frans Veltmeijer is lid van de JOVD en heeft zitting in de Denktank.

* Een kleine aantekening is hier op zijn plaats. Rawls heeft in een later artikel wat water in de wijn gedaan omtrent de uitslag van de original position. Het lijkt hem niet onmogelijk dat in een andere cultuur een andere uitslag bereikt wordt in de discussie. Hoewel dit in filosofisch opzicht best een interessante ontwikkeling is, is het wellicht verstandiger om het hier buiten beschouwing te laten, immers vele aanhangers van Rawls zullen niet in deze 'omslag' van de meester meegaan. Bovendien is het redelijk recent en bij velen niet bekend. De principiële discussie kan zonder dit nieuwe wapenfeit.

** A theory of Justice pagina 60.

First: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others.

Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all.

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

oef

OOST-EUROPA

NR. 29 jaargang 9

juni 1991

redactie en administratie

Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon 020-6242000
Fax 020-6264357

hoofdredacteur

Frank van Dalen

eindredactie

Remco Kuiperi

redactie

Marcel van Roy
Eric Anton Scholten
Stan Stevens

drukwerk

Drukkerij J. Sikkema
Warffum

vormgeving

Van Dalen DTP
Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 22,50 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

INHOUD

9^e jaargang • nr. 29 • 2^e kwartaal 1991

OOST-EUROPA

« 4 »

Hoe oude referentiekaders....

Herman de Lange

« 12 »

Für eine Europäische Deutschland

Hans Dietrich-Genscher

« 15 »

Sovjet-Unie verlaat het Europees huis

Huib Hendrikse

« 21 »

Nationaliteiten problematiek in Sovjet-Unie

Hans Peter Lassche

« 23 »

The West towards the East

Pawet Lisicki

« 29 »

De weg naar vrijheid

Victor Holleboom en Gerrie van der List

« 36 »

Europese Week Eindhoven

« 38 »

Liberalisme slechts heeft een kans....

« 39 »

De euforie is voorbij....

J.D. Blaauw

« 41 »

Verbale steun voor Oost-Europa....

Doeke Eisman

« 43 »

Nederlandse hulpverlening aan Oost-Europa

G.B.M. Leers

« 46 »

Kiezen en verdelen

Marcel van Rooy

« 49 »

De hang naar moraal

Arthur Kocken

Redactioneel

Echte vrijheid is niet te hoeven kiezen.

Wat zou het mooi zijn als deze vrijheid ons ten deel zou vallen, of moeten we juist bang zijn voor de leegte waar wij ons in zouden begeven.

In de Oosteuropese landen zoeken miljoenen mensen naar een nieuwe toekomst. De omwentelingen gingen snel, te snel volgens sommigen. De stagnatie lijkt echter opgetreden. Iets wat tientallen jaren met onderdrukking in stand is gehouden, is niet in een paar jaar ongedaan te maken.

Waren de veranderingen tot voor kort nog direct zicht- en tastbaar, in de vorm van bijvoorbeeld een muur die letterlijk geslecht werd, nu gaan de veranderingen sluipend. Een machtsstrijd tussen Gorbatsov en Jeltsin, die toch resulteert in gezamenlijk optreden. Dat laatste wordt nauwelijks nog gezien, laat staan in juiste perspectieven geplaatst.

Het voorspellen van de toekomstige structuren in het Oost-blok blijft vooralsnog een hachelijke zaak. Niettemin wagen een aantal schrijvers in deze LEF zich daar wel aan, terwijl anderen gebeurtenissen in een historisch kader plaatsen.

Vele aspecten komen in zeer ruime mate aan bod. Aspecten bekeken vanuit wetenschappelijke en politieke hoek.

Een van de schrijvers is Hans Dietrich Genscher, minister van buitenlandse zaken in Duitsland. Hij gaat in op toekomstige structuren in Europa. Daarnaast heeft ook de hoofdredacteur van één van de grootste Poolse kranten, Pawet Lisicki, zijn gedachten aan het papier toevertrouwd. De artikelen van beide schrijvers zijn, om geen afbreuk te doen aan datgene wat de schrijvers hebben neergezet en bedoeld hebben te zeggen, zoveel mogelijk integraal overgenomen. Het engelstalige artikel bevat daardoor een aantal, niet in de correctie meegenomen, (grammaticale) fouten. De inhoud echter is er echter één die, ons inziens, gelezen mag worden.

Het noemen van alleen deze twee personen zou onrecht doen aan alle andere schrijvers, met artikelen van, bijna allemaal, hoog niveau.

Een samenvatting van de inhoud hier is nauwelijks te geven. Slechts zelfwerkzaamheid zal een oplossing blijken te bieden.

Veel leesplezier toegewensd.

Frank van Dalen

HOE OUDE REFERENTIEKADERS EN BEELDVORMING HET DENKEN EN DEBAT OVER DE ACTUELE INTERNATIONALE POLITIEK KUNNEN BEINVLOEDEN?

Herman de Lange

INLEIDING

Ondanks het feit dat de Koude Oorlog tussen West en Oost definitief voorbij is, kan de invloed van deze langdurige systeemcompetitie op toekomstige internationale politieke ontwikkelingen nog groot worden. Historische processen en gebeurtenissen, ook wanneer zij verleden tijd zijn, vormen nooit een afgesloten geheel. Telkens keren de geschiedenis en historische ervaringen en interpretaties in de een of andere vorm in het actuele debat over mens, maatschappij, cultuur en politiek terug. De verklaring voor dit verschijnsel is vrij eenvoudig. De geschiedenis is nu eenmaal een van de belangrijkste vormende bestanddelen van onze cultuur.

Om deze reden beginnen emancipatiebewegingen vrij snel met het schrijven van hun voorgeschiedenis en geschiedenis. Dat hebben liberalen en socialisten gedaan. Pacifisten deden het en momenteel zijn de feministen nog steeds bezig met het schrijven van hun geschiedenis en het herschrijven van de algemene geschiedenis. Jonge culturen hadden behoefte aan een traditie en daaraan danken we prachtige verhalen over het ontstaan van Griekenland en Rome van de hand van Homeros en Virgilius. Nog steeds schaffen machtsusurpatoren, dictatoren, praalhanzen en nouveau riche zich een verleden of een band met een traditie aan(1). Tenslotte worden actuele politieke en culturele problemen en ontwikkelingen vaak in een historisch kader geplaatst. De hoogst actuele milieuproblematiek leidt bijna dwangmatig tot historisch milieu-onderzoek. In dit verband wil ik nog een recente persoonlijke ervaring vermelden. Ongeveer anderhalf jaar geleden vroegen twee collega's van het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael Nederlandse beoefenaren van de wetenschap van de internationale politiek bijdragen te leveren over actuele internationale politieke vraagstukken en

concepten. Hieruit zou een feestbundel voor hun scheidende directeur, H.J. Neuman, voortkomen. Ieder kreeg een complexe vraag voorgeschiedeld. Mij werd de volgende kwestie voorgelegd: kent de geschiedenis voorbeelden van effectieve non-provocatieve defensie?(2). Vermoedelijk werd ik met deze kwestie opgezadeld in de verwachting dat ik een tegengif zou schrijven voor toekomstige publicaties waarin het op zich zinnige en belangrijke concept non-provocatieve defensie op een onjuiste wijze historisch zou worden opgedirkt.

In de tweede plaats blijft het verleden actueel omdat mensen en volkeren hun verleden niet zonder meer kunnen doodslaan(3). Het vergeten geschiedt in de vorm van herinterpretaties ofwel het schuiven van nieuwe beelden over herinneringen. Diep ingrijpende gebeurtenissen zoals internationale oorlog, burgeroorlog, politieke moordpartijen, genocide, dictatuur, koloniaal schrikbewind, Goelag en Auschwitz, kunnen niet in een hoekje weggemoffeld en met behulp van alibiredeneringen goedgepraat worden.(4). Meer dan 100 jaar is in Frankrijk over Napoleon gepraat en geschreven alsof "de lijken in de kast" nog leefden en de

machtsconflicten rond 1800 nog grote politieke actualiteit bezaten(5). Engeland werd in de 19de eeuw enkele malen geteisterd door een Francofobie, i.c. een wijd en zijd verspreide angst onder de publieke opinie voor een herlevend agressief Bonapartisme. In deze publieke stemmingen werd het verleden als uiterst actueel voorgesteld en werd onbewust ontkend dat tussen het heden en het specifieke verleden zich veranderingen, verschuivingen en mogelijk zelfs breuken hadden voorgedaan. Ik noem dit verschijnsel het Wellington-effect. De hertog van Wellington bedwong in 1815 op het slagveld van Waterloo Napoleon. In 1846 meende de beroemde veteraan de Engelse publieke opinie te moeten waarschuwen voor het gevaar van een herlevend Bonapartisme in Frankrijk. In zijn ogen waren de grote boosdoeners de constitutionele koning Louis Philippe en zijn zoon, de prins van Joinville, die in 1848 verdreven door de februarirevolutie asyl kwamen vragen in Engeland(6).

Om enkele recente voorbeelden te noemen. Onder de Ruslanddeskundigen die in de periode 1987-1990 de grote veranderingen in de buitenlandse en binnenlandse politiek van de Sovjetunie probeerden te beschrijven en te verklaren, waren er verschillende die de historische ervaring en lessen van het verleden te hulp riepen om hun vaak sombere en conservatieve prognosen of voorspellingen van meer overtuigingskracht te voorzien. Zij bevroeden achter allerlei vernieuwingen en veranderingen een dubbele bodem en een dubbele agenda. Tot laat in 1989, eigenlijk even voordat de revoluties in de DDR, Tsjechoslovakije, Bulgarije en Roemenië de kop opstaken, meenden vele deskundigen en politici dat het de regering Gorbatsjov nog steeds ging om het splijten van de NAVO en een wig te drijven tussen de Verenigde Staten en West-Europa.

Meestal klopten de verschillende voorspellingen niet en voor een groot deel is dat veroorzaakt door het feit dat de geschiedenis wel misbruikt kan worden ten behoeve van politieke doeleinden, maar minder geschikt is om wetenschappelijke machtsspreuken van een onaantastbare autoriteit te voorzien. Nog recenter waren de televisie-optredens van oorlogsexperts - van generaals buiten dienst tot en met polemologen- en Midden-Oosten

deskundigen die ons de Golfcrisis, de politiek van embargo, omsingeling en militaire voorbereiding en tenslotte de oorlogvoering probeerden te verklaren. Daarbij werden we deelgenoot gemaakt van prognosen en predicties waarin opnieuw het verleden, de "lessen van het verleden" en historische analogieën een grote rol speelden. Hun uitlatingen zouden goed passen in een monografie "Ik heb altijd gelijk" over de missers, apodictische beweringen en leugens van wetenschapsbeoefenaren die de dagelijkse politiek van commentaar voorzien en deze tevens uitleggen. Tot groot geluk van deze commentatoren en wetenschapsbeoefenaren die weer eens door de mand waren gevallen, vergeten de mensen erg snel het feit dat de waarheid of de werkelijkheidsgetrouwe weergave van gebeurtenissen en processen zo vaak geweld is aangedaan. Er is in dit verband nog een ander probleem dat op zijn minst gesignaleerd moet worden. We vergeten te vaak dat dergelijke optredens in de media en verwante commentaren in de dag- en weekbladen in wezen ideologisch bepaalde weergaves van de werkelijkheid zijn. Zij legitimeren als het ware ideologische benaderingen en interpretaties van de werkelijkheid en versterken dus een onjuiste beeldvorming, vergroten de kans op vooroordelen bij de mensen en verspreiden ideologische opvattingen of "beliefsystems" onder mensen die in latere ontwikkelingen een belangrijke rol kunnen spelen in de debatten, de meningsvorming en mogelijk de besluitvorming.

Het maken van historische vergelijkingen om politieke redenen als legitimatie en om het inzicht in het heden te vergroten is altijd een uiterst hachelijke aangelegenheid geweest(7). De Koude Oorlog kent talrijke voorbeelden waarbij politici en journalisten historische beelden en analogieën gebruikten en de lessen van het verleden te hulp riepen om de actualiteit begrijpelijk te maken. In elke internationale crisis deed zich dit verschijnsel voor. Tijdens de Suez-crisis werd Nasser soms met Hitler vergeleken en werd het Brits-Franse ingrijpen in het Suez-kanaal gelegitimeerd met behulp van de vergelijking met München(8). Het Amerikaanse militaire optreden in Vietnam werd goedgepraat met de München-analogie(9). De voorspelling van het grote militaire gevaar van de zijde van de

Sovjetunie vanaf 1975 in de Verenigde Staten die uiteindelijk enkele jaren later leidde tot het ontstaan van twee met elkaar verbonden defensiepanieken, het "venster van de kwetsbaarheid" en het "venster van de afpersing" en het oorlogsgerucht omstreeks 1980, werd mede geschraagd door het trekken van historische parallellen. In haar beleidsadviezen en ongevraagde recepten aan de Amerikaanse overheid stelde deze groep van paniekzaaiers dat hard diplomatiek optreden en snelle herbewapening noodzakelijk was om de Sovjetunie een halt toe te roepen en niet in de verleiding te brengen een indirecte of directe aanval op de Amerikaanse belangen in de wereld of op de Verenigde Staten zelf te beginnen(10). Tenslotte is het in het kader van dit artikel noodzakelijk te herinneren aan de wijd en zijd verbreide gewoonte van politici, wetenschapsbeoefenaren, opinieleiders en journalisten sinds pakweg 1980, om de Koude Oorlog tussen West en Oost ook wel het Jalta-systeem te noemen. Het einde van de Koude oorlog was dus het einde van het Jalta-systeem. Dit is een ander voorbeeld van het gebruik van dubieuze metaforen en historische analogieën(11). Met dat beeld wordt ondermeer gesuggereerd dat de twee overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog Europa onder elkaar hebben verdeeld. Het Westen zou de landen van Centraal-Europa aan de Sovjetunie hebben uitverkocht en bijgevolg schuldig zijn aan de langdurige onderdrukking van deze landen door het communisme zou zijn. Op dit moment zou het Westen een ereschuld jegens Centraal-Europa hebben.

Een volstrekt ongegronde redenering. Centraal-Europa staat nog steeds in het krijt bij het Westen en de Verenigde Staten. Ruim 40 jaar communistische overheersing heeft deze landen en maatschappijen bevrijd van stinkende fascistische, autoritaire en antisemitische interbellumgeschiedenis.

KOUDE OORLOG EN HISTORISCHE ERVARING

In de tweede plaats wordt het belang van de geschiedenis duidelijk wanneer we het volgende feit onder ogen zien. Afhankelijk van het tijdstip waarop we de Koude Oorlog laten beginnen - 1917 of 1945- hebben alle generaties in West en Oost of

tenminste vier generaties in hun beslissende levensfase tussen 10 en 25 jaar de Koude Oorlog meegemaakt. Ervaringen van positieve en negatieve aard; beelden en informatie in deze levensfase kunnen van belang zijn bij de latere politieke plaatsbepaling en houding van de mensen. Wanneer endogene en exogene invloeden op bepaalde cultuurpatronen, politieke referentiekaders en collectieve waardevoorstellingen die ooit een vaste vorm hebben aangenomen, gaan inwerken dan duurt het vaak jaren en jaren voordat de houdingen, beeldvorming, percepties en beschouwingwijze die met deze cultuurpatronen verbonden zijn, werkelijk veranderen.

Gevormd door de romans van Kafka en op basis van eigen waarneming, ervaren we allen de verschillende bureaucratieën in het maatschappelijk verkeer als sociale monsters. In het programma van praktisch alle politieke partijen zijn de afslanking en de heropvoeding van de bureaucratie hoog in het vaandel geschreven. Dat lukt tot nu toe nergens. Daaruit wordt ten onrechte de conclusie getrokken dat de bureaucratie machtig is. Dat is een onjuiste gedachte. De bureaucratie is in wezen een kolos op lemen voeten. Zij dankt haar invloed vooral aan de bureaucratistische geest. Deze is overal aanwezig en beheerst het denken en de houding van talloze mensen. Juist op grond daarvan is de bureaucratie bij machte alle aanvallen op haar vroegtijdig en uiterst effectief af te weren(12). Want de bureaucratistische geest bespeurt op kilometers afstand ontwikkelingen en ideeën die haar positie en invloed geleidelijk zouden kunnen aantasten en ondermijnen. Op grond van deze kennis begint een perfect verdedigingssysteem te werken. En om deze reden verzandde elke maatregel van de overheid tot stroomlijning en afslanking van de bureaucratie. Dat beleid bevorderde omgekeerd een tomeloze groei van de ambtenarij.

Onze visie op de Koude Oorlog en in het algemeen onze historische beleving kan dus door middel van onze percepties en interpretaties een bepaalde invloed uitoefenen op het verloop van de internationale politiek. Hoe wij echter retrospectief tegen de Koude Oorlog aankijken, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de manier waarop wij de internationale politiek interpreteren.

Vatten we de internationale politiek op als een onafgebroken machtsstrijd vol rivaliteiten, verdiept door spanningen en emoties en met een grote kans op oorlog, zullen we achteraf de Koude Oorlog vooral als een allesomvattend machtsconflict over wereldpolitieke orde beschrijven waarbij de grootste nadruk zal vallen op geweldsdiplomatie en bewapening.

Wordt de wereldpolitiek door ons op een dualistische en manicheïstische wijze gepercipieerd, dan gaan we de Koude Oorlog voorstellen als een langdurige periode van conflicten op leven en dood tussen twee vijandige ideologische systemen. De tegenpartij wordt tot een onveranderlijk agressieve vijand bestempeld die bereid is bijna alles op te geven om het conflict te winnen. In deze benaderingswijze worden politieke beleidsadviezen opgesteld die neerkomen op het bereiken van een zo grote militaire veiligheid dankzij de bewapening, het opstellen van aanvals- en verdedigingsplannen waarin rekening wordt gehouden met een tomeloze vijand, die niet zal terugschrikken voor het voeren van een absolute vernietigingsoorlog en buitenlandse politieke en diplomatieke plannen die gebaseerd zijn op de veronderstelling dat de tegenpartij altijd bezig is met misleiding en desinformatie en met het verabsoluteren van de politieke dimensies van het conflict.

In de derde visie op de Koude Oorlog wordt dit proces opgevat als het produkt van bepaalde politieke ontwikkelingen en gebeurtenissen, menselijke emoties en onvolkomen reacties. Wat deze visie onderscheidt van de twee voorgaande is de gedachte dat de processen omkeerbaar en beheersbaar zijn. Maar dat gaat niet zonder enorme intellectuele en politieke inspanning. Qua politieke strategie wordt overleg, samenwerking, ontspanning en wapenbeheersing op de voorgrond geplaatst. Deze middelen kunnen een leerproces starten dat langzamerhand uitmondt in een werkelijke ontspanning tussen de staten. In elk geval kunnen de betrokken partijen leren geen besluiten te nemen en plannen te ontvouwen die uiteindelijk als gevolg van de negatieve reacties van de tegenpartij schadelijk voor de eerste zijn. Deze vorm van eigenbelang op de lange termijn is een voorbeeld van politieke complexiteit. Onder invloed daarvan

ontstaat een beleid dat is gericht op het bevorderen van regelmatig overleg, het ontwikkelen van omgangsregels en het oprichten van instellingen die de gerezen problemen en conflicten kunnen helpen oplossen.

Wat ik hierboven heb gesignaleerd is een merkwaardig cirkelproces: het beeld van het verleden kan onze visie op de toekomst bepalen terwijl de inhoud van de toekomstvisie voor een deel bepaald wordt door onze politieke ideologie en opvattingen. Onze politieke visies en ideologie zijn op hun beurt weer gevormd door directe en indirecte historische ervaringen, lessen uit het verleden en vergelijkingen met het verleden.

Het voorgaande maakt in elk geval duidelijk dat waarden, ideeën, mentaliteiten en cultuur belangrijke factoren zijn in de internationale politiek. Door een bepaalde school in de wetenschap van de internationale betrekkingen werd vaak de rol en betekenis van ideologieën in de politieke theorievorming en in het politieke debat onderschat. Om de internationale politiek te analyseren zou men zich moeten beperken tot een beschrijving en verklaring van macht en belangen in een anarchistisch statenbestel. In deze school kwamen oude en nieuwe concepten zoals machtsevenwicht, bipolariteit, systeemstabiliteit, bewapeningswedloop, nucleaire afschrikking etc. tot ontwikkeling. Deze benaderingswijze, dikwijls versterkt door bepaalde tendenties in onze politieke cultuur die hier niet verder onderzocht worden, heeft er toe geleid dat veiligheid tenslotte werd opgevat als een verschijnsel dat men kon meten. Als een bepaald percentage van het bruto nationaal inkomen aan defensie werd uitgegeven, was een staat veilig. Een hoger percentage betekende meer veiligheid en een lager percentage dus minder veiligheid. Oorlog en vrede werden opgevat als het resultaat van aantallen en soorten wapens en van de technische en militaire prestatiekenmerken van wapensystemen.

Hernieuwd onderzoek heeft echter duidelijk gemaakt dat aan bijvoorbeeld politieke verschijnselen zoals bewapening en bewapeningswedloop of strategie immateriële, ideologische en culturele dimensies zitten. Deze aspecten moeten eerst bestudeerd worden voordat

men iets zinnigs kan zeggen over oorlog en vrede, stabiliteit en meer of minder veiligheid. Machtspolitiek, machtsstrijd, statenanarchisme, machtsvacuüm, machtsevenwicht en bewapeningswedloop zijn in wezen hulpmiddelen van de politieke analyse. Het zijn beelden of voorstellingen van de werkelijkheid. Ze zijn vatbaar voor idealistische interpretaties (nominalisme). Ze kunnen worden gereïficeerd en tenslotte kunnen ze als profetieën die zich zelf vervullen, gaan functioneren. Ze maken deel uit van de werkelijkheid en ze beïnvloeden deze. De verleiding van het structuralisme als exclusieve en ware methode om werkelijkheidsprocessen te ontleden en verklaren ligt lang achter ons. Toch blijft onze benadering van de werkelijkheid hierdoor nog bepaald. Wie aanvaardt werkelijk de gevleugelde zin in de preambule tot het handvest van de Unesco uit de jaren veertig: "... since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed"?

OUDE REFERENTIEKADERS EN NIEUWE WERKELIJKHEDEN

In de lange Koude Oorlog periode zijn houdingen en referentiekaders ontstaan die enerzijds de overgang van Koude Oorlog naar een nieuwe periode mede mogelijk hebben gemaakt. Voor ons onderwerp zijn deze niet belangrijk. Het gaat om wat de Britse onderzoeker op het gebied van de internationale betrekkingen en strategie, Ken Booth, oude of "regressive mindsets" heeft genoemd(13). Juist op het terrein van de militaire voorbereiding en strategie treft men gemakkelijk diverse oude referentiekaders aan, die ook in het verleden hun weerbarstigheid, d.w.z een groot vermogen om ontwikkelingen op gebied van wapenbeheersing, ontspanning en internationale samenwerking tegen te houden, hebben bewezen.

De belangrijkste voorbeelden van oude referentiekaders op dit gebied zijn naar mijn gevoel het prenucleaire denken over kernwapenstrategie en militaire macht en het verschijnsel wapenfixatie. Het onderwerp prenucleair denken heb ik zelf op verschillende plaatsen behandeld(14). Hier wil ik slechts op twee facetten de aandacht vestigen. In het prenucleaire denken wordt de mythe

geloofwaardig gemaakt dat in het kernwapentijdvak oorlog tussen de nucleaire mogendheden een hoge waarschijnlijkheid heeft. Men ontkent de feitelijke situatie van een politieke patstelling. Dit is een werkelijke impasse, die niet door middel van nieuwe wapentechnologieën en strategieën kan worden opgeheven. Elke overschrijding van de afgebakende grenzen met politieke of militaire middelen of een combinatie van beiden impliceert oorlog, jazelfs kernwapenoorlog. Alleen door middel van een nieuwe buitenlandse en defensiepolitiek is opheffing van de patstelling mogelijk. Dat heeft Gorbatsjov sinds 1985 bewezen. Een tweede facet van dit prenucleaire denken is de mythe dat conventionele bewapening voor de onderlinge stabiliteit erg belangrijk is, zelfs wanneer er een wederzijds verzekerd afschrikkingsevenwicht bestaat. Onder invloed van deze veiligheidsopvatting heeft zich in de periode 1950 - 1986 niet enkel een nucleaire maar ook een intensieve conventionele bewapeningswedloop tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie afgespeeld.

Ik heb wapenfixatie eveneens een voorbeeld van een traditioneel referentiekader genoemd. Wapenfixatie is een herhaaldelijk terugkerend verschijnsel dat politici, militairen en opinieleiders menen dat in de internationale politiek aantallen, getallen en soorten wapens tellen en heel in het bijzonder de militaire en technische prestatiekenmerken van wapens. Er is een bekende formule die het wezen van de wapenfixatie goed onder woorden brengt: hoe meer, hoe veiliger; hoe beter, hoe veiliger.

Op zich zijn deze oude referentiekaders niet zo belangrijk, maar ze krijgen betekenis en verwerven invloed in samenhang met andere opvattingen en percepties en in concrete politieke contexten, die gekenmerkt worden door enige onzekerheid. Een concretisering van deze redenering kan men maken wanneer men de nieuwe defensienota van Nederland onderzoekt. Op de ene bladzijde wordt de herleving van een Sovjet-dreiging niet uitgesloten geacht, maar wel erg onwaarschijnlijk genoemd in het licht van de nieuwe politieke verhoudingen. Op een andere bladzijde, waar de noodzaak van het voortbestaan van de NAVO wordt bepleit, leest men de volgende zinnen: "Het is immers niet te

voorspellen in welke richting de Sovjetunie zich zal ontwikkelen. Tegen deze achtergrond weegt des te zwaarder dat dit land veruit de machtigste militaire mogendheid in Europa is en blijft, met een groot nucleair arsenaal, dat nog steeds gemoderniseerd wordt, en indrukwekkende conventionele strijdkrachten”(15). Het zijn uiterst listige formuleringen die echter een uitstekend voorbeeld zijn van projectiedenken zoals dat zich heeft ontwikkeld in de periode van Koude Oorlog en bewapeningswedloop. Bij het vaststellen van het buitenlandse beleid en van de veiligheidspolitiek wordt onder andere gelet op de politieke intenties van de tegenpartij. Wanneer die vijandig zijn, weet men genoeg. Bewegen deze intenties zich echter in de omgekeerde richting, namelijk samenwerking, detente en misschien zelfs entente, dan kan men de kwaliteit van de onderlinge betrekkingen ook vaststellen aan de hand van een inventarisatie en evaluatie van de militaire capaciteiten van de tegenpartij. Dat is vooral handig wanneer de “worst case” benadering van de veiligheidsproblematiek tot de hoogste politieke wijsheid wordt verheven. Beschikt zij over veel meer kernwapens en conventionele systemen dan eigenlijk noodzakelijk is voor het bewaren van haar eigen veiligheid, dan kan daaruit worden geconcludeerd dat de tegenpartij een verborgen agenda kent. Niet op grond van angst en wantrouwen geraken staten gemakkelijk in een situatie van “overkill” en overbewapening. De werkelijke achtergrond of reden is om zichzelf in een zodanige politieke en militaire positie te brengen waarin zij op een diplomatieke en psychologische wijze van haar militair overwicht kan profiteren. In een dergelijke situatie wordt een op zich niet-agressieve tegenpartij wat overmoedig, want de gelegenheid maakt de dief.

Deze drie voorbeelden van oude “mindsets” zijn op zich zelf nog niet erg verontrustend. In het tijdvak na de Koude Oorlog moeten de oude referentiekaders nog veel brutaler klinken. Een stap voorwaarts is de volgende mythe. Rusland en de Sovjetunie hebben zich alleen maar willen hervormen wanneer zij daartoe gedwongen werden door de omstandigheden. Wanneer zij zich veilig voelden, dan gebeurde niets. De Sovjetunie moest men op een keiharde manier benaderen. Dat zou

volgens deze mythe de ontspanningspolitiek uit de jaren zeventig hebben bewezen, die alleen maar de tendentie van de Sovjetunie om haar militaire macht te vergroten en geografisch te verspreiden heeft versterkt. De bewapeningspolitiek, de Koude Oorlog politiek en de dualistische retoriek van de regering Reagan hebben de Sovjetunie inschikkelijk gemaakt. Zoals Robert Kaufman, een Amerikaanse politicoloog, onlangs heeft geschreven: “The problem for American decision makers is how best to ensure that the favorable trends continue while minimizing the risk should totalitarian communism revive. Even now, the policy of vigilant containment is vital and prudential. Applying steady military and economic pressure on the Soviet Union has worked to make victory in the Cold War probable. Why abandon a succesful policy on the verge of a success not yet assured?”(16).

Deze traditionele politiek van geen oude schoenen weggooien voordat je nieuwe hebt, is uitermate bedreigend. Waarom veiligheidsvoorzieningen, militaire maatregelen en veiligheidsopvattingen veranderen die in het verleden toch goed gewerkt hebben en zelfs een overwinning hebben bewerkstelligd? Om met dat laatste te beginnen. De Verenigde Staten hebben niets gewonnen en zeker niet de Koude Oorlog. Ze mogen blij zijn dat ze zo gemakkelijk deze machtsstrijd en competitie over politieke orde in de wereld hebben kunnen verlaten. Dat danken ze in eerste instantie niet aan zichzelf, maar aan de nieuwe buitenlandse politiek van de Sovjetunie vanaf 1985. In de tweede plaats is de indruk fout dat de traditionele indammingspolitiek en nucleaire afschrikking alleen maar goede ontwikkelingen op gang hebben gebracht. Dat veiligheidsbeleid werd onophoudelijk geteisterd door intensieve ingebeelde veiligheidsangsten, defensiepanieken, voorspellingen van catastrofale militaire achterstanden, het periodiek opduiken van oorlogsgeruchten en enorme wetenschappelijke, technologische en economische inspanningen, die uiteindelijk noch de Verenigde Staten en noch de Sovjetunie in een rooskleurige economische en sociale situatie hebben gebracht. Wanneer men met nostalgie terugkijkt naar de stabiliteit van de “long peace” die de Koude Oorlog periode deels is geweest, vergeet men ook nog eens de werkelijke veiligheidsangsten van

mensen en staten, die slechts na het opdoen van allerlei politieke en diplomatieke leerervaring konden verdwijnen met behulp van maatregelen van wapenbeheersing, ontwapeningsafspraken en omgangsregels. Tenslotte is het gevaar groot dat wanneer men een veiligheidspolitiek en een bewapeningsbeleid die uit een vroegere politieke periode stammen en daarin vooral pasten, goeddeels onveranderd aanhoudt, men de kans loopt niet de Koude Oorlog te herhalen, maar de nieuwe politieke situatie met oude recepten te benaderen waardoor men in oude fouten vervalt. Het is de situatie van militairen die zich vaak uitstekend op de afgelopen oorlog voorbereiden. Duidelijker is het volgende voorbeeld. Gedurende de tweede helft van de 19de eeuw werd de imperiale expansie van de Europese staten vergemakkelijkt door de invoering van nieuwe militaire technologieën en in het algemeen door een grote economische expansie. In de Derde Wereld behaalden de koloniale bewindhebbers en hun kleine militaire eenheden grote militaire successen. Met een paar man en met behulp van uitstekende wapens zoals de mitrailleur werden de inheemse opstanden de kop ingedrukt. Op deze manier ontstond de mythe dat dankzij superieure technologie en superieure soldaten en staten een oorlog gemakkelijk en snel gewonnen kon worden. In Europa bereidde men zich op de oorlog voor door een optasting van manschappen en nieuwe wapens. Dit feit deed geen afbreuk aan het geloof in een snelle, effectieve en beperkte oorlog. Het geloof hierin werd nog versterkt door de positieve militaire ervaringen in de Derde Wereld en door een steeds maar groeiende superioriteitswaan onder invloed van het toen uiterst virulente nationalisme. Op deze manier bereidden de Europese staten zich politiek en psychologisch op een nieuwe oorlog voor. Toen deze in de zomer van 1914 uitbrak geloofde praktisch iedereen nog in een snelle overwinning waardoor de internationale politieke problemen in Europa effectief zouden kunnen worden opgelost. Het werd een geheel andere oorlog die twintig jaar later gevolgd werd door een oorlog die nog totaler en brutaler was.

Wanneer tenslotte het nationalisme als werkelijkheid en als politiek probleem terugkeert in de politieke beschouwingen en in het internationale beleid, dan kunnen er zich gevaarlijke

ontwikkelingen voordoen. Enerzijds kan men doen alsof het nationalisme een 19de eeuws probleem is dat in principe door de nieuwe politieke omstandigheden (economische samenwerking en vervlechting en interdependentie) achterhaald is. Waarom zou men ten koste van veel of alles onafhankelijkheid, zelfstandigheid en politieke vrijheid wensen? Zijn een nationale cultuur en een nationale staat in een wereld waarin bepaalde groepen staten gaan samenwerken in een federatie, geen hopeloos achterhaalde idealen? Ik geloof het niet. Ten opzichte van de Sovjetunie als geheel is het nationalisme van Litauen, Letland en Estland regionale of lokale politiek. Nationale onafhankelijkheid van deze landen zou eventueel een sterkere accentuering van de regionale en lokale politiek binnen de Sovjetunie betekenen. Ik bedoel hiermee dat deze ontwikkelingen eigenlijk heel positief zijn, ook en juist voor de Sovjetunie zelf. Het Westen zou deze ontwikkelingen moeten bevorderen door zelf nu eindelijk ook ernst te maken met regionale en lokale politiek. Wanneer de Verenigde Staten en West-Europa aan de andere kant het nationalisme in Centraal-Europa en in de Sovjetunie gebruiken om de Sovjetunie/Rusland naar verder in de grond te boren of in de afgrond te werpen, zouden zij wel eens krachten kunnen oproepen die zij moeilijk in bedwang zouden kunnen houden. Dat zou betekenen dat zij zich zouden gaan mengen in de nationalistische conflicten, eventueel oorlogen. Dat nationalisme is uiterst negatief en geeft voedsel aan rassenhaat, ethnocentrisme en zou tenslotte de legitimatie kunnen bieden voor het besluit muren en ijzeren gordijnen om West-Europa op te trekken naar het Oosten en naar het Zuiden toe ten einde de enorme migratiestromingen uit Oost en Zuid op te vangen en te verhinderen dat te veel vluchtelingen uit de Derde Wereld, in het bijzonder Afrika, in West-Europa een thuishaven zouden vinden. Via zo'n politiek zou het Westen inderdaad een nieuw open conflict met de Sovjetunie/Rusland aangaan waarin nu wel overleving centraal komt te staan. De dan verwachte overwinning door het Westen zou wel eens heel bitter kunnen zijn en misschien neerkomen op een nederlaag, want de oorlog die gewenst en verwacht werd, kwam niet. Uiteindelijk werd men geconfronteerd met een afschuwelijk politiek monstrem.

In het voorgaande heb ik een omvattend voorbeeld van een “regressive mindset” behandeld. Het voorbeeld illustreert hoe belangrijke waarden, percepties en beeldvorming in de internationale politiek. Deze software van de internationale politiek stuurt de structuren, m.a.w. de hardware, omdat de eersten de mogelijkheid tot analyse, berekening, schatting en planning bezitten. Op deze manier ontstaan er debatten, worden meningen gevormd en doen zich tenslotte ontwikkelingen voor in de internationale politiek. Beeldvorming, opvattingen, waarden en referentiekaders zijn de motoren van de internationale politiek.

Herman de Lange is hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Herman de Lange, Stijl in de internationale politiek. De Gids, september 1989 pp.707-712.
2. Herman de Lange, Politiek en non-provocatieve defensie: kent de geschiedenis voorbeelden van effectieve non-provocatieve defensie? in: S. Rozemond en J.G. Siccamo (red.), Vragen naar de onbekende weg. Kernproblemen van de internationale betrekkingen. Assen, Den Haag 1990 pp.119-128.
3. Herman de Lange, Het verleden kan men niet altijd doodslaan. De Gids maart 1988 pp.215-220.
4. Dit is ook de stelling van het postmodernisme. Vgl. Jean-Francois Lyotard, Het postmoderne weten. Kampen 1988. Herman de Lange, Wereldverantwoordelijkheid. Veiligheid en vrede na de Koude Oorlog, Kampen 1991 (verschijnt begin oktober).
5. Zie bijvoorbeeld P. Geyl, Napoleon voor en tegen in de Franse geschiedschrijving, Zeist 1965.
6. Over dit onderwerp heeft met name Richard Cobden, Political Writings, I en II, London 1868 uitvoerig geschreven.
7. Herman de Lange, Vredesonderzoek en geschiedwetenschap. Enkele inleidende opmerkingen. Nieuwe Literatuur over oorlog en vrede. juli/augustus 1971 pp.207-214. Herman de Lange, De mythen van Jalta en de dynamiek van de Koude oorlog. in: G. van Benthem van den Bergh e.a., Europa eenmaal andermaal, Amsterdam 1985 pp.10-23.
8. Duco Hellema, 1956. De Nederlandse houding ten aanzien van de Hongaarse revolutie en de Suez-crisis. Amsterdam 1990.
9. Zie o.a. Nieuwe literatuur over oorlog en vrede. E.R. May, “Lessons” of the past. New York 1973. B.W. Schaper, Het trauma van München. Amsterdam 1976.
10. Herman de Lange, De bewapeningswedloop tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, 1945-1983, Leeuwarden/Groningen 1983.
11. Met name de conservatieve Amerikaanse politicoloog en politicus Zbigniew Brzezinski heeft deze beeldspraak grote bekendheid gegeven.
12. Deze stellingen werk ik uit in mijn boek Wereldverantwoordelijkheid, o.c. Kampen 1991.
13. Ken Booth, New challenges and old mindsets: ten rules for empirical realists. in: C.G. Jacobson (ed.), The uncertain course, Oxford 1987 pp.39-66. Ken Booth, Steps towards stable peace in Europe: a theory and practice of coexistence. International Affairs, 1990 nr. 1 pp. 20-22.
14. Herman de Lange, Prenucleaire denkbeelden en de bewapeningswedloop. De Gids, maart 1984 pp. 189-195.
15. Defensienota-1991. Herstructurering en verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld. Den Haag 1991 p.21.
16. Robert G. Kaufman, a paradigm for a post-postwar order. Naval war college review, winter 1991. p.87.

FÜR EIN EUROPÄISCHES DEUTSCHLAND

Hans-Dietrich Genscher

Der Ruf nach Freiheit hat Europa grundlegend verändert. Mit der Einheit der Deutschen hat sich das Tor zu einer europäischen Freiheits-, Kooperations- und Friedensordnung weit geöffnet. Es entsteht das *eine* Europa der guten Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit. Ein vom Ost-West-Gegensatz befreites Europa, das -zusammen mit anderen Regionen- zum Ausgangspunkt einer neuen Weltordnung werden kann.

Die Präambel des Grundgesetzes ruft das deutsche Volk auf, "als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt zu dienen". Jetzt, nach Herstellung der deutschen Einheit in Freiheit werden unsere europäische Berufung und Interessenlage noch deutlicher. Unsere Zukunft ist am besten eingebettet in eine umfassende europäische Architektur. In dieser Architektur kann der einheitliche Raum Europa Wirklichkeit werden: Als gemeinsamer Politik- und Rechtsraum, als gemeinsamer Wirtschafts- und Umweltraum, als gemeinsamer Energie- und Verkehrsraum, als gemeinsamer Technologieraum und als Sicherheits- und Stabilitätsraum. Dann wird das *eine* Europa auch von außen als Region der Gemeinsamkeit und moderner Zukunftssicherung, als gutes Beispiel für andere Regionen gesehen werden.

Die Europäische Gemeinschaft ist Kernelement der neuen gesamteuropäischen Entwicklung. Sie ist Modell einer neuen Kultur des Zusammenlebens und der Zusammenarbeit der Völker Europas. Die Europäische Gemeinschaft entwickelt sich zum wichtigsten Eckpfeiler und Scharnier des größeren transatlantischen Kooperationsraums und der Europäischen Friedensordnung.

Mit den zukünftigen Assoziationsabkommen, den "Europa-Abkommen", wird sie die Reformstaaten Mittel-Osteuropas schrittweise einbeziehen in einen großen europäischen Freihandelsraum mit immer mehr binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Sie wird diese Staaten im politischen Dialog an die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) heranführen.

Nicht nur wegen ihrer inneren Interessenlage, sondern auch mit Blick auf ihre besondere Verantwortung für ganz Europa bedarf die Europäische Gemeinschaft einer Reform ihrer Strukturen und der Stärkung ihrer Kompetenzen. Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union -das sind die drei Zukunftssäulen der Gemeinschaft auf dem Wege zur Europäischen Union und schließlich zu den Vereinigten Staaten von Europa.

Der rasche Abschluß der bevorstehenden Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion und über die Politische Union bleibt unser Ziel. Die Schaffung eines unabhängigen und der Preisstabilität verpflichteten europäischen Zentralbanksystems und einer europäischen Währung muß das Herzstück der Neuerung werden. Dies erfordert Stabilitätspolitik und effektive Haushaltsdisziplin bei allen Mitgliedsstaaten als solidarische Verpflichtung. Die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion soll zum 01. Januar 1994 in Kraft treten. Die Bereitschaft zur Wirtschafts- und Währungsunion ist der Lackmus-Test für den Willen zur Europäischen Union. Sie ist der Beweis einer europäischen Überwindung überkommenen nationalstaatlichen Denkens.

Die Europäische Union muß auch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entwickeln. Die Europäische Union muß auf den großen demokratischen Traditionen unseres Kontinents gründen. Sie braucht auf ihrem Weg eine handlungsfähige Exekutive und einen demokratischen Gesetzgeber: das mit vollen Mitwirkungs- und Kontrollrechten ausgestattete

Europäische Parlament neben dem Ministerrat. Sie muß sich in Richtung einer Unions-Verfassung entwickeln und ihre Zukunft auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Gewaltenteilung, der Subsidiarität und des Föderalismus gründen. Subsidiarität, das bedeutet eine möglichst klare, kontrollierbare Festlegung derjenigen Bereiche, die am besten bei der Union statt bei den Mitgliedsstaaten aufgehoben sind. Föderalismus, das bedeutet Bürgernähe nach innen und ein Höchstmaß an gemeinsamer Handlungsfähigkeit von Union und Mitgliedsstaaten nach außen.

Im sich integrierenden Europa steigt zugleich das Verlangen nach dem Schutz der heimatlichen und regionalen Eigenart und Kultur, nach der Pflege der eigenen Geschichte und Identität. Sie müssen bewahrt und weiter entwickelt werden.

Die Europäische Gemeinschaft muß offen bleiben für alle demokratischen Staaten Europas: Für alle, die nach Rechten und Pflichten uneingeschränkt dabei sein wollen, dies auch tatsächlich können und sich zugleich zur Perspektive der Europäischen Union bekennen.

Die Freiheits- und Reformentwicklungen in Mittel-Osteuropa haben zu den historischen Chancen in Europa entscheidend beigetragen. Nun ist mehr denn je unsere Antwort, unsere tatkräftige Solidarität im Geiste europäischer Nachbarschaft gefordert. Vorrangig sind jetzt konkrete, hoffnungsspendende Perspektiven für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder Mittel-Osteuropas, einschließlich der Sowjetunion.

Die Zeit reift heran für neue Antworten auf die großen verfassungs- und ordnungspolitischen Entwicklungen in der Sowjetunion, vor allem für Antworten, die in der Sowjetunion selbst gegeben werden müssen. Das grundsätzliche Einverständnis, das über eine verstärkte Hilfe beim Europäischen Rat in Dublin und beim Wirtschaftsgipfel in Houston erzielt wurde, muß nun im Zusammenwirken mit den sowjetischen Reformern rasch zu greifbaren Ergebnissen geführt werden. Westliche Kooperationsbereitschaft muß sich wirkungsvoll mit sowjetischen Eigenanstrengungen verknüpfen.

Eine zentrale Rolle im europäischen Einigungsprozeß übernimmt die KSZE. In ihr entsteht bereits der Kern einer verfassungsmäßigen Ordnung des einen Europa. Die bevorstehende Gipfelkonferenz in Paris wird die KSZE auf eine neue Stufe heben und die unverzichtbaren Fundamente eines Europas der freien Völker bekräftigen: Menschenrechte, das Recht auf freie Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Umweltschutz und kooperative Sicherheit.

Die ersten gemeinsamen Institutionen des einen Europa werden auf den Weg gebracht: Mit regelmäßigen Tagungen der Staats- und Regierungschefs und der Außenminister, mit der Gründung eines Konfliktverhütungszentrums und eines Sekretariats beginnt eine neue Qualität des Zusammenwirkens.

Neue Felder gesamteuropäischer Zusammenarbeit sind mit der Überwindung des Ost-Westkonflikts bereits entstanden. Weitere werden entstehen.

Neben der Europäischen Gemeinschaft wirkt vor allem der Europarat als Motor und institutionelle Verankerung neuer gesamteuropäischer Entwicklungen. Sein Wirken für Menschenrechte und Rechtsstaat, für die kulturelle Vielfalt war gerade in schweren Zeiten des Ost-West-Konflikts für den anderen Teil Europas von mahnender Bedeutung. Der Europarat kann die besondere Erfahrung seiner Institutionen, des Menschenrechtsgerichtshofes, der Menschenrechtskommission, bei der Bewahrung von Menschenrecht und Grundfreiheiten in die KSZE einbringen.

Kooperative Sicherheitsstrukturen im Rahmen der KSZE werden die Sicherheit ergänzen und zusätzlich stärken, die wir im Rahmen der westlichen Allianz in den letzten Jahrzehnten so erfolgreich gewährleisten konnten.

Die neuen KSZE-Strukturen sollen bewährte Verbindungen über den Atlantik, darunter die sich wandelnde NATO, nicht schwächen oder gar verdrängen. Sie werden sie ergänzen und in ihrer

stabilisierenden und friedensfördernden Wirkung verstärken.

Einer Ordnung, die auf einem neuen Konzept des Zusammenlebens der Staatengemeinschaft gründet: Auf dem Bewußtsein globaler Herausforderungen und Interdependenzen muß Europa seine Verantwortung erfüllen bei der Bewahrung des Friedens, bei der Überwindung von Hunger, Not, Armut in der Dritten Welt und der Bewältigung der Verschuldungskrise, bei der Bewahrung unserer Umwelt und der Eindämmung der globalen Bevölkerungsexplosion, bei der Antwort auf Chancen und Gefahren neuer Technologien wie auch beim Kampf gegen Terrorismus und Drogen, bei der Verhinderung gefährlicher Proliferation, z.B. bei ABC-Waffen.

Mit der Überwindung des Ost-West-Konflikts erhält diese Vision eine Hoffnungsvolle Realisierungschance. Die Energien und Ressourcen des bislang geteilten Europa können nun gemeinsam eingesetzt werden für eine Friedensaufgabe in einem in der Menschheitsgeschichte bisher nicht dagewesenen Ausmaß- für die *eine* Welt.

Hierzu wird unser Land, das europäische Deutschland, seinen Beitrag leisten, einen Beitrag zu Frieden, Freiheit, Wohlstand, Lebensbewahrung und zu mehr Gerechtigkeit in Europa und in der Welt.

Hans-Dietrich Genscher ist der Bundesminister des Auswärtigen der Bundesrepublik Deutschland.

DE SOVJETUNIE VERLAAT HET EUROPESE HUIS

Huib Hendrikse

‘Waarom is het socialistische kamp zo snel in elkaar gestort en is het socialisme in de Oosteuropese landen, die wij bevrijd hebben en waar we miljoenen mensen verloren hebben, verpletterd?’ (Vraag van een lezer in het dagblad Sovjetskaja Rossia van 25 april 1990).

Er is een oud Russisch spreekwoord dat zegt: ‘Hoe goed de wolf ook wordt gevoed, hij blijft naar het bos verlangen.’ De Muur in Berlijn gaf op duidelijk-grimmige wijze aan waar volgens het Kremlin in Europa de rand van het bos begon.

Het was tot een paar maanden geleden onvoorstelbaar dat de Sovjetunie ooit haar machtspositie in de Duitse Democratische Republiek zou opgeven. Ieder schoolkind in de Sovjetunie kent de oorlogsfoto waarop twee Russische soldaten bezig zijn de rode vlag neer te zetten op het dak van het zwaar gehavende gebouw van de Rijksdag in het brandende Berlijn. Die gebeurtenis had plaats op de avond van 30 april 1945. Toen Stalin op 9 mei 1945 in een boodschap aan de uitermate zwaar getroffen bevolking van zijn land mededeelde dat ‘de historische dag van de definitieve vernietiging van Duitsland was aangebroken’, verwees hij met nadruk naar deze vlag om te laten weten dat de toestand in Europa voortaan door de Sovjetunie bepaald moest worden. Stalin zei het zo: ‘Van nu af aan zal het grote vaandel van de vrijheid der volkeren en van de vrede tussen de volkeren boven Europa wapperen. 1 Overall in Europa waar de manschappen van het rode leger als bevrijder of als veroveraar waren verschenen, en soms in beide hoedanigheden tegelijk, zoals in Polen, ging dat rode vaandel gebiedend omhoog. Het heette nu Znamja Pobedy, het vaandel van de overwinning.

Er is vaak gezegd dat de Sovjetunie haar status van supermogendheid nummer 2 uitsluitend te danken heeft aan haar indrukwekkende militaire machine, maar dit is slechts ten dele waar. De Sovjetunie is er aan het einde van de Tweede Wereldoorlog in geslaagd haar militaire aanwezigheid in een aantal

Europese landen om te zetten in volledige politieke onderwerping, wat weer een gevolg was van het feit dat het sovjetsysteem, dat socialisme wordt genoemd, geëxporteerd kon worden. Bij deze export speelde de omstandigheid dat Stalin ook door buitenlandse communisten als een god werd vereerd en gehoorzaamd een buitengewone rol. Ook was het een geweldig voordeel dat het begrip socialisme bij veel mensen progressieve verwachtingen wekte.

Het is hoofdzakelijk haar dominerende rol in Oost-Europa, en daardoor in heel Europa, die de Sovjetunie gemaakt heeft tot de tweede wereldmogendheid. De voortdurende uitbreiding en modernisering van de strijdkrachten, een van de belangrijkste factoren die de Sovjetunie aan de rand van de ondergang heeft gebracht, diende in de eerste plaats om die positie te handhaven en te versterken.

Het is dan ook begrijpelijk dat Moskou het socialistische deel van Europa als zijn strategisch eigendom beschouwde. ‘Onze soldaten kwamen in de oorlog tot aan de Elbe - en daar is sinds die tijd ook onze grens, de sovjetgrens’, zegt Brezjnev in augustus 1968 tot Alexander Dubcek, de leider van de communistische partij van Tsjechoslowakije, die als politieke gevangene naar Moskou werd gesleept.² Het belangrijkste verwijt dat het Kremlin Dubcek en diens aanhangers maakte, was dat zij een hervormingsproces waren begonnen dat Tsjechoslowakije als het ware in de richting van West-Europa zou stuwten, langzaam maar zeker.

De leiders van de Sovjetunie kwamen in de jaren ’60 met de beschuldiging dat het Westen nu alle hoop had gevestigd op de kaart van de ideologische oorlogvoering om de machtsverhoudingen in

Europa in zijn voordeel te veranderen. De lid-staten van de NAVO met Amerika en de Bondsrepubliek Duitsland als monsterduo voorop, hadden bij voorkeur met militair geweld een einde gemaakt aan het socialisme in Europa, maar de indrukwekkende militaire macht van de Sovjetunie had hen gedwongen van deze agressieve plannen af te zien. Ze waren er daarom toe overgegaan met behulp van allerlei geraffineerde middelen het socialisme van binnenuit te ondermijnen. Een van hun meest perfide methoden was het geven van adviezen om het socialisme te verbeteren, om het een menselijk gezicht te geven, zoals dat in 1968 in Tsjechoslowakije werd genoemd. Er werd gebruik gemaakt van Westerse deskundigen die de indruk wekten, dat zij veel waardering hadden voor de prestaties van het socialisme en juist daarom graag wilden meewerken dit systeem te hervormen. Maar de ware bedoeling was dat het socialisme zo werd verbeterd, dat er uiteindelijk niets socialistisch overbleef en het systeem tot kapitalisme werd. Het Kremlin heeft de vindingrijkheid van het Westen nooit te laag aangeslagen!

Dit paranoïde bedenkfel werd het gevaar van de sluipende of stille contra-revolutie genoemd. Het ellendige was dat daar met raketten en tanks niets tegen viel uit te richten. Oost-Europa bleef voor de Sovjetunie en de van haar afhankelijke Oosteuropese machthebbers een probleemgebied, waar het ondanks alle voorzorgsmaatregelen toch telkens weer mis dreigde te gaan. Men probeerde de politieke en sociale stabiliteit te vergroten door geen echte hervormingsmaatregelen te nemen en door al die mensen die braaf hun plicht deden zo goed mogelijk te belonen, en meer te beloven. Maar het overheersende probleem was dat het levenspeil alleen een behoorlijk niveau kon bereiken - en dat niveau werd door het Westen aangegeven - als de economie aanzienlijk beter ging draaien, en daarvoor waren ingrijpende veranderingen juist onvermijdelijk. Steeds weer doemde als het ware het spookbeeld van de Westerse invloeden op.

Het was in deze labiele situatie een bijzonder gelukkige omstandigheid dat de Duitse Democratische Republiek, de voorpost van het socialisme in Europa, bij vriend en vijand de indruk wakte een land te zijn waar het socialisme heel

behoorlijk functioneerde. Ook Gorbatsjov had duidelijk zijn waardering voor de prestaties van zijn Oostduitse kameraden getoond. Kort voordat hij werd afgezet liet Honecker de leuze lanceren: 'Socialisme in de kleuren van de DDR is socialisme waaronder men goed leeft.'³ Het was de laatste poging de DDR als het model-land van het socialisme te presenteren.

Door het hervormingsbeleid van Gorbatsjov was in het Westen het aantal bewonderaars voor de DDR inmiddels sterk afgenomen, al kon je nog steeds horen dat die Oost Duitsers het helemaal niet zo slecht hadden. Voor de bevolking van de Sovjetunie was de DDR een soort droomland gebleven, het bewijs dat een modern en hygiënisch socialisme toch niet een bizar bedenkfel van partijbureaucraten was. Groot was dan ook de verbazing in Rusland toen in de loop van 1989 zoveel Oost Duitsers alles op alles zetten om in de Bondsrepubliek te komen. Ze waren bereid om zo ongeveer alles achter te laten. In Moskou kreeg ik in oktober van Russen te horen: 'Nou, als de Oost Duitsers al weglopen, wat moeten wij dan wel beginnen?' Het was ook toen dat ik voor het eerst op een belangrijk instituut voor internationale betrekkingen vernam dat het gevaar wel eens kon ontstaan dat Gorbatsjov uiteindelijk 'de DDR kwijt zou raken', zoals een befaamd Russische Oost-Europadeskundige het tegenover mij uitdrukte.

Er heerste in het najaar van 1989 een stemming van grijze neerslachtigheid in de hoofdstad van de Sovjetunie, omdat Gorbatsjov en zijn naaste medewerkers steeds meer hun greep op de ontwikkeling in hun eigen reusachtige rijk verloren en zich zelfs het gevaar begon af te tekenen dat de USSR als staatkundige formatie haar einde naderde. Het leek wel alsof het Kremlin eenvoudig geen tijd had de nodige aandacht te schenken aan de directe socialistische buitenwereld. Het is echter ook niet ondenkbaar dat Gorbatsjov zichzelf had wijsgemaakt dat de mensen in Oost-Europa toch eigenlijk niet veel anders wilden dan de mensen in de Sovjetunie volgens hem moesten willen, en daarom dus wilden, iets wat hij namelijk begin 1990 omschreef als 'een humaan, democratisch socialisme'.⁴

Het behoort tot de natuur van iedere communistische

leider dat hij voor anderen denkt en handelt. Gorbatsjov zal dan ook wel geen enkele aandacht hebben geschonken aan de juist in die tijd door Václav Havel gemaakte opmerking dat het begrip socialisme geen enkele positieve betekenis meer had en al lang was veranderd in 'een ordinaire gummknuppel', waarmee rijk geworden en in niets gelovende bureaucraten al hun onafhankelijk denkende medeburgers in de rug sloegen, waarbij zij deze vrijdenkers uitmaakten voor 'vijanden van het socialisme' en voor 'anti-socialistische krachten'.⁵ Gorbatsjov beschouwde dissidente intellectuelen als Havel als zijn vijanden. Zij wierpen als het ware met stenen naar zijn favoriete theoretische maaksel, het Gemeenschappelijke Europese Huis.

Het Europese Huis als lokmiddel.

Met behulp van de metafoor van het Gemeenschappelijke Europese Huis was Gorbatsjov begonnen een beleid van gecontroleerde toenadering tot West-Europa te voeren. Het was de bedoeling dat de Sovjetunie als architect van een nieuwe Europese orde de toon zou aangeven en in dit streven geestdriftig gevolgd zou worden door haar Oosteuropese bondgenoten. Deze benadering was minder nieuw dan zij voor vele mensen in het Westen leek, maar aangezien de norse Russische kolos zich na een periode van agressief isolement met ongekende soepelheid begon te gedragen, wekte dit beleid allerlei verwachtingen en leverde het in elk geval het succes op dat Gorbatsjov als 'Gorby' een populaire staatsman werd in Europa en Amerika.

'Wij hebben het initiatief in de internationale arena veroverd en zullen dat behouden', juichte Joeli Kvitsinski, ambassadeur van de Sovjetunie in Bonn, in de zomer van 1988. 'De populariteit van de Sovjetunie en haar leiding is sterk toegenomen', constateerde hij tevreden. Kvitsinski meende dat de Sovjetunie nu goed in staat was de Europese socialistische staten nog sterker aan zich te binden dan al het geval was. Het Kremlin moest volgens hem een doortastend beleid van socialistische integratie gaan voeren. Een met de Sovjetunie geïntegreerd Oost-Europa - tussen twee haakjes, de grote nachtmerrie van vrijwel iedereen in Oost-

Europa - kon naar de mening van Kvitsinski 'een reusachtig economisch, politiek en sociaal effect hebben'. Tegelijk liet hij de waarschuwing horen dat bij het uitblijven van deze integratie het gevaar dreigde, dat de Europese Gemeenschap, en daarmee ook de NAVO, steeds meer Oosteuropese landen als het ware naar binnen zou kunnen zuigen. Er zou dan uiteindelijk een Verenigd Europa ontstaan dat de Sovjetunie volkomen naar de zijlijn had gedrukt.⁶

Kvitsinski, die zijn opmerkingen maakte op een van de belangrijkste bijeenkomsten van de communistische partij die tijdens het bewind van Gorbatsjov is gehouden, onthulde het politieke offensief dat schuil ging achter het fraaie gepraat over het Gemeenschappelijke Europese Huis. De Sovjetunie wilde haar greep op de soms al te eigenzinnig opererende Europese bondgenoten aanzienlijk versterken en tegelijk een meer coöperatieve relatie met de belangrijkste landen van West-Europa opbouwen. Een toestand van verbeterde betrekkingen moest betaald worden met de duidelijke erkenning dat de Sovjetunie de dominerende mogendheid in Europa zou blijven, de huismeester van het Europese Huis, in de wat primitieve beeldspraak van Gorbatsjov.

Het is maar aan weinigen bekend, dat de Sovjetunie zich kort na de dood van Stalin heeft aangemeld als lid van de NAVO. De afwijzende reactie toonde volgens het Kremlin aan hoe door en door agressief het Westerse bondgenootschap wel was. Het heeft in Rusland nooit aan politieke fantasie ontbroken als het erom ging de eigen machtspositie te behouden of te versterken. Gorbatsjovs verbale gemetsel aan het Gemeenschappelijke Europese Huis was in grote lijnen een voortzetting van het Europa-beleid dat het Kremlin na de dood van Stalin was gaan voeren. Sinds die tijd heeft de Sovjetunie ernaar gestreefd een hoogst abnormale toestand in Europa als normaal aanvaard te krijgen.

Het behoort tot de grote triomfen van de Russische diplomatie dat het Westen steeds meer bereidheid ging tonen de abnormale situatie te normaliseren en dat het dan ook de neiging had dissidenten in de Sovjetunie en Oost-Europa te beschouwen als weliswaar nobele, maar ook nogal naïeve en soms zelfs gevaarlijke figuren. Deze mensen wilden

immers veranderen wat toch niet te veranderen was; ze dreigden de ontspanning in gevaar te brengen.

Het abnormale normaal?

Het normale van het abnormale in Europa was eigenlijk het constante thema toen Gorbatsjov zich tijdens zijn bezoek aan Parijs en Straatsburg in juli 1989, de herdenkingsmaand van twee eeuwen Franse revolutie, met grote nadruk als Europees staatsman trachtte te profileren. Op nogal arrogante toon doceerde hij dat wat Frankrijk in de achttiende eeuw voor de vooruitgang had betekend, Rusland sinds het begin van de twintigste eeuw voor de beschaving betekende doordat daar Lenin en zijn aanhangers aan de macht waren gekomen, de voortzetters van de Europese Verlichting. 'De Franse revolutie proclameerde de vrijheid van de mens en de burger, de vrijheid van het individu', zei Gorbatsjov. 'De Oktoberrevolutie deed een verdere stap van principiële betekenis in de beweging van de wereldgeschiedenis. Zij proclameerde de vrijheid en de rechten van de werkende en uitgebuite massa's.' Ondanks de talrijke onthullingen in de Russische pers dat tijdens het communistisch bewind miljoenen mensen om het leven zijn gekomen, pochte Gorbatsjov: 'Ons land heeft in de jaren na de revolutie een kolossale doorbraak naar voren gemaakt, die zonder precedent is.'

Gorbatsjov verweet het Westen met een politiek van hardvochtige confrontatie grote schade aan het socialisme te hebben toegebracht. Dit beleid was volgens hem een van de oorzaken van het ontstaan van het fascisme en van het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, die onmiddellijk gevolgd was door de Koude Oorlog en het constante gevaar van een nucleaire catastrofe. Langzaam was men in het Westen tot het inzicht gekomen dat er om te overleven samengewerkt moest worden in Europa, maar helaas kon men daar nog steeds 'de illusies' horen verkondigen dat de Europese socialistische staten op den duur terug zouden keren naar het kapitalisme. Dat was een gevaarlijke misvatting, aldus Gorbatsjov.⁷ De grootste belemmering van het herstel van een eenheid in Europa was volgens hem niet het bestaan van twee antagonistische systemen, kapitalisme en socialisme, maar het

aanhoudende streven van lieden in het Westen om aan het socialisme een einde te maken. 'Maar dit is een koers van confrontatie, zo niet erger', riep Gorbatsjov uit. Hij voegde er de waarschuwing aan toe dat er bij een dergelijke houding geen enkele vorm van Europese eenheid zou komen.

De leider van de Sovjetunie sprak deze woorden tot de Raad van Europa in Straatsburg, door hem gekarakteriseerd als 'een van de epicentra van de Europese politiek en de Europese idee'. Aan het begin van deze toespraak zei hij: '... voor de Europeanen doet zich werkelijk de unieke kans voor bij de opbouw van een nieuwe wereld de rol te spelen die hun verleden, hun economische en geestelijke potentieel waardig is.'⁸ Hij kan onmogelijk hebben beseft dat hij binnen een paar maanden op een voor hem zeer onthutsende manier gelijk zou krijgen.

Wir sind das Volk.

'Wir sind das Volk.' 'Wir sind das Volk.' Duizenden stemmen scandeerden deze woorden. Het klonk alsof er in Leipzig, en vervolgens overal in de DDR, in de open lucht een nogal ouderwets toneelstuk werd opgevoerd. Maar de bedoeling was duidelijk. De Oostduitsers deden wat de Polen en Hongaren vóór hen al herhaaldelijk hadden gedaan, en ze deden het op hun gedisciplineerde manier. Ze eisten dat er een einde kwam aan het communistische regime, dat altijd zo precies geweten had wat het volk wilde en wat het volk daarom moest doen.

Het is een van de kernopvattingen van de ideologie van het socialistische systeem, het Marxisme-Leninisme, dat de mensen, de z.g. werkende massa's, het verkeerde pad opgaan als ze bij het verrichten van elke activiteit niet grondig worden geïnstrueerd en straf geleid door functionarissen van de communistische partij, een macht die ook in de quasi-liberale Sovjetunie van Gorbatsjov nog steeds de rol wil spelen van 'de politieke, intellectuele en zedelijke voorhoede van de samenleving', een omschrijving die ik ontleen aan het hoofdartikel in de Pravda van 8 december 1989.

Het socialisme, zoals dat in de Sovjetunie is ontwikkeld en daarna naar Europa is geëxporteerd,

is een unieke vorm van despotisme. De essentie van dit systeem is belachelijk simpel en lijkt daardoor ongeloofwaardig: om tot een ideale toestand van vrijheid, gerechtigheid en welvaart te komen moeten de mensen zich onderwerpen aan de totale leiding van hun progressieve voorhoede, die gevormd wordt door de leiding van de communistische partij.

Het verlies van de vrijheid is dus de belangrijkste voorwaarde om echt vrij te worden en mag daarom dan ook geen verlies van vrijheid worden genoemd. Het is volgens deze manier van redeneren begrijpelijk dat Lenin de door hem ingestelde dictatuur van het proletariaat, die hij omschreef als een door niets beperkte, en aan generlei wetten en regels gebonden, rechtstreeks op geweld berustende macht, tegelijk bejubelde en liet bejubelen als de hoogst denkbare vorm van democratie.

‘De belangrijkste eigenschap van het systeem, waarin ik leef, is het streven naar de heerschappij over de menselijke geest’, schreef de jonge Poolse historicus Adam Michnik in de jaren ’70.⁹ Alle werkelijke vernieuwers in de Sovjetunie en Oost-Europa hebben met elkaar gemeen dat zij de waardigheid van de enkeling steeds verdedigd hebben tegen de heerschappij van de leugen, en uitsluitend met vreedzame middelen. De vrijheid van het individu moet de sleutel zijn tot de verandering van ons systeem, dat was de eenvoudige, maar tegelijk ook zo revolutionaire boodschap van Andrej Sacharov. Deze zeldzame humanist wees erop dat de strijd voor de mensenrechten in de socialistische landen belangrijk was voor de gehele wereld, omdat, zoals hij zei, ‘het totalitarisme en de geslotenheid van de samenleving ook de grootste bedreiging vormen voor de toekomst van de mensheid’.¹⁰ Sacharov stierf al een uitgeput man toen een golf van democratische revoluties het socialistische despotisme in Oost-Europa met een verbluffende snelheid wegvaagde.

Triomf van het normale.

Dat wat zich in Oost-Europa heeft afgespeeld, en via de televisie soms direct voor onze ogen, zou ik de triomf van het normale over het abnormale willen noemen. Ik besef overigens terdege dat ook het normale lang niet altijd verheffend is. Er komt

nog bij dat de langdurige periode van het socialistisch despotisme een verschrikkelijke erfenis heeft achtergelaten. De overgang naar een liberaal-democratische orde met een redelijk functionerende markteconomie zal buitengewoon moeilijk zijn.

Aan het einde van het jaar waarin de landen van Oost-Europa terugkeerden naar Europa, zoals men het tegenwoordig in Moskou wel noemt,¹¹ riep Gorbatsjov uit dat hij in elk geval een overtuigde communist is en zal blijven.¹² Het klonk als de schreeuw van een leider in nood, zich verdedigend tegen de gevaarlijke beschuldigingen dat hij de Sovjetunie in een toestand had gebracht waar het Westen steeds tevergeefs naar had gestreefd. Zonder veel overtuiging zei hij op 9 december tot de leden van het Centrale Comité van de communistische partij: ‘Het brengt me zelfs niet van mijn stuk dat men tegenwoordig kan horen: dat wat het imperialisme in zeventig jaren niet met de Sovjetunie kon doen, dat doet, om zo te zeggen, Gorbatsjov!’¹³

De rode vlag, die nog elke dag boven het Kremlin wappert, is een anachronistisch symbool geworden, net als het wapen van de USSR: een wereldbol waarop de sikkel en hamer liggen en waaronder de leuze van het internationalisme, ‘Proletariërs aller landen, verenigt u!’ staat. Deze strijdkreet verschijnt ook nog elke dag op de voorpagina’s van de Russische kranten. Er wordt naar buiten toe zo goed mogelijk gedaan alsof er niets verontrustends aan de hand is. ‘Wij geloven in het potentieel van het herboren socialisme’, schreef de Pravda op 14 mei 1990. ‘De linkse krachten in de landen van Oost-Europa maken een moeilijke periode door. Wij zijn solidair met hen.’

Maar het is veelbetekend dat er al geopperd is de communistische partij van de Sovjetunie maar een andere naam te geven, zodat de buitenissigheid van deze machtsorganisatie wat minder opvalt.

Het streven naar het Gemeenschappelijke Europese Huis heeft er mede toe bijgedragen dat de Sovjetunie haar machtspositie in Europa kwijt is geraakt. Zij bevindt zich weer aan de periferie van Europa, ook al liggen er nog zo’n 360.000 soldaten van de sovjetstrijdkrachten in wat binnenkort de voormalige DDR zal zijn. In Moskou is al hardop

de vraag gesteld of de Sovjetunie nog wel als een supermogendheid kan worden beschouwd. Sommige Russische deskundigen zeggen zonder omwegen dat deze rol is uitgespeeld.

'Ja, wij zijn al niet meer de grote mogendheid van voorheen, indien je uitgaat van het vermogen angst aan te jagen en de daarmee verbonden gechargeerde voorstelling over onze macht', merkt de bekende Russische journalist Stanislav Kondrasjov op. De Sovjetunie kan voortaan ook op Oost-Europa minder invloed uitoefenen en zal naar zijn mening genoeg moeten nemen met 'een meer bescheiden plaats in de wereld'. Kondrasjov vindt dat een voordeel, althans nu. 'Kan er sprake zijn van werkelijke grootheid bij een mogendheid waarvan de bevolking geen vrij en welvarend leven heeft?', zo vraagt hij. En hij voegt er aan toe dat men zich in de Sovjetunie nu eerst moet gaan richten op de vrijheid van de mensen het bereiken van een behoorlijk levenspeil.¹⁴

Deze normale ambities zijn zeker voor een groot deel van de politieke elite in de USSR nog steeds buitengewoon, om niet te zeggen abnormaal. Maar misschien duurt dat niet zo lang meer, want het

gevaar dreigt dat de Sovjetunie anders als een soort Groot-Albanië wegzakt in een isolement van armoede.

Huib Hendrikse is als wetenschappelijk hoofdmedewerker verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' te 's-Gravenhage.

(1) Za antifasjistskoejoe demokratitsjeskoejoe Germanoe. Sbornik dokoementov, 1945-1949, Moskou, 1969, blz. 36 en 37.

(2) Zdenek Mlynár, nachtfrost. Erfahrungen auf dem Weg vom realen zum menschlichen Sozialismus, Frankfurt, 1978, blz. 301.

(3) Deze campagne werd gestart met het hoofdartikel 'Was bedeutet Sozialismus in den Farben der DDR?', in: Neues Deutschland, 27 februari 1989.

(4) Op 5 februari 1990 presenteerde Gorbatsjov op de plenaire bijeenkomst van het Centrale Comité van de communistische partij een nieuw actieprogramma, getiteld 'Naar een human, democratisch socialisme', Pravda, 6 en 13 februari 1990.

(5) Václav Havel, 'Slovo o slovu-Ein Wort über das Wort', in: Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel, 17 oktober 1989.

(6) Pravda, 3 juli 1988. Kvitinski sprak op de 19e partijconferentie.

(7) Pravda, 6 juli 1989.

(8) Pravda, 7 juli 1989.

(9) Adam Michnik, Połnischer Frieden. Aufsätze zur Konzeption des Widerstands, Berlijn, 1985, blz. 85.

(10) Huib Hendrikse, 'Een ontwapenende man in het labyrint van het nucleaire tijdperk. Sacharov over socialisme, mensenrechten, vreedzame coëxistentie en ontwapening', in: Voor Sacharov, Amsterdam, Jan Mets, 1986.

(11) Izvestia, 29 april 1990; Pravda 14 mei 1990.

(12) Pravda, 24 december 1989.

(13) Izvestia TsK KPSS, nr. 4, 1990.

(14) Izvestia, 29 april 1990.

Dit artikel is eerder verschenen in "De Internationale Spectator" van het instituut Clingendael; Juli 1990. Publicatie in LEF met toestemming van de auteur.

De nationaliteitenproblematiek in de Sovjet-Unie

Hans Peter Lassche

De laatste jaren zijn wij getuige geweest van vele veranderingen in de Sovjet-Unie. Eén van de belangrijkste veranderingen is ongetwijfeld het nationaliteitenprobleem. Tot vijf jaar geleden bleven deze problemen onder de oppervlakte en elke uitbarsting werd meteen de kop ingedrukt.

Dat de nationaliteitenproblematiek de laatste jaren zo tot een uitbarsting is gekomen heeft alles te maken met het aan de macht komen in de Sovjet-Unie van Michail Gorbatsjov. Gorbatsjov trof in de Sovjet-Unie een failliete boedel aan en om die boedel te saneren lanceerde hij de perestrojka, een herstructureringsprogramma voor de economie van de Sovjet-Unie en haar satelietstaten. De kern van de perestrojka was de introductie van meer marktelementen in de Sovjet-economie. Een meer marktgerichte economie vergt meer eigen initiatieven van de bevolking. De bevolking echter, was na 70 jaar communisme tot de conclusie gekomen dat eigen initiatief niet loonde en meestal zelfs contraproductief werkte. Er was dus overheidsbeleid nodig om het eigen initiatief aan te moedigen. Dit werd de glasnost. De glasnost was dus bedoeld ter ondersteuning van de perestrojka. De burgers dienden er van doordrongen te raken dat kritiek op het economisch beleid van met name de bureaucraten niet automatisch beloond werd met een enkele reis Siberië.

Al snel bleek het echter onmogelijk om een grotere vrijheid van meningsuiting slechts op één deelgebied, te weten de economie, toe te staan. De mensen die 'gebruik maakten' van de glasnost, deden dit ook op andere gebieden. Eén van deze gebieden was de nationaliteitenkwesitie.

Problemen tussen de verschillende nationaliteiten in de Sovjet-Unie zijn ook na de revolutie blijven bestaan. De communistische leer beschouwde problemen tussen nationaliteiten als een typisch bourgeois-verschijnsel. Naties waren een uitvinding van de kapitalisten om de werkende klasse verdeeld te houden. Met het verdwijnen van het kapitalisme

woulden ook de scheidingslijnen tussen de volkeren verdwijnen. Voor de oppervlakkige waarnemer leek deze conclusie in de Sovjet-praktijk uit te komen, want na de Russische revolutie leek het nationaliteitenprobleem in de Sovjet-Unie niet langer te bestaan. Het probleem bestond nog wel, maar werd, daar waar het de kop opstak, direct de kop ingedrukt. Dat de problemen waren blijven bestaan bleek vrijwel direct na het begin van de glasnost. Overal in de Sovjet-Unie begonnen nationale grieven naat voren te komen. De manier waarop de grieven in eerste instantie naar buiten kwamen was als onderdeel van milieu-problemen. Veel van de eerste demonstraties, petities et cetera waren gericht tegen vervuiling, kernenergie, verwoesting van de leefomgeving en het overtreeden door de overheid van eigen (milieu-)regelgeving. Een element in de protesten was de bezorgdheid over het eigen gebied, de historische grond van het eigen volk. Vervolgens maakte men duidelijk dat het eigen volk meer onrecht was aangedaan onder het communisme en daarvoor, en zo konden milieuproblemen via enige tussenstappen uitgroeien tot volledige nationalistische bewegingen.

De autoriteiten verloren langzaam hun greep op de gebeurtenissen, omdat zij de snel groeiende nationalistische bewegingen niet zoals vroeger uitschakelden. Er zijn enkele belangrijke redenen waarom de nationalistische bewegingen niet onderdrukt werden. In het begin wist men niet zo goed raad met de protesten, omdat die zich gedeeltelijk op de gebieden richtten, waarop ook de perestrojka zich richtte, te weten de corruptie onder lagere overheden, de stagnatie en de oneconomische, milieuverslindende manier van werken van de staatsbedrijven. In het volgende stadium was het

onmogelijk de beweging te onderdrukken, omdat dat te zware internationale repercussies ten gevolge zou hebben. De perestrojka en glasnost waren gebaat bij goede verhoudingen met het westen. Die goede verhoudingen maakten namelijk bezuinigingen (c.q. minder groei) op defensiegebied mogelijk en zorgden voor de broodnodige kredieten. Een brute onderdrukking van de nationalistische protesten zou die goede verstandhouding waarschijnlijk in één klap ongedaan maken.

Omanier kon het zover komen, dat de nationalistische problemen, die relatief onschuldig waren begonnen, eind 1986 hun eerste dodelijke slachtoffers eisten. Dit gebeurde in Kazachstan waar protesten tegen de benoeming van een Russische eerste partijsecretaris, in plaats van een Kazachse, op gewelddadige confrontaties met de autoriteiten uitliepen.

De nationaliteitenproblematiek openbaarde zich in volle omvang in februari 1988 in de kwestie Nagorno-Karabach. Nagorno-Karabach is een voornamelijk Armeense enclave in Azerbajdzjan. Armenië eist dat het gebied officieel bij Armenië wordt gevoegd, maar Azerbajdzjan wil daar niets van weten. In februari 1988 gingen Azeri Armeniërs te lijf in de Azerbajdzjaanse stad Soemgait met als gevolg 32 doden. Sindsdien leven Armenië en Azerbajdzjanen op voet van oorlog, zonder dat een oplossing nabij lijkt. Het conflict kostte reeds honderden mensen het leven.

Sinds Soemgait escaleerde de situatie in de Sovjet-Unie snel. In Centraal Azië werden oude vetes uitgevochten. In met name Oezbekistan bestreden Oezbeken en Mesjketen elkaar, maar ook andere nationaliteitenconflicten hebben reeds vele doden geëist. In Transkaukasië raakte Georgiërs slaags met de Osseten en de Abchaziërs en ook in de Russische Republiek zelf laten minderheden steeds luidruchtiger van zich horen.

Een geheel andere vorm nam de nationalistische beweging aan in de Baltische staten en de Oederzajne. Hier gingen de bewoners elkaar niet te lijf. Hier streeft men op geweldloze wijze de onafhankelijkheid na. De middelen die gebruikt worden zijn zoveel mogelijk legaal. Moskou wordt

gewezen op de grondwet van de Unie, die spreekt over een vrijwillig lidmaatschap van de Unie; Moskou wordt ook gewezen op de illegale annexatie van de Baltische staten op grond van het Molotov-Ribbentropact, waar de Sovjet-Unie zelf afstand van heeft genomen.

In een tijdsbestek van slechts enkele jaren is de situatie Moskou volledig boven het hoofd gegroeid en variëren de maatregelen van gewapend ingrijpen (Litouwen begin 1991, Bakoe april 1989), en onderhandelingen over een nieuw Unie-verdrag tot het toestaan van vrije verkiezingen, die in een aantal republieken niet-communisten aan de macht hebben gebracht.

De vraag is natuurlijk: Wat nu? Aangezien ik de toekomst alleen achteraf kan voorspellen, beperk ik mij tot de optie die de JOVD projectgroep Oost-Europa in een door haar geschreven resolutie aangeeft. Het zelfbeschikkingsrecht dient te allen tijde voorop te staan. Ieder volk binnen de Sovjet-Unie zou zich door middel van een referendum moeten kunnen uitspreken over zijn nationale status. Daar waar gekozen wordt voor onafhankelijkheid, dient de onafhankelijkheid ook daadwerkelijk bewerkstelligd te worden, waarbij Moskou dient af te zien van vertragungstactieken. Volken die ervoor kiezen in de Sovjet-Unie te blijven, dienen garanties te krijgen op het gebied van de culturele autonomie, taalrechten, et cetera. Men zal ons voor de voeten werpen, dat er op deze manier een volstrekt onoverzichtelijke situatie zal ontstaan. Echter, de situatie zoals deze nu bestaat, zonder uitzicht op een duurzame oplossing, zal uiteindelijk veel gevaarlijker voor de Sovjet-Unie en voor Europa, zijn, dan de geheel nieuwe situatie die zal ontstaan, indien voorgestelde zaken ten uitvoer worden gebracht. Zal moeten worden gebracht, omdat slechts de voorgestelde oplossing recht doet aan ieder volk. De onvermijdelijke overgangsproblemen mogen nimmer argumenten zijn tegen de voorgestelde duurzame oplossing.

Hans Peter Lassche is lid van de Oost-Europa projectgroep van de JOVD.

The West towards the East: insurmountable conflict or challenge to cooperate ?

Pawet Lisicki

There is no abstract and objective political observer. There are only political actors, so that everyone who describes political reality is automatically politically entangled. It means, whenever one thinks in political categories, whenever one tries to judge affaires one must look through the spectacles of his particular history, of the specific national experience which is not accessible to others. It has to be the truth especially in the case of such an unclear subject like "the relationship between the West and East".

So the best way to start pondering is to remind you of some historical background, because in that light it may be likely to realize contemporary meaning of both those terms.

Few of us know, that the difference between the West and East is almost as old as our European culture. In other way it was present in the ancient Greek history of "international affaires". The Greek considered themselves always in opposition to the Persians, as the representatives of free, democratic and just civilization.

Greek pattern was to become repeated by all other European states. It was to be seen as kind of civil society opposite to a tyranic and despotic form of government. Since then, since the time of Herodotus, the distinction between civilization and barbaric, inhuman and austere order had been often expressed in the geographical form: The West against the East. It is the same story that occurred later in ancient Rome and further in the Middle Ages: on the one side of the border there lived and acted Byzantine philosophers and priests, on the other there were the Latins. The cultural pattern was repeated there and still lasted an emulation between them. Each part of the collapsed Roman Empire wanted itself to be seen, as the right and the only successor of the good and righteous civilization.

The similar arguments, the similar kind of political assessment revived later. Only now, there were new actors despite the governments were old. Since the XIV-century Hungarians, Poles and Australians have conceived their political destination as the

Western rampart against the Moslems from the East on one side, the Russians also from the East on the other. So it was history.

But only coming back and looking deeper than the surface of political reality it was possible to comprehend why, just after the Second World War the political conflict between the United States of America and the Soviet Union was conceived as a fight of the West and the East.

It is impossible to understand these two nations only geographically. It is true that USSR belongs to the Eastern part of Europe. But can we so easily say the same about Hungary, Romania and let's say Czechoslovakia ? But what about Japan ? How can we understand that Australia belongs to the West and Cuba to the East? Of course the example before described in adequacy of geographical and political terms derives from the original division of Europe in Jalta, which in fact corresponded to Eastern and Western part of the continent. It shows that the later worldly conflict was conducted according to European terms.

For sure, whenever we say the West we mean USA and Western Europe. But even this statement has limitations: until the seventies Spain and Portugal have not politically belonged to the West. The farthest Western points of the continent were seen as strange.

On the other hand Turkey, the country which was 200 hundred years ago considered to be the most important menace to the West, is now being applied

for the place in the Western European Community and is one of the most faithful members of NATO.

Certainly the one who says the East means Soviet Union and all other former communist countries; whereas of the citizens of those countries always deemed themselves as the heirs of Western traditions, even in Russia strong contestation between adherents of "westernization" and their antagonists existed.

The conclusion is simple: the partition in West and East is purely an ideological one. There has never strictly existed a real geographical East and West which could cover the political map. Above all it considered two different names for totally incompatible phenomena, thoroughly hostile to each other regarding moral, cultural and social dimensions.

We can then say that the conflict between the East and the West, which had been lasting 44 years, should be better called a controversy between communism and democracy. Following several main items of that contention are mentioned.

First of all it was the relation of the West and the East to Human Rights. In Western terms only where freedom of political expression and association and freely elected authorities were present, we could speak about democracy. But that is not all. Because for the West besides fundamental political rights there had to be abided also economic ones: especially the eagerly objected by communists ownership.

This was used to be called "cold war", but was in fact only the most radical and sharp historical manifestation of the fundamental conflict of different worlds. The free, liberal Western society on the one hand and the authoritarian communist one on the other,

One remark has still to be made. The greatest mistake of many political scientists and politicians with regard to the relation between East and West was this: the two political blocks are symmetrical. Both of them are in fact equal to each other: USA plays in Western Europe the similar role of the oppressor as the Soviet Union in Eastern Europe. It is true, that the relation between USSR and other

socialist countries has been changed just after Stalin's death. But still none of these countries were really independent. They were always only subjects of the policy of the Kremlin, they had to follow it strictly. They could not conduct their own, independent policy and all such trials were doomed to fail. These are the examples: Hungary 1956, Czechoslovakia in 1968 and, in a different way Poland in 1981. There was much said about the "americanization" of the European culture since the end of the war. But still it is a totally different phenomenon influenced by others and to be forced by the simple mechanism of strength. We must then always remember this fundamental difference of attitudes, this deeply rooted asymmetry of those two systems.

The most outstanding difference between West and East was that the states, which belonged to the first one could conduct independent from one another's policy, and the other could not. There are two good instances: de Gaulle and the new German Eastern policy. General de Gaulle was able to influence the French approach, in such a way that France resisted USA predominancy and tried to cooperate wholeheartedly with the USSR: he spoke about one Europe from Atlantic to Ural trying in this way to show that in fact it is not the conflict between the West and USSR which is the crucial one. According to his opinion there was more common between all the Europeans (Russians outstanding) than between them and Americans.

Similarly, but on a different scale one had to recognize independency of different national states in case of Germany, which since 1968, the date of establishment the first social-democratic-liberal coalition often tried to behave in spite of common Western policy regarding the East. We can easily see, in which way the existence of East Germany could influence the western Germany's political agenda.

The one who uses the word conflict is supposed to explain what his stake is. What was the gist, the core of the fight which was waged between the West and the East? We may easily answer: it was wielding upon the whole world: it was the purpose of political emulation. But saying so we must remember, that this fight did not recall the tradi-

tional conflict of different interests. Historical there always existed states, even in spite of other states, that tried to implement their own policy, that desired above all to fulfill their national, and particular interests. Lets come back to the First World War. Then we had to do with two groups of states, but each group represented only limited demand. In this way we can see, that all of them wanted to create just a new kind of political equilibrium. They did not require to overthrow the order of the world completely, but only to change it in the, from their point of view, most profitable way. The political conflict which dominated the history after the Second War had different character. On the one hand USSR conceived its role as an "avant garde" of universal movement to the future utopia of real communism. This goal was ultimate, so everybody who did not agree with it, who hampered and restrained the fulfilment of it was regarded as an enemy. In fact the communists knew that if they wanted to survive they would have to conquer the whole world. There might not have been left one particular place, which would not be surrounded, which would be different from them. Africa and Asia, Europe and Near East: all the continents should be subdued, and included in one communist system.

That is why it was so difficult to understand and to resist Soviet policy. It was not only traditionally Russian imperial policy of conquer and occupation, it was a new phenomenon of ideologically motivated and directed fight.

On the other hand the West represented a kind of universal message to the world. It put an attention to human right, which should be complied everywhere and always.

But these Western principles were in a way self-limited: the very essence of them consisted of free agreement; they were not imposed on anyone but only preached as being the most efficient and just ones.

So long as the conflict between West and the East was an ideological one, so long as there quite controversial types of moral and ethical virtues, which were supported by these two systems ex-

isted, it was improbable, that any kind of coming to terms is at all imaginable.

All what has been written up till now aims to testify the impossibility of any lasting political agreement between the West and the East. We have to remember, that each political move was judged by the Kremlin only from one point of view: as a means to weaken the West. Ideology does not know rational thinking, so there were many examples of inefficient behavior, whose only aim was to extend the ideologically motivated power without any regard to practical effects. So was the last case of Afganistan.

It is unfeasible to precisely assess what were the reason of changes and revolution in Eastern Europe. There were many: the strongly anticommunist attitude of USA president Ronald Reagan, his policy of armaments which showed to the Soviets that they could not keep up with the contemporary western technology and which in this way made them change; the innate crisis of socialist economy which could not be overcome; growing democracy-orientated movement in the different Eastern countries; understanding by several Soviet politicians like, for example Gorbatchov, that without reforms there will come disaster and collapse etc.

The result was unexpected: there is no East as one political block any more. We have only many nations, independent and free and each of them following its own interests, sometimes obviously contrary to those once prevailing.

In the nearest future there will not be a Russian soldier beyond the frontiers of USSR. It means, that the East, according to its ideological frame as one monolithic, international bound political body has been absorbed by the West. The western liberal values have won: there are of course still many dangers on the way to the establishment of a fully democratic system in all post communist countries, but there is not any competitive ideology, which could possibly rival liberal democracy. It also makes an agreement and stable cooperation between USSR and USA possible, because now it may rely on measurable political interests: the best pattern that it is feasible was the relation of USSR to the

Gulf war. It was the only example, since 1956 as the USA cooperated with Soviets against Britain and France, of succesfully solved political problems thanks to strong support of both of them. It is then possible to describe political scene on other then ideological terms, so to say, on merely political terms. It means, that now the particular national interests may be freely expressed, and if so, the policy wins on a definitive and rational basis. It does not mean that troubles don't exist any longer, but all of those known obstacles may be managed. There does not subsist any more apparent needs of ideology but only real needs of each Eastern European state.

In this meaning we can say, that the conflict, the political one, or ideological one has been solved, that the West has won, and that the East has not survived. The countries of liberal western democracy have met the challenge of communism and became the only one possible and wanted pattern for the rest of the world, and also for the communists them selves.

All those changes were caused by some historical developments that gave living under communism yoke countries independency. In Poland, because of the famous "round table talks" the first, yet not quite democratically elections to the lower-chamber of parliament "Seym" and fully democratically to the higher chamber of parliament "senate". The election was carried through on the 4th of juni 1989 and fully won by the Solidarity movement: the seats in parliament which could be democratically won? the agreement with communist government gave them 65% of all the seats practically without voting and let all other political groups apply for the rest on equal conditions.

Then, in October that year the Communist Party dissolved itself and formed a new party, the Social Democracy Party. In early January of 1990 the Solidarity-led government, that came into control in November 1989, implented sweeping economic changes and the International Monetary Fund, approved about 723 million dollars in stand-by arrangement. By the end of 1990 also presidential elections, which were fully democratic had been taken place. The result: even though Poland still

has not a democratically chosen parliament it, surely has an independent and socially approved policy.

In Hungary, the Hungarian Democratic Forum and other opposition parties won a significiant victory over their reformed Communist rivals. In March 1990 Hungary and Soviet Union agreed on total Soviet troop withdrawal from Hungary by the end of June 1991. The result is the same as in Poland.

In Czechoslovakia, because of "velvet revolution" the former dissident and playwright, Vaclav Havel, was named president of an interim-government. Then Czechoslovakia and the Soviet Union agreed on total Soviet troop withdrawal by 1991. Free election confirmed independency.

East Germany doesn't exist anymore and the Soviet Union promised to withdraw its total troop by the end of 1994.

In Romania, after the dramatic upheavels by dint of which communist partyleader Cauceuscu was sentenced to death in May 1990 free elections for the parliament toke place. In March 1990 the ruling Bulgarian Communist government and opposition groups agreed at round table talks on establishment of multi party system, garantees of social justice, and guarantee of all forms of property ownership. The result: free parliamentary elections in June 1990.

Albania, the last hard-line communist regime in Europe experienced the first free elections in February 1991. This very short survey of historical events in East-Central Europe proves that there does not exist any politicaly cought? East. So we must make now a few differentations: the first one between the situation of all the post-communist countries and the USSR. It is not possible to treat them as one political entity. Then we have to go further and divide East-Central Europe into parts: relatively rich "North"/Poland, Czekoslovakia and Hungary, and the poor "South"/Romania, Bulgaria, Jugoslavia and Albania?.

On the other hand there also are important differences with regard to Soviet Union should be

made. There are two groups of states there. The first group, which consist of Lituania, Estonia and Latvia, has national interests unlike the rest of Soviet republics. Their governments and freely elected parliaments demand complete sovereignty/ it is similar demanded in Georgia, Armenia and Moldavia, but because of historical and civilizational grounds I prefer to treat the Baltic states different from all the others/. But there are still about 9 republics, including especially Russia and also Ukraine that, as it seems now, do not want to ultimately break the binds of Union. So there are in fact four groups of countries which once were called communist ones, only in Central and Eastern Europe. Besides that still communist regimes in China, Vietnam, Northern Corea and Cuba exist, but as I said, they were considered to be a not real challenge to the West.

Now, let me also show at least two main political attitudes to the Eastern states on behalf of the West.

The ideological defeat of communism made it possible for the developed Western country's to conduct more differentiated policy. It is the reason why we have to recognise the difference of the attitude between USA and European Community. In regard to free post-communist countries, they do not have to behave as one block, but may freely play their own particular interests.

Only very few features are common for the whole East, but even here there must be made reservations: there is an incompatible distance between let's say Polish and Romanian economic crisis. So it means that it is not efficient to describe the Eastern political sence in a homogenic way; it is necessary to take into account as many preconditions as possible. There is not a conflict but there are actual and visible problems, that have to be solved. We can find at least 3 groups of them: political, economical and, what I want to describe as, security ones.

The first group does practically not subsist in Poland, Czekoslovakia and Hungary. The human and civic rights are obeyed, governmental institutions are freely elected and act in al full democratic way, whith all social inner conflicts are solved according to liberal and democratic standards. The commu-

nists have lost power, and apart from few small groups of anarchists and leftists, there are not any convinced communists. Polically the most difficult problem is this: how to keep durable support of the society for economic reforms, and how to resist demagogy and populism.

These political questions still exists in Rumania, Bulgaria, Albania and Jugoslavia. Even although we can speak of free elections in all of these countries, it does not mean, that the liberal and democratic order is accepted there. The greatest threat for all these states is agressive nationalism. This problem also exists in Poland, Hungary and Czekoslovakia, but not on such a large scale, and did not threaten the whole process of transforms. In these countries communists, or better, reformed communists from new, transformed socialist parties still rule.

More difficult are the political tensions in the Soviet Union, where the communist party rules and where human rights are more often transgressed by also public institutions and influential political groups. Of course, the progress was accomplished, but in comparison to the rest of the post-communist states in Eastern Europe there were no free elections and practically a one-party government rules and, considering the "accidents" in the beginning of this year in Lithuania, we can hardly speak about a total victory of liberal democracy in the USSR.

With regard to this problem the policy of the West should be flexible. It means that the West ought to give only so much support to the East, that political and democratic reforms stand a fair chance. This is the only efficient policy, which is proved by the behavior of the Rumanian government, that had to resigne from austere anti-opposition directed action, because of Western demands and also by the behavior of Gorbachov: many of his concessions to democrats may be seen as the result of Western pressure towards him.

Even more complicated is the economic situations of all the East-European countries. Everywhere, the same troubles exist, caused bij 45 years of planner economy, and everywhere where the same free-market oriented reforms are entered, the most serious trouble is the lack of capital and new West-

ern investments. There are also subjects like import and the question of the loans: almost alle post-communist countries are seriously encumbered. Thanks to decisions of the Western States, 50% of the total sum of Polish debts was extingcted: in fact that was a general rule, because the USA canceled 70% and France 60%, and the same demand is declared bij Hungary and Czekoslovakia. It does not bring about an efficient banking system, because there these troubles may only be overcome in one way: Western influx of investments, which also means strongly political engagement. It is not possible to cope with the crisis in Eastern Europe without Western help. The national governments should only prepare good conditions, the rest depends on the activity of the West. In this way we can say that it is not enough to absorb the East, but one has to consume it. The pattern of successful investments is especially Hungary: in this year, one month ago a special agreement between Suzuki Co. and the Hungarian government was signed, so that a record sum of 300 million dollars was invested. Other countries also apply for investments.

These demands do not always meet Western understanding. Especially hard to achieve is to reach a consent of accession of the post-communist countries to EEC. Even though, like in Poland, Czechoslovakia and Hungary, the political conditions were fulfilled, still economic and civilizational discrepancy between them and Western Europe lasts. The real problem is the choice: whether to achieve quicker and more efficient integration of the EEC, or to admit new members from Eastern Europe. The best solution seems to be the establishment of a vivid and readable plan of the future accession about these countries.

The very same problem seems to be much more complicated in the USSR. It is practically unimaginable, that the USSR will wholly be admitted to the EEC. So, the question should be made what the ultimate aim of Soviet changes are? As everybody knows it is impossible to keep democratic and free government in a situation of poverty.

Not a less important question is the problem of general, European security. There are two new facts what have to be recognised: the establish-

ment of a new, great Germany and the total annihilation of the Warsaw Treaty Organisation. Formally it still exists, but according to information imported on the conference in Prague in April this year it is quite possible that this Organization will have been dissolved by the end of this year. The Czech proposal spoke about summer this year and was not resisted bij Jurij Kwiecinski, the Russian military negotiator.

Several countries, like Hungary and Czekoslovakia declared to be ready to become the members of NATO. But the question rises whether NATO is really necessary any more, or not? So to say, what is the aim of maintenance of this organization, which was above all understood as an anti-communist protection of Europe? The second question is how to make the USSR allied, how to include its military potency into the common system of security.

Though economically poor, the Soviet Union still represents one of the largest military powers in the world: and therefore may not be left on its own.

On the other hand the establishment of one great Germany demands counterbalance. According to Z. Brzezinski, the American political analyst of Polish origin, the best way to find it is to set up strong and close cooperation between Poland, Hungary and Czekoslovakia. The first steps have been made in the Hungarian town Visegrad, where at the beginning of this year the heads of those states have a signed special agreement. The next meeting will take place in autumn this year in the Polish town Kraków.

Those countries, that once politically belonged to the East, want to now become integral parts of the Western World. The West that has won, must now win once more: this time not an ideologically motivated emulation, but the real troubles of underdeveloped, poor Eastern states. Only then its victory will be completed.

Pawet Lisicki is main-editor of the polish paper Zycie Warszawy.

De weg naar vrijheid?

De overgang van Marx naar markt in Oost-Europa

Victor Holleboom en Gerry van der List

Als er één politieke filosoof momenteel in Oost-Europa populair is, dan is het Friedrich Hayek wel. Dit is niet bijzonder vreemd. Hayek immers was de afgelopen decennia een van de meest uitgesproken en diepzinnige liberale denkers, een strijdvaardig man ook, die het intellectuele gevecht aanging met socialisten en communisten en die niet moe werd te wijzen op de geestelijke dwalingen van het collectivisme. In zijn economisch werk, waarvoor hij de Nobelprijs mocht ontvangen, liet hij zien dat een planeconomie onmogelijk goed kan functioneren. Tegenover de totalitaire bevelconomieën plaatste hij de open samenleving, gebaseerd op de vrije markt, als ideaal.

Het moet een mooie ervaring zijn voor de in 1899 in Wenen geboren filosoof om op zijn oude dag te kunnen meemaken dat veel van de Oosteuropese politici die de laatste jaren aan de macht zijn gekomen, zijn idealen zonder aarzeling hebben omhelsd en zich intellectueel ook schatplichtig aan hem tonen. Het is niet zo gegaan dat de Westerse maatschappijen onder zijn gedompeld in slavernij en collectivisme - iets waarvoor Hayek in het beroemde politieke pamflet *The road to serfdom* (1944) krachtig waarschuwde. Nee, het verschijnsel heeft zich voorgedaan dat de voormalige socialistische 'volksdemocratieën' begonnen zijn met het bewandelen van het omgekeerde pad, de weg naar vrijheid. De door Tinbergen c.s. voorspelde convergentie van Oosterse en Westerse economische systemen lijkt zich nu inderdaad af te tekenen, alleen niet, zoals de Nederlandse econoom verwachtte, doordat beide stelsels elementen van elkaar overnemen en naar een soort tussenvorm toegroeien, maar doordat de vroegere planeconomieën eenvoudigweg het kapitalistische systeem adopteren.

De Oosteuropese keuze voor een overgang 'van Marx naar markt' is zonder meer verheugend. Als de economische geschiedenis van de afgelopen eeuwen ons iets leert, dan is het wel dat een markteconomie verreweg de beste basis vormt voor vrijheid en welvaart. Aan in het bijzonder die welvaart zijn de Oosteuropese landen evenwel nog lang niet toe. De economische transformatie die pas

in Oost-Europa is ingezet, is een uiterst pijnlijk proces en de problemen die zich voordoen (inflatie, werkloosheid, et cetera), lijken onoverzienlijk. Doordat de markt veld wint, is in Oost-Europa weer een reë (volledige werkgelegenheid, lage prijzen en dergelijke) zijn weggevallen en de vruchten van de grotere economische vrijheid nog nauwelijks geplukt kunnen worden. De vrees bestaat dat de economische moeilijkheden de Oosteuropese bevolkingen in de verleiding zullen brengen te opteren voor een autoritaire 'oplossing', waardoor de liberalisering zal worden teruggedraaid.

In dit artikel willen we de overgang van een socialistische planeconomie naar een kapitalistische markteconomie in Oost-Europa aan een beschouwing onderwerpen. Het zij ons vergeven dat onze bespiegelingen hier en daar een enigszins generaliserend en simplificerend karakter hebben. Zo beschikken wij nauwelijks over de ruimte om onderscheid aan te brengen tussen de landen die vroeger tot 'het Oostblok' werden gerekend, terwijl de politieke en economische verschillen toch zeker relevant zijn. Om ons betoog te illustreren verwijzen wij vooral naar de Poolse situatie. In de eerste plaats weten wij daar toevallig het meeste van en in de tweede plaats is Polen het land in Oost-Europa dat op het vlak van economische liberalisering het verst is voortgeschreden, waardoor men aldaar de problemen waarmee de economische transformatie gepaard gaat, het scherpst kan waarnemen.

De tekortkomingen van een planeconomie

Op papier heeft een planeconomie wel iets aantrekkelijks. De gedachte die ten grondslag ligt aan pleidooien voor alomvattende planning, is dat 'de anarchie van de produktie' die in een markteconomie bestaat, tot grote verspilling leidt. Allerlei ondernemers werken langs elkaar heen en streven slechts eigen gewin na, waardoor het algemeen belang uit het oog verloren wordt; de economische rationaliteit beperkt zich in het kapitalistische systeem tot bedrijven, tot het microniveau dus, en strekt zich niet uit tot de gehele samenleving. Wenselijk is het dan ook, zo redeneren socialisten en communisten, dat een centraal orgaan, dat de gehele volkshuishouding kan overzien, de economische activiteiten op elkaar afstemt. De centrale planautoriteit bepaalt - in grote lijnen - waar, wanneer en hoe produktiemiddelen worden ingezet en welke goederen vervaardigd worden. Zij stelt tevens 'rechtvaardige' prijzen en inkomens vast.

Planning is echter niet zo'n eenvoudige bezigheid als door socialisten en communisten gesuggereerd wordt (of, beter gezegd: werd). Een centrale planner is in de praktijk niet in staat de gehele economie te overzien en kan al helemaal niet voorspellen wat de toekomstige ontwikkelingen zullen zijn. De centrale planautoriteit slaagt er eenvoudigweg niet in om de economische processen zo te reguleren dat verspilling van middelen wordt voorkomen, omdat zij daartoe onvermijdelijk de informatie ontbeert.

Terwijl een planeconomie in theorie een toonbeeld van rationaliteit is, wordt zij in werkelijkheid gekenmerkt door een grote mate van inefficiëntie en ineffectiviteit. De staat is afhankelijk van de informatie die bedrijven verschaffen en al deze bedrijven vragen, uit eigenbelang, om meer produktiemiddelen dan ze in feite nodig hebben. Wanneer de bedrijven de streefcijfers niet halen, heeft dat voor hen, ten gevolge van het ontbreken van concurrentie, geen nadelige effecten. Zij werken met zogenaamde zachte budgetbeperkingen (de relatie tussen uitgaven en inkomsten is zwak, omdat de staat ook bij een tegenvallende produktie een bedrijf blijft steunen), die allerminst prikkelen tot

doelmatige produktie. Waarom zouden de uitvoerders van de plannen ook efficiënter gaan werken? Als zij succesvol zijn, zal de planautoriteit immers de plandoelstellingen opschroeven, waardoor de uitvoerders weer terug bij af zijn.

De inefficiëntie van een planeconomie wordt nog eens vergroot door de concentratie van de economische beslissingsmacht bij de staat. In een planeconomie, waar het primaat van de politiek geldt en niet economische overwegingen, maar politieke voorkeuren centraal staan, zien de economische actoren zich verplicht tot de staat te richten. Energie die ten behoeve van de produktie zou kunnen worden aangewend, wordt aldus verspild in het politieke proces, terwijl de opeenhoping van macht in handen van een kleine elite ruimte schept voor willekeur. De machthebbers hebben vaak meer oog voor hun eigen belangen dan voor die van de consument. Goed voor het democratische gehalte van de samenleving is de centralisatie van macht overigens ook niet.

Een laatste nadeel van de planeconomie dat wij hier willen noemen, is de enorme bureaucratisering. Om de grote hoeveelheid gegevens te verwerken, is een zeer omvangrijk ambtelijk apparaat nodig. De hiërarchische opbouw van dit apparaat en de vele regels die het uitvaardigt, smoren het kleine beetje particulier initiatief dat in de officiële planeconomie nog aanwezig is.

Op de tekortkomingen van de planeconomie is decennia geleden al de aandacht gevestigd door Hayek en andere liberale economen (zie bij voorbeeld de essays van Hayek die verzameld zijn in zijn bundel *Individualism and economic order*, Londen, 1949). De ontwikkeling van de Oosteuropese economieën na de oorlog (of eigenlijk het gebrek aan ontwikkeling) vormt een deprimerende illustratie van het gelijk van Hayek cum suis. Toen eind jaren tachtig in het Westen vanwege de grotere openheid in de toenmalige Comecon-landen een beter inzicht ontstond in de economische situatie aldaar, bleek dat deze landen in feite op het punt stonden failliet te gaan. Zelfs op gebieden waarop ze vaak als modelstaten waren aangeprezen, zoals de gezondheidszorg en de volkshuisvesting, waren deze landen sterk achtergebleven. Het enige wat hier en daar in Oost-

Europa tot bloei was gekomen, was de zwarte markt, het terrein waar zelfstandigheid, inventiviteit en ondernemingszin wél beloond werden.

Het besef in Oost-Europa dat men aan de rand van de economische afgrond stond, leidde tot het inzicht dat het zo niet langer door kon gaan. De waardering groeide voor het marktmechanisme, dat met zijn vrije prijzen de beste informatie geeft over schaarsteverhoudingen en prikkels biedt om kostenbesparende produktiemethoden toe te passen. Polen is tot nu toe het meest radicaal in het afzweren van de planeconomie. Bijna zonder reserves koos het land, onder de economische leiding van minister van Financiën Balcerowicz, voor een snelle overgang naar een klassieke markteconomie, dit indachtig de uitspraak van een Poolse econoom dat je, als je over een ravijn wilt springen, beter één grote sprong kunt nemen dan een paar kleine. Dat de andere Oosteuropese staten veel voorzichtiger zijn met het introduceren van marktelementen in hun economie, is misschien niet verstandig, maar wel begrijpelijk. Het transformatieproces in Polen verloopt namelijk allesbehalve probleemloos, zoals we hierna zullen zien.

De economische transformatie

In een planeconomie reguleert de staat de produktie door een centraal plan. Voor de overgang naar een markteconomie is het essentieel dat de economische besluitvorming wordt gedecentraliseerd, zodat beslissingen over de produktie worden genomen op het niveau waar zich de meest directe informatie bevindt. Om beslissingen die op verbetering van de eigen produktie zijn gericht, te kunnen nemen, zullen de actoren op decentraal niveau informatie moeten hebben over de kosten en baten van hun beslissingen. Voor het verkrijgen van dergelijke informatie is een stelsel van prijzen nodig dat de relatieve schaarste van produkten weergeeft. Belangrijk is dan ook dat de staat de totstandkoming van de (meeste) prijzen overlaat aan de krachten van vraag en aanbod en deze niet langer administratief vaststelt. De staat zal tevens zijn bemoeienis met de prijsvorming door middel van subsidies en belastingen moeten beperken.

Voor een goed functionerende marktcoördinatie is

een reductie van deze directe interventies in de prijsvorming echter niet voldoende. Een algehele inkrimping van de staatssector, onder meer door een verregaande privatisering, is noodzakelijk. Pas als een ondernemer met eigen bezit werkt, zelf de vruchten plukt van zijn inspanningen en zelf aansprakelijk is voor verliezen, zal hij zich wat van de relatieve schaarste aantrekken. Zolang de staat een overheersende rol in de economie speelt, blijven de mogelijkheden van coördinatie door het marktmechanisme beperkt.

Dit alles wil niet zeggen dat een algeheel afsterven van de staat wenselijk zou zijn. Het marktmechanisme kan slechts adequaat functioneren als aan een aantal voorwaarden is voldaan, en bij het scheppen van die voorwaarden kan de staat een voorname rol spelen.

Ten eerste dient er een redelijk niveau van concurrentie te bestaan in de economie. Bij onvoldoende concurrentie dreigt namelijk het gevaar van vervormde prijzen. Naarmate een producent minder concurrentie ondervindt, doen zich voor hem meer mogelijkheden voor om prijzen te rekenen die boven het kostenpeil liggen. Een monopolist kan zo weliswaar zijn winst vergroten, maar de economie presteert op die manier minder dan onder omstandigheden van volledige concurrentie het geval zou zijn. Wenselijk is derhalve dat de overheid een strikte mededingingspolitiek voert.

Ten tweede zijn er instituties nodig die vraag en aanbod (snel) met elkaar in verband brengen. Wezenlijk zijn hier bijvoorbeeld een beurs waar waardepapieren verhandeld kunnen worden en commerciële banken die een soepel verlopend betalingsverkeer mogelijk maken. Onontbeerlijk is eveneens een juridisch kader, waarin duidelijke regels voor het 'vrije spel der maatschappelijke krachten' (ondernemingsrecht, handelsrecht, en dergelijke) staan en waarin ook het recht van individuen op eigendom is vastgelegd.

In de derde plaats kan een markteconomie niet zonder sociaal vangnet. Het kapitalisme maakt het mogelijk voor hardwerkende, inventieve mensen 'hogerop te komen, maar kent ook verliezers, mensen

die - al dan niet tijdelijk - buiten de boot vallen. Wil een markteconomie door een bevolking geaccepteerd worden, dan is het in ieder geval noodzakelijk dat aan diegenen die niet voldoende eigen inkomen kunnen verwerven, bestaanszekerheid wordt gegarandeerd.

Dit sociale vangnet is vooral van belang voor mensen die bij de overgang van plan naar markt - tijdelijk - werkloos worden. In de traditionele planeconomie bestond het principe van de arbeidsgarantie. Werkloosheid was in socialistische en communistische ogen een typisch kapitalistisch verschijnsel dat zich in een werkelijk doelmatig economisch stelsel niet zou (mogen) voordoen. Om de fictie van volledige werkgelegenheid in stand te houden, werden ook mensen die praktisch niets uitvoerden of niets uit te voeren hadden, op de loonlijst van een of ander bedrijf gezet (de 'verborgen werkloosheid').

Het in dienst houden van mensen die (bijna) niets produceren, is alleen mogelijk als men niet tot concurrentie wordt gedwongen. Dit is het geval in een planeconomie, waar de staat de bedrijven een paraplu boven het hoofd houdt. In een markteconomie is voor een dergelijke rol van de staat geen plaats meer. De bedrijven zullen het vooral op eigen kracht moeten redden. Voor sommige bedrijven zullen de kosten om op de markt te kunnen functioneren zonder overheidssteun, onoverkomelijk hoog zijn. Deze bedrijven zullen ondergaan in een proces van 'creative destruction': inefficiënte ondernemingen gaan failliet, ondernemingen die wél levensvatbaar zijn, komen op en floreren. De toegenomen concurrentie, zeker als protectionistische maatregelen worden afgeschaft en ook het buitenlandse bedrijfsleven kansen krijgt, leidt op korte termijn onvermijdelijk tot werkloosheid.

Een van de grote problemen in het overgangproces vormt het grotendeels ontbreken van een ondernemende instelling bij de bevolking van de Oosteuropese staten. De burgers in een planeconomie zijn niet gewend initiatieven te ontplooiën en hard te werken, omdat dit toch niet beloond wordt. Het introduceren van 'de tucht van de markt' brengt met zich dat de aangeleerde

passiviteit van de economische actoren zal moeten plaatsmaken voor een meer zelfstandige, ondernemende houding, een verandering die slechts geleidelijk zal verlopen.

Wezenlijk voor een succesvolle transitie van plan naar markt is tevens de vorming van een ondernemend middenkader. Kleine ondernemers kunnen een belangrijke stuwende kracht zijn met betrekking tot het tot stand brengen van een duurzaam ontwikkelingsproces. Het midden- en kleinbedrijf genereert inkomen en arbeid en speelt een voorname rol bij het streven naar lokale zelfredzaamheid. Zoals we in ontwikkelingslanden hebben gezien vormt de ambachtelijke en vaak kleinschalige industrie, die veelal agrarisch van aard en oorsprong is, een aanknopingspunt voor verdere industriële ontwikkeling. Ook de vorming van zo'n middenklasse zal echter veel tijd vergen, omdat de produktie in Oost-Europa juist steeds geconcentreerd is geweest in een beperkt aantal zeer omvangrijke bedrijven en de bloei van het midden- en kleinbedrijf in het verleden allesbehalve gestimuleerd werd.

De overgang van plan naar markt is een veelomvattend proces. De prijzen dienen te worden geliberaliseerd; demonopolisering, deregulering en privatisering zijn noodzakelijk; de overheid dient, om de inflatie te beteugelen, een krap-geldpolitiek en een streng budgettair beleid te voeren; de munt moet convertibel worden; een sociaal vangnet moet worden gecreëerd; met de invoering van de bij een markteconomie behorende wetgeving (wetboek van koophandel, vennootschapswetgeving, etc.) en financiële instituties (particuliere banken, effectenmakelaars, enz.) dient haast te worden gemaakt; het aantal te nemen maatregelen is, kortom, ontzagwekkend groot.

In zijn belangwekkende boek *The road to a free economy* (New York, 1990) wijst de Hongaarse econoom János Kornai er terecht op dat deze maatregelen gelijktijdig genomen moeten worden. Alles hangt in een economie met elkaar samen; zo werken restricties op de ene markt door naar andere markten. Hervormingen hebben nauwelijks effect als hier en daar wat liberalisering wordt doorgevoerd, terwijl de status quo op andere gebieden gehandhaafd blijft. De omschakeling heeft alleen kans van slagen als ze totaal is.

Hoewel het economisch hervormingsprogramma radicaal en omvangrijk moet zijn, zegt Kornai, gaat het bij de uitvoering om een langdurig organisch proces: 'This process should be energetically accelerated, but it should not be rushed hysterically, nor should it be executed as a sudden operation.' Een te snelle liberalisering kan er bij voorbeeld toe leiden dat het eigen bedrijfsleven door de buitenlandse concurrentie wordt weggevaagd of kan als gevolg hebben dat werkloosheid en inflatie zo snel toenemen dat de bevolking de shock-therapie niet meer accepteert en voor een meer behoudend of zelfs reactionair regime kiest. Hoe moeilijk het is om daadkrachtig op te treden zonder de zaken te overhaasten en zonder het maatschappelijk draagvlak voor de hervormingen aan te tasten, blijkt uit de ontwikkelingen in Polen.

Het Poolse experiment

Het herstelprogramma voor de Poolse economie is vastgelegd in het plan-Balcerowicz. Dit plan, genoemd naar de minister van Financiën, bevat twee doelstellingen: stabilisatie van de volkshuishouding om de onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod weg te nemen en invoering van de markteconomie.

Het stabilisatieprogramma, waaraan de Harvard-hoogleraar Jeffrey Sachs zijn medewerking heeft verleend, werd op 1 januari 1990 ingevoerd. Dit betekende dat de prijzen grotendeels werden vrijgelaten; sommige prijzen, zoals de energieprijzen, bleven onder staatscontrole, maar werden sterk verhoogd en zo meer in overeenstemming met de prijzen op de wereldmarkt gebracht. Voorts werd het mes gezet in overheidssubsidies. De zloty werd gedevalueerd en intern convertibel gemaakt. Het gevolg was een enorme prijsexplosie die niet kon worden voorkomen door het stringente monetaire en budgettaire beleid dat de regering voerde; de inflatie in 1990 bedroeg 574%.

Omdat de overheid de lonen maar in beperkte mate met de inflatie liet meestijgen, daalde de koopkracht van de Poolse burger snel, met ruim dertig procent.

De dalende vraag die voortvloeide uit de afgenomen koopkracht, had weer als effect dat de productie en het aantal investeringen sterker afnamen dan voorzien was. Kortom, de shocktherapie stortte Polen in een diepe recessie; het Bruto Nationaal Produkt nam vorig jaar met twaalf procent af en het aantal werklozen is het miljoen ruim gepasseerd.

Dat de werkloosheid in de nabije toekomst alleen maar zal toenemen, is waarschijnlijk, aangezien de regering privatisering als een belangrijk onderdeel van haar structurele hervormingsprogramma beschouwt. Particuliere bedrijven die met harde budgetbeperkingen worden geconfronteerd, kunnen het zich niet veroorloven onproductieve werknemers in dienst te houden en zullen tot ontslagen overgaan.

De privatisering van de 7.600 staatsbedrijven verloopt echter zeer langzaam. De waarde van de staatsbedrijven is moeilijk vast te stellen en sommige van die bedrijven zijn zo verouderd of zo milieuvervuilend dat er geen bieder voor te vinden is. Bovendien is er eenvoudig te weinig Pools kapitaal om op grote schaal staatsbedrijven te kunnen kopen, terwijl een zekere weerzin bestaat tegen de instroom van buitenlands kapitaal (vooral Duitse investeerders zijn impopulair).

Staatseigendom zal voorlopig ongetwijfeld een dominant kenmerk van de Poolse economie blijven. Zelfs als Polen in het tempo van de vroegere Britse premier Thatcher - in de jaren tachtig beschouwd als 'de grootste privatiseerster in de wereld' - staatsbedrijven zou privatiseren, zou de staat in de 22e eeuw nog de belangrijkste eigenaar in het land zijn.

Polen had bij het begin van de hervormingen twee grote voordelen vergeleken met de meeste andere Oosteuropese landen: het Westen beloofde vrij veel geld in het herstructureringsprogramma te steken en de Poolse bevolking gaf haar steun aan de hervormingsplannen van de regering-Mazowiecki. De betekenis van deze twee voordelen is echter betrekkelijk.

Zo valt de steun van het Westen, zoals de enkele honderden miljoenen per jaar die de Europese Gemeenschap geeft, volkomen in het niet bij de

financiële behoeften van de Poolse bevolking. Hoewel de Westerse regeringen zich verbaal enthousiast tonen over het Poolse experiment, zijn zij niet in staat of niet bereid door middel van financiële injecties of technische bijstand de kans op het welslagen ervan aanzienlijk te vergroten.

Het vertrouwen van de Poolse burger in de regering neemt bovendien snel af. Uit een onderzoek in Polen bleek dat de optelsom van positieve en negatieve waardering - een 'netto vertrouwen' - van Solidariteit onder nul kwam. De senaat scoorde min vijftien en de Sejm, de Tweede Kamer, zelfs bijna min twintig. Volgens een opiniepeiling van juli 1990 vond 68% van de Polen de kosten van het Balcerowicz-programma onevenredig hoog. Het enthousiasme van de eerste dagen van post-communistisch Polen lijkt te hebben plaatsgemaakt voor scepsis en apathie.

De meningen over de Poolse shocktherapie zijn sterk verdeeld. Jeffrey Sachs, adviseur van de Poolse regering en radicaal-liberale die-hard, blijft optimistisch. Hij wijst bij voorbeeld op het verdwijnen van de lange rijen voor de Poolse winkels en de toevloed van nieuwe - buitenlandse - goederen. Nieuwe bedrijfjes komen op, de export neemt toe, markten zijn minder onevenwichtig geworden, al deze ontwikkelingen wijzen erop dat de Polen op de goede weg zijn, aldus Sachs.

Daartegenover staan vrij veel economen die betogen dat de klassieke IMF-therapie, 'de religie van non-interventie', die Sachs en de zijnen voorstaan, voor Polen totaal verkeerd uitpakt. Omdat de Polen weinig ervaring hebben met het functioneren van vrije markten en ook nauwelijks innovatieve entrepreneurs kennen, leidt economische liberalisering slechts tot hyperinflatie, tekorten en stagnatie, schrijft de Poolse econoom Grzegorz Kolodko. De snelle reductie van staatsingrijpen heeft in zijn ogen onaanvaardbare sociale gevolgen. Door de Amerikaanse sovjetoloog Hardt is het plan-Balcerowicz wel omschreven als 'all sticks and no carrots'.

Economische toekomstperspectieven voor Oost-Europa

De euforie over de afschaffing van de planeconomie

in Oost-Europa is langzaam aan het verdwijnen. In de Oosteuropese landen voelt men aan den lijve hoe pijnlijk de transitie van Marx naar markt kan zijn en het gemor onder de bevolking over de economische recessie begint luider te klinken.

Dit gemor zal er de komende tijd waarschijnlijk niet minder op worden. In een rapport van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties wordt voorspeld dat het aantal werklozen in de Oosteuropese landen in 1991 zal stijgen van ruim twee naar ruim vier miljoen, terwijl de Sovjetunie rond 5,3 miljoen werklozen in het vooruitzicht wordt gesteld (was eind 1990 nog 'slechts' twee miljoen). De produktie in de Oosteuropese landen, zo stelt de ECE vast, is in 1990 met elf procent afgenomen en de investeringen zijn met gemiddeld veertien procent teruggelopen (voor de Sovjetunie bedroeg de terugval op beide punten vier procent). Deskundigen, zoals president Attali van de Oost-Europa Bank, benadrukken voortdurend dat de overgang naar een democratisch geleide markteconomie een langdurig proces zal zijn, dat zeker enige decennia zal vergen.

Dat de Poolse aanpak de beste weg naar vrijheid is, staat voor liberale denkers als Hayek en Sachs als een paal boven water. 'Het Poolse experiment is van historische betekenis en cruciaal om te demonstreren dat het kapitalisme voor Oost-Europa de toekomst is', heeft de voormalige voorzitter van de Amerikaanse Nationale Veiligheidsraad Zbigniew Brzezinski gezegd. 'Als het een succes wordt, zullen misschien zelfs de Sovjets geneigd zijn dezelfde koers te varen.'

Of dit succes zich inderdaad zal voltrekken, is echter nog maar de vraag. Men kan goed staande houden dat de economische situatie die de Polen hadden geërfd van de communistische machthebbers, zo deplorabel was dat er in feite geen alternatief bestond voor een shocktherapie. Wat zich echter voordoet, is een grote spanning tussen de economische wenselijkheid van het hervormingsprogramma en de sociale en politieke haalbaarheid.

Volgens de liberale economie-boekjes dienen de Polen zich te specialiseren in die activiteiten waarin ze het beste zijn, om aldus een plaats op de

wereldmarkt te verwerven en de basis te leggen voor welvaarts-groei. De sanering van de economie vereist dat de huidige generatie door de zure appel heen bijt, zodat voor het nageslacht kansen op een betere toekomst ontstaan.

Het is echter heel goed denkbaar - en volgens sommige pessimisten zelfs waarschijnlijk - dat de Polen de discipline en het uithoudingsvermogen die nodig zijn om de periode van Verelendung te doorstaan, niet kunnen opbrengen en zich laten verleiden door populistische politici, die het marktmechanisme als hardvochtig veroordelen en mildere medicijnen voorschrijven. De weg die deze zachte heelmeesters wijzen, lijkt misschien makkelijker begaanbaar, maar het is wel een weg die doodloopt.

Victor Holleboom studeert bestuurskunde aan de Universiteit Twente en loopt stage bij de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting

Gerry van der List is wetenschappelijk medewerker van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting

EUROPESE WEEK EINDHOVEN

Een van de mogelijkheden die het westen heeft om een bijdrage te leveren aan een positieve ontwikkeling in de Oostblok-landen, is het organiseren van uitwisselingen. De Europese Week op de Technische Universiteit Eindhoven, van 8 tot en met 12 april j.l., was daar een uitstekend voorbeeld van. Jongeren en maatschappelijk hoog gesitueerde gasten uit heel Europa congresseerden een week over allerlei aspecten die de toekomst van Europa aangaan. In het bijzonder kwam daarbij Oost-Europa en de relatie met het westen aan bod.

De grote omwentelingen in het Oostblok maken dat er gezocht moet worden naar nieuwe politieke en economische structuren. Daarnaast dient er een verandering op te treden in het denkpatroon van de bewoners van die landen.

Maar herstructureringsplannen lijken gedoemd te mislukken door het grote gebrek aan managers in het bedrijfsleven en het slecht en eenzijdig georganiseerde onderwijssysteem.

Het westen kan een belangrijke rol spelen in het opleiden van managers in het Oostblok. Dit dient, aldus O. Giscard d'Estaing, in het eigen land in de eigen taal te gebeuren. In het eigen land omdat het geen zin heeft managers in het westen op te leiden door de grote verschillen in economische structuren. In de eigen taal omdat alleen zo een goede, effectieve communicatie kan plaats vinden.

Het westen dient zich, aldus Giscard d'Estaing, te beperken tot training van de trainers, tot het opzetten van joint-ventures op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en het stimuleren van ontmoetingen tussen top-managers uit zowel het westen als het Oostblok.

Pisút onderkent eveneens het probleem van het slecht georganiseerde onderwijssysteem. Echter, in tegenstelling tot Giscard d'Estaing, is hij van mening dat werkervaring opgedaan door jongeren in een westerse maatschappij juist van groot belang kan zijn voor bijvoorbeeld Tsechslowakije.

Training van de managers is echter niet voldoende. Groter is de taak die ligt op het gebied van omvorming van een planeconomie tot een markteconomie. De prioriteit in deze dient te liggen in het opzetten van een efficiënt en goedwerkend communicatiesysteem, aldus Verwaayen. Taalbarrières dienen ook hier geslecht te en

standaardnormen overgenomen te worden.

Belangrijker is, aldus von Witzleben, de transformatie van de wijze van denken in de Oostbloklanden. Tientallen jaren van communistische dictatuur zijn hiervoor desastreus gebleken. Het proces van transformatie wordt echter bemoeilijkt door de opstelling van vele westerse inwoners. Een opstelling die pijnlijk aan de oppervlakte komt in het verenigde Duitsland.

De vereniging van de twee Duitslanden is volgens Giscard d'Estaing een volledige economische mislukking. Leysen onderkent dat de snelheid aanpassingsproblemen met zich heeft meegebracht, maar dat de eenwording een economische mislukking zou zijn is volgens hem een volstrekt verkeerd beeld. Duitsers uit de voormalige DDR zien een periode voor zich waarin zij genoegdoening dienen te krijgen ter compensatie van het leed dat zij gedurende veertig jaar extra hebben geleden, terwijl de voormalige West Duitsers van mening zijn dat wat zij hebben opgebouwd in het westen ook in het oosten moet worden gerealiseerd, echter door de daar wonende Duitsers die eindelijk maar eens moeten gaan werken.

De snelheid waarmee de Treuhandanstalt haar werk aanpakt staat eveneens aan hevige kritieken bloot. Bij de vele liquidaties die nodig zijn mag de sociale kant van de zaak niet uit het oog verloren worden. De wegvallende export naar bijvoorbeeld de Oostbloklanden en de gevoelde devaluatie van Oostduitse producten ten opzichte van de producten uit West-Duitsland die de oostduitse producten zelfs onder de oude DDR-burgers onverkooptbaar maakt, maakt de ellende compleet en de cirkel vicieus. Daarbij komt de onmogelijkheid om protectionistische maatregelen in te voeren in het oude DDR. Protectionistische maatregelen die de

overige Oostbloklanden wel moeten nemen, willen ze niet in één klap 80% van de eigen industrie kwijt raken, aldus Leysen. Hoe lang deze maatregelen in stand gehouden moeten worden is een sociaal vraagstuk.

Naast de economische en politieke hervormingen die noodzakelijk zijn, dient er ook de nodige aandacht geschonken te worden aan het onafhankelijkheidsstreven van vele staten in Oost-Europa. Een streven dat slechts tot een goed resultaat kan leiden indien er overeenkomsten worden gesloten met de Sovjet-Unie. De economische en in mindere mate de politieke structuren zijn te zeer met elkaar geïntegreerd om een eenzijdige afscheiding mogelijk te maken, aldus Leysen. De hulp die het westen kan bieden bij het onafhankelijkheidsstreven van vele naties kan niet verder gaan dan een morele ondersteuning. Een ondersteuning in concrete vorm door het westen is, aldus Luns, een onmogelijkheid. Toekomstige samenwerkingen, en de Europese integratie, dienen echter verder te gaan dan alleen de economische integratie. Een politieke integratie kan Europa in zijn algemeenheid enorme perspectieven bieden. Wat dat betreft zijn de nationale vooroordelen

tegenover elkaar groot en teleurstellend, aldus Luns die in 1957 het verdrag van Rome mede ondertekende.

De vraag blijft echter of de vergaande integratie niet op gespannen voet staat met het onafhankelijkheidsstreven van vele Oosteuropese staten. Terlouw haalt de realiteit voor het voetlicht door te stellen dat ondanks alle mooie gedachten aangaande economische en politieke integraties, landen vaak erg bezorgd zijn over de eigen privileges en rechten. Onderhandelingen worden derhalve op individuele basis gevoerd, en in dat licht gesteld is een onafhankelijkheidsstreven om vervolgens aansluiting te zoeken bij de Europese Gemeenschap een verklaarbaar proces.

Dankert is daarbij niet bang voor het ontstaan van een economisch achtergesteld achterland. Landen in het westen, en landen in het Oostblok hebben elkaar in de toekomst te zeer nodig. Een verbetering van de relaties onderling is daarbij onontbeerlijk, een achtergesteld achterland past niet in dat beeld.

Mr. O. Giscard d'Estaing is Deputy Chairman of the European Institute of Business Administration (INSEAD)

Prof. R.N.D.R. Pisút is minister of Education of Czechoslovakia

Mr. F.-K. von Witzleben is Chairman Siemens Nederland N.V.

Mr. A. Leysen is Chairman of Financial Holding Gevaerd NV and co-President of Treuhand

Mr. J.M.A.H. Luns is a former Dutch Minister for Foreign Affairs and former Secretary-General of the NATO

Dr. J.C. Terlouw is Secretary-General of the Ministry of Transport of the European Commission

Mr. P. Dankert is Dutch Secretary of State for Foreign Affairs and former Chairman of the European Parliament.

LIBERALISME SLECHTS, HEEFT IN ROEMENIE EEN KANS

“In een democratie vertegenwoordigt een meerderheid in het parlement, een meerderheid van de bevolking. In Roemenië echter niet. Daar vertegenwoordigt een meerderheid in het parlement een kleine minderheid van de bevolking”.

Bovenstaand citaat is afkomstig van prof. Botez, vice-voorzitter van de Roemeense liberale partij, en geeft zijn gedachte weer over de huidige situatie in Roemenië.

“Roemenië is een prachtig land met een lange democratische traditie, die onderbroken is geworden door 45 jaar van onvoorstelbare terreur van het communisme, dat beschouwd kan worden als het meest verwerpelijke, afschuwelijke en onderdrukkende systeem dat ooit door mensen is bedacht.”

Jarenlang gevangenisleven en martelingen hebben hun werk gedaan. De verbittering is groot.

Ondanks de verbittering, gebiedt de eerlijkheid Botez te zeggen dat niets ‘perfect fout’ is, zoals ook niets perfect goed kan zijn.

Wat het Oostblok het westen te bieden heeft is vooral de wijze waarop de diepgang, de essentie van het leven wordt beleefd. Het vermogen om onder alle omstandigheden menswaardigheid te behouden is wellicht een vaardigheid om over te brengen tijdens een recessie.

Het westen moet echter, wil zij daarvoor ontvankelijk zijn, een gevoel van superioriteit afleggen. Een gevoel dat verklaarbaar is, gelet op wat is opgebouwd in de 45 jaar dat Oost-Europa afwezig was.

De veranderingen die ook in Roemenië nodig zijn, gaan aan alle aspecten van bevassing, zelfs mondiaal bezien, voorbij. Het liberaal denken moet ook de Roemeense bevolking eigen worden. Liberalisme betekent over de hele wereld, volgens Botez, in essentie hetzelfde. De vrijheid van denken, van het uitdrukken, van vrij initiatief, van bezit en sociale veiligheid die ook uitdrukkelijk in de Roemeense maatschappij ingevoerd dienen te worden.

De veranderingen in Roemenië laten echter, aldus Botez, te lang op zich wachten. Wellicht ging de revolutie te snel, maar aan de andere kant mag een proces van omvorming niet langer duren dan strikt noodzakelijk. En er zijn mogelijkheden voor omvorming. Roemenië heeft geen buitenlandse schulden en is rijk aan grondstoffen die gebruikt kunnen worden om buitenlandse valuta te verwerven.

Maar naast het geld is er ook een grote hoeveelheid know-how nodig. Know-how die het westen dient te leveren en ook kan leveren gelet op de potentie die Roemenië heeft.

De veranderingen zullen, en dat geldt voor het hele Oostblok, uiteindelijk gedragen worden door de bevolking. Ook al zullen die veranderingen grote offers vergen van de bevolking. Door de fatalistische houding van velen zal het proces met de vele veranderingen en de grote offers als lotsbestemming gekwalificeerd worden.

Botez ziet mogelijkheden voor zijn land, maar dan wel met de liberalen aan het roer.

Botez is vice-president van de Roemeense liberale partij.

Een interview met en een toespraak van Botez, tijdens de Europese Week op de Technische Universiteit Eindhoven, leverde de ingrediënten voor dit artikel.

DE UITDAGING

De veranderingen in Oost-Europa gaan snel en zijn zeer ingrijpend. Ingrijpend voor de wereldgemeenschap die veilige structuren als kaarthuizen in één ziet storten. Maar het meest ingrijpende zijn de veranderingen voor de oostblok-landen zelf.

Niemand kan met enige zekerheid de toekomst voorspellen. De situatie in de verschillende landen is zeer divers, maar overal uitermate instabiel.

De vier grote partijen in Nederland is gevraagd om een visie over Oost-Europa en de toekomst te geven. Een bijzonder moeilijke vraag. Een vraagstelling die echter tot vrijwel onmogelijk mag worden gekwalificeerd door de restrictie dat slechts twee kantjes A4 ter beschikking staan.

Desondanks hebben drie partijen de handschoen opgepakt. Of zij in een beperkt aantal woorden een duidelijke én kwalitatieve visie hebben weten neer te zetten is aan u om te beoordelen.

DE EUFORIE IS VOORBIJ, HET UUR VAN DE WAARHEID HEEFT GESLAGEN

J.D. Blaauw

Met een harde klap valt de een na de ander in West en Oost-Europa uit de hemelen der euforie terug naar de werkelijkheid op aarde. De overdadige vreugde van 1989 moet plaats maken nuchterheid en soberheid in 1991 en daarna de landen in Midden en Oost-Europa die los komen van het commando-communisme hebben een lange weg te gaan voor een pluriforme liberale democratie en een vrije sociale markteconomie is bereikt. Alle acht zijn zij overweldigd door de gigantische problemen op politiek, sociaal en economisch terrein, die verbonden zijn aan de in gang gezette democratisering.

Allereerst de politieke ideologische aspecten. Er kan nauwelijks gesteld worden dat er een democratische traditie aanwezig is. Slechts een drietal landen, Tsjechoslowakije, Hongarije en Roemenië, hebben er iets meer dan een flauwe notie van. Veel indringender is echter het feit dat nagenoeg alle landen binnen hun grenzen nationale, ethische en religieuze minderheden hebben, die al eeuwen zuchten onder discriminatie en die meer-partijen-democratie vertalen in het oprichten van politieke partijen en groeperingen, die zich exclusief op hun eigen belangen richten. Ook verregaande autonomie en zelfs afsplitsing worden openlijk beleden. Toch is de politieke chaos per land verschillend. Het meest overheersend is die in Joegoslavië en Tsjechoslowakijen te noemen. Het eerste land staat op springen en dreigt uiteen te vallen in een aantal min of meer onafhankelijke staten, die in een gespannen relatie met elkaar zullen staan. Het lijkt bijna of Serajewo kan herleven. Het tweede land wordt geconfronteerd met het feit dat de schrijver-president Havel de tegenstellingen tussen de Tsjechen en de Slowaken ook niet kan overbruggen en, mits langs democratische weg, een uiteenvallen van het land niet uitsluit. De politieke situatie in Roemenië, Bulgarije en Albanië is min of meer gelijkwaardig: de leiding is momenteel in handen van de communistische erflaters, die zich een andere jas hebben aangemeten, en die zich hebben voorzien van de steun van een aantal intellectuelen en dissidenten. De lege winkels en de dreigende honger verdringen echter het politieke debat.

De sociale aspecten worden nog wat onderbedeeld in de totale discussie, alhoewel men natuurlijk niet kan zeggen dat zij enerzijds verweven zijn met de politieke en economische aspecten anderzijds ook een gevolg zijn van deze twee. Toch is het zeer nuttig dat zeker vanuit het Westen daar met meer nadruk de aandacht voor wordt gevraagd, aangezien de tragiek voor velen, in het bijzonder voor de

zogenaamde burger in de straat, enorm is. Weg is een samenleving waar voor vele zaken geen individueel initiatief voor nodig was, weg is een samenleving waar een aantal basisvoorzieningen nagenoeg kosteloos waren, weg is een samenleving waar je niet zelf hoefde te beslissen, maar het besluit van de staat maar behoefde af te wachten en te volgen. De onderlinge verhoudingen zijn daarnaast op drift, het spook van de werkloosheid loopt rond. Hoe duidelijker het mismanagement van de overheid in het verleden, ook met betrekking tot de leefomgeving, het milieu, naar buiten komt, hoe meer vertwijfeld men wordt. Dit alles demoraliseert en werkt moedeloosheid en een gevoel van machteloosheid in de hand. De criminaliteit neemt sterk toe, het ieder voor zich krijgt een dominante toon, de medemenselijkheid gaat slijten. Het zoeken naar een zondebok is al begonnen.

Om de economische problemen het hoofd te bieden is er door de diverse landen een verschillende weg gekozen. Polen heeft voor de harde aanpak gekozen. In eerste instantie zijn er redelijke resultaten bereikt, die ook beloofd zijn door kwijtschelding van de helft van de buitenlandse schuld. Maar de negatieve aspecten beginnen nu ook wel te bijten, voor het vele wat er te koop is is er nu geen geld meer, de eis naar hogere lonen gaat op tafel komen, met het gevaar van stakingen. De situatie is er een van erop of eronder, veel leiderschap is nodig, en het is maar de vraag of een Walesa dat wel heeft. Hongarije is het andere model, daar is gekozen voor een meer geleidelijke overgang, voortbouwend op de veranderingen die er al sinds 1968 aan de gang zijn. De huidige conservatieve christendemocratische regering bakt er echter weinig van. Te weinig doorbraken, ook op het gebied van wetgeving, komen er tot stand, men loopt vast in discussies over vroeger, zeker waar het het eigendomsrecht betreft. Ook is Hongarije natuurlijk niet schuldenvrij te noemen! Roemenië is wat dat betreft het land met de beste vooruitzichten, al is die schuldenloosheid op draconische wijze door dictator Ceaucescu tot stand gebracht. Indien bovendien de economische wetgeving werkelijk inhoudelijk in snel tempo wordt aangepast, dan kan het nog gaan meevallen. Het feit dat de EG al denkt aan een lening van 1 miljard dollar zegt wel wat.

Toch is de conclusie gewettigd dat alle landen in grote economische problemen zitten, enerzijds door de economische structuur, maar anderzijds ook doordat men met de Comecon gericht op en afhankelijk was van de Sovjet-Unie, de grootste van het achttal.

De Sovjet-Unie moet niet samengevoegd worden bij de anderen wanneer we de sociale, politieke en economische problemen van het huidige proces willen beschouwen. De Sovjet-Unie is dusdanig groot en divers, denk aan 120 nationaliteiten, dat het een eigen benadering vereist. De mij toegemeten ruimte staat niet toe dat ik er verder op in kan gaan.

J.D. Blaauw is Tweede Kamerlid voor de VVD.

VERBALE STEUN VOOR OOST-EUROPA IS ROYAAL, MAAR FINANCIËLE HULP IS MAGER.

Doeke Eisma

Na de Tweede Wereldoorlog hielp Amerika door middel van het Marshall-plan Europa weer op de been, althans West-Europa. Oost-Europa werd aan haar lot overgelaten, een lot dat door de toenmalige machtsverhoudingen werd bepaald. Zal na de Koude Oorlog West-Europa, op haar beurt, Oost-Europa en de Sowjet-Unie op de been kunnen helpen?

De intentie is er. Dat wil zeggen: die intentie is herhaaldelijk uitgesproken. Na de val van de Muur zal ook de economische en politieke kloof tussen Oost en West gedicht worden, zo riepen Europese regeringsleiders in koor. Maar is Oost-Europa ons echt een aanslag op de begroting waard?

Tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken is die vraag door de fractie van D66 bevestigend beantwoord. In een motie heb ik de regering dan ook opgeroepen bij de besprekingen over de Tussenbalans rekening te houden met een substantiële verhoging van de hulpbedragen aan de Centraal- en Oosteuropese landen die nu al voor hulp in aanmerking komen, alsmede voor de Sowjet-Unie. Bij de besprekingen over de Tussenbalans heeft mijn fractie dit verzoek nader ingevuld: de bilaterale Nederlandse bijdrage zou verhoogd moeten worden van 200 miljoen gulden naar 300 miljoen. Die motie redde het echter niet: PvdA, CDA en VVD stemden tegen. Zo bleek andermaal dat woorden, ook hele mooie woorden, niet eenvoudig in daden vertaald kunnen worden. Weliswaar is de verbale steun overvloedig, de feitelijke, financiële steun is mager.

En dat terwijl Oost-Europa en ook de Sowjet-Unie voor een enorme krachttoer staan: overschakelen van een planeconomie naar een markteconomie. Je zou welhaast kunnen spreken over een uniek experiment; er zijn niet of nauwelijks ervaringen opgedaan in het overschakelen van plan naar markt. Eén ding weten we inmiddels zeker: de overgang verloopt heel pijnlijk en veel moeizamer dan werd verwacht. Op de korte termijn gaat die gepaard met forse prijsverhogingen, fabriekssluitingen en massa-ontslagen. Die economische onzekerheid leidt tot allerlei sociale problemen, tot verbittering en zelfs wanhoop. In deze context kunnen ook politiek-extremistische bewegingen gedijen die weer een bedreiging vormen voor de ontluikende democratie. Het probleem is dat een geleidelijke overgang veel tijd vergt en kan leiden tot een situatie waarin het oude plansysteem niet méér functioneert en de markteconomie nòg niet. Een snelle en radicale breuk heeft echter economische en sociale

gevolgen, die niet te overzien en nauwelijks te beheersen zijn.

West-Europa past enige bescheidenheid, - wij kunnen geen pasklare oplossingen aanbieden en recepten voorschrijven. Maar die bescheidenheid zou niet in financiële karigheid tot uitdrukking moeten komen; er zal juist dieper in de buidel moeten worden getast. Ook de Sowjet-Unie moet waar mogelijk de helpende hand worden geboden. Pleidooien voor hulp aan de Sowjet-Unie worden in de Nederlandse politiek met scepsis aangehoord. Hulp aan dat land is 'noch noodzakelijk, noch zinvol', zo oordeelde de minister van Buitenlandse Zaken, van den Broek, bijna een jaar geleden. Gelukkig viel het oordeel van van den Broeks Europese collega's wat genuanceerder uit. In de zogeheten gemengde commissie wordt door een EG-delegatie met Sowjet-functionarissen onderhandeld over samenwerking en steunverlening. Naar aanleiding van het gewelddadig optreden van Sowjet-militairen in de Baltische republieken zijn ze weer hervat. Dat is een goede zaak. In tegenstelling tot Groen-Links, PvdA, CDA en de VVD stond de fractie van D66 van meet af aan afwijzend tegenover suggesties het hulpprogramma voor korte of langere tijd te onderbreken. De EG moet er wel op toezien dat die hulp in de juiste handen terecht komt. Indien het Kremlin opnieuw een scherpere koers gaat varen tegenover bijvoorbeeld de Baltische landen, zal de EG naar mijn mening niet opnieuw moeten reageren met stopzetting van de hulp. In dat geval moet juist een poging worden ondernomen de Baltische landen te helpen via gerichte economische steunmaatregelen. Tijdens mijn bezoek aan het Balticum is mij gebleken dat op diverse wijzen de economische banden met deze republieken kunnen worden aangehaald.

Doeke Eisma is lid van de D66 Tweede Kamerfractie.

Nederlandse hulpverlening aan Oost-Europa: met gevoel en verstand

G.B.M. Leers

Na de eerste euforie over het in Midden en Oost-Europa in gang gezette proces wordt steeds duidelijker dat de omschakeling naar een westerse samenlevingsvorm bepaald niet eenvoudig is. Naast veel geld vraagt het een grote dosis moed en doorzettingsvermogen van de midden- en Oost-Europeanen. De complexiteit en starheid van het systeem leidt in vele landen tot een gecombineerd effect van economische verslechtering en sociale onrust, wat niet bevorderlijk is voor de politieke stabiliteit.

Meer hulp wenselijk.

Het is ook in het belang van de Westerse landen dat de hervormingen in Oost-Europa slagen. Dat geldt niet alleen voor de politieke hervormingen die gericht zijn op versterking van de democratie en verbetering van de mensenrechten maar evenzeer voor de economische hervormingen. Versterking van de economische samenwerking en intensivering van de handelsbetrekkingen zullen er toe leiden dat het proces van democratisering een impuls krijgt. En omgekeerd. Er is dan ook veel voor te zeggen om inspanningen van het Westen, gericht op versterking van het draagvlak bij de bevolking, te intensiveren. Zoals ook de voorzitter van de Tweede Kamer in zijn Nieuwjaarstoespraak opmerkte: „..wij het momentum om tot fundamentele veranderingen te komen in Oost-Europa niet voorbij mogen laten gaan. Vanuit democratisch oogpunt zou dat een zeer ernstige politieke fout zijn.”

Gemiste kans?

Kamerbreed lijkt de wens te bestaan de omvang van de Nederlandse hulp aan Midden- en Oost-Europa uit te breiden en zo onze betrokkenheid bij de ontwikkelingen daar te demonstreren. Financiering hiervan zou, gegeven het belang van de emotionele betekenis, geen problemen moeten geven. Tot op heden zijn regering en parlement er echter nog niet in geslaagd elkaar te vinden in een voorstel om een extra inzet van middelen te financieren.

Analyse vooraf.

Hoezeer wij ook uitdrukking willen geven aan ons gevoel van betrokkenheid bij de problemen waarmee de mensen daar geconfronteerd worden; het succes van de bijdrage die met het

Nederlandse hulpbeleid aan het hervormingsproces kan worden gegeven, wordt meer bepaald door het verstand dan door gevoel. De evaluatienota over het Nederlandse hulpbeleid aan Midden- en Oost-Europa heeft mij in mijn opvatting gesterkt dat met eenvoudig meer geld uittrekken, we er niet zijn. Aan intensivering van onze hulpinspanning hoort een goede analyse vooraf te gaan.

Vertienvoudiging.

De afgelopen jaren is intensief gewerkt aan het opzetten van een breed hulpverleningsprogramma voor Oost-Europa. Vanuit internationale financiële instellingen (IMF, Wereldbank, etc.), organisatie als OESO, Raad van Europa, Verenigde Naties en de EG werd een breed pakket aan steunmaatregelen in het leven geroepen. Naast deze multi-laterale activiteiten werd door Nederland ook een bi-lateraal programma ontwikkeld. Het totale budget voor de Nederlandse hulpverlening groeide van 21 miljoen in 1989 tot 200 miljoen in 1991; een vertienvoudiging in 2 jaar tijd.

Versterking draagvlak.

Inmiddels is nu een jaar ervaring opgedaan. En hoewel het slagen van de hervormingen primair afhankelijk is van de betrokken landen zelf, kan worden vastgesteld dat de Westerse hulpprogramma's vooral een bijdrage hebben kunnen leveren aan versterken van het draagvlak bij de betreffende bevolking. Ook is steeds duidelijker geworden dat de verschillende ontvangende landen een toenemende behoefte hebben aan specifieke op hun situatie afgestemde programma's. Vanuit de diverse donorinstanties is daarop al geanticipeerd door een breder pakket van ondersteuningsmaatregelen en hulpprogramma's aan te bieden; een pakket dat ieder jaar verder uitdijt.

Door de bomen het bos.

Het groeiend aantal ondersteuningsmaatregelen maakt het steeds moeilijker om door de bomen het bos te blijven zien. Voor de beoogde ontvanger van de hulp, maar ook de vraag of verdere inzet van middelen zinvol is en hoe het beste aansluiting kan worden gevonden op bestaande programma's, wordt het er niet gemakkelijker op. Het grote aantal organisaties en projecten (alleen al het Nederlandse hulpprogramma Samenwerking Oost-Europa telt zo'n 156 projecten) roept steeds meer vragen op over effectiviteit en zinvolheid van uitbreiding van de steun.

Multi- of bi-lateraal?

Het is dan ook zinvol om voorafgaand aan een eventuele intensivering van het hulpbeleid een bredere analyse van de merites te maken. Niet

alleen een gedachtenwisseling over intensiteit en dosering, maar vooral ook een nadenken over de meest optimale verhouding tussen multi- of bilaterale hulp. In het algemeen geldt dat Nederland zich het best kan vinden in hulp in samenhang met en in aanvulling op activiteiten van diverse multilaterale instellingen. Het hoeft daarmee echter niet in een communicerend vat te zitten. Nederland zou kunnen inspelen op het geboden raamwerk van de multilaterale instellingen door overdracht van goederen en kennis waarover wij specifieke expertise beschikken. Op bijvoorbeeld de gebieden van voedselproductie, milieu, energie en infrastructuur scoort Nederland hoog.

Ook export van kennis op bestuurlijk vlak door steun te geven aan politieke partijen en het maatschappelijke middenveld (kerken) zal voor het Midden- en Oost Europese landen van groot belang zijn. Daarnaast zijn er ook handelspolitieke belangen. Hulp is niet bedoeld als een "weggevertje", maar is politiek gebonden. Enerzijds door te appelleren aan democratische doelstellingen, anderzijds door vanuit een welbegrepen eigenbelang te werken aan verbetering van de handelsmoeilijkheden. Een mixture van doelstellingen die in wisselwerking tot elkaar staan en waarover goed nagedacht moet worden.

Concluderend: Intensivering van hulp heeft alleen zin als er zicht bestaat op activiteiten en programma's die het beste met behulp van het budget kunnen worden gegenereerd. Ons gevoel over hulp aan Oosteuropese landen krijgt alleen dan bevrediging, als het verstand een woordje mag meespreken.

Drs. G.B.M. Leers
Lid CDA-Fractie Tweede Kamer

Een nieuwe rubriek in LEF.

De boekbespreking.

Regelmatig komen boeken op de markt die onbekend blijven bij een groot publiek. Boeken die echter een inhoud kennen die zeer zeker de moeite waard is om gelezen te worden.

Komen wij een dergelijk boek tegen, dan maakt dat boek goede kans om gelezen en bekritiseerd te worden.

Heeft u een titel van een pas verschenen boek, dat past in het kader van LEF, dan wordt een bericht daarvan op het adres van de redactie bijzonder op prijs gesteld.

KIEZEN EN VERDELEN

selectie van burgers als interventiestrategie

Wieger E. Bakker en Percy B. Lehning (red.)

Marcel van Roy

Selectie van burgers voor de toegang tot schaarse voorzieningen is vanuit het perspectief van de selecterende instantie (de overheid of de deskundige professioneel) vaak een vorm van beleid. Men zal aan de hand van een aantal doelstellingen een zo optimaal mogelijke verdeling van voorzieningen als onderwijs, woonruimte, gezondheid en sociale zekerheid over de vragers willen bewerkstelligen. Zodra echter bepaalde burgers of groepen van burgers door de bestaande selectiemechanismen in het nauw komen, omdat ze door bestaande selectiecriteria systematisch en onbillijk benadeeld worden, gebruikt de overheid de selectie ook als een interventiestrategie om te komen tot een rechtvaardiger verdeling van de schaarse goederen. De inhoud van de rechtvaardigheidsnotie is vanzelfsprekend de resultante van de heersende ideologie en de uitkomst van het gevecht tussen de diverse belangengroeperingen.

In het vierde jaarboek van *Beleid & Maatschappij*, een bundel van zeven lezenswaardige en helder geformuleerde beschouwingen, wordt een analyse gegeven van enkele actuele selectieproblemen. De eerste vier hoofdstukken handelen respectievelijk over selectie in de sociale zekerheid (Engbersen), het onderwijs (Bakker), de huisvesting (Van Spijker en Jongejan) en de gezondheidszorg (Trappenburg). De resterende hoofdstukken belichten positieve actie ten behoeve van vrouwen (Van Doorne-Huiskes) en discriminatie (Entzinger en Fermin) als voorbeelden van selectieve behandeling van bepaalde categorieën individuen en de personeelselectie (Wiegersma). Alle beschouwingen zijn voorzien van uitgebreide literatuurlijsten. De introductie (Bakker en Lehning) besteedt aandacht aan de onderliggende verbanden tussen de artikelen.

Selectieprocessen lopen vaak via formele classificaties. In regelgeving en uitvoeringsvoorschriften wordt vastgelegd, welke (groepen van) individuen in aanmerking komen voor bepaalde voorzieningen. Aan het feit dat in de uitvoeringspraktijk de loketbeampte, de personeelsfunctionaris en de arts vaak de hun toegestane beleidsruimte gebruiken om informele modificaties op de selectiecriteria door te voeren, wordt in alle beschouwingen aandacht geschonken. Door een combinatie van formele en informele selectiecriteria wordt bepaalde zwakke groepen uit de samenleving de mogelijkheid tot participatie aan het maatschappelijk leven feitelijk ontnomen. In de bijdragen

van Engbersen, Bakker en Entzinger en Fermin komt dit vraagstuk aan de orde. Om uit de veelheid zelf een selectie te maken zal ik me in onderstaande bespreking beperken tot hun beschouwingen over sociale zekerheid, onderwijs en discriminatie.

Selectie en sociale zekerheid

In een historisch overzicht schetst Engbersen de ontwikkeling van de armenzorg in de Middeleeuwen tot het huidige systeem van de Algemene Bijstand. De selectie van armen werd hoofdzakelijk gestuurd door morele overwegingen en economische imperatieven. Engbersen signaleert dat het onderscheid tussen deserving en non-deserving poors, tussen de terechte en de onterechte armen, nog steeds in belangrijke mate op morele oordelen berust. Met name bij de selectie in de praktijk door de street-level bureaucracies, de Sociale Diensten, bestaan morele evaluaties, die veelal een afspiegeling zijn van dominante maatschappelijke voorkeuren. Werklozen met een langdurig arbeidsverleden vertegenwoordigen een hoge waarde en ook jonge moeders scoren hoog. Migranten en cliënten met hoge schulden vertegenwoordigen minder sociaal krediet. Junkies en alcoholverslaafden worden als hopeloos beschouwd. Hoe hoger iemand wordt ingeschat op basis van zijn economische waarde of maatschappelijke verdienste, hoe meer kans hij heeft op voorkeursbehandelingen zoals werkervaringsplaatsen of plaatsing in de WAO. Engbersen spreekt hierbij over dubbele uitsluiting, waarvan met name zwakke groepen zoals asielzoekers de dupe worden. Deze zullen in een sociaal isolement geraken en vervreemden van hun burgerschapsrechten.

Selectie en onderwijs

In Bakker's beschouwing over onderwijs wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling van het standsbepaald naar prestatiegericht onderwijs, zoals zich dat voltrok rond de twintiger jaren van deze eeuw. Het onderwijs kent vanaf dat moment in toenemende mate maatschappelijke posities en kansen toe op basis van cognitieve capaciteiten en prestaties (het meritocratische model). Ook in de jaren '70, met de opkomst van de

middenscholieren en meer aandacht voor persoonlijke en culturele ontplooiing, blijft dit meritocratisch model onaangetast. Het overheidsbeleid blijft hoofdzakelijk gericht op de noodzaak om te kunnen voldoen aan de eisen van de economische en technologische modernisering. Wel krijgt het onderwijs er op basis van onaanvaardbaar geachte maatschappelijke ongelijkheid een deels selecterende taak bij, nl. het compenseren van door standsverschillen of milieufactoren bepaalde achterstanden, die een barrière vormen voor gelijke kansen en een rechtvaardige meritocratische selectie. Dit gebeurt deels in de vorm van differentiële behandeling van leerlingen binnen klassenverband, deels in de vorm van aparte stimuleringsprojecten en extra faciliteiten voor scholen. Hoewel deze strategie de kern vormt van het huidige onderwijsvoorrangbeleid, blijkt de gewenste compensatie van milieufactoren niet bereikt te worden. In recente studies worden zowel het beperkt interveniëren in het gezinsmilieu en positieve actie (quoteringen) als het ter beschikking stellen van extra educatieve faciliteiten als oplossing aangedragen. Ook Bakker maakt zich echter zorgen over het democratisch staatsburgerschap van de groepen die hetzij laaggekwalificeerd, hetzij voortijdig het onderwijs verlaten. Hij constateert een toenemende waardering voor het belang van arbeid als een belangrijk middel tot maatschappelijke integratie en individuele ontplooiing. In het verlengde hiervan merkt hij op, dat participatie in de arbeidsmarkt voor het onderwijs de hoogste prioriteit heeft (om de welvaart van de samenleving te waarborgen en de concurrentie met het buitenland aan te kunnen) ten koste van persoonsvorming en maatschappelijke vorming. Een volwaardig burgerschap is daarom alleen te bereiken via deelname aan het arbeidsproces. Door een te geringe onderwijskwalificatie wordt zo de kans op maatschappelijke participatie gemarginaliseerd.

Selectie en etniciteit

Over een categorie burgers die bij nagenoeg elke selectie buiten de boot valt, de allochtonen, handelt het vertoog van Entzinger en Fermin. Zij vragen zich af in hoeverre selectie en selectieve behandeling op grond van etnische afkomst legitiem is. Evenals

andere achterstandsgroepen, komen allochtonen in aanmerking voor een algemene differentiële behandeling van de overheid. Vaak worden hun achterstanden en kansenongelijkheden echter veroorzaakt door specifieke oorzaken die voortvloeien uit hun etniciteit. De auteurs onderscheiden drie verschillende niveau's van systematische benadeling tijdens selectie-procedures. Ten eerste kunnen de verdelingsregels selectief zijn. Vooral regels die een onderscheid maken naar staatsburgerschap en ingezetenschap kunnen verstrekkende gevolgen hebben. Voor bepaalde openbare functies en politieke rechten (landelijk kiesrecht) is het Nederlanderschap vereist. Indien dit onderscheid onrechtvaardig wordt geacht, tracht de overheid dit door aangepaste wetgeving te elimineren. Ten tweede kunnen regels selectief worden toegepast door de uitvoerende instanties en personen. Indien dit gebeurt op basis van stereotypen of vooroordelen is sprake van discriminatie. Vaak gebeurt dit echter op grond van andere criteria dan etnische herkomst, maar die wel correleren met het groepskenmerk. Een voorbeeld is het hanteren van een minimum inkomenseis om voor een bepaalde woonwijk in aanmerking te komen. Een wijk met duurdere woningen kan zo blank worden gehouden. De wapens die de overheid hiertegen in stelling kan brengen zijn de anti-discriminatie wetgeving en de voorlichting. Beiden zijn beperkt effectief, maar vormen vanwege hun sterk normstellend karakter een belangrijk beleidsinstrument. Tenslotte kunnen de effecten van de verdelingsprocedure selectief zijn. Zelfs als wetten en regels non-discriminatoire zijn en zelfs als er geen sprake is van discriminatie bij de toepassing ervan, kunnen de gevolgen van de selectieprocessen nog discriminatoire zijn. Indien dit het geval is spreekt men van institutionele discriminatie. Regels en toepassingspraktijken kunnen door hun cultuurbepaaldheid tot bevoordeling van autochtonen boven allochtonen leiden. Een voorbeeld hiervan is de psychometrische test die ten behoeve van personeelsselectie wordt gebruikt. Deze test veronderstelt bij de kandidaten veel als vanzelfsprekend, wat echter bij mensen met een andere culturele achtergrond vaak niet het geval is. In de jaren '50 en '60 is vervolgens veel tijd gestoken in het ontwerpen van cultuurvrije testen. Uiteindelijk bleken deze niet te bestaan, omdat men nu eenmaal selecteert binnen de context

van een samenleving en ten behoeve van die samenleving. De overheid tracht de negatieve gevolgen van geïnstitutionaliseerde selectie tegen te gaan door positieve-actie programma's, bestaande uit een tijdsplanning met toetsbare streefcijfers. De auteurs beschouwen dit als niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel (equality of life chance) en evenmin als discriminerend.

Tot slot

Zowel tussen als binnen de artikelen in de bundel *Kiezen en Verdelen* is sprake van een ruime diversiteit aan specifieke selectieproblemen. Toch blijkt er een grote mate van overeenstemming te bestaan over welke selectiecriteria als rechtvaardig moeten worden beschouwd. Selectie op basis van prestatie, verdienste en verwijtbaarheid wordt legitiem geacht, mits de overheid door middel van een interventiestrategie een zeker mate van gelijkheid van competitieve kansen weet te bewerkstelligen. Dit thema keert in iedere bijdrage terug, zodat de lezer bij vordering in de bundel steeds frequenter geconfronteerd wordt met een *déjà vu* gevoel, hoewel de analyse toch steeds betrekking heeft op een ander maatschappelijk terrein. In combinatie met de gestructureerde opbouw van de artikelen wint de bundel echter hierdoor wel aan duidelijkheid. Ook aan de leesbaarheid van de teksten is duidelijk zorg besteed. Door het veelvuldig gebruik van concrete voorbeelden en het vermijden van al te specialistisch jargon is het boek bij uitstek geschikt voor mensen die de werking en consequenties van selectie in de praktijk van alledag willen doorgronden.

Besproken is:

Kiezen en verdelen; selectie van burgers als interventiestrategie

Wieger E. Bakker en Percy B. Lehning

Boom, Meppel, 1991

ISBN 90 6009 476 X; 112 blz.; fl. 27,50

Marcel van Roy is redacteur van LEF en vice-voorzitter politiek van de JOVD afdeling Hart van Brabant.

DE HANG NAAR MORAAAL

Arthur H.L. Kocken

Dit is alweer de derde aflevering van de rubriek "Liberale Filosofen".

Deze rubriek wordt gevuld door de Denktank van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie.

De Denktank is ingesteld door het hoofdbestuur van de JOVD om te voorkomen dat het verloop van filosofische denkers in de JOVD te groot zou worden.

In augustus 1989 heeft de Denktank een drietal opdrachten aanvaard.

Ten eerste heeft de Denktank de filosofische werkgroep op het JOVD-congres opgezet.

Verder is er door de Denktank een cursus liberalisme voor gevorderden geschreven.

Tot slot wordt de Denktank geacht om het liberaal gedachtegoed voor een zo breed mogelijk publiek bereikbaar te maken.

Om deze taakstelling te volbrengen heeft de Denktank besloten zich te werpen op de relatie tussen het individu en het collectief, tegen de achtergrond van de opvatting van modern liberale filosofen. Uiteindelijk zal er een uitgebreide reader worden samengesteld.

De LEF-abonnee heeft het grote voorrecht om, bij wijze van voorpublicatie, al van een aantal readerstukken op de hoogte te geraken.

Het liberalisme wordt over het algemeen niet gezien als een denkrichting met een morele c.q. moralistische visie op de mens. Liberalen presenteren zichzelf vaak als a-moreel (niet: immoreel; dit is overigens wel een veelgehoord verwijt aan hun adres). Het liberalisme beperkt zich qua uitspraken graag tot het publieke domein en ziet moraal als onderdeel van het privé-leven. In hoeverre moraal toch een publieke functie vervult (denk aan het afwijzen van diefstal) is onderwerp van discussie. Er zijn liberalen die een dergelijke uitspraak niet zozeer als moreel zien als wel als een regel, een afspraak die geen morele inhoud of onderbouwing nodig heeft. Het bestaan van het "gij zult niet stelen" wordt verklaard vanuit het wederzijds voordeel dat de burgers erbij hebben. Er zijn echter liberalen die deze verklaring magertjes vinden en het liberalisme graag in een moreel daglicht presenteren. Over de denkproducten van één van hun, prof.dr.B.Bouckaert, rechtsfilosoof te Gent, gaat het navolgende artikel.

Onderstaand zal ik eerst de relatie moraal-politiek in het kort behandelen, vervolgens de verhouding moraal-liberalisme om daarna de theorie van Bouckaert te bespreken. Ik wil er wel op wijzen dat Bouckaert geen alomvattende uiteenzetting van zijn theorie heeft gegeven. Ik zal Bouckaert dan vooral behandelen als representant van de stroming die meer moraal in het liberalisme wil.

Politiek & Moraal

De verhouding tussen politiek en moraal is terug te voeren tot de basisvraag wat de taken van de politiek zijn. Als de politiek gezien wordt als het middel om burgers van elkaar af te houden en gezamenlijke besluiten te nemen, een samenleving gebaseerd op wederzijds voordeel derhalve, dan zal daar niet vanzelfsprekend moraal aan te pas komen. Wetgeving met sanctiemogelijkheden, een vergaderplaats en mensen die zich voor het vervullen van een aantal collectieve taken beschikbaar stellen, zijn dan voldoende. Anders ligt het als men van mening is dat de politiek mensen moet helpen een goed leven te leiden. Dan is moraal nodig om de burgers richtlijnen te geven hoe goed te leven. Omdat wederzijds voordeel niet op elk moment van de dag aanwezig is, en mensen die zich wegens deze tijdelijke absentie niet meer aan de regels houden, toch op de één of andere manier van het nut hiervan overtuigd moeten, neigt onze eerste samenlevingsvorm ertoe een politiestaat te worden met als uiteindelijke fundering niet het wederzijds voordeel, maar het voordeel van de bezitter van de meeste wapens en ondergeschikten. Meestal wordt er daarom ter bevordering van de maatschappelijke cohesie enige moraal

aan het samenleven toegevoegd en dient ook een politieke theorie deze te gebruiken. De moraal dient om de belangentegenstelling tussen individuen en die tussen een individu en het collectief weg te definiëren.

Moraal & Liberalisme

Ook het liberalisme heeft dit aanvaard. Zelfs denkers die het meest terughoudend zijn ten opzichte van het collectief en zoveel mogelijk vrijheid aan het individu willen laten, erkennen het belang van moraal. Anders dan christen-democratische denkers stellen zij deze moraal evenwel niet als alomvattend. Er wordt een scheiding gemaakt tussen handelen van individuen dat betrekking heeft op de samenleving als geheel en handelen dat de relaties tussen een aantal individuen betreft. De moraal als zorg van de samenleving (en de politiek) is gericht op de eerste groep handelingen. De tweede groep valt daar buiten. Wijsgerig-anthropologische uitspraken, als dat de mens een nutsmaximalisator zou zijn, moeten niet verward worden met morele uitspraken. De eerste soort is descriptief, de tweede soort prescriptief. Liberale theorieën kunnen best een uitspraak doen over wat individuele mensen nastreven (mensbeeld) zonder daarmee in morele uitspraken te vervallen.

Toch zijn er liberale denkers die ook morele uitspraken in politieke theorieën willen verwerken omtrent het doel van individuen. Daar valt op zich wel iets voor te zeggen als je het standpunt dat het liberalisme uitgaat van het individu erg strict neemt. Je kunt op grond van hetzelfde argument overigens ook stellen dat je het individu daarom vrij laat in de keuze van zijn doeleinden; het is maar waar je voorkeur naar uit gaat, het liberalisme is ook wat dat betreft erg vrij.

Socratisch-libertarisme

Bouckaert tracht het door velen gemaakte onderscheid utilitarisme-ontplooingsliberalisme te reduceren door een eigen, morele visie op het liberalisme: het socratisch-libertarisme. Men kan zich afvragen of er niet veeleer sprake is van een driedeling, temeer als we het utilitarisme als de

weergave van de feitelijke (economische) werkelijkheid zien en het ontplooingsliberalisme als het mooie ideaal dat we ons voor ogen moeten houden. Het socratisch-libertarisme kan dan gezien worden als een soort van Hegeliaanse synthese: lopen met de ogen op de hemel gericht zonder dat we in een put belanden. Het socratisch-libertarisme omvat immers de volgens Bouckaert positieve elementen van beide stromingen. Hieronder zal ik zijn redenering nader uiteenzetten.

Utilitarisme en ontplooingsliberalisme toch hetzelfde?

In het algemeen wordt de opvatting gehuldigd, dat het utilitarisme het individu in het nastreven van zijn eigenbelang vrijer laat dan het ontplooingsliberalisme. Bouckaert stelt in casu echter beide gelijk. Volgens hem gaan beide concepten uit van maximalisering van het eigenbelang (het nut, de eigen ontplooiing; expansie). Door de tegenstrijdige individuele belangen en het gegeven van economische schaarste is een rechter nodig om hetzij de partijen uit elkaar te houden (utilitarisme), hetzij keuzen te maken over de toedeling van middelen (ontplooingsliberalisme). Deze rechter is volgens Bouckaert een *deus ex machina* en verbeeldt het burgerlijk onvermogen dat beide concepties veronderstellen: het bestaan van de *deus* toont aan dat het individu door beide stromingen niet in staat wordt geacht zelf politieke oplossingen te kunnen creëren; de *deus* wordt gefundeerd op het bovengenoemde wederzijds voordeel. De *deus* werkt volgens Bouckaert echter niet in het belang van het individu.

De mogelijke belangentegenstelling tussen individu en het collectief

De *deus* vertegenwoordigt in naam de belangen van de samenleving en kan daardoor tegen de belangen van een individu ingaan. Volgens Bouckaert kan hij dit enkel doen indien hij in het bezit is van macht om de individuen van de samenleving te sturen. Door die macht en door zijn functie heeft de *deus* eigen belangen en zal hij individuen van zich afhankelijk maken en gaan bepalen wat ze moeten doen. Bij het utilitarisme is

dit vooral door de ordehandhavingsfunctie, bij het ontplooiingsliberalisme vooral door het beschikbaar kunnen stellen van middelen (aanbod kweekt vraag). Als typerend voorbeeld van een dergelijk monster van Frankenstein ziet Bouckaert de hedendaagse verzorgingsstaat.

Mensbeeld liberalen te pover

Bouckaert acht de notie en maximalisatie van het eigenbelang, volgens hem de centrale begrippen in de andere twee stromingen, niet geheel in overeenstemming (nl. "nogal pover") met zijn mensbeeld. Daarnaast zorgen de twee stromingen voor een impasse in de discussie (tenzij je natuurlijk, zoals in geschrift 65 van de Teldersstichting, discussieert over de karikatuur van de één en een slappe thee die op de ander moet lijken) binnen het liberalisme. Bouckaert wil ons uit deze impasse halen. Hij doet dit wellicht ook met betrekking tot het onderscheid tussen de twee stromingen en daarmee de tweedeling in het liberalisme. Maar niet met betrekking tot de belangentegenstelling tussen individu en collectief (en de rol van de moraal als verzoener van die twee).

Socrates en zelfkennis

Bouckaert maakt met betrekking tot de moraal een onderscheid tussen persoonlijke en publieke moraal. De persoonlijke moraal betreft de keuze van doeleinden door het individu. De publieke moraal betreft de interacties tussen individuen (Bouckaert acht de staat als gegeven entiteit van minder belang, zie boven). Hij stelt op het gebied van de persoonlijke moraal voor, de expansie van de boom (ontplooiingsliberalisme) en de pingpongbal tussen "pain" en "pleasure" (utilitarisme), te vervangen door een introspectief wezen dat gericht is op het vergaren van zelfkennis. Dit moet leiden tot een morele kwaliteit van leven en geluk (socratische geluismoraal). De laatste term vergt enige uitleg. Aan Socrates, een man waarover vele teksten handelen maar waarvan geen enkel eigen schrijfwerk is overgeleverd, wordt de richtlijn "Ken uzelve" toegeschreven. In ethische zin werd hiermee bedoeld dat ieder individu zijn eigen beperkingen moest kennen en hiermee gelukkig moest zijn en in

zijn gebreken moest berusten. Om de eigen gebreken te leren kennen, en zeker om ze te leren aanvaarden, is introspectie nodig: het nadenken over jezelf. Enkele eeuwen wijsbegeerte verder kan de mogelijkheid van introspectie betwijfeld worden. Wordt er bijvoorbeeld niet eerst iets ingestopt (door ervaring of door projectie), wat er later met veel bombarie weer uitgehaald wordt? Is er wel een entiteit, een "self" die gekend kan worden? De moderne mens die socratisch te werk gaat, zal zich ook met dit soort vragen geconfronteerd zien. De vraag is of hij er uit komt.

Bouckaert geeft het ontplooiingsliberalisme en het utilitarisme enigszins gechargeerd weer. Dient dit voor een goed begrip ook gedaan te worden met zijn socratische geluismoraal? Indien dit het geval is kunnen we niet anders dan constateren dat deze geluismoraal zal leiden tot een samenleving van kluzenaars: als het doel de introspectie is, is samenleven met anderen niet nodig. Mocht hierop geantwoord worden dat dat weliswaar niet nodig maar wel gezellig is, dan is er blijkbaar meer voor de mens dan alleen de introspectie. Gezien het verschillende karakter van beide eigenschappen, kan de één niet aanvullend zijn ten opzichte van de ander en zijn ze beide even noodzakelijk voor een correct mensbeeld.

Publieke moraal: Locke without God

Voor zijn publieke moraal maakt Bouckaert gebruik van de individuele rechtentheorie van John Locke. Deze is nodig omdat ook het nastreven van zelfkennis kan botsen met de belangen van anderen (dit door de economische schaarste van de benodigde middelen). Locke baseerde zijn stelsel op het uitgangspunt dat de gelijkwaardigheid van ieder mens en het respect voor ieders rechten ('life, liberty and estate'), een natuurwet, voortvloeit uit Gods schepping en ons respect daarvoor. Deze natuurwet is ons door onze schepping a-priori gegeven. Bouckaert sloopt hier de metafysische fundering onder uit en stelt dat "Locke's stelling omtrent onze redelijke natuur en ons vermogen via de rede tot ethisch verdedigbare rechten te komen, ... evenzeer (kan) worden verdedigd zonder een goddelijke scheppingsact te veronderstellen."

(Liberaal Reveil) Vervolgens brengt hij als nieuw fundament de zelfkennis aan. Men kan zijn vraagtekens zetten bij de mogelijkheid hiervan. Locke gebruikt God als een objectief criterium. Wordt het criterium de zelfkennis, dan is er sprake van een subjectiviteit als basis van het samenleven en de moraal: zelfkennis is per definitie subjectief. Bouckaert doet hier wat hij het utilitarisme en ontplooiingsliberalisme verwijt.

Punten van kritiek

Bouckaert maakt een onderscheid tussen de persoonlijke en publieke moraal. Dat moraal per definitie een collectief gebeuren is, blijft mijns inziens als een onverteerbare hap pap in de maag liggen.

Door Lockes rechtenstelsel te baseren op zelfkennis, is evenwel een gescheiden moraal volgens mij ook in Bouckaerts systeem niet meer houdbaar. Zelfkennis is immers alleen bij een zekere onveranderlijkheid van de persoonlijkheid interessant. Want anders blijft de mens als een paard dat zijn eigen schaduw probeert in te halen. Dit kan tot vervelende consequenties leiden. Een voorbeeld. Als u uzelf zo goed kent, dat U weet een verstokt dief te zijn en dat altijd wel zal blijven, dan zult u volgens eigen en Bouckaerts inzicht ethisch-kwalitatief goed leven. U vlucht immers niet in een schijnwereld (probeert bijvoorbeeld niet 'braaf' te leven). De vorige bezitter van één -of meerdere- uwer bezittingen zal u volgens Bouckaert vertellen dat u op zijn morele autonomie (het recht op 'estate') heeft geparasiteerd en uw rijkdom derhalve zelfbedrog (Locke) is. Maar zal dit iets bij U veranderen? Hierbij dient eveneens bedacht te worden dat er geen deus meer is om de partijen uit elkaar te houden. Ook bestaat er geen gemeenschappelijk criterium meer om te bepalen wie gelijk heeft.

Zelfkennis meetbaar en zinvol als fundament?

Volgens Bouckaert is zelfkennis een meetbaar gegeven, in tegenstelling tot ontplooiing en nut. Ik

waag dit te betwijfelen: is zelfkennis voor anderen wel kenbaar en hoe luidt het criterium dan? Als het voor anderen kenbaar is, dan kan het zo zijn dat anderen de persoon eerder "kennen" dan de persoon zelf, hetgeen tot een reductio ad absurdum kan leiden. Zelfkennis is niet objectiveerbaar, evenmin als nut en ontplooiing.

Een persoon zal zich zelf bovendien nooit geheel leren kennen, als we het streven naar zelfkennis als morele regel effectief willen houden. Het paradoxale is, dat wanneer er een maatstaf is, hetwelk Bouckaert beweert, een individu de absolute zelfkennis zal kunnen bereiken, waardoor Bouckaerts ethische norm voor hem niet meer zou werken. Het streven is namelijk niet langer mogelijk zodat elke zinvolle betekenis van de richtlijn wegvalt. En wat dan? Het einde van de geschiedenis? Bouckaert zou zich aan deze consequentie alleen kunnen onttrekken door te beweren dat absolute zelfkennis niet mogelijk is, maar dat het streven in zichzelf nalevenswaardig is. Afgezien van het feit dat Bouckaert zichzelf dan op het punt van de objectiviteit en daarmee op het punt van de meetbaarheid tegensprekt, rijst de vraag waarom heeft hij dan niet direct voor Kant gekozen in plaats van de omweg via Locke, God en Socrates? Het gaat hier immers om het funderen van een publieke moraal op persoonlijke morele uitgangspunten. Bij Kant worden de ethische maxims gefundeerd op het uitgangspunt, dat het naleven ervan in zichzelf nastrevenswaardig is. Ook lord Shaftesbury (leerling van Locke) is een goede kandidaat met zijn morele intuïtie die hij aan ieder mens toeschrijft. Is zelfkennis in plaats van einddoel niet veel meer een middel, en wel één tot zelfontplooiing?

Overeenkomst en verschil

Verschilt Bouckaerts vinding wezenlijk van de andere twee concepten? Ze gaan alledrie immers uit van een persoonlijk streven, dat kan botsen met dat van anderen zodat (of omdat?) een kristallisatiepunt nodig is. Zijn ideeën verschillen in die mate dat zijn rechtenstelsel ethisch gericht is (en niet besluitvormend zoals bij utilitarisme en ontplooiingsliberalisme).

Twee mogelijkheden

Indien alles op zelfkennis gebaseerd wordt, dan zijn er twee mogelijkheden. Of de samenleving wordt door een groep verlichte helden geregeerd omdat zij volgens de maatstaf de ultieme zelfkennis hebben (vergelijk Plato), of, als er geen maatstaf voor zelfkennis blijkt te zijn, is er geen communicatie over publieke zaken meer mogelijk. In het laatste geval is er geen tegenstelling meer tussen de belangen van samenleving en individu want van een samenleving als aparte entiteit valt nauwelijks meer te spreken.

In het eerste geval hebben individu en samenleving formeel hetzelfde belang: leven naar de maatstaf van zelfkennis. Materieel gezien blijft de tegenstelling. Het karakter van de samenleving (conservatief: levend volgens dezelfde normen) komt immers niet overeen met het wezen van het individu (ontdekkend; progressief). Dan wordt echter de vraag hoe wij de huidige samenleving en het regelgevende karakter ervan m.b.v. Bouckaert kunnen verklaren c.q. rechtvaardigen. Het liberalisme dient immers, zoals elke ideologie, voor een deel ook als descriptief model. Tevens heeft Bouckaert ook aangegeven dat een dergelijke moraal zich tegen de individuen zelf keert (Rechtsfilosofie & Rechtstheorie); het is een consequentie waarin ook hij zich niet kan vinden.

Conclusie

De conclusie moge zijn dat Bouckaert geen werkelijke oplossing voor het probleem van de belangentegenstelling tussen individu en collectief biedt, maar kiest voor een totaal andere samenlevingsvorm. De poging een meer persoonlijke en objectieve moraal in het liberalisme binnen te brengen, leidt er toe dat voor het individu aan keuzevrijheid (en daarmee aan verantwoordelijkheid) minder ruimte overblijft.

Indien deze poging de beoordelingsruimte van het individu onverlet laat, komen we uit waar Hobbes (met zijn door Bouckaert verfoeide *deus ex machina*) begon: een oorlog van allen tegen allen. Qua effecten is de poging van Bouckaert niet de meest wenselijke voor het liberalisme. Dit brengt ons op het vraagstuk of aan een politieke theorie een normatief en determinerend werkend mensbeeld ten grondslag moet liggen of dat het er slechts om gaat welke gevolgen een mensbeeld voor de samenleving heeft en dat deze gevolgen beoordeeld moeten worden (en niet het mensbeeld). De relatie tussen moraal en het liberalisme is gezien de effecten waarschijnlijk niet de relatie die Bouckaert aangeeft (hoewel het intellectueel gezien een aardige exercitie is); ze ligt eerder op een ander vlak. De relatie betreft de verwachting die liberalen van mensen hebben om hun "model" te laten werken. Het gaat dan om verwachtingen die verder gaan dan alleen dat de mensen zich aan de regels houden (die immers uiterst terughoudend zijn opgesteld en niet het hele leven be-/voorschrijven) en niet om mensen iets te bieden, te brengen. De "moraal" van liberalen ligt meer op het vlak van de wijsgerige antropologie dan op het vlak van de Moraal.

Afsluitend

Ik ben mij er van bewust dat enige termen en begrippen in dit artikel op een aantal lezers nogal onbekend over zullen zijn gekomen. In dit artikel zijn ze gezien de beschikbare ruimte en het doel van het artikel niet of slechts in geringe mate uitgelegd. Doel van het artikel was niet de bekendheid omtrent de verschillende stromingen, personen en begrippen te vergroten maar om na te gaan wat voor een uitwerking een koppeling van moraal en liberalisme, zoals door Bouckaert uiteengezet, zou hebben.

Arthur H.L. Kocken is lid van de Denktank.

Naast de gebruikelijke naslagwerken heb ik ondermeer geput uit de spreekbeurten die ik van Bouckaert heb bijgewoond, op 16-04-1988 te Borne en op 03-03-1990 te Leusden, zijn artikel in *Liberaal Reveil* (1989, nr 1) "Tussen Hobbes en Marx; waar staat de homo liberalis?" en zijn artikel in *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* (1989, nr 3) "Between Freedom and State Sovereignty: 'La Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen' An ambiguous legacy?"

oef

***STAATSRECHTELIJKE
VERNIEUWING***

***NR. 30 jaargang 9
oktober 1991***

redactie en administratie

Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon 020-6242000
Fax 020-6264357

hoofdredacteur

Frank van Dalen
eindredactie

Remco Kuiperi

redactie

Marcel van Roy
Eric Anton Scholten
Stan Stevens

Cedric Stalpers

medewerkers

Eugene Klerk
Frank van Geel

drukwerk

Drukkerij J. Sikkema
Warffum

vormgeving

Van Dalen DTP
Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 22,50 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

INHOUD

9^e jaargang • nr. 30 • 3^e kwartaal 1991

STAATSRECHTELIJKE VERNIEUWING

« 3 »

Redactioneel

« 4 »

Waakhond erfgenamen Thorbecke
Eddy Habben Janssen

« 8 »

Structuur of cultuur
over de band tussen kiezer en gekozen
Klaas Groenveld & Patrick van Schie

« 11 »

Fopspeen of verantwoordelijkheid nemen
Anne Lize van der Stoel

« 14 »

De Eerste Kamer in Nederland
treurspel in onbeperkt aantal bedrijven
mr. L.T.A. Rutgers

« 19 »

D66 en de commissie Deetman
Gerrit Jan Wolffensperger

« 24 »

Milton Friedman
Bas Bakker

Redactioneel

“Staatsrechtelijke vernieuwing”: veel gespin, weinig wol, zo lijkt het. Al jaren staat het staatsrechtelijk bestel in Nederland ter discussie. Iedere keer weer dat blijkt dat de opkomst bij verkiezingen desastreus is, vindt de politiek unaniem dat het zo niet langer kan en wordt er een commissie opgericht die mag gaan studeren op mogelijke hervormingen van het zo geplaagde systeem. Maar tegen de tijd dat het rapport verschijnt, lijkt de moed in de schoenen te zakken bij de dames en heren politici en verdwijnt het rapport na een vluchtige bespreking in de welbekende Haagse bureau-
la.

Zo lijkt het deze keer weer te gaan. Het rapport van de commissie Deetman is de Tweede Kamer gepasseerd en daarmee lijkt ook de parlementaire discussie verstomd. Mede om te voorkomen dat de maatschappelijke discussie hetzelfde lot ondergaat, hebben een aantal bekende schrijvers in deze LEF de publiciteit gekozen om hun visie op dit thema te geven.

De heer Wolffensperger betoogt (opnieuw) dat het D66 gedachtengoed uit meer bestaat dan een gekozen burgemeester en het districtenstelsel en de heer Rutges weet op ragfijne wijze het bestaans(on)recht van de Eerste Kamer uit de doeken te doen.

De heer Habben Janssen beschrijft de rol van de JOVD als waakhond van de erfgenamen van Thorbecke en kondigt de komst van een tweede, herziene, notitie Demostaat aan als vervolg op de notitie Demostaat 'Statisch of dynamisch' die maart '91 is aangeboden aan de heer Deetman, voorzitter van de commissie vraagpunten.

Natuurlijk ontbreekt de vaste bespreking van een liberaal filosoof ook deze keer niet.

Na het extra dikke Oost-Europa-nummer is ook deze LEF-uitgave, de eerste na de zomer, de moeite waard gelezen te worden.

Frank van Dalen

WAAKHOND ERFGENAMEN THORBECKE

Eddy Habben Janssen

Veel Nederlandse liberalen maken met genoeg aanspraak op de erfenis van Thorbecke. Zeker in de discussie over de inrichting van ons staatsbestel brengt dat verplichtingen met zich mee. Waaruit bestaat Thorbeckes testament eigenlijk? In de enge opvatting zou het niet meer omvatten dan de hoofdlijnen van het in 1848 geconstrueerde bestel. De meer ruimdenkende erfgenamen passen niet alleen op de winkel, maar onderwerpen het wellicht verouderde assortiment voortdurend aan een kritische blik.

De bovenstaande tegenstelling tussen oppassers en ruimdenkers is in praktijk niet scherp. Eigenlijk bestaat de tegenstelling zelfs niet. Onder liberalen vinden we immers geen voorstanders van een terugkeer naar 1848. Deze terugtocht zou namelijk onder andere bestaan uit herinvoering van het districtenstelsel, herinvoering van het censuskiesrecht en afschaffing van het vrouwenkiesrecht. De meest Thorbeckiaanse politieke groepering zou dan de SGP zijn.

De JOVD heeft in de discussie over democratie en staatsinrichting altijd getracht een zo ruimdenkend mogelijke erfgenaam te zijn; of beter: een ietwat losbollige waakhond van de erfgenaam. Een waakhond die vooral vaak blaft.

Sinds een jaar of dertig heeft de discussie onder jonge liberalen een eigen etiket: Demostaat, de jaren zestig-afkorting voor "democratisering staatsinstellingen". In 1964 passeerde binnen dit kader de eerste resolutie het JOVD-congres. In dit stuk werd de erfenis van Thorbecke (zo die in de discussie al een rol speelde) getoetst aan de tijdgeest. Onder leiding van Erwin Nypels sprak de club zich onder meer uit voor opheffing van de Eerste Kamer, uitbreiding van de Tweede Kamer, invoering van het referendum en het in het leven roepen van een constitutioneel hof. De daaraan ten grondslag liggende eigentijdse overweging was dat de staatsinrichting "stimulerend [diende] te werken op de (voortdurende) meningsvorming van de kiezers." Ook de JOVD bleek niet ongevoelig voor de democratiseringsstorm van de jaren zestig. Bij de oprichting van D'66 schijnen de Demostaat-gedachten een zekere rol te hebben gespeeld. Het valt niet te ontkennen dat het eerste programma van de Democraten op bepaalde punten gelijkenis met de JOVD-resolutie vertoont en tevens staat vast dat een handvol jonge liberalen tot de Democraten van het eerste uur behoorde. In hoeverre echter sprake is van een toevallige overeenkomst in de standpunten vergt nog nader historisch onderzoek. Naar mijn mening kan van toeval uiteraard geen sprake zijn.

In 1970 was, in ieder geval in de JOVD, de storm gaan liggen. Een zacht en vriendelijk democratiseringsbriesje ontlokte aan de JOVD enkele buitengewoon gematigde plannetjes. Het in '70 aanvaardde Politiek Kern Programma (PKP) sprak bijvoorbeeld niet langer van een referendum en de Eerste Kamer kon weer op JOVD-steun rekenen.

De geest van de jaren zestig kroop bijna geruisloos terug in de fles. D'66 deed hetzelfde. In 1974 pleegde de partij bijna zelfmoord, na twee harde electorale klappen. Bij de vorming van het kabinet Den Uyl werd duidelijk dat de radicale democratiseringsvoorstellen van D'66 niet op brede politieke steun konden rekenen. Het staatsbestel had de jaren zestig zonder kleerscheuren overleefd. Of had het deze periode juist met veel oude scheuren in de kleren overleefd?

Hoe het ook zij; "de politiek" zag geen noodzaak om de rol van kleermaker op zich te nemen. Na verloop van tijd werd een wijze beslissing genomen. Een tros deskundigen onder leiding van oud-minister president Biesheuvel werd aan het werk gezet: de staatscommissie inzake de relatie kiezersbeleidsvorming. De commissie rapporteerde in 1984 en deed vele aanbevelingen, waaronder de invoering van een (bepaald soort) referendum. Vele jaren te laat stond het allemaal netjes op papier. En daar bleef het bij. Het rapport-Biesheuvel verdween niet in de la, maar gewoon in de prullenbak.

De JOVD liet in 1985 weer van zich horen. Het was tijd geworden om de resolutie Demostaat te herzien; en aldus geschiedde. Bijna parallel aan de verschijning van het rapport Biesheuvel borrelde ook binnen de JOVD weer het één en ander op. Het gekozen staatshoofd (in uiteraard bedekte termen), de door de Tweede Kamer gekozen minister-president en het volksinitiatief, alsmede het -lokale-referendum werden in de resolutie bepleit. Enkele jaren later, in 1988, werd het standpunt met betrek-

king tot het staatshoofd uit de kast gehaald. Het ooit zo zorgvuldig geformuleerde standpunt verloor op diverse voorpagina's iedere nuance. En uiteindelijk sprak de JOVD opnieuw uit dat de monarchie eigenlijk niet thuishoorde in een democratische staat, maar dat het met het oog op de geschiedenis en uit praktisch oogpunt "vooralsnog aanvaardbaar" was dat de Oranje-Nassau's het presidentschap voor onbepaalde tijd waarnemen. Geen revolutie dus.

Zo in vogelvlucht terugblikkend op de democratiserings-discussie moet geconstateerd worden dat deze beperkt is gebleven tot een discussie over, op zich vergaande, concrete plannen en voorstellen. De gekozen minister-president, commissaris van de Koningin en burgemeester, de afschaffing van de Eerste Kamer, het referendum en het Constitutioneel Hof vormden de pionnen in het spel. En in twintig jaar discussie werd het spel vele malen, tot vervelens toe gespeeld. En steeds werden de pionnen geofferd.

Het jaar 1989 bracht wel revolutie: in Oost-Europa. Mensenmassa's schreeuwend om "democratie". Iets nieuws. De commentaren ademden schuldgevoel. Schuldgevoel vanwege onze lage verkiezing-sopkomsten. Schuldgevoel omdat de democratie ons misschien niet meer zo interesseert. Het is moeilijk om vast te stellen welke rol de omwenteling in Oost-Europa precies gespeeld heeft of nu nog speelt in de Nederlandse discussie over de democratie. Van een zekere katalysator-functie kan echter wel gesproken worden. Hoogleraar Oerlemans gebruikte de omwenteling als aanknopingspunt voor een debat in NRC-Handelsblad over het functioneren van de democratie. Zijn omstreden stelling was dat Nederland in feite is verworden tot een éénpartijstaat, waar de macht in handen is van een elite ter grootte van 0,4 % van de bevolking. De daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen waren ten eerste dat er een principiële eensgezindheid bestaat tussen de grote politieke partijen en ten tweede dat slechts vier op de honderd Nederlanders lid is van een politieke partij, waarvan slechts 10 % zich daadwerkelijk met de gang van zaken bemoeit.

Ook de Amerikaan Fukuyama gebruikte de ontwikkelingen in Oost-Europa als handvat. Hij kondigde het einde van de geschiedenis aan: het eeuwenlange ideologische debat was eindelijk afgerond. De liberalen (in de ruime zin van het woord) hadden gewonnen. Evenals Oerlemans (Fukuyama bedacht het echter eerder dan de Nederlander) bespeurt hij een brede consensus met betrekking tot de inrichting van de samenleving: democratie en gematigde vrije markteconomie zijn de sleutelwoorden.

Eind 1990 kwam het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten, de zogenaamde Commissie Deetman. De commissie kan worden beschouwd als het eerste succes op dit gebied van D66. Het was immers Van Mierlo die rond de verkiezingen in 1989 een pleidooi hield voor een dergelijke commissie. Het duurt 23 jaar, maar dan heb je ook iets. Makkend en morrend gingen vervolgens de meeste fractievoorzitters om de tafel zitten. Klein rechts stuurde één afgevaardigde om het reactionaire belang te dienen en dom rechts bleef thuis; die meneer Janmaat heeft er zo zijn eigen ideeën over.

Het rapport wierp vragen op. Dat was ook de bedoeling. Wijs geworden na het Biesheuvel-debâcle werd gekozen voor een voorzichtige aanpak. Geen hapklare brokken, maar discussie-punten. Onderzoeken, nadenken, overwegen, praten en wellicht ooit een beslissing. Beter iets dan niets. De tactiek bleek maar gedeeltelijk succesvol. De meest controversiële vraagpunten zijn eenvoudigweg door de Kamer terzijde geschoven.

Het probleem blijft ondertussen rustig bestaan. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht nemen steeds minder burgers de moeite om van hun stemrecht gebruik te maken. Helaas sturen de thuisblijvers geen gemotiveerd bericht van verhindering. Daarom staat het eenieder vrij om het verschijnsel naar eigen inzicht te analyseren. De analyses zijn dan ook nogal uiteenlopend. Velen zijn er van overtuigd dat het Nederlandse welvaartsniveau leidt tot massale tevredenheid: de thuisblijver vindt alles best en wast liever de nieuwe auto. Daar tegenover staan zij die menen dat de niet-stemmers de politiek de rug toe hebben gekeerd: alle politici zijn oplichters en zakkenvullers; stemmen is zinloos. Beide analyses hebben iets aannemelijks. Gezien het aantal heeft iedereen vele thuisblijvers in de kennissenkring en het zal niet moeilijk zijn enkele handen vol van beide soorten te lokaliseren.

Als de meeste kiezers uit protest de stembus mijden zou dat rampzalig zijn. Dit zou betekenen dat de kloof tussen bevolking en politiek groeiende is. Als geen enkele partij de stem verdient, zit het kennelijk grondig mis. Het Nederlandse politieke aanbod is naar mijn mening ruim, maar biedt volgens het bovenstaande niet voor ieder wat wils. En ondanks de bij iedere verkiezing ontluikende loten aan de partij-politieke boom, nemen velen kennelijk niet de stap om de op maat gesneden politieke groepering op te richten. Gezien het succes van de gemiddelde pas opgerichte partij is dat laatste overigens niet verwonderlijk. Wie hoort ooit nog iets van de Anti-Werkloosheids Partij en de Vrouwenpartij? Niettemin zou de gevestigde politieke orde (overtuigd van eigen kunnen?) zich meer zorgen moeten

maken om de teleurgestelde thuisblijver.

Maar ook de tevreden thuisblijver zou ons een zorg moeten zijn. Een overdosis tevredenheid leidt immers tot het gelijk van Oerlemans: het kiezerscorps zou tot een onaanvaardbaar minimum worden gereduceerd. Eigen aan de democratie is immers dat het parlement daadwerkelijk het volk vertegenwoordigt. Het "tevredenheidsmodel" is gebaseerd op de Binnenhof B.V. die gezellig consumerende burgers volstopt met beleid. Misschien zouden sommigen het zo wensen, democratisch is het niet. Het model gaat uit van de passieve instemming van de burger, terwijl een actieve stem wenselijk is.

En dan zijn we terug bij af. De commissie Biesheuvel boog zich immers al over de "relatie kiezersbeleidsvorming". Want om welke reden de kiezer ook thuisblijft: zijn relatie met de beleidsvorming bestaat niet. En de altijd terugkerende vraag is: hoe wordt die relatie inniger?

Door de burger vaker naar de stembus te lokken voor de directe verkiezing van allerlei functionarissen, van brandweercommandant tot minister-president? Nee. Dit is een volstrekt cosmetische maatregel. De invloed op het beleid wordt er niet groter op en alle mogelijke redenen om thuis te blijven, blijven geldig. Op zich is er natuurlijk ook niet veel op tegen; het is wel lollig immers. Een zinloze veramerikanisering van de Thorbecke-erfenis gaat me echter te ver.

Dan de afschaffing van de Eerste Kamer. Voor veel kiezers is dit instituut een soort spin: je hebt er geen last van en het doet wel iets nuttigs. De zaal van de Kamer is bovendien te mooi om leegstaand aan krakers ten prooi te laten vallen.

Door invoering van een referendum, in welke vorm dan ook? Wellicht. Het hoe en waarom is echter essentieel. Een referendum is bovendien geen wonderolie en heelt niet alle wonden. Op lokaal niveau, waar de politieke kijkcijfers dieptepunt na dieptepunt halen, is het referendum in opmars. Bijna in de mode zelfs. De discussies hierover zijn vermakelijk. Maandenlang delibereert de Raad over de procedure en -uiteraard- het onderwerp en de vraagstelling. Het gevaar is levensgroot dat het fout gaat. Zo wordt in veel gemeenten eerst bepaald dat er coute que coute een referendum komt, waarna een willekeurig onderwerp uit de kast getrokken wordt; in andere gemeenten worden onoplosbare politieke knopen "dan maar" ter doorhakking naar de kiezer doorgeschoven en in het ergste geval krijgt de referendum-ganger een volstrekt onbetekenende vraag voorgelegd. Het referendum is alleen dan een zinvol instrument als de politiek daadwerkelijk bereid is bepaalde belangrijke keuzes

direct over te laten aan de kiezer. Er moet iets zijn om voor (of tegen) te stemmen. Had die kruisraketten maar in de groep gegooid, dan was ook dat volkspetitionnement achterwege gebleven.

Nog een maatregeltje: invoering van een constitutioneel hof. Onzorgvuldige en bedenkelijke wetgeving, met als klassiek voorbeeld de Harmonisatiewet, zijn zeker schadelijk voor het vertrouwen in de politiek. De argeloze toeschouwer ziet het beeld van de onbetrouwbare Haagse oplichterskliek bevestigd. Maar als "het Hof" vervolgens met de regelmaat van de klok wetten prullemandeert, worden de oplichters alleen maar pijnlijker ontmaskerd. Van constitutionele toetsing dient een preventieve werking uit te gaan. Het zou het parlement er toe moeten bewegen de Grondwet serieus te nemen. Onlangs heeft de JOVD zich uitgesproken voor constitutionele toetsing door de Raad van State voorafgaand aan de parlementaire behandeling. Bij geconstateerde strijdigheid met de Grondwet zou dan een tweederde meerderheid in het parlement vereist zijn. Een gewaarschuwde Kamer telt voor twee. Hierin zou een bescheiden bijdrage kunnen schuilen aan het herstel van de relatie kiezer-beleidsvorming.

Minder concreet is het onder andere door Fukuyama en Oerlemans aangeroerde probleem van de eensgezindheid. Eensgezindheid hoeft geen ramp te zijn. Als er een redelijk brede maatschappelijke consensus bestaat over een onderwerp (zoals met betrekking tot het strafbaar stellen van moord) dan behoeft dat geen politieke discussie. Dat zou tijdverspilling zijn. De Oerlemannen onder ons zien echter alleen maar consensus. Welnu, dat is onzin: meningsverschillen genoeg. Helaas zijn het alleen maar meningsverschillen; geen ruzies. De politiek beslist over oorlog en vrede, kernenergie, de WAO, wellicht ooit over euthanasie, ontwikkelingssamenwerking en de toelating van asielzoekers. Stof tot discussie genoeg. Maar als iedereen blijft roepen dat de "maatschappij tegenwoordig zo complex is", dat "alle belangen zorgvuldig afgewogen dienen te worden" en dat "in de deze kwestie een diepgaand onderzoek vereist is", dan smoort dat de discussie in de kiem. En dat gebeurt ook. Totdat het kabinet een onbezonnen besluit over de WAO neemt, nog voordat het heilige SER-advies bestudeerd is. Dat brengt leven in de brouwerij. Daar is de betrokkenheid. De WAO-discussie is op straat komen te liggen. Wat straks wellicht ontbreekt is een goed einde aan de discussie. En dat einde is pas goed als de meerderheid -min of meer- vierkant achter het voorstel staat en de minderheid terugkijkt op een waardige discussie en zich neer kan leggen bij het democratisch genomen besluit.

Daar was het toch allemaal om begonnen in die

democratie: 15 miljoen mensen delen een stukje land in de Rijndelta, hebben allemaal een eigen mening en maken een paar afspraken om één en ander in goede banen te leiden. Maar dan wel op een dusdanige wijze dat iedereen zich er op zijn tijd mee kan bemoeien en dat niemand onvrijwillig buiten de boot valt. Eenvoudig is dat niet en die eenvoud tracht ik in al mijn luchtigheid ook geenszins aan te tonen. Het wordt tijd dat de JOVD wederom in alle ernst de rol van waakhond van de erfenis van Thorbecke gaat vervullen. In 1992 herziet de JOVD dan ook ten tweede male de resolutie Demostaat.

Eddy Habben Janssen is politiek secretaris van het JOVD hoofdbestuur.

STRUCTUUR OF CULTUUR?

Over de band tussen kiezer en gekozene

Klaas Groenveld en Patrick van Schie

D66-ers moeten na de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 gelukkige mensen zijn geweest. Hun partij wist dan wel geen plaatsje te veroveren in het kabinet, maar het kernprogramma van de partij werd hoog op de politieke agenda geplaatst. De noodzaak tot staatsrechterlijke vernieuwing zou worden onderzocht door een Tweede Kamer-commissie, waarin onder meer de fractieleiders van alle grote partijen zitting namen, en waaraan door Kamervoorzitter Deetman leiding werd gegeven. Eind vorig jaar kwam de commissie met een nota, waarin een uitgebreide inventarisatie van alle "vraagpunten" inzake de problematiek van de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechterlijke vernieuwing werd gemaakt. Of de verdere discussie ook tot bevrediging van de D66-wensen zal leiden valt nog te bezien, maar de andere partijen kunnen voorlopig slechts jaloers zijn op de brede aandacht voor het gedachtengoed van D66.

De noodzaak tot staatsrechterlijke vernieuwing bestaat volgens D66 omdat, terwijl de maatschappij steeds maar ingewikkelder is geworden, we nog altijd met een staatsbestel uit 1848 zitten opgescheept. Dit bestel zou passend zijn geweest voor het Nederland van het midden van de 19e eeuw, maar niet meer voor een maatschappij die zich al bijna anderhalve eeuw verder heeft ontwikkeld. De moderne maatschappij, aldus de redenering bij D66, verdient een modern staatsbestel. Voorstellen daartoe werden reeds 25 jaar geleden bij de oprichting van D66 gedaan en hebben, zo vertellen Van Mierlo en de zijnen trots, al die jaren consequent de hoofdschotel van het programma gevormd. En inderdaad, de voorstellen van D66 staan op een 25 jaar oude grammofoonplaat. Of zo'n plaat echter nog past in een maatschappij die massaal op de CD-speler is overgestapt, blijft de vraag. Bij D66 meent men, niet zo consequent, van wel.

Door het achterblijven van de staatsrechterlijke ontwikkeling bij de maatschappelijke ontwikkeling is volgens D66 de afstand tussen kiezers en gekozenen te groot geworden. Klachten van de laatste paar jaar over dalende opkomstcijfers bij verkiezingen geven nieuw voedsel aan deze gedachte. Hierdoor wordt ook buiten de kring van D66 de relatie kiezers-gekozenen al problematisch voorgesteld. Politici, opiniepeilers en wetenschappers buigen zich over de vraag wat de mogelijke oorzaak van de lagere opkomst zou kunnen zijn en hoe deze oorzaak kan worden bestreden. En zoals dat gaat in zo'n geval, worden er verschillende antwoorden aangedragen.

Eén antwoord is om de schuld bij de kiezers te leggen. Vroeger, zo menen degenen die dit antwoord geven, bestonden de kiezers uit solidaire, verantwoordelijke mede-burgers die aan de politiek deelnamen om een ideale maatschappij op te

bouwen. Nu zij de kiezers tot "calculerende burgers" verworden, die alleen bereid zijn zich bij een groep aan te sluiten of zich er voor in te zetten als zij daar een direct voordeel mee kunnen behalen. Bij de politiek kloppen deze "calculerende burgers" alleen nog aan als hun eigen deelbelang op het spel staat. Is dat niet het geval en lijken er geen directe voordelen in het verschiep te liggen, dan nemen de "calculerende burgers", blijkens dit antwoord, ook niet de moeite om de gang naar het stemlokaal te maken.

Met dit antwoord zijn zeker twee dingen mis. Ten eerste is het beeld dat van de kiezer van vroeger wordt opgehangen te rooskleurig. Streefde deze kiezer soms niet zijn eigenbelang na? Koos een katholiek dan niet voor een katholieke partij om zich te emanciperen? en sloot een arbeider zich dan niet bij het socialisme aan in de hoop op hoger loon en meer sociale zekerheid voor zichzelf? Een beroep op zuiver idealisme kon vroeger, net als nu, misschien genoeg enthousiastelingen mobiliseren om een doelgebied mee te vullen; om een heel voetbalveld vol te krijgen, moest toch aan meer aardse zaken worden geappelleerd.

Een tweede, belangrijker bezwaar tegen het leggen van de schuld van de lage opkomst bij de kiezers, is dat in een democratie kiezers ten principale gelijk hebben. De kiezers zijn er niet om de politici te dienen of om door de politici op de vingers te worden getikt. Integendeel, de politici horen de wensen van de burgers als uitgangspunten van hun handelen te nemen, ook als die burgers de vervelende boodschap hebben dat de politiek hen gestolen kan worden.

Een ander antwoord in het debat over de oorzaak van de lage opkomstcijfers legt de schuld dan ook niet bij de kiezers, maar juist bij de politici. Het beeld is dat waar vroeger politici zich bevlogen

voormannen toonden, zij nu bestaan uit muigsrijze carrièrejagers. Het begint al bij de kaderleden. Dit zijn mensen die de tijd hebben of vrijmaken om vele uren te besteden aan het politieke bedrijf, vergadertijgers die loeren of een aardig baantje in het verschieft ligt. Idealisme zou bij hen afwezig zijn en principiële meningsverschillen dientengevolge ook: de politici zijn verambtelijkt. Dit antwoord luidt dus in het kort: de schuld ligt bij de "calculerende politicus". De angst van politici om door het innemen van duidelijke standpunten kiezers voor het hoofd te stoten is zo groot, dat de politici in het veilige midden bij elkaar kruipen. Het is niet verwonderlijk dat de kiezers, verveeld of geërgerd, van deze politici afwenden. Er valt immers toch niets meer te kiezen.

Hoewel de Nederlandse politiek inderdaad nauwelijks nog stof oplevert voor een aardig drama, om van een blijspel nog maar te zwijgen, is ook dit antwoord te eenvoudig. De grote voorkeur die veel wel ter stembus gaande kiezers tentoonspreiden voor gezichtsloze partijen als het CDA en D66, duidt erop dat de Nederlands kiezers kennelijk geen toneelspelers die een goed drama of blijspel kunnen opvoeren prefereren. De Nederlandse kiezer krijgt de politicus die hij verdient.

Een derde manier om met het probleem van de lage opkomst om te gaan is te ontkennen dat er van een probleem sprake is. De lage opkomst is in deze optiek toe te schrijven aan een hoge mate van tevredenheid bij de kiezers. Die vinden het wel best zoals de zaakjes in Nederland zijn of worden geregeld en zien derhalve geen noodzaak tussenbeide te komen.

Een dergelijk "niets-aan-de-hand"-benadering oogt sympathiek, omdat ze niet naar een zondebok op zoek gaat. toch is het sterk de vraag of kiezers die thuisblijven daarmee hun tevredenheid uitdrukken. Opinie-onderzoek laat zien dat tevredenheid en ontevredenheid gelijkmatig over de wel- en niet-opkomenden zijn verspreid. Thuisblijven of opkomen blijkt dus weinig te maken te hebben met de mate waarin de kiezer tevreden is.

Desalniettemin valt er uit principieel oogpunt het nodige voor een "niets-aan-de-hand"-benadering te zeggen. De lage opkomst lijkt vooral een probleem voor politici en anderen die zich intensief met de politiek bezighouden, omdat zij hun vak zo belangrijk vinden en zich niet kunnen of willen voorstellen dat dat voor grote groepen mensen anders ligt. Voor menig burger is er echter veel in het leven dat belangrijker is dan politiek. Dit hoeft voor liberalen geen probleem te zijn. Iedere burger dient vrij te zijn te bepalen waaraan hij of zij aandacht wil geven en dus ook om niet ter stembus te gaan. Voorop staat bij liberalen de bescherming van iemands private domein, niet een verplichte participatie aan het publieke domein. Zolang de

mogelijkheid tot politieke participatie er maar is, is er voor de democratie geen vuiltje aan de lucht. Overigens dient de zorg om de lage opkomstcijfers om nog een andere reden gerelativeerd te worden. Niet elke soort verkiezingen blijkt er in even grote mate door te worden getroffen. bij Tweede Kamer-verkiezingen is de opkomst nog altijd goed, bij verkiezingen voor Provinciale Staten en Gemeenteraad is ze minder en vooral die voor het Europese Parlement is slecht. Kennelijk selecteren de kiezers nauwkeurig welke verkiezingen zij de gang naar de stembus waard achten.

Natuurlijk sluit het bovenstaande niet uit dat er aan ons staatsbestel een en ander kan worden verbeterd. Het is echter de vraag of de staatsrechtelijke hervormingen die door D66 worden voorgestaan, een verbetering zijn. Voorstellen als de invoering van een referendum, verkiezingen voor de minister-president en voor de burgemeester en de invoering van het districtenstelsel zijn varianten van een meer directe vorm van democratie, die in de plaats zou moeten komen van de representatieve democratie die we nu hebben. Deze directe democratie zou het antwoord zijn op het complexer worden van de maatschappij. Een eigenaardige stelling, want directe democratie past vanouds eerder bij betrekkelijk kleine en eenvoudige politieke eenheden. De directe democratie vereist van de burgers een actieve, gedetailleerde interesse in en bemoeienis met politieke aangelegenheden, een interesse en bemoeienis die in een steeds gecompliceerdere maatschappij juist moeilijker vallen op te brengen. Veeleer wijst het complexer worden van de maatschappij op de noodzaak van de representatieve democratie, waarin de kiezers slechts de algemene richting van het beleid aangeven en detail-kwesties in die geest door full-time deskundigen worden geregeld. Het voorbeeld Zwitserland, dat nog een sterke mate van directe democratie kent, onderstreept dit. Slechts 40 % van de kiesgerechtigde bevolking neemt in dat land actief deel aan de politiek. Ter verhoging van opkomstaantallen lijkt de invoering van vormen van directe democratie dan ook een averechts effect te zullen hebben.

Wel lijken ons andere veranderingen in de politiek wenselijk. Tot nu toe worden behoeften van groepen met deelbelangen bevredigd door een greep in de schatkist of door voor hen gunstige regelgeving. De zich emanciperende en individualiserende burgers kunnen dit wel prettig vinden, zolang de overheid althans hun wensen inwilligt, maar zijn zeer wel in staat op eigen benen te staan. Van de politiek wordt vaak te veel verwacht. Het niet uitkomen van de verwachtingen kan leiden tot frustraties. Deze kunnen worden voorkomen indien politiek en overheid en stapje, of liever verscheidene stappen, terug doen. Dat zal wellicht moeilijk zijn omdat het "regelen" voor veel politici

en ambtenaren een tweede natuur is geworden. Overregulering is echter een bedreiging van de eigen verantwoordelijkheid en persoonlijke vrijheid van de burgers. Verhalen als zou het geloof in de maakbaarheid van de samenleving op zijn retour zijn, worden ontkracht door de stroom van regelgeving uit Den Haag. Om die stroom te verminderen, lijkt het nodig dat de afslanking van het overheidsapparaat serieus ter hand wordt genomen en dat de politiek zichzelf beteugelt.

Dit kan als de politiek haar aandacht verlegt van detaillistische bezigheden naar meer fundamentele debatten over de grote vraagstukken die spelen. Het vereist dat in het parlement meer generalisten zitting hebben. Daarmee zou niet alleen de regelzucht kunnen worden bedwongen, maar wordt het politieke debat aantrekkelijker voor de kiezers en komt het algemeen belang meer op de voorgrond te staan. Nu zijn teveel debatten, moties, amendementen etc. uitingen van de wens allerhande deelbelangen te waarborgen, hetgeen door de vervlechting van belangengroepen, maatschappelijk middenveld, ambtenarij en politiek in de hand wordt gewerkt. Het beleid dat daaruit voortkomt is de optelsom van deze deelbelangen. Politici zouden deelbelangen meer moeten afwegen tegen het algemeen belang. Dat vereist een andere mentaliteit, maar de politiek kan zichzelf in het gareel houden door strikte financiële normen te hanteren. Als een plafond voor overheidsuitgaven op niet al te grote hoogte wordt aangebracht en begrotingsoverschrijdingen niet achteraf worden beloond met een plafondverhoging, zijn politici gedwongen keuzes te maken. Als deelbelangen tegen elkaar moeten

worden afgewogen in plaats van tegen elkaar worden ingeruild, is het waarschijnlijk dat als maatstaf het algemeen belang in zicht komt.

Hiernaast kan de levendigheid van het politieke debat worden vergroot. Zo zouden in het parlement minder volledig uitgeschreven teksten behoren te worden voorgelezen en zou meer aan de hand van korte notities kunnen worden gesproken. Ook jargon kan vaak best door rond Nederlands worden vervangen. Het is echter de vraag of het goed is op dit gebied met verboden te komen, zoals de commissie-Deetman voorstelt. Soms is nauwkeurigheid in formulering geboden en is een uitgeschreven tekst dus onmisbaar. Bovendien is het bezit van een rappe tong nu ook weer geen garantie voor inhoudelijke kwaliteit.

Het zal duidelijk zijn dat deze en andere hervormingen om de politiek aantrekkelijker te maken voor het kiezersvolk slechts in beperkte mate stuurbaar zijn. Wat dat betreft is er geen verschil met de mogelijkheid de samenleving te sturen. Een andere politieke cultuur, die de politiek dichter bij de burger moet brengen, kan niet worden afgedwongen, maar kan op zijn best geleidelijk groeien. Besef van deze beperktheid kan ook overspannen verwachtingen van staatsrechterlijke hervormingen indammen. Geen enkele structuur garandeert dat politiek en samenleving goed op elkaar aansluiten. Bepalend is hoe mensen binnen deze structuren zich gedragen.

dr. K. Groenveld is directeur van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting; drs. P.G.C. van Schie is wetenschappelijk medewerker van de Prof.Mr. B.M. Teldersstichting.

FOPSPEEN OF VERANTWOORDELIJKHEID NEMEN?

Anne Lize van der Stoel

De vorig jaar door Hans van Mierlo veroorzaakte bestuurlijke vernieuwingskoorts heerst stevig in Nederland.

Een jaar later lijkt de koorts alweer gezakt te zijn tot aanvaardbare proporties. Zoals zo vaak het geval is bij Van Mierlo klopte zijn analyse heel redelijk. In de loop van de jaren trokken kabinetten en Colleges meer en meer zaken aan zich.

Zeker indien er sprake was van meerderheidscolleges werden fracties min of meer verplicht het denkwerk van kabinet en College ongewijzigd over te nemen. Het CDA-landelijk en de PvdA-lokaal stonden nieuwe gedachten en ontwikkelingen ongeacht of deze van burgers of fracties kwamen, nauwelijks toe. Hierdoor spijkerde men de beleidsontwikkeling dicht, waardoor bij zowel burgers als fractieleden frustraties ontstonden.

De toenemende ingewikkeldheid van problemen droeg ertoe bij dat politici meer en meer in jargon praatten. De afstand tot burgers nam toe.

Bovenstaande zaken zijn maar enkele voorbeelden uit de praktijk.

Maar, zoals vaker, een analyse op tafel leggen is één, bevredigende oplossingen vinden twee.

Van Mierlo haalde weer oude koeien uit de sloot: gekozen minister-president, burgemeester, referendum en gesleutel aan het kiesstelsel.

Zoals te verwachten viel kreeg hij ook deze keer geen politieke meerderheid voor zijn oplossingen. De commissie-Deetman bracht het niet verder dan een vraagpuntennota. Bestuurlijk Nederland werd in ieder geval niet drastisch veranderd.

Hoe verliep de bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam?

Tijdens de college-onderhandelingen stelde Frank de Grave voor een commissie bestuurlijke vernieuwing onder leiding van Van Thijn in te stellen. De commissie diende voor het einde van de onderhandelingen een rapportage op tafel te leggen.

Zo geschiedde.

Als uitverkorene namens de VVD-fractie be kroop mij soms het gevoel terug te zijn in de jaren '70: the sky is the limit.

Voor D66 moest en zou het referendum in de voorstellen. De VVD-fractie verklaarde zich bereid in te stemmen mits er sprake was van een experiment met het referendum. Dit voorstel werd overgenomen. Onze redenen voor dit voorstel waren:

- fracties worden door hun achterban op pad gestuurd om het verkiezingsprogramma uit te voeren. De inhoud daarvan mag je niet zonder slag of stoot maar laten varen.
- de uitslag van het referendum zondermeer tot beleid verklaren tast de verantwoordelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordigers/sters aan.
- wat is de betekenis van een gesloten akkoord?
- kun je wel komen tot een evenwichtige vraagstelling, waardoor alle aspecten van een vraagstuk aan de orde komen?
- de kosten van het experiment bedragen meer dan een miljoen gulden. Naar ons oordeel bestaan er betere methoden die behalve goedkoper ook vaker doeltreffend toegepast kunnen worden om de mening van de burgers te peilen.

De overige 27 voorstellen lopen uiteen tot het beter gebruik maken van de lokale t.v., tot het eerder beschikbaar stellen van collegevoorstellen aan burgers en raadsleden. De VVD-fractie kreeg veel tegenstand naar aanleiding van haar standpunt inzake bestuurlijke vernieuwing.

Het vervangen van de wethouder-voorzitter van de

commissie door een raadslidvoorzitter leek voor ons niet meer dan een procedurele verandering. Versterking van de positie van de Raad bereik je daar niet mee. Naar een jaar functioneren worden we in onze mening bevestigd. Informeel geven collega's van andere fracties toe onze bezwaren te delen. Maar ja, fractiediscipline en publiek erkennen dat de verwachtingen te hoog gespannen waren, dat is teveel gevraagd.

Ik ben me ervan bewust dat de toon van dit verhaal een lichtelijk afhoudend en badinerend is. Dit komt, omdat naar de mening van de VVD-fractie het niet draait om procedurewijzigingen, maar om de houding die je als fractie(-lid) aanneemt tegenover burgers en vraagstukken. Sta je open voor inbreng van derden en doe je daar aantoonbaar iets mee, dan geeft dat meer vertrouwen aan burgers.

Versterking van de positie van de Raad bereik je door als Raad duidelijk te maken aan B&W wat je wilt, zo niet, dan heeft het consequenties voor Burgemeester en Wethouders. Wanneer de Raad zelf door de pomp wil gaan, moet je achteraf niet zeuren.

Als je wilt dat ambtelijke adviezen openbaar worden en de wethouder doet dat niet, dan moet de wethouder dat stevig te merken krijgen. Op een jaar tijd heeft geen wethouder zich aan die afspraak gehouden. Hoezo, versterking positie van de Raad? B&W straffeloos standpunten laten innemen namens de gemeente Amsterdam, tja dan heb je het nakijken.

De wethouder niet vooraf laten melden wat hij/zij van plan is te gaan zeggen in het Regionaal Bestuur Arbeidsvoorzieningen, of overleg met andere gemeenten betekent dat je als Raad je zeggenschap uit handen geeft.

Natuurlijk moeten B&W ruimte hebben om te opereren, maar zonder overleg vooraf behoort een wethouder het risico te lopen teruggefloten te worden.

Na een jaar blijkt echter wel, dat de Raad niet de werkelijke knelpunten te pakken heeft. Burgers moeten nog steeds op antwoord wachten, het komt zelfs voor dat men helemaal niets meer van de gemeente hoort.

Het aantal bij de Ombudsman ingediende klachten daalt nauwelijks. Zolang je deze kansen als Raad niet benut, dan moet je niet zeveren over versterking van de positie van de Raad.

De VVD-fractie stemde niet tegen het merendeel van de voorstellen, voor vernieuwing zijn we traditiegetrouw niet bang. Ons standpunt geen voorzitters te leveren voor de raadscommissies deed veel stoffen opwaaien.

De VVD-fractie rekent het tot haar taak:

- beleidsontwikkeling
- B&W te controleren
- het onderhouden van contacten met kiezers

Als je de contacten met je partijgenoten erbij telt is de werkweek gevuld. Wij zijn benieuwd of de evaluatie over enkele weken bij de andere fracties gewijzigde inzichten oplevert en de werkelijke problemen aangepakt zullen gaan worden. Hoewel de verkiezingsuitslag voor de VVD-Amsterdam reden tot optimisme gaf (wij verloren geen zetels in tegenstelling tot veel andere plaatsen) stemde de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen ons wel to nadenken.

Uiteindelijk leidde dit tot de volgende keuzes voor de fractie:

1. Tenminste drie keer per jaar organiseert de fractie een zogenaamde VVD-meningspeiling over een omstreden onderwerp waarover de fractie kort daarna een besluit moet nemen. Onze taak is te luisteren naar de inbreng van de diverse belangengroeperingen en individuele burgers. Bij de behandeling van betreffende onderwerp in commissie en Raad laten we weten op welke wijze we gevolg geven aan de tijdens de VVD-peiling geleverde inbreng.
2. Amsterdam kent 16 stadsdeelraden met vergaande beslissingsbevoegdheden, zodat de Raad zich kan concentreren op het grootstedelijk beleid. Dit bergt het risico in zich dat wij het contact met buurten kwijtraken. Vandaar dat we ieder jaar, vier jaar lang, alle 16 deelraadsgebieden bezoeken. De VVD-fractie ter plaatse organiseert en regelt het werkbezoek. Zij weten immers wat er in hun deelraadsgebied speelt. Deze openbare bijeenkomsten slaan goed aan,

ook niet-partijgenoten weten hierdoor de weg naar de VVD te vinden. Ter voorkoming van het bekende van-het-kastje-naar-de-muur-sturen zijn zowel Kamercentrale-bestuur als het wijkafdelingsbestuur aanwezig. Problemen die niet ter plaatse opgelost kunnen worden, leiden tot een telefonische of schriftelijke afhandeling naar de burger. Voordelen van de aanwezigheid van de besturen zijn daarnaast dat ook zij merken met welke vragen buurtbewoners leven en hoe hun volksvertegenwoordigers/sters ermee omspringen. De stedelijke PvdA- en Groen Linksfracties zullen komend seizoen ons initiatief gaan kopiëren.

3. Ten derde voeren we het aantal werkbezoeken aan zowel gemeentelijke als particuliere bedrijven en instellingen op.
4. Het spreekuur na afloop van het wekelijks politiek café handhaven we.
5. De fractie zorgt nog nadrukkelijker voor het snel beantwoorden van telefoontjes en brieven.

Al met al zijn er voor burgers veel mogelijkheden met ons in contact te treden, ofwel omdat wij de burgers opzoeken, ofwel omdat zij ons weten te vinden.

De bereikbaarheid en openheid vormt voor ons de kern van het politiek functioneren. Burgers lijken dat ook zo te voelen en te waarderen.

Anne Lize van der Stoel is fractievoorzitter van de VVD-gemeenteraadsfractie te Amsterdam.

De Eerste Kamer in Nederland; treurspel in onbeperkt aantal bedrijven.

mr. L.T.A. Rutgers

Bij alle grotere staatkundige vernieuwingsgolven is de Eerste Kamer onderwerp van discussie geweest. Die discussie is in feite ouder dan het instituut zelf. De introductie van de kamer is niet zonder tegenstand geschied en haar positie, haar voortbestaan is een met regelmaat terugkerend issue in het constitutionele debat geweest. Daarom is het opvallend dat bij de thans voorgenomen staatkundige vernieuwing dit discutabele instituut een zo beperkte aandacht krijgt. De Commissie-Deetman wijdt er slechts een enkele paragraaf van twee pagina's aan in het derde hoofdstuk van haar rapport. Het bestaansrecht van de Eerste Kamer komt daarin niet aan de orde; slechts de wijze van verkiezing en de eventuele toekenning van een zogenaamd terugzendingsrecht aan de Tweede Kamer zijn onder de vraagpunten opgenomen. Moet daaruit de conclusie worden getrokken dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer nu verder boven alle twijfel verheven is? Ik meen van niet. Derhalve nogmaals aandacht voor de Eerste Kamer.

De Nederlandse Eerste Kamer is in feite een Belgische erfenis. Bij de wedergeboorte van de Noordelijke Nederlanden in 1814 was een tweekamerstelsel afgewezen. Bij de vereniging met de Zuidelijke Nederlanden in 1815 waren het vooral de Belgen die geporteerd waren voor een aristocratisch hogehuis naar het Britse model, dat door De Montesquieu tot norm was verheven. Een Eerste Kamer, gevuld met voornamelijk Zuid-Nederlandse delen (de Zuidelijke Nederlanden die de eeuwen door monarchaal bestuurd waren, waren rijk aan adel, de Noordelijke die al sinds 1581 een republikeinse bestuursvorm kenden, niet) zou een bolwerk moeten vormen niet alleen tegen de Tweede Kamer van bourgeois, maar vooral ook tegen de ketterse Noord-Nederlandse koning.

Uiteraard voelde het Noorden - en in het bijzonder de koning - weinig voor deze Zuid-Nederlandse wensen. Het resultaat was een compromis (zo werd het althans in het Noorden gepresenteerd): Er kwam een Eerste Kamer van aristocratische snit; echter, de leden zouden niet zitting hebben krachtens geboorterecht, maar ze zouden voor het leven benoemd worden door de koning "uit de aanzienlijken". Kortom, de Eerste Kamer niet als bolwerk tegen de koning, maar als bolwerk van de koning; "la ménagerie du Roi", zoals de Belgen de kamer in deze gedaante noemden.

In 1831 raakte Nederland wel de Belgen kwijt, maar niet hun erfenis, de Eerste Kamer. Het instituut dat men in het Noorden eigenlijk niet had willen hebben heeft men nooit meer kwijt kunnen raken.

De tweede grote discussieronde over de Eerste Kamer had plaats bij de grote grondwetsherziening in het revolutiejaar 1848. Bij de zg. deskundigen was er weinig animo voor handhaving. Zo vond

Groen van Prinsterer de Eerste Kamer "een mislukte kopie naar Engels model" en Thorbecke achtte die kamer "zonder grond en zonder doel".

Bij de regering bestond wel behoefte aan handhaving, omdat er onzekerheid over bestond hoe het nieuwe gedemocratiseerde kiesstelsel voor de Tweede Kamer zou uitwerken. Kiezers zouden onder invloed van bepaalde gebeurtenissen te emotioneel hun stem kunnen uitbrengen en Tweede Kamerleden, toen nog zonder partijbinding en fractiediscipline, zouden overhaaste en ondoordachte besluiten kunnen nemen. Een tweede instantie - i.c. de Eerste Kamer - werd gewenst geacht om zulks tegen te gaan. De Kamer werd zodoende de functie toegekend van "rem tegen overijling" en tegen de "waan van de dag".

De vraag was nog hoe deze Eerste Kamer zou moeten worden samengesteld; benoeming door de koning was in 1848 niet meer denkbaar. Gekozen werd voor indirecte verkiezing, nl. verkiezing door de colleges van Provinciale Staten. De leden zouden gekozen worden uit "de hoogst aangeslagenen", in 1887 aangevuld met lieden "die één of meer hoge en gewichtige openbare betrekkingen bekleden of bekleed hebben", d.w.z. een vertegenwoordiging met plutocratisch en elitair karakter. Om van de Kamer een continuïteit en stabiliteit garanderende instantie te maken werd besloten tot een lange mandaatperiode (9 jaar) en successieve vernieuwing van de leden (elke 3 jaar eenderde).

Het volgende belangrijke jaar in de ontwikkeling van de Nederlandse parlementaire democratie is 1917, toen het beginsel van algemeen kiesrecht voor alle vertegenwoordigende lichamen in de grondwet werd vastgelegd. Voor verkiesbaarheid in Eerste en Tweede Kamer gelden sindsdien in principe dezelfde eisen. Een gevolg daarvan was

dat de Eerste Kamer nagenoeg een doublure werd van de Tweede Kamer. Dit doublure karakter leidde tot de derde grote discussieronde over de positie van de Kamer. Velen waren van oordeel dat de Kamer haar bestaansrecht had verloren. Bij de grondwetsherziening van 1922 werden voorstellen gedaan tot opheffing; ze hebben de vereiste meerderheid niet gekregen. Alleen de mandaatperiode van haar leden werd verkort van 9 naar 6 jaar. De successieve vernieuwing werd behouden: om de 3 jaar zou de helft van de leden worden vernieuwd. Dit systeem is behouden gebleven tot de algehele grondwetsherziening van 1983. Ook aan die herziening is een discussie over de Eerste Kamer voorafgegaan. Gekozen is weer voor behoud van de Kamer. De mandaatperiode werd echter teruggebracht tot de in Nederland voor vertegenwoordigende lichamen geldende termijn van 4 jaar. De successieve vernieuwing werd afgeschaft. De indirecte verkiezing - door Provinciale Staten - is echter behouden.

Met deze wijzigingen is aan veel geuite bezwaren tegemoet gekomen. Het doublure karakter van de Eerste Kamer is evenwel nog sterker geworden. De discussie over het nut van het tweekamerstelsel zoals dat in Nederland functioneert zal dan ook met een zekere regelmaat gevoerd blijven worden.

Hoe valabel zijn de argumenten voor het behoud van de Eerste Kamer?

Laten we de belangrijkste argumenten eens de revue passeren:

1. De Eerste Kamer garandeert een zekere continuïteit en daardoor stabiliteit in het politieke leven. Met het oog op deze functie werd voor de samenstelling van de Kamer sinds 1848, behalve van het instituut van indirecte verkiezingen, gebruik gemaakt van twee instrumenten: de lange mandaatperiode (aanvankelijk 9, later 6 jaar) en de successieve vernieuwing. Het resultaat was dat de Eerste Kamer in haar samenstelling een weergave was van verouderde politieke verhoudingen. Juist daardoor zou de Eerste Kamer bijdragen tot continuïteit en stabiliteit in het staatkundig gebeuren.

Daar sinds de grondwetsherziening van 1983 deze beide instrumenten haar zijn ontnomen kan de Eerste Kamer deze functie niet langer vervullen.

Ten overvloede: deze functie van de Eerste Kamer was uit democratisch oogpunt aanvechtbaar. Immers, een representatief stelsel is weliswaar noodzaak bij de verwezenlijking van volksinvloed, maar daarbij behoren gewijzigde

politieke verhoudingen bij het electoraat in het vertegenwoordigend lichaam direct tot uitdrukking te komen. Ze behoren niet te worden "geneutraliseerd" door een tweede, indirect gekozen lichaam, dat is samengesteld op basis van achterhaalde politieke verhoudingen. Bovengenoemde visie op de rol van de eerste Kamer berustte op niets anders dan op wantrouwen ten aanzien van de democratie, zelfs in zijn zuiver representatieve vorm.

Overigens was reeds ruim vóór 1983 gebleken dat het in 1917 geïntroduceerde kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging op zich reeds zorgt voor een ruime mate van stabiliteit en continuïteit.

2. De Eerste Kamer heeft de functie van kamer van revisie, van "chambre de réflexion". D.w.z. de Eerste Kamer geeft als heroverwegingsinstantie een zekere garantie van weldoordachte en goede besluiten. Dit wordt vooral van belang geacht vanwege het ontbreken van een rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de grondwet in Nederland.

Het is ontegenzeggelijk waar dat een orgaan dat geroepen is te oordelen over een zaak waarover een ander orgaan reeds geoordeeld heeft, valt aan te merken als een revisie-instantie. De vraag is echter of noodzaak aanwezig is en of er voldoende behoefte bestaat aan een dergelijk zelfstandig kostbaar en tijdrovend revisie-instituut.

Voorzover hier weer de vrees voor overijling en voor de waan van de dag een rol speelt kan deze vrees onterecht worden genoemd. Over het algemeen genomen is er eerder sprake van te trage dan te snelle politieke besluitvorming. En in die gevallen dat snelle besluitvorming door de politieke partijen gewenst wordt geacht plegen ook de politieke fracties in de Eerste Kamer voor die wens te buigen.

Er zijn nog andere vraagtekens te plaatsen bij de noodzaak van zo'n zelfstandig revisie-instituut ter voorkoming van overhaaste en ondoordachte besluiten. Zo kan men o.m. stellen dat de voorgescreven gedegen commissiebehandeling die onderdeel uitmaakt van de besluitvorming in de Tweede Kamer er voldoende toe bijdraagt dat in die kamer doorgaans niet overhaast en ondoordacht

wordt besloten.

Ook het grote aantal partijen dat deel neemt aan die besluitvorming draagt daaraan bij.

Bovendien zijn ook in een éénkamerstelsel verdere garanties in te bouwen voor weloverwogen besluiten, zoals een verplichte of facultatieve tweede en eventueel derde lezing. Dat wil zeggen, revisie door de kamer zelf in de gevallen dat daar behoefte aan bestaat. Als voorbeeld moge dienen de besluitvormingsprocedure in het Deense Folketing.

Tenslotte zij nog gewezen op het huidige proces van wetgeving, waarbij aan de indiening bij de Tweede Kamer het nodige vooraf gaat. Voorheen nam die kamer pas na formele indiening doorgaans voor het eerst kennis van een ontwerp. Thans begint het proces van wetgeving vaak met een kamerdiscussie over een nota inzake de wenselijkheid van een bepaalde wettelijke regeling. Die discussie wordt gevolgd door een voorontwerp dat naar allerlei adviesinstanties wordt gezonden. Op basis van die adviezen komt dan het uiteindelijke wetsontwerp tot stand dat bij de kamer met het advies van de Raad van State wordt ingediend. In andere gevallen is sprake van voorontwerpen van (staats)commissies. De Tweede Kamer is daardoor in zekere zin zelf een revisieinstantie geworden.

3. De Eerste Kamer heeft tot taak de besluiten van de Tweede Kamer te toetsen aan de rechtsovertuiging van het volk.

Dit argument is het eerst geformuleerd door de Leidse hoogleraar H. Krabbe, en daarna door anderen overgenomen. Voorzover het argument voortvloeit uit zorg voor een zuivere democratische besluitvorming is het een sympathiek argument. Het roept echter wel vragen op.

Het argument komt erop neer dat de Eerste Kamer de functie heeft een correctie te zijn op het vertegenwoordigende stelsel. De vragen die hierbij rijzen zijn:

Is de Eerste Kamer speciaal hiertoe gelegitimeerd?

Is het democratisch correct het oordeel over de overeenstemming van een parlamentsbesluit met de rechtsovertuiging van het electoraat in handen te geven van een indirect gekozen instantie?

Ook deze toetsing kan door de Tweede

Kamer zelf gepleegd worden, bijv. door een ontwerp aan meerdere lezingen te onderwerpen.

De hierboven kort beschreven moderne wetgevingsprocedure brengt met zich mee dat de openbare discussie over een ontwerp steeds meer plaats vindt voor de behandeling in de Tweede Kamer zodat deze zelf in staat moet worden geacht zich een beeld te vormen van de publieke opinie.

Er is nog een principiële contra-argument. Wil men daadwerkelijk een correctie op het vertegenwoordigende stelsel als zodanig en dus reële inhoud geven aan de bedoelde toetsing, dan is daarvoor een adequater middel voorhanden, nl. het correctieve referendum. Dit is geen nieuwe gedachte. Reeds in 1903 bepleitte Troelstra de afschaffing van de Eerste Kamer met gelijktijdige invoering van het referendum. Oud deed hetzelfde naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1922. Denemarken realiseerde die gedachte in 1953. De commissie Biesheuvel pleitte enige jaren geleden unaniem voor de invoering van een dergelijk correctief wetgevingsreferendum, echter met behoud van de eerste kamer. Daarin ligt het halfslachtige van het commissievoorstel.

4. De Eerste Kamer biedt door zijn indirecte samenstelling en beperkte bevoegdheden de mogelijkheid deskundigen op allerlei terrein bij het parlementaire bedrijf te betrekken, die daarvan geen volledige dagtaak willen maken. Dit is hedentendage het meest valabele argument voor het behoud van de Eerste Kamer, zoals die in Nederland bestaat. Geheel bevredigend is echter die geboden mogelijkheid niet; het is een beetje zonde, al die maatschappelijke deskundigen in een zg. revisiekamer zonder recht van amendement, d.w.z. zonder mogelijkheid om al die deskundigheid in te brengen in het grote politieke debat.

Men heeft dan ook wel eens voorgesteld de bevoegdheden van deze kamer-vandeskundigen uit te breiden. Echter, uitbreiding van bevoegdheden zou verzwa- ring van de taak met zich meebrengen, met als gevolg dat het kamerlidmaatschap als nevenfunctie niet meer doenlijk zou zijn en de Eerste Kamer, net als de Tweede, een kamer van politieke full-timers zou worden. Het doel zou zodoende gemist worden.

De vraag is of aan het redelijke verlangen maatschappelijke deskundigen als part-timers bij het parlementaire werk te betrekken niet beter inhoud kan worden gegeven binnen een éénkamerparlement, waarbij die deskundigheid beter benut zou kunnen worden. In het verleden zijn dienaangaande voorstellen gedaan (o.a. Commissie Burger, prof. G. van den Bergh); deze voorstellen verdienen nieuwe aandacht.

5. De jongste loot aan deze ogenschijnlijk zo vruchtbare stam is het argument geformuleerd door de heer Kaland, fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer. Volgens hem en de zijnen zou de Eerste Kamer de rol toekomen van tegenspeler van regering en regeringsmeerderheid in de Tweede Kamer. Door het toegenomen monisme, vooral veroorzaakt door vrij strikte regeerakkoorden waardoor verantwoordelijkheden van regering en Tweede Kamer gemengd en gedeeld worden, is de rol van Tweede Kamer als controleur van de regering drastisch verkleind. Gelukkig dat er een Eerste Kamer is die deze rol kan overnemen en zodoende de democratie kan bewaken.

Welnu, opnieuw is daartegen in te brengen dat de Eerste Kamer onvoldoende democratisch gelegitimeerd is om deze functie te vervullen. Bovendien bestaat deze kamer ook uit partijpolitici, al zijn het dan part-timers. Zich ronduit opstellen tegenover de eigen partijleden in de Tweede Kamer, de direct gekozen volksvertegenwoordiging, zal een zeldzaam verschijnsel zijn. Notoire dwarsliggers zullen door de betreffende partij een volgende keer niet worden gekandideerd. Die enkele keer dat zoiets gebeurt - zoals laatstelijk bij de kwestie van de verhoging van de huren en het huurwaardeforfait - schrikken de betrokkenen toch terug voor het machtswoord van de door de eigen partij in de Tweede Kamer ondersteunde regering.

Zou de Eerste Kamer echter voet bij stuk houden en er een gewoonte van maken daadwerkelijk oppositie te plegen tegen regering en Tweede Kamer-meerderheid tezamen, dan zouden haar dagen zijn geteld. De democratisch gelegitimeerde machthebbers zullen een dergelijke obstructie niet lang tolereren.

Het is met de Eerste Kamer als met de blindedarm. Men neemt aan dat hij een

zekere functie vervult. Zolang hij zich koest houdt en niet tot last is kan hij blijven zitten. Zodra hij zich nadrukkelijk doet voelen gaat hij eraan, onherroepelijk.

Tenslotte nog enkele argumenten voor de introductie van een eenkamerstelsel.

a) **Dogmatische argumenten**

1. Het is rationeler, logischer, dat een volk wordt gerepresenteerd door een direct gekozen volksvertegenwoordiging. Een eenkamerparlement is bevredigender uit democratisch oogpunt. Het tweekamerstelsel biedt de mogelijkheid de ene representatie uit te spelen tegen de andere (wat oorspronkelijk ook de bedoeling was!). Elke vorm van controle op de direct gekozen kamer door een indirect gekozen kamer betekent wantrouwen jegens de democratie.
2. Het parlementaire stelsel werkt zuiverder en doorzichtiger in een eenkamerstelsel.

Thans is de regering formeel grondwettelijk verantwoordelijk verschuldigd aan beide kamers; voor wat betreft de bestuurlijke controle-instrumenten (vragen-, interpellatie- en enquête-recht) zijn beide kamers door de grondwet gelijkelijk bevoegd. Naar ongeschreven constitutioneel recht echter behoort de Eerste Kamer daarbij een wijze zelfbeperking te betrachten. Zij mag bijv. volgens velen geen kabinetscrisis veroorzaken in de situatie waarin het kabinet het vertrouwen geniet van de Tweede Kamer. Maar er is geen enkele garantie dat de kamer zich hieraan houdt. Te meer niet daar anderen beweren dat zij deze plicht niet heeft, maar dat zij in volle vrijheid naar eigen geweten dient te oordelen en te beslissen. Met name in de situatie waarin na nieuwe indirecte verkiezingen voor de Eerste Kamer deze een politieke samenstelling verkrijgt waarin de oppositionele minderheid in de Tweede Kamer in de Eerste Kamer een meerderheid be-

haalt, bestaat het gevaar dat deze meerderheid haar grondwettelijke bevoegdheden ten volle zal benutten. Wie zal die meerderheid tot wijze zelfbeperking dwingen? (zie de discussie in 1986 toen deze situatie dreigde te ontstaan).

Bij afschaffing van de Eerste Kamer zou ook een einde komen aan allerlei speculaties na een Eerste Kamerverkiezing welke van beide kamers een zuiverder politieke vertegenwoordiging vormt, de direct gekozen kamer twee jaar na de verkiezingen of de indirect doch vers gekozen kamer.

Tenslotte, de gehele idee van indirecte verkiezingen is ondoorzichtig en onbevredigend. Het blijkt ook telkens weer dat de Eerste Kamer bij de Nederlandse bevolking niet leeft als haar vertegenwoordiging.

b. Praktische argumenten

1. Het tweekamerstelsel is onnodig tijdrovend, vooral voor de regering en haar ambtenaren. Alles moet dubbel, ook als er geen enkele revisienoodzaak of -behoefte bestaat. Zoals gezegd, waar deze wel bestaat kan die revisie ook - en wellicht beter - plaats vinden binnen één en dezelfde direct democratisch gelegitimeerde parlementaire instantie zoals o.m. het Deense voorbeeld laat zien.
2. Het tweekamerstelsel is onnodig kostbaar. Een aparte kamer eist ook een eigen bureau e.d. Indien zo'n kamer niet substantieel bijdraagt aan het functioneren van de parlementaire democratie, en in bepaalde opzichten zelfs een negatief effect daarop heeft, dan zijn de kosten beter aan te wenden voor een verbetering van de outillage van een eenkamerparlement. Kortom, het eenkamerstelsel is rationeler, praktischer en nog goedkoper ook.

mr. L.T.A. Rutgers is docent staatsrecht aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

D66 EN DE COMMISSIE DEETMAN

Gerrit Jan Wolffensperger

De probleemstelling.

Hoe groot zijn de gebreken in het Nederlandse politieke en bestuurlijke vlak? Het antwoord op die vraag kan alleen maar zijn: dat hangt ervan af hoe je het bekijkt.

Wie het Nederlandse reilen zeilen vergelijkt met de situatie in de ons omringende landen krijgt allicht de indruk, dat het allemaal nogal meevalt. En wie al krantelezend met de neus op de gigantische problemen van democratie en legitimatie van bestuur wordt gedrukt in landen die verder van ons bed liggen, wordt zelfs bevangen door enige genoegzaamheid: we doen het hier met zijn allen toch nog niet zo slecht. Wie in de recentelijk veelvuldig aangehaalde statistieken leest, dat 73% van de Nederlanders tevreden is over het functioneren van de democratie kan zich, als hij wat cynisch is ingesteld, hoogstens afvragen of die tevredenheid niet eerder wordt gevoed door ons hoge welvaartspeil dan door instemming met in dat democratisch functioneren.

Een ding kunnen we dus gevoegelijk vaststellen: als wij praten over de noodzaak van politieke en bestuurlijke vernieuwing, dan is dat niet omdat zich voor de poorten van het Binnenhof een woedende volksmenigte heeft verzameld die uitschreeuwt: wij pikken het niet langer. Integendeel. Het probleem van de Nederlandse democratie schuilt juist in de opvallende stilte rond het Binnenhof, in het gevaar dat er straks helemaal niemand meer komt stemmen.

De Nederlandse burger verliest in toenemende mate zijn belangstelling voor en zijn betrokkenheid bij politiek en bestuur.

Als het opkomstpercentage bij verkiezingen voortdurend daalt, met voor de laatste Provinciale Statenverkiezingen een historisch dieptepunt van 52%, dan is dat een teken aan de wand. Als daarbij het grootste deel van de wél opgekomen kiezers zich laat leiden door een oordeel over de landelijke politiek, is het paradoxale gevolg dat soms de provincie zich niets van de uitslag aantrekt, terwijl de landelijke coalitie in de problemen raakt.

Slechts 4% van de kiezers is op dit moment lid van een politieke partij, terwijl die partijen in ons parlementaire systeem de machtscentra bij uitstek zijn geworden.

Als op dit punt een advocaat van de duivel zou tegenwerpen: is dat nu eigenlijk een probleem, dan antwoord ik hem: ja, dat is een probleem, want de geringe betrokkenheid bij politieke besluitvorming zal er toe leiden dat de legitimatie daarvan wordt aangetast.

De eerder gesignaleerde statistische tevredenheid van de Nederlanders mag ons al evenmin de ogen doen sluiten voor de toenemende - en helaas vaak terecht - kritiek op het functioneren van de overheid.

In de afgelopen jaren zijn door enquêtes, parlementaire onderzoeken, door de Ombudsman, de Rekenkamer en wat dies meer zij, in toenemende mate beleidsfouten en zelfs onrechtmatigheden in het bestuurlijk handelen aan de kaak gesteld.

Ook de wetgever staat in toenemende mate bloot aan kritiek. Ik volsta met één exemplarisch voorbeeld: de Harmonisatiewet, die de meestal zo bedachtzame Hoge Raad er toe bracht om in zijn arrest te oordelen: het deugt van geen kant, want de wet is in strijd met het fundamentele rechtsbeginsel van rechtszekerheid, maar we missen de bevoegdheid er iets aan te doen. De parafrase is van mij, maar voor de strekking sta ik in.

Overheidshandelen dat de toets der kritiek niet kan doorstaan levert niet alleen een probleem voor de overheid zelf. Zulk handelen tast het vertrouwen in de overheid aan, en daarmee haar legitimatie.

Het rapport van de Commissie Vraagpunten.

Tot zover de opsomming van een aantal knelpunten in het politieke en bestuurlijke bestel van ons land. Knelpunten die grosso modo zijn terug te voeren tot een tweetal probleemvelden: enerzijds de relatie tussen kiezer en gekozene, en anderzijds het functioneren van de overheid als bestuur en als wetgever. Met als verbindend thema: de legitimatie van politiek en overheid.

Het rapport van de Commissie Vraagpunten, naar haar voorzitter Deetman genoemd, is voortgekomen uit een door Hans van Mierlo ingediende motie bij het debat over de regeringsverklaring in 1989.

Inhoudelijk lijkt het rapport enigszins op het resul-

taat van een langdurige brainstormsessie: het mondt uit in een groot aantal suggesties en vraagpunten, gegroepeerd over vijf hoofdstukken: de overheid, kiezer-gekozene, wetgeving, werkwijze van de Tweede Kamer en Europese ontwikkelingen. Sommige van die suggesties lenen zich voor vrijwel onmiddellijke invoering, sommige vraagpunten vragen uitgebreide verdere bestudering zonder dat op dit moment al een communis opinio over de oplosrichting zichtbaar is.

Het is onmogelijk om in het kader van deze bijdrage in te gaan op alle suggesties en vraagpunten. Ik beperk mij daarom in het navolgende tot een tweetal onderwerpen: de visie van D66 op de geschetste problemen en onze gedachten over de relatie tussen kiezer en gekozone.

De benadering van D66

D66 heeft sinds het begin van haar bestaan gepleit voor politieke en staatsrechtelijke vernieuwing. Dat is geen gemakkelijke boodschap - wij hebben het gemerkt - die bovendien het risico in zich draagt versmald te worden tot steekwoorden als gekozen burgemeester en districtenstelsel. Zulke steekwoorden zijn echter een onaanvaardbare simplificatie van de analyse en het gedachtengoed van D66. Laat ik daarom voorop stellen vanuit welke visie wij de voorstellen van de Commissie Vraagpunten tegemoet zijn getreden.

De staatsrechtelijke structuren waarmee wij in Nederland besturen zijn grotendeels vastgelegd in de vorige eeuw, met voor het laatst een ingrijpende wijziging in 1917 (algemeen kiesrecht). De samenleving die wij met die structuren pogen te besturen is echter voortdurend aan veranderingen onderhevig, en die veranderingen zijn na de Tweede Wereldoorlog in een stroomversnelling geraakt.

De Nederlandse burger heeft een emancipatieproces doorgemaakt dat hem beter opgeleid, zelfbewuster, kritischer, kortom: mondiger heeft gemaakt. De opkomst van de informatiemaatschappij heeft aan die burger kennis verschaft om aan die mondigheid ook inhoud te geven. Maar wat we hebben nagelaten is om de politieke structuren zodanig méé te veranderen, dat hij daarin zijn toegenomen mondigheid tot uiting kan brengen. We hebben verzuimd om de geëmanciperde kiezer ook meer invloed te geven.

In plaats van te kiezen voor iemand die hem in de politiek vertegenwoordigt en die daarop aanspreekbaar is geeft hij met zijn stem een blanco volmacht aan een machtscentrum, een politieke partij. Achter de rug van de lijsttrekker sluipt een anonieme fractie de kamer binnen.

In plaats van invloed te hebben op wie de macht zal uitoefenen en hoe het beleid zal zijn, moet hij maar

afwachten wat de uitkomst zal zijn van het onzichtbare en oncontroleerbare proces van coalitievorming en regeerakkoord. Is het dan een wonder dat die burger zijn betrokkenheid bij de politiek verliest? Dat hij zijn mondigheid in andere richtingen stuurt? Dat hij zich niet tot de politiek maar tot de media wendt als hij zijn mening kwijt wil? Dat hij zijn toevlucht zoekt tot buitenparlementaire actie als hij invloed wil hebben? Dat hij zich niet tot de politiek wendt maar tot de rechter als hij het ergens niet mee eens is? Met als gevolg dat wij ons het hoofd breken over de overbelasting van de Rechterlijke Macht en juridisering van de samenleving?

Richtinggevende uitgangspunten.

De visie van D66 laat zich als volgt samenvatten. Waar het ons wezenlijk om gaat is, dat onze samenleving nog steeds gevangen zit in politieke en bestuurlijke structuren uit het verleden, terwijl die samenleving zelf ingrijpend is veranderd.

Dat levert fricties op en die fricties zullen steeds groter worden. Wij mogen groeiende onverschilligheid voor de politiek en afnemende kwaliteit van de overheid niet beschouwen als schoonheidsfouten, waarmee je in het door ons nu eenmaal gekozen systeem maar moet leren leven. Wij zullen moeten onderkennen dat het sluipende processen zijn, die toenemen in ernst en kwaadaardigheid, die de legitimatie van overheid en democratie zullen ondermijnen. Tenzij wij bereid zijn om het functioneren van die overheid en van die democratie wezenlijk ter discussie te stellen en het te modelleren naar de eisen die de huidige samenleving stelt.

D66 meent, dat een proces van politieke en staatsrechtelijke vernieuwing gebaseerd zal moeten zijn op vier richtinggevende uitgangspunten.

1. Het is van essentieel belang dat wij de betrokkenheid van de burger bij het politieke besluitvormingsproces vergroten. Doen wij dat niet, dan verliest dat proces zijn legitimatie. Dat lukt niet met behulp van nog meer ballonnen en petjes in de verkiezingscampagne. De enige weg daartoe is om de invloed van de kiezer te vergroten, om hem de invloed te geven die hij in een moderne, mondige samenleving behoort te hebben.

2. Even essentieel is, dat wij de kwaliteit van de overheid vergroten. Een overheid die haar prestaties niet kan waarmaken roept frustraties op, een overheid die teveel fouten maakt verliest haar geloofwaardigheid. Dat doet afbreuk aan het gezag van de overheid, en, zoals wij hebben moeten constateren, aan de bereidheid om zich aan de door die overheid gestelde regels te houden.

3. Macht en bevoegdheden moeten worden uitge-

oefend op de daartoe meest geëigende plaats. Men zou dat kunnen opvatten als de D66-vertaling van het subsidiariteitsbeginsel. Welke plaats het meest geëigend is zullen wij moeten plaatsen in het spanningsveld tussen enerzijds de wens om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen en anderzijds de constatering dat sommige belangen een afweging vereisen die slechts op nationaal, of zelfs Europees nivo kunnen worden gemaakt.

4. Voorwaarde is daarbij, dat geen macht mag worden uitgeoefend zonder democratische controle. Dat lijkt op het eerste gezicht een algemeen geaccepteerd staatsrechtelijk principe, maar de discussie over zaken als Europese besluitvorming, kabinetsformatie en functionele decentralisatie maakt het nodig om dat principe telkens weer te beklemtonen.

Kiezer-gekozenen

Centraal in de relatie tussen kiezer en gekozenen staan de kabinetsformatie en het kiesstelsel, tezamen de twee-eenheid die al decennia lang de spil vormt van discussies over staatsrechtelijke vernieuwing.

De Staatscommissie Cals/Donner formuleerde in haar eerste rapport, uit 1968, twee eisen waaraan het kiesstelsel in ons land aan zou moeten voldoen: "enerzijds zal het stelsel een zo zuiver mogelijk beeld dienen te geven van de meningen en gevoelens der kiezers. Anderzijds zal het een volksvertegenwoordiging moeten opleveren die krachtens gevormde meerderheid grondslag kan zijn voor de kabinetsformatie en die in staat is de uit het staatsbestel voortvloeiende taken goed te vervullen".

De kiezer moet zich vertegenwoordigd weten en hij moet invloed hebben op de machtsvorming. Het is onze overtuiging, dat beide eisen nog altijd onverkort aan onze staatsinrichting moeten worden gesteld en tegelijkertijd constateren wij dat ons systeem op beide punten faalt.

Het meest van al omdat de kiezer geen enkele invloed heeft op de machtsvorming of op het daaruit voortvloeiende beleid. Niet direkt, en zelfs niet indirekt via de door hem gekozen vertegenwoordigers. De kiezer kiest en vervolgens moet hij maar afwachten wat er gebeurt. Het proces van machtsvorming voltrekt zich achter gesloten deuren, onvoorspelbaar en oncontroleerbaar, tot er een kabinet en een regeerakkoord uit de komen. Misschien wel een heel ander kabinet dan de kiezer wenste toen hij zijn stem uitbracht.

D66 heeft sinds zijn oprichting gepleit voor een gekozen minister-president, als één van de wegen

om de invloed van de kiezer te vergroten. Gelet op de vraagstelling van de Commissie Deetman formuleer ik dat pleidooi nu anders: wij zijn van mening dat nader onderzoek moet worden gedaan naar mogelijkheden en modaliteiten van een systeem waarin niet alleen het parlement, maar ook de regering hun legitimatie ontlenen aan het oordeel van de kiezer.

Zo'n eigen legitimatie van de regering zou een positieve invloed hebben op vele knelpunten in ons staatsrechtelijke systeem.

Het zou de invloed van de kiezer vergroten en een aansporing zijn voor grotere betrokkenheid.

Het zou het proces van machtsvorming democratisch controleerbaar maken.

Het zou de regering een zelfstandigere positie geven ten opzichte van het parlement en met name ten opzichte van de fracties van de partijen, waaruit het kabinet is samengesteld.

Het parlement zal zich meer tegen tegenóver de regering kunnen opstellen. Het zal zich onbevangen kunnen concentreren op zijn controlerende taak. En zo kan nieuwe inhoud worden gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid, die nu door de innige gebondenheid tussen kamermeerderheid en kabinet een fictie dreigt te worden.

De tweede eis die de commissie Cals/Donner aan onze staatsinrichting stelt is dat de kiezer zich vertegenwoordigd moet weten.

Wat betekent dat eigenlijk, "zich vertegenwoordigd weten"? Betekent dat niet, dat je op zijn minst moet weten, wie nu eigenlijk degene is die jou vertegenwoordigt?

Betekent het niet dat je reëel moet kunnen kiezen voor een vertegenwoordiger, die het beste instaat is om jouw wensen en gevoelens het beste tot uitdrukking te brengen?

Dat je in staat moet zijn om die vertegenwoordiger zo nodig ter verantwoording te roepen?

Ook op die punten schiet onze staatsinrichting tekort. De kiezer kiest geen vertegenwoordiger, hij stemt op een politieke partij, met als enig persoonlijk element een lijsttrekker. De gekozenen ontlenen hun legitimatie niet aan de kiezer, maar aan hun plaats op een lijst. Een plaats die zij verworven hebben door het proces van machtsvorming binnen de zwarte doos van hun politieke partij.

Onze overtuiging is, dat versterking van de band tussen kiezer en gekozenen door een meer direkte vertegenwoordiging noodzakelijk is om de betrokkenheid van burgers bij de politiek te vergroten. Het zal bovendien de positie van het parlement versterken doordat de leden hun legitimatie direkter ontlenen aan de kiezer.

Wij menen dan ook dat nader onderzoek noodzake-

lijk is naar "ons districtenstelsel" en naar hetgeen door de Commissie de Duitse variant genoemd wordt (een variant die als het ware een mengvorm is tussen lijstenstelsel en districtenstelsel, waarbij de kiezer twee stemmen uitbrengt) noodzakelijk is.

Tot slot nog een opmerking over kabinetsformatie en kiesstelsel. Misschien is het kernprobleem van de bij ons gegroeide politieke cultuur wel dit, dat de band tussen parlement en regering veel hechter is dan de band tussen parlement en burger. Daardoor ontstaat bij die burger het beeld van een overheid die niet namens hem optreedt, maar die zich als een monolithisch blok van regering en parlement tezamen tegenover hem opstelt. Daardoor ontstaat het beeld van een parlement dat zozeer aan het kabinet is gecommiteerd, dat de controle op dat kabinet er onder lijdt. Dat beeld zullen wij moeten corrigeren door de gebondenheid te verleggen.

Minder gebondenheid tussen kabinet en parlement, meer tussen de kiezer en zijn vertegenwoordiger.

De analyse van knelpunten in politiek en bestuur is, mutatis mutandis, evenzeer van toepassing op de lokale en provinciale overheid, zij het dat dáár de belangstelling van de kiezer nog geringer is. Wij menen dat een democratische legitimatie van burgemeester en commissaris wenselijk is, omdat het de invloed van de kiezer zou vergroten, en omdat het de bestuurlijke verhoudingen helderder en controleerbaarder zou maken.

Daarbij komt dat Nederland internationaal gezien met zijn benoemde burgemeester en commissaris

in een anachronistisch isolement dreigt te geraken. De meeste Europese landen plegen zulke functionarissen immers te verkiezen. Dat gaat problemen opleveren, zoals blijkt uit het feit dat de Commissie Regionaal Beleid en Ruimtelijke Ordening van het Europese parlement de commissaris der Koningin uitdrukkelijk uitsluit als vertegenwoordiger van de provincie, omdat hij niet gekozen is.

In die nadere bestudering zal de verkiezing of benoeming van de burgemeester overigens niet los mogen worden gezien van andere ontwikkelingen en tendensen in het gemeentelijke bestel. Aandacht zal moeten worden gegeven aan de feitelijke ontwikkeling in een meer dualistische richting, vooral in de grote steden. Ook zou aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid om wethouders te benoemen die geen lid zijn van de gemeenteraad. Wanneer voor de bestuurlijke capaciteit zou kunnen worden geput uit een groter arsenaal dan alleen de gemeenteraad, dan zou dat de kwaliteit van het bestuur wel eens ten goede kunnen komen.

Misschien is het kernprobleem van de bij ons gegroeide cultuur wel dit, dat de band tussen parlement en regering veel hechter is dan de band tussen parlement en burger. Daardoor ontstaat bij de burger het beeld van een overheid die niet namens hem optreedt, maar die zich tegenover hem opstelt als een monolithisch blok van regering en parlement tezamen.

Gerrit Jan Wolffensperger is lid van de Tweede Kamerfractie van D66.

AAS Beleggingen

Beleggen mag, beleggen is weer in en verantwoord. Op verschillende manieren. In aandelen, obligaties, futures, opties, deposito's, funds, valuta en op de goederentermijnmarkt.

**Beleggen kan; met een hoog en met een laag risico
met een hoog en met een laag rendement!**

AAS Beleggingen kiest voor u het optimum!

Mede dankzij onze fiscale ervaring zijn wij ook in staat uw eventuele hoge fiscale score niet pijnlijk te verhogen, maar eerder de rendementen in eigen buidel te laten floreren.

AAS Beleggingen efficiënt en veelzijdig!

Met een drietal uitgelezen methoden helpen wij u uw vermogen te laten stijgen, zowel op de korte als op de lange termijn. Onze drie spitsen:

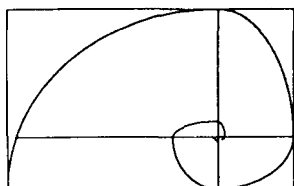
- 1. Technische Analyse via de nieuwste materialen en met up-to-date kennis**
- 2. Verre Oosten participatie door contact van persoon tot persoon afgestemd op de behoeften van de klant**
- 3. Rave Rage Investment Str. Het verschaffen van kredieten aan ondernemingen die handelen in kort cyclische produkten. Geheel via het dynamische marketing concept**

AAS Beleggingen volgens klanten superieur!

Als extra service bieden wij u persoonlijke portefeuille-structurering op basis van een door ons ontwikkelde matrix. Basis van deze matrix zijn de uiterst betrouwbare econometrische vergelijkingen. Een belevenis die beslist extra rendement oplevert.

AAS Beleggingen

**kan ook voor u veel betekenen.
Belt u eens voor een vrijblijvende afspraak. Wij zijn u graag van dienst.**



AAS BELEGGINGEN

Postweg 131 6523 KW Nijmegen Tel. 080 - 22 60 43

Milton Friedman

Bas Bakker

Friedman werd geboren in 1912 in Brooklyn, New York als zoon van arme joodse immigranten. Zijn masters behaalde Friedman aan de University of Chicago. Op zijn vierentwintigste promoveerde hij tot doctor aan Columbia University. Van 1948 tot zijn pensioen in 1979 was Friedman verbonden aan de University of Chicago. In 1976 kreeg hij de Nobelprijs voor de economie.

Friedman is vooral bekend geworden als wegbereider van het "monetarisme", de economische theorie die inflatie wijt aan een te snelle groei van de geldhoeveelheid. Zijn ideeën hebben het monetair beleid in onder meer de Verenigde Staten en Duitsland diepgaand beïnvloed.

Behalve econoom was Friedman ook een liberaal filosoof, alhoewel propagandist misschien een beter woord is. In ieder geval heeft hij hieraan in de VS een indrukwekkende bekendheid overgehouden.

Friedman moet niets, maar dan ook niets hebben van overheidsbemoeienis. Hij ging dan ook dan ook al te keer tegen linkse lieden in een tijd dat dit nog niet in de mode was.

De reden dat Friedman niets van overheidsoptreden moet hebben is niet zozeer dat hij de nadelen hiervan groter vindt dan de voordelen, maar omdat volgens hem overheidsoptreden vrijwel nooit het gewenste doel bereikt.

In de discussie over het rechtvaardigen van overheidsingrijpen spelen twee begrippen een rol, namelijk efficiëntie en rechtvaardigheid. Meestal is de idee dat meer overheidsingrijpen leidt tot een "rechtvaardigere" inkomensverdeling, maar dat dit ten koste van de efficiëntie van het economisch gebeuren gaat. Er is dus sprake van een zekere trade-off, en naarmate men zich linkser in het economisch spectrum bevindt legt men meer de nadruk op de rechtvaardigheid, en naarmate men rechtser is meer op de efficiëntie.

Friedman's aanval op overheidsingrijpen richt zich niet zozeer op de vermeende inefficiënties die dit met zich mee zou brengen, maar op de vermeende rechtvaardigheid van dit optreden. Friedman laat zien dat mooie bedoelingen in de praktijk leiden tot volkomen andere gevolgen. Enkele voorbeelden.

Het sociale zekerheidsstelsel is ontworpen om de armen te helpen. Friedman laat zien dat het stelsel in Amerika zodanig werkt dat de er een inkomensoverheveling van de armen en de rijken naar de midden-groepen plaatsvindt. Van de rijken naar de middengroepen is te begrijpen, de andere overheveling vergt enige uitleg.

Kinderen uit arme gezinnen beginnen eerder te werken -en dus premies te betalen- en leven korter, waardoor ze minder lang van ouderdomspensioenen kunnen genieten. Om Friedman te citeren "Public expenditures are made for the primary benefit of the middle class, and are financed with taxes which are borne in considerable part by the poor and the rich.[1]"

Inkomenshervelingen hebben niet gezorgd voor een rechtvaardigere inkomensverdeling. Groepen die er erg op vooruit gegaan zijn: "the bureaucrats, secure in their jobs, protected against inflation both when they work and when they retire; the trade unions that profess to represent the most downtrodden workers but in fact consist of the highest paid laborers in the land- the aristocrats of the labor movement and the new millionaires -people who have been the cleverest at finding ways around the laws, the rules, the regulations that have poured from parliament and the bureaucracy, who have found ways to avoid paying taxes on their income and to get their wealth overseas beyond the grasp of the tax collectors.

Een ander mooi voorbeeld is de National Health Service in Engeland. Ontworpen om een ieder gratis gezondszorg te leveren, zorgt dit ervoor dat alleen de rijken deze nog krijgen zonder lang op een wachtlijst te hoeven staan. Van 1965 to 1973 gebeurde het volgende: " In that eight-year period hospital staffs in total increased in number by 28 percent, administrative and clerical help by 51 percent. But output, as measured by the average number of hospital beds occupied daily, actually went down by 11 percent. And not because of any lack of patients to occupy. At all times there was a waiting list for hospital beds of around 600.000 beds." [2]

Volgens Friedman leidt vrijwel elke overheidsmaatregel tot een bureaucratie die een volkomen autonoom leven gaat leiden, en die geheel eigen belangen gaat nastreven. Dit alles wel steeds onder de noemer van het "algemeen belang". Het uiteindelijke gevolg is wel minder vrijheid en meer willekeur, maar niet meer gelijkheid of welk gewenst gevolg dan ook.

Friedman stelt dat er geen keuze bestaat tussen gelijkheid en vrijheid. Een maatschappij die gelijkheid vooropstelt krijgt noch vrijheid nog gelijk-

heid. In plaats daarvan ontstaat een bureaucratie vol met mensen die heel andere belangen hebben. Een maatschappij die vrijheid voorop stelt, krijgt - als bijproduct-grotere gelijkheid. Dit omdat door de grotere vrijheid iedereen de kans krijgt mooie posities te bereiken.

Dat die bureaucratieën andere doeleinden nastreven komt niet doordat zij volzitten met "bad guys" (die verwijderd kunnen worden), maar is een inherent gevolg van het systeem zelf.

Passen we de argumentatie van Friedman op Oost-Europa toe, dan komen we tot de stelling dat de ontsporing van het communisme niets te maken heeft met de toevallige machthebbers [3], maar een inherent gevolg is van het systeem. Het aantal instemmers met deze stelling zal door de recente staatsgreep in de USSR zeker niet kleiner zijn geworden.

Friedman's betoog doet erg aan dat van Hayek denken, maar omdat zijn argumentatie minder theoretisch is en meer op de praktijk gericht is, is zij veel moeilijker te weerleggen.

Bas Bakker is lid van de Denktank. van de JOVD

[1] Milton Friedman and Rose D. Friedman, Free to choose, Avon Books, New York 1981

[2] Friedman, op. cit. blz. 105

[3] Kritiek op leiders in communistische landen wordt pas gegeven onder het regime van zijn opvolger. Over het algemeen is deze kritiek vrij vernietigend.

Ja, ik neem een abonnement op het politieke kaderblad LEF

Naam: _____

Adres: _____

Postcode: _____ Plaats: _____

Telefoonnummer: _____

Handtekening: _____

Een abonnement kost fl. 22,50 per jaar.

Deze bon opsturen aan:

LEF abonnementen
Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

oef

NR. 31 EXPLORING

***jaargang 9
december 1991***

redactie en administratie

Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam
Telefoon 020-6242000
Fax 020-6264357

hoofdredacteur

Frank van Dalen

eindredactie

Stan Stevens

eindcorrectie

Remco Kuipéri

redactie

Marcel van Roy

Eric Anton Scholten

Cedric Stalpers

verwerving

Frank van Geel

drukwerk

Drukkerij J. Sikkema

Warffum

vormgeving

Van Dalen DTP

Schaijk

Liberté, Egalité & Fraternité is het onafhankelijke politieke kaderblad van de Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD).

Het verschijnt vier maal per jaar.

Alle artikelen worden op persoonlijke titel geschreven.

Niets uit deze uitgave mag, op welke wijze dan ook, worden overgenomen zonder schriftelijke toestemming van de auteurs én redactie.

Een jaar-abonnement kost fl. 22,50 per jaar. Indien lopende het jaar een abonnement genomen wordt, worden facultatief de reeds verschenen nummers van het lopende jaar nagezonden.

Prijs los exemplaar: fl. 7,50

Losse exemplaren zijn te bestellen door overmaking van het verschuldigde bedrag op (giro)rek. 5467271 t.n.v. JOVD te Amsterdam onder vermelding van de gewenste nummers.

ISSN 0925-9236

INHOUD

9^e jaargang • nr. 31 • 4^e kwartaal 1991

EXPLORING

« 4 »

Exploratie en exploitatie
het probleem van de einidgde voorraden grond-
stoffen of stelt het milieu zijn grenzen?

Willem-Jan Goossen

« 7 »

Exploring;
onderzoekt van alles maar behoudt vooral
het goede

Kees Diepeveen

« 9 »

Onbekende ruimten,
een liberale visie

Jan-Dirk Blaauw

« 11 »

Het technologiebeleid van de
Nederlandse overheid

Hugo van Bergen

« 14 »

Kanttekeningen bij het
Nederlandse technologiebeleid

ir. F.E. Mathijssen Gerst

« 21 »

John Stuart Mill
van utilitarist tot 'On Liberty'

Jeroen den Hartog

Redactioneel

Zolang de mens op de aarde loopt, is hij bezig geweest met onderzoek en ontwikkeling. Bij voortdurend werden en worden grenzen verlegd op het gebied van niet alleen menselijke prestaties in bijvoorbeeld de sport, maar ook waar het gaat om technologische en economische ontwikkelingen.

Ontwikkelingen op technologisch en economisch vlak worden ondermeer gerealiseerd door de exploratie en exploitatie van wat de aarde ons aan bijvoorbeeld grondstoffen te bieden heeft. De natuurlijke voorraden zijn echter niet onuitputtelijk. Willem Jan Goossen, campagnemedewerker van Greenpeace, gaat in op de problematiek die samenhangt met de exploratie en exploitatie van grondstoffen. Niet alleen geeft hij, kijkend naar het verleden, een historische beschouwing, ook huidige milieueffecten die momenteel de milieubalans negatief doen uitslaan krijgen gekoppeld aan potentiële oplossingen zijn aandacht.

Kees Diepeveen, medewerker van Groen Links, legt de fragiele grens bloot die bestaat tussen aan de ene kant milieueffecten en aan de andere kant de maatschappelijke baten op milieu- en andere gebieden.

De poolgebieden, de ruimte en de oceanen zijn bij uitstek gebieden waar voor onderzoekers veel interessant werk is te verzetten. De VVD, bij monde van J.D. Blaauw, hoewel tevreden over het afgesloten moratorium, blijft bezorgd over de poolgebieden. Afval, schroot maar ook nucleair geladen satellieten in de ruimte kunnen in de toekomst probelemen opleveren. Of een verlenging van het moratorium om nucleair afval in de zee te dumpen volgend jaar verlengd moet worden staat voor de VVD nog niet vast.

Zowel Hugo van Bergen (economische zaken) als ir. F.E. Mathijsen Gerst, voorzitter van de Raad van Bestuur van het TNO, gaan in op het technologiebeleid van de Nederlandse overheid. Niet alleen wordt één en ander in historisch perspectief geplaatst, ook menig kritische kanttekening heeft een plaats in de discussie ingenomen.

Zoals te doen gebruikelijk bevat LEF ook deze keer weer een artikel over een liberaal filosoof. "On Liberty" van John Stuart Mill vormt de kapstok voor de beschouwing van een veelzijdig en intrigerend persoon.

Hoewel dit LEF-exemplaar niet het dikste nummer is dat ooit verschenen is, is er al met al voldoende interessant leesmateriaal verzameld.

Frank van Dalen
Hoofdredacteur

EXPLORATIE EN EXPLOITATIE

Het probleem van de eindige voorraden grondstoffen of stelt het milieu zijn grenzen?

Willem-Jan Goossen

Het grootschalig gebruik van grondstoffen is een essentieel onderdeel van ons huidige, westerse, economische bestel. De afgelopen decennia hebben dan ook een sterke groei in het gebruik van grondstoffen te zien gegeven. Er zit ook schaduwzijde aan dit excessieve gebruik:

- * een aantal grondstoffen wordt schaars,
- * de milieuvervuiling/uitstoot van broeikasgassen heeft zulke ernstige milieuproblemen veroorzaakt, dat drastische beperking van het gebruik van grondstoffen geboden is.

We zullen om te beginnen dieper ingaan op de begrippen exploratie en exploitatie.

Voor een meer precieze omschrijving levert De Dikke van Dale uitkomst:

Exploreren: (een gebied) doorzoeken (m.n. naar bodemschatten)

en voor:

Exploiteren: (een gebied of arbeidskrachten) gebruiken om er voordeel uit te trekken, winstgevend te maken.

Exploratie en exploitatie van bodemschatten hebben in de loop van de geschiedenis een belangrijke rol gespeeld. Metalen, fossiele brandstoffen en radioactieve stoffen zijn nog altijd belangrijk. In de oudheid vormde de gebrekkige techniek bij het winnen van metalen nog de beperkende factor. Zo is in de namen van de verschillende periodes van onze prehistorische geschiedenis, zoals het bronzen en ijzeren tijdperk, terug te vinden wanneer een nieuwe winningstechniek voor een metaal ontwikkeld was.

Tijdens de industriële revolutie werden de winningstechnieken al snel efficiënter. In de 20ste eeuw zien we een sterke stijging in het volume gewonnen mineralen, zoals ertsen en aardolie.

Hoewel aardolie in de Romeinse tijd al bekend was, werd pas in 1859 in Pennsylvania, Verenigde Staten, de eerste oliebron aangeboord, juist op het moment dat het steeds moeilijker werd om lampolie te verkrijgen (afkomstig van de afnemende

populatie walvissen). Sindsdien hebben de exploratie en exploitatie van olie- en gasvelden een hoge vlucht genomen. Na de Verenigde Staten en het Midden-Oosten, kwam de Noordzee eind jaren '60, begin jaren '70 sterk in de belangstelling te staan. Met 135 gasvelden, 20 olievelden en zo'n 150 produktieplatforms behoort de Noordzee tot een van de drukste offshore-gebieden ter wereld. De oliemaatschappijen hebben hun ogen ondertussen alweer op nieuwe horizonten gericht. Momenteel staan het verre oosten, Rusland, Alaska en Zuid-Amerika sterk in de belangstelling.

Mangaanknollen

Naast fossiele brandstoffen worden metaalertsen nog altijd op grote schaal gewonnen. De exploitatie van een bijzondere vorm van metaalerts, de mangaanknollen, heeft ons gewezen op de juridisch problemen die exploratie en exploitatie met zich mee kunnen brengen.

Mangaanknollen liggen verspreid op de bodem van vrijwel elke diepzee. Deze vreemde 'aardappels' bestaan voor zo'n 15 tot 35 procent uit mangaan, de rest is voornamelijk nikkel, koper en kobalt. Door deze hoge metaalconcentraties bestaat er al sinds de jaren '50 grote belangstelling voor mangaanknollen. Het probleem was echter wie de eigenaar zou moeten zijn van de in mangaanknollen verborgen schatten. Dat wil zeggen: van wie is het deel van de zeebodem dat buiten de grenzen van de

nationale rechtsmacht valt? De mangaanknollenkwestie heeft ook een rol gespeeld in de jarenlange discussie over het internationaal zeerecht. In 1982 is eindelijk het zeerechtverdrag van de Verenigde Naties getekend, waarin als leidend principe gesteld werd dat de rijkdommen van de zeebodem beschouwd moesten worden als het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid.

Met name de westerse landen, met de Verenigde Staten voorop, konden zich niet echt in deze oplossing vinden. In 1984 werd door acht westerse landen, waaronder Nederland, een 'voorlopige overeenstemming' getekend over de winning van bodemschatten, die een oplossing zou moeten bieden voor het probleem van overlappende claims. De complexiteit van deze juridische materie zal ook in de toekomst nog de nodige vragen opwerpen, maar ondertussen is met het zakken van de prijzen voor mangaan en andere metalen de interesse voor het winnen van mangaanknollen in ieder geval tijdelijk van de baan.

Antarctica

Een ander internationaal probleem dat met exploratie en exploitatie samenhangt, is de winning van mineralen op Antarctica. Met name de exploratie en exploitatie van olie en gas brengen enorme risico's voor het kwetsbare en ongerepte Antarctica-milieu met zich mee. Gelukkig is op 4 oktober van dit jaar in Madrid het protocol getekend dat het winnen van mineralen, waaronder olie en gas voor minstens 50 jaar verbied. Een kroon op het werk van Greenpeace dat zich jarenlang voor Antarctica heeft ingezet, onder meer door een krachtige lobby en de bouw van een basiskamp op Antarctica.

Signalen

De eerste signalen dat een ongebreidelde groei niet altijd door zou kunnen gaan, kwam aan het begin van de jaren '70. De Club van Rome publiceerde in 1972 het rapport 'Grenzen aan de groei'. De conclusie van het rapport was dat de wijze waarop de mensheid gebruik maakt van de beschikbare voorraden grondstoffen bij een toenemende bevolking zal leiden tot een uitputting van de voorraden mineralen die verdere ontwikkeling in de weg zou staan. Het rapport bracht een wereldwijde discussie op gang.

Sinds het midden van de jaren '70 zijn de enorme

milieuproblemen steeds duidelijker geworden. Het aantal dier- en plantesoorten dat jaarlijks uitsterft, is nog nooit zo groot geweest, het tropisch bos verdwijnt in hoog tempo, schoon drinkwater is in de westerse wereld een zeldzaam goed geworden, zure regen tast de vitaliteit van onze bossen aan, de meeste kustzeeën zijn zwaar vervuild, terwijl op andere plaatsen in de wereld erosie en woestijnvorming nog altijd toenemen.

Duurzame ontwikkeling

Vanuit de Verenigde Naties werd in 1983 het initiatief genomen voor een rapport over het verband tussen milieu en ontwikkeling. De commissie Brundtland presenteerde in 1987 haar eindrapport 'Our common future'.

De belangrijkste aanbeveling van de commissie betrof 'een tijdperk van groei gebaseerd op 'sustainable development'. Het Brundtland-rapport definieert duurzame ontwikkeling als ontwikkeling die op zodanige wijze in de behoefte van de huidige generatie voorziet, dat de mogelijkheden van de toekomstige generaties om keuzes te maken over hun leven, niet in gevaar worden gebracht. Centraal in het concept van duurzame ontwikkeling staat de besparing van grondstoffen en energie.

Broeikas

De late jaren '80 hebben grotendeels in het teken gestaan van het broeikasprobleem, dat veroorzaakt wordt door een te hoog gehalte aan gassen in de atmosfeer die warmte vasthouden. Het belangrijkste broeikasgas is koolstofdioxide (CO₂).

De meest vooraanstaande klimaatwetenschappers van de wereld, verenigd in het IPCC (International Panel on Climatic Change), voorspellen bij 'business as usual' een stijging van de gemiddelde temperatuur met 1°C in 2030, tot 3°C in 2100. Om verdere stijging van het CO₂-gehalte te voorkomen zal volgens het IPCC de uitstoot van CO₂ met meer dan 60 procent gereduceerd moet worden. Aangezien de westerse wereld, die een kwart van de wereldbevolking vormt, driekwart van alle energie gebruikt, zal ons deel van de wereld uiteindelijk naar een reductie van 80-90 procent van de CO₂-uitstoot toe moeten.

In tegenstelling tot wat veel mensen -onder meer naar aanleiding van het rapport 'Grenzen aan de

groei'- verwachten, geldt bij fossiele brandstoffen niet het probleem van de schaarste maar het probleem van het overschot.

Gedurende de afgelopen duizenden jaren was er ongeveer 580 miljard ton koolstof in de atmosfeer van de aarde aanwezig. Sinds de industriële revolutie is die hoeveelheid opgelopen tot zo'n 750 miljard ton. Toch hebben we nog altijd maar een zeer klein gedeelte verbrand van de totale voorraad fossiele brandstoffen, die op zo'n 10.000 miljard ton koolstof geschat wordt. Het is het beste deze voorraden ondergronds te houden.

Beschouwen we het broeikasprobleem en de vervuiling die optreedt bij het boren, winnen, en vervoeren van olie en gas dan is het duidelijk dat het

beter is verdere exploratie, met name in gevoelige gebieden, stop te zetten.

Ook op het gebied van de winning en verwerking van metalen zal nog veel moeten veranderen, totdat uiteindelijk een nul-lozing van de giftige zware metalen bereikt is.

Het is de hoogste tijd dat we ons geld en energie richten op schone technologie en het verder ontwikkelen van hernieuwbare energiebronnen, terwijl we tegelijkertijd tot drastisch energiebesparingsmaatregelen zullen moeten komen. Er valt op dit gebied nog heel wat te exploreren!

Willem-Jan Goossen is Noordzee campagnemedewerker van Greenpeace

EXPLORING;

Onderzoekt van alles maar behoudt vooral het goede

Kees Diepeveen

De mens verlegt voortdurend zijn mogelijkheden. Was in vroeger tijden nog "the sky the limit", tegenwoordig wordt regelmatig de dampkring doorboord op weg naar de ruimte. Niet alleen door de Amerikanen; er is ook een Europees ruimtevaartprogramma waar Nederland aan deelneemt. Voortdurend is de mens in (relatief) maagdelijke gebieden als de polen, oceanen en de ruimte op zoek naar nieuwe mogelijkheden. Mogelijkheden voor de winning van fossiele brandstoffen als olie en gas, van schaarse grondstoffen (mangaanknollen op de oceaانبodem), mogelijkheden voor militair-strategische beheersing (Starwars!), maar ook voor wetenschappelijk onderzoek met het oog op klimaatverandering, aantasting van de ozonlaag en andere milieuproblemen. Belangrijke drijfveer is daarnaast natuurlijk vaak pure nieuwsgierigheid, ook los van economisch of nader nut.

Het oprukken van de mens in maagdelijke gebieden gaat vrijwel altijd gepaard met (enige) negatieve effecten op natuur en milieu. Vaak gaat het om zeer kwetsbare gebieden waar elke voetstap al een verstoring kan betekenen van in honderden jaren opgebouwde ecosystemen. Denk bijvoorbeeld aan de uiterst kwetsbare flora in arctische gebieden. Toch hoeft dat niet zonder meer te betekenen dat we helemaal zouden moeten afzien van 'exploring' in de poolgebieden. Dat hangt vooral af van de aard van de activiteiten. Neem bijvoorbeeld de Nederlandse Noordpoolexpeditie van 1992. Tijdens deze expeditie zullen ijsmonsters worden genomen van isotopen, zware metalen en stikstof- en zwavelverbindingen. Ook zal de expeditie waarschijnlijk belangrijke gegevens opleveren ten bate van het internationaal klimaatonderzoek. Daarom zal de balans al gauw in het voordeel van zo'n expeditie uitslaan.

Het dilemma wordt wellicht al groter als men kijkt naar het internationaal ruimtevaartprogramma. Dezelfde ozonlaag die men in zulke programma's onderzoekt, wordt juist door de ruimtevaart zelf aangetast. Daarnaast levert de ruimtevaart een bijdrage aan een aantal andere milieuproblemen. Maar dus ook aan de oplossing van een aantal mondiale problemen op het gebied van milieu en de Derde Wereld. Te denken valt aan het "remote sensing"

onderzoek naar erosie en verwoestijning en oogsten weervoorspellingen die vooral voor de Derde Wereld vaak van levensbelang zijn (droogteperiodes!). Daarnaast kennen we ook (onderdelen van) ruimtevaartprogramma's die een minder duidelijke bijdrage leveren aan het menselijk welzijn. Om over ruimtevaart ten behoeve van militaire doeleinden nog maar te zwijgen.

Internationaal lijkt de consensus toe te nemen dat we uiterst voorzichtig moeten omspringen met de laatst overgebleven maagdelijke gebieden binnen én buiten onze dampkring. Juist vanuit het besef dat het leven op aarde niet kan buiten reservoirs aan ruimte, zuiver water en zuivere lucht. Zo is door negenendertig landen deze zomer in principe afgesproken de komende vijftig jaar geen mijnbouw en oliewinning te ondernemen in het Zuidpoolgebied. De komende tijd is het aan die landen, waaronder Nederland, dit verdrag van Madrid te ondertekenen. Daarnaast wordt een internationale commissie in het leven geroepen die zich bezighoudt met de gevolgen voor het milieu van alle wel toegestane activiteiten rond de Zuidpool.

Onderzoeks-activiteiten, en vooral exploitatie-activiteiten, zullen steeds beoordeeld moeten worden op hun milieu-effecten. Daarom is de instelling van een soortgelijke "milieu-effect-commissie" ook

voor andere maagdelijke gebieden nodig. Steeds zullen de negatieve milieu-effecten afgewogen moeten worden tegen maatschappelijke baten, op milieu en ander gebied. Valt de balans duidelijk negatief uit voor het milieu dan moet de activiteit achterwege blijven. Er mag wel van alles onderzocht worden, vooral als het gaat om de verbetering van het leven op aarde. maar dat mag niet ten koste gaan van waardevolle maagdelijke gebieden. Wat (nog) goed is moet behouden blijven!

Kees Diepeveen is medewerker van de Tweede Kamerfractie van Groen Links.

Onbekende ruimten? Een liberale visie.

J.D. Blaauw

De beslommeringen van alledag houden de mens dusdanig bezig dat problemen rond de poolgebieden, de oceanen of de ruimte niet al te vaak spontaan de aandacht krijgen. Toch komen deze zaken door de voortschrijdende technologische ontwikkelingen steeds dichterbij ons. De mens zal zich er ook fysiek steeds meer mee gaan bemoeien, of het nu is uit nieuwsgierigheid of vanwege economisch nut en noodzaak. Wegens de zeer grote verschillen in kosten die eraan verbonden zijn, zal echter de belangstelling voor exploratie van poolgebieden en oceanen groter zijn dan van de ruimte.

De poolgebieden

Er is een duidelijk onderscheid te maken tussen Noord- en Zuidpool, omdat de Zuidpool naast een watermassa ook een landmassa beslaat ter grootte van een continent, terwijl de Noordpool overwegend een watermassa is.

Wegens de ongereptheid van natuur en milieu en de aanwezigheid van unieke levensvormen is er voor de Zuidpool een vijftigjarig moratorium afgeroepen voor wat betreft de exploratie en ontginning van bodemschatten. De VVD ondersteunt dit moratorium van harte. Minder goed geregeld is de regulering van de visvangst in dit gebied. Alhoewel er sinds 1980 het Krill-verdrag bestaat, is juist de limitering van de belangrijkste schakel van de diverse antarctische voedselketens - krill - niet geregeld.

Nederland is zeer actief in het Zuidpoolgebied en heeft ook sinds november 1990 de consultatieve status met stemrecht bij het Zuidpool-verdrag gekregen.

De delfstoffenwinning in het gebied binnen de Noordpoolcirkel geeft aanleiding tot wat meer zorg. De internationale belangstelling voor de Canadese en Russische activiteiten is niet erg groot. Waar enerzijds Canada vertrouwenwekkend overkomt, wegens de zeer scherpe milieuwetgeving, zijn er anderzijds grote vraagtekens te zetten bij de Russische activiteiten wegens alle schokkende informatie over milieuvervuiling bij mijnbouw in de Sovjet-Unie, die sinds kort tot ons is gekomen. Voor Europa is dus nog werk aan de winkel.

De ruimte

Enige vervuiling van de ruimte door mensenhanden is natuurlijk al opgetreden. Immers, vele satellieten of restanten van satellieten draaien om de aarde of zijn op een oneindige reis gestuurd. Toch is er natuurlijk sprake van slechts een uiterst minime ingreep in de onmetelijkheid. Het nadeel van menselijke activiteiten in de ruimte is dat het zich overwegend concentreert in gebied, relatief dichtbij de aarde. Daar bevindt zich dan ook een concentratie van allerhande restanten van de ruimtevaartprogramma's. Deze vormen een potentieel gevaar voor toekomstige (bemande) ruimtevaartactiviteiten, omdat deeltjes ter grootte van een sinaasappel die met onnoemelijke snelheid rondvliegen bij een botsing zeer gevaarlijk kunnen zijn. Verdergaande vervuiling moet dus worden voorkomen. Extra problematisch natuurlijk de kernreactoren die sommige satellieten herbergen. Ongelukken hiermee, bij terugval op aarde, veroorzaken radiologische vervuiling.

Ondanks het feit dat ruimtevaart minder in de belangstelling is gekomen, is het niet onwaarschijnlijk dat dit in de volgende eeuw gaat veranderen.

Expansie van de mensheid buiten de aarde kan daarbij bijvoorbeeld leiden tot het bouwen van kunstmatige steden in de ruimte. Ook zou men een oplossing voor het opslaan van kernafval wel eens in de ruimte kunnen zoeken, uiteraard wel met waterdichte veiligheids garanties omgeven.

Internationaalrechtelijk zijn in ieder geval een aan-

tal zaken geregeld in het Outer Space Treaty van 1967. Ook de vele activiteiten op de maan hebben geleid tot een verdrag en wel het Moon Treaty van 1979. Belangrijkste element daarin is de verklaring dat de maanstoffen "common heritage of mankind" zijn.

De oceanen

Over de vervuiling van de oceanen bestaat reeds zeer veel literatuur. Dat komt natuurlijk vooral omdat visserij een voor vele landen uitermate belangrijke economische activiteit is en vis voor velen op aarde basisvoedsel. Uiteraard zou het te ver gaan om diep te graven in het woud van internationale conferenties, plechtige verklaringen, afspraken, regelgeving en wetgeving. Eén onderdeel heeft echter wat meer belang op dit moment en dat is het bestaande moratorium op het dumpen van kernafval in zee. De tienjarige periode loopt volgend jaar af. Voor een verlenging van dat moratorium is uitgebreide studie noodzakelijk. Kernafval op zichzelf is immers een groot maatschappelijk probleem. Indien er technieken zijn waarmee kernafval zonder schade voor de omgeving op de zeebodem zou kunnen worden opgeslagen, mag men dat niet op emotionele gronden afwijzen. Echter wanneer die zekere veiligheid niet kan worden gegeven, is verlenging van het moratorium waarschijnlijk een goede optie.

De ontginning van de oceaanbodem is een verhaal apart, al kun je ook daarbij spreken over een mogelijke versterking of zelfs vervuiling van de biosfeer. Naast de grote voorraden aan fossiele brandstoffen in de zeebodem, is er ook op de bodem van de oceanen een ware rijkdom aan mineralen. Tussen de drieduizend en de vijfduizend meter diepte bevinden zich de zogenaamde mangaanknollen. Ze zien eruit als verbrande zwarte aardappelen en bevatten ondermeer mangaan, nikkel, koper en kobalt. De hoeveelheden nikkel en kobalt in de mangaanknollen is respectievelijk 5 en 40 maal groter dan de aanwezige aardreserves. Voor wat betreft de hoeveelheid mangaan is die gelijk en de hoeveelheid koper is toch nog de helft van die reserves. Wij praten hierbij over mineralen die in economisch en strategisch opzicht van het grootste belang zijn voor de geïndustrialiseerde wereld, maar natuurlijk net zo goed voor de opkomende

industriën in de ontwikkelingslanden.

Het zeerechtverdrag van 1982 en de zogenaamde "Voorlopige overeenstemming inzake aangelegenheden betreffende de diepzeemijnbouw" van 1984 heeft zeer veel internationaalrechtelijk op papier gezet.

Nederland is bij de totstandkoming van deze verdragen zeer actief geweest. Als liberaal kun je ook niet anders dan je volledig opstellen achter de uitgangspunten. Die uitgangspunten zijn: dat de oceaanbodem en zijn rijkdommen tot het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid behoren, dat staten geen soevereine aanspraken mogen maken op de oceaanbodem of de zich daar bevindende rijkdommen en dat de exploratie en exploitatie van die rijkdommen ten goede moet komen aan de gehele mensheid, met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingslanden.

Namens de gehele mensheid wordt de Internationale Zeebodem Autoriteit aangewezen als internationale organisatie die de exploratie en exploitatie organiseert en controleert: de vergadering, de Raad, de Onderneming en het Secretariaat. De raad bestaat uit 36 leden en is het belangrijkste orgaan, hetgeen blijkt uit de aan hem toegekende bevoegdheden.

Het is duidelijk dat de nadere uitwerking van het voorgaande heel wat voeten in aarde heeft gehad. Uiteindelijk hebben dan ook niet alle landen voor de eindtekst gestemd en niet onbelangrijk is dat juist landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bij die niet-voorstemmers hoorden. Toch is hiermee al met al geen man overboord. Het hele systeem van exploratie en exploitatie moet opnieuw bekeken worden op een herzieningsconferentie. Deze zal vijftien jaar na het jaar waarin de commerciële produktie begint bijeengeroepen worden. Zoals het er thans naar uitziet zal die produktie niet voor het jaar 2010 beginnen. Er is dus nog erg veel tijd te gaan. Desondanks moet de aandacht niet verslappen; de minerale schatten van de zeebodem zullen op een of andere wijze ingezet moeten worden om duurzame economische ontwikkeling te waarborgen. Met een goede, zorgvuldige benadering hoeft dat niet ten koste te gaan van het milieu.

Jan-Dirk Blaauw is Tweede Kamerlid voor de VVD.

Het technologiebeleid van de Nederlandse overheid

Hugo van Bergen

's Lands technologiebeleid geeft aanleiding tot nogal wat kritische beschouwingen. Met name het besluit de Innovatiestimuleringsregeling af te schaffen deed veel critici in de pen klimmen. Dit artikel is bedoeld als toelichting op het nationale technologiebeleid. Voor een beter begrip.

Waarom technologiebeleid?

Eerst een definitie. Ik wil technologie definiëren als de toepassing van nieuwe technisch-wetenschappelijke kennis. Technologiebeleid is dan: het geheel van initiatieven dat ertoe bijdragen dat nieuwe technische en wetenschappelijke kennis wordt ontwikkeld, wordt verspreid en zo breed en snel mogelijk succesvol wordt toegepast in de economische activiteiten van een land.

Geen economische groei zonder technologische vernieuwing. Deze stelling zal anno 19-nu niet op veel weerstand stuiten. Technologiebeleid is een onmisbare aanvulling op het macro-economisch beleid. De overheid moet zorgen voor een goed klimaat, voor goede randvoorwaarden voor technologische vernieuwing. Onderzoek en ontwikkeling vinden plaats (en horen thuis) bij bedrijven en onderzoekinstellingen en op universiteiten.

Het technologiebeleid van de Nederlandse overheid in de laatste decennia is globaal in drie fasen te verdelen. Globaal, omdat het begin van een nieuwe fase niet per se het einde van een andere inluit. Wel ligt in iedere fase het accent duidelijk anders. Hieronder behandel ik in vogelvlucht het beleid per fase.

Beschrijving van het technologiebeleid

Lange tijd was het ontwikkelen van technische kennis (bij bedrijven en onderzoekinstellingen) de centrale doelstelling van het technologiebeleid. Dit kenmerkt de eerste fase. Instrumenten die wortelen in deze fase zijn de Technologische Ontwikkelingskredieten, de Innovatiegerichte Onderzoek-

programma's en de Innovatiestimuleringsregeling. Met de eerste regeling worden projecten gefinancierd die een groot risico in zich bergen en daarom voor banken niet aantrekkelijk zijn. Alleen als een project slaagt moet het krediet worden terugbetaald. De Innovatiegerichte Onderzoekprogramma's stimuleren technisch-wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten en in onderzoekinstellingen. Het onderzoek moet relevant zijn voor het bedrijfsleven. De Innovatiestimuleringsregeling maakte het mogelijk om (meer) onderzoekspersoneel aan te trekken. Van deze regeling profiteerden met name kleinere bedrijven. De beëindiging per 1 oktober 1991 heeft veel kritiek uitgelokt. De omvang van het door de minister van Economische Zaken te bezuinigen bedrag maakte afschaffing helaas onontkoombaar. Overigens was de regeling al tijdelijk van aard. Zij zou in ieder geval in 1994 ophouden te bestaan.

In de tweede fase (jaren tachtig) kwam de nadruk te liggen op de verspreiding en toepassing van technische kennis. Daarmee kregen ook onderwijs en scholing veel gewicht. Het besef drong door dat al veel kennis voorhanden was waarvan nauwelijks werd geprofiteerd. Zo weten we van milieutechnologie dat niet het gemis aan kennis het grootste probleem is, maar de zeer gebrekkige verspreiding van bestaande kennis. Voor informatietechnologie geldt dat van alles wat mogelijk is slechts 20% werkelijk wordt toegepast.

Het rapport 'Wissel tussen Kennis en Markt' van de commissie Dekker is van groot belang geweest voor de ontwikkeling van het beleid in deze fase. Belangrijke instrumenten zijn de Nationale Tech-

nologieprogramma's en de Innovatiecentra. Nationale technologieprogramma's zijn er voor biotechnologie, informatietechnologie, materiaaltechnologie en milieutechnologie. In deze programma's wordt veel aandacht besteed aan de verspreiding en toepassing van onderzoeksresultaten. Daarvoor worden onder meer demonstratieprojecten opgezet. De Innovatiecentra hebben tot taak technologische kennis toegankelijk te maken voor kleine bedrijven. Er zijn inmiddels achttien centra, verspreid over het hele land.

De betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken bij onderwijs en scholing is geconcentreerd rond een aantal thema's. Ik noem het verbeteren van de aansluiting van onderwijs bij de wensen van het bedrijfsleven, de nascholing van docenten op het gebied van nieuwe technologieën en de scholing van werknemers. Tenslotte wil ik hier ook de onderzoekscholen noemen. Onderzoekscholen zijn instituten waar men zich bezig houdt met 'toponderzoek' en het opleiden van 'toponderzoekers'. De komende tijd wordt een aantal van deze instituten opgericht. Door EZ wordt met name gewaakt over de bruikbaarheid van onderzoek (en onderzoekers) voor het bedrijfsleven.

Op dit moment staan we aan de wieg van de derde fase. Uitgangspunt is het besef dat geen technologische vooruitgang mogelijk is zonder draagvlak in de samenleving. Het zijn immers mensen die de produkten bedenken en maken. En het zijn ook mensen die de produkten kopen. Uit onderzoek blijkt dat Nederlanders niet warm lopen voor technologie. We steken nogal schril af bij de landen om ons heen. Een probleem dat daar niet los van staat is het dreigende tekort aan mensen met een technische of β -wetenschappelijke opleiding. Uit onderzoek blijkt dat dit tekort rond de eeuwwisseling hoog kan oplopen. Om het draagvlak voor technologie te vergroten is het project Technologie en Samenleving gestart. Zeven gebieden zijn uitverkoren voor activiteiten. Belangrijkste instrument is voorlichting. Het is zaak jongeren, zeker meisjes, heel vroeg in contact te brengen met techniek (techniek is leuk!). Met name meisjes, omdat het in ons land ook al niet best is gesteld met de belangstelling van meisjes en vrouwen voor techniek. De komende jaren wordt getimmerd aan een goede

infrastructuur voor publieksvoorlichting. Daarin worden de regionale activiteiten van organisaties voor publieksvoorlichting gekoppeld aan de nationale activiteiten van een publiekscentrum voor wetenschap en techniek. Overheid én bedrijfsleven moeten deze ontwikkeling steunen met geld en goede raad.

Concluderend

De overheid heeft per jaar f800 mln. te besteden aan technologiebeleid (0,2% van het Bruto Binnenlands Produkt). Dat is niet veel, zeker in vergelijking met de landen om ons heen. Zo heeft de Franse regering voor technologiestimulering jaarlijks ruim zes maal zo veel te verspijkeren (circa f20 miljard, 1,25 % van het BBP). Het is ook zeker niet voldoende voor effectieve financiële ondersteuning van bedrijven. De bedrijven geven zelf al zo'n f6 miljard per jaar uit aan R&D. Daarom moet de overheid zich concentreren op de infrastructuur. Op de verspreiding van technisch-wetenschappelijke kennis. Op onderwijs en scholing. En op de relatie tussen technologie en samenleving. Samen met het bedrijfsleven. Want ook voor bedrijven is hier een schone taak weggelegd! Geen productie zonder goed geschoolde werknemers. Geen afzet zonder geïnformeerde afnemers. Een mooi terrein voor 'public private partnerships'!

Hugo van Bergen werkt bij het ministerie van Economische Zaken.

- 1] 'Toepassing milieutechnologie; technische en maatschappelijke knelpunten', drs. J. Jantzen, publikatiereeks milieutechnologie nr. 1991/4, ministerie VROM
- 2] 'Information technology and economic prospects', Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1987
- 3] 'Wissel tussen Kennis en Markt', Tijdelijke Adviescommissie voor de Uitbouw van het Technologiebeleid, april 1987
- 4] Zie de Kabinetsreactie op het rapport van de tijdelijke Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt (commissie Rauwenhoff), oktober 1990
- 5] De europeanen, wetenschap en technologie' door Faits et Opinions, januari 1990
- 6] 'De arbeidsmarkt naar opleidingscategorie, 1975-2000' Centraal Planbureau, werkdocument no. 17, september 1987
- 'Het toekomstig onderzoekspotentieel', Eimers en Hövels, Beleidsstudie Technologie en Economic no. 12, juni 1991

'De arbeidsmarkt voor onderzoekers 1990-2010', Berendsen, De Grip en Willems, Beleidsstudies Technologie en Economic no. 13, juni 1991

7] Dat zijn: publiekvoorlichting, vrouwen en technologie en techniek, techniek in basisonderwijs, consumenten, werknemers, technologisch aspectenonderzoek, de organisatie van arbeid en periodieke metingen.

8] Ook een interessant terrein voor jongerenorganisaties als de JOVD (hint).

9] Zoals Jeugd en Techniek, Technika 10, De Jonge Onderzoekers en De Ontdekhoeke

10] De overheid sluit met deze ruime benadering van technologiebeleid goed aan bij recente aanbevelingen van de OESO en de WRR.

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Bedoeld wordt het eindrapport over het 'Technology Economy Program', juni 1991

WRR: Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, 'Technologie en Overheid', januari 1991.

Kanttekeningen bij het Nederlandse technologiebeleid

Ir. F. E. Mathijsen Gerst

'Blijvende snellere economische groei is alleen te bereiken door een snellere technologische vooruitgang', aldus nobelprijswinnaar R.M. Solow tijdens zijn Tinbergen-lezing op 4 oktober j.l. Minder stellig was hij over de manier waarop deze vooruitgang te bereiken valt. Dat de overheid daarbij een positieve rol kan spelen, wordt alom aanvaard. Een rol die zich ondermeer manifesteert in wat tegenwoordig heet: technologiebeleid.

Inleiding

Over de algemene doelstelling van technologiebeleid bestaat weinig verschil van mening: het scheppen van een gunstig klimaat voor technologische vernieuwing. Anders is het met de concrete invulling. Dan zien we zowel in de tijd als per plaats (per land) aanmerkelijke verschillen optreden. Landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau, die elkaar op de wereldmarkt beconcurreren, houden elkaar echter wel nauwlettend in het oog. Bijvoorbeeld als het gaat om de indicatoren als de fractie van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP) dat aan Research & Development (R&D) wordt besteed. Harde normen zijn er niet (net zo min als er theoretisch gefundeerde aanwijzingen zijn voor de mate waarin bedrijven zouden moeten investeren in R&D, marketing, etc). Gelijke tred proberen te houden met de concurrentie is meestal het parool. Duidelijk is wel dat er gemiddeld een gestage en tamelijk autonome groei zit in het BBP-percentage dat aan R&D wordt besteed. Dit weerspiegelt het toenemende belang van technologische vernieuwing voor de economie. Na een korte inventarisatie zullen we enkele kanttekeningen maken bij het Nederlandse technologiebeleid, gezien door de bril van TNO.

Terugblik

Bekijken we de ontwikkeling in de tijd dan kunnen we vaststellen dat het bevorderen van technologische vernieuwing ooit hooguit impliciet aanwezig was in het overheidsbeleid. De directe zorg van de overheid beperkte zich in grote lijnen tot het onder-

wijs en fundamenteel onderzoek. Wat het laatste betreft gold lange tijd de overtuiging dat bevordering ervan ook economisch gezien belangrijk was, omdat het immers, vroeg of laat, en meestal volkomen onverwacht, steeds nieuwe interessante toepassingen opleverde. Hoewel dit toevalselement nog altijd aanwezig is, werd al zo'n eeuw geleden duidelijk dat je weliswaar niet al te veel invloed kunt uitoefenen op het genereren van wezenlijk nieuwe kennis, maar dat het exploiteren van nieuwe kennis in de vorm van nieuwe producten en processen wel degelijk vatbaar is voor efficiencybevorderende maatregelen. Een vroege en zeer succesvolle Nederlandse poging in deze richting was de oprichting van een onderzoeks- en voorlichtingsstructuur ter ondersteuning van de vaderlandse land- en tuinbouw. Een kennis en know-how genererend centrum (Wageningen), regionale proefstations en een doelgericht systeem voor de verspreiding van relevante informatie naar de producenten en tussen de producenten (landbouwconsulenten) vormden de basis voor de ontwikkeling van een hoogontwikkelde agrarische sector die zich ontpopte tot één van de peilers van onze economie.

Het lag voor de hand om te proberen iets soortgelijks voor de industrie op te zetten. Pogingen in die richting hebben echter maar een beperkt succes gehad. De industrie is te divers, de organisatiestructuur te verbrossend en de belangen lopen teveel uiteen. De onderlinge concurrentieverhoudingen verschillen zo sterk van die in de agrarische sector dat het 'landbouwmodel' hier niet zonder

meer op kan worden toegepast.

Dat neemt niet weg dat ook de industrie met het probleem worstelde en worstelt van de vertaling van nieuwe kennis in commercieel interessante produkten en processen. Een probleem dat in zekere zin manifest werd tijdens de Eerste Wereldoorlog toen bleek dat de Nederlandse universitaire onderzoekswereld niet geëquipeerd was om bedrijven die van hun buitenlandse leveranciers waren afgesloten te helpen. Dit pijnlijk gevoelde gemis zou de aanleiding vormen tot de oprichting van TNO in 1932. De organisatie kreeg onder meer tot taak te bevorderen dat de industrie optimaal profijt zou kunnen trekken van de resultaten van het natuurwetenschappelijk onderzoek. Een belangrijke gebeurtenis in de historie van het Nederlandse technologiebeleid (een begrip dat overigens pas veel later een eigen leven zou gaan leiden).

Innoveren

In de jaren na de oorlog is aanvankelijk vooral sprake van het veel bredere fenomeen industriebeleid. Pas in de jaren zeventig begint het idee post te vatten dat de internationale concurrentieverhoudingen in toenemende mate bepaald worden door het vermogen tot technologische vernieuwing. De (dan nog) dominante rol van de Verenigde Staten bij het genereren van nieuwe technologie, onder meer op het gebied van de micro-electronica, maar vooral de uiterst succesvolle wijze waarop Japan de nieuwe mogelijkheden in marktvoordelen weet om te zetten, leiden in die jaren in Nederland tot bezinning op de eigen positie. Innovatie werd het motto en de verschijning van de Innovatienota betekende een duidelijke mijlpaal in het technologiebeleid. Een belangrijk element in de nota betrof het signaal van de overheid dat ze van de vaderlandse onderzoeksinstellingen verwachtte dat deze zich meer marktgericht zouden gaan opstellen. Dat gold zowel voor de universiteiten als voor de Grote Technologische Instituten (1) en voor TNO. Daartoe werd een rem gezet op de tot dan toe tamelijk vanzelfsprekende groei in de subsidiestromen naar de betrokken instellingen. Het zal duidelijk zijn dat dit beleid naadloos aansloot bij de pogingen van de overheid om het eigen huishoudboekje weer op orde te krijgen.

Hoe het ook zij, de betreffende instellingen werden

in de loop van de jaren tachtig geconfronteerd met de noodzaak om de negatieve gevolgen van het straffere financiële regime van de overheid te compenseren door de inkomsten uit opdrachten voor derden op te voeren. Zeker voor de universiteiten betekende dit zoveel als een cultuurbreuk. Bij de universiteiten deed het fenomeen Transferpunt zijn intrede en TNO werd rond 1980 drastisch gereorganiseerd.

Verschillende sporen

Aanvankelijk is het technologiebeleid in hoofdzaak gericht op het ontwikkelen van kennis op een aantal voor Nederland strategisch belangrijke gebieden. Er komt een aandachtsgebiedenbeleid en er worden met financiële steun van de overheid Innovatiegerichte Onderzoek Programma's (IOP's) opgezet op gebieden als: biotechnologie, bouw, membranen, koolhydraten, technisch keramiek, micro-elektronica, polymeren en katalyse. Later zijn daar nog aan toegevoegd metalen, milieu en verf. Verder komen er verschillende financiële regelingen die bedrijven moeten stimuleren tot technologische vernieuwing. Zo verschijnt in 1984 de Innovatiestimuleringsregeling (INSTIR), waarmee de loonkosten van personeel voor onderzoek en ontwikkeling gesubsidieerd kunnen worden. De regeling bezwijkt min of meer onder haar eigen succes. De vooral voor het Midden en Klein Bedrijf belangrijke regeling is dit jaar onder druk van de bezuinigingsoperaties gesneuveld. Andere regelingen zijn onder meer het al wat oudere TOK (Technisch Ontwikkelingskrediet), de Subsidieregeling Bedrijfsgericht Technologisch Onderzoek door Collectiviteiten en de Subsidieregeling Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimulering in Internationale Projecten (BTIP). Daarbij gaat het met name om de technologieprogramma's van de EG (het zogenaamde Kaderprogramma) en EUREKA. Deze opsomming is overigens niet volledig.

Naast de ontwikkeling kreeg in de tweede helft van de jaren tachtig ook de verspreiding en toepassing van kennis meer aandacht in het technologiebeleid. De oprichting van een landelijk netwerk van Innovatiecentra is hiervan een uitvloeisel. Met de komst van deze centra verdween de Rijksnijverheidsdienst van het toneel, een van de laatste overblijf-

selen van de eerder gememoreerde pogingen om het 'landbouwmodel' een industriegerichte vertaling te geven. Van heel recente datum is het derde spoor in het technologiebeleid: de wisselwerking tussen technologie en samenleving. Overweging hierbij is dat een samenleving alleen optimaal zal profiteren van de mogelijkheden die de technologische vernieuwing te bieden heeft, als er een breed maatschappelijk draagvlak voor bestaat. Aandacht voor dit laatste aspect is hard nodig omdat de ontwikkelingen onder meer hoge eisen stellen aan de flexibiliteit en om- en bijscholingsbereidheid van werknemers en vragen om een voldoende aanbod van technisch-wetenschappelijk geschoolden. Vooralsnog is er reden tot bezorgdheid als we zien dat belangstelling voor het technisch onderwijs achterblijft en er voor verschillende bedrijfstakken tekorten worden voorzien aan technisch geschoold personeel.

Internationale wedijver

Tot zover een korte schets van de ontwikkeling van het Nederlandse technologiebeleid dat vooral in de jaren tachtig in een stroomversnelling is gekomen. Kijken we naar andere landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau, dan zien we naast gemeenschappelijke elementen toch ook aanzienlijke verschillen in aard en implementatie van technologiebeleid. Verschillen die ondermeer bepaald worden door economisch beleid in het algemeen en door verschillen in economische structuur van de betreffende landen. Beschouwen we de totale binnenlandse uitgaven aan R&D als percentage van het BBP dan zien we dat landen als de VS, Duitsland, Japan en Zweden zo tussen de 2,8% en 3% zitten. Nederland en ook Frankrijk zitten daar ongeveer 0,5% onder. Daarbij dient te worden aangekend dat in het Nederlandse totaal de vijf multinationals sterk meetellen. Enerzijds moet ons land uiteraard blij zijn dat het een relatief groot aantal van dergelijke onderzoek-intensieve ondernemingen "bezit", anderzijds dient bedacht te worden dat hierdoor het beeld voor de rest van het bedrijfsleven vertekend wordt.

Waar het percentage R&D/BBP voor de meeste landen een stijgende trend vertoont, stagneert het de laatste jaren in ons land. Hetzelfde patroon doet zich voor bij het percentage van het BBP dat de

bedrijven in R&D investeren. Van het totaal voor de Nederlandse bedrijven kwam in 1989 45% op rekening van de aankoop van licenties. Hierin weerspiegelt zich het feit dat een klein land als het onze voor het verwerven van nieuwe kennis voor een belangrijk deel op het buitenland is aangewezen. (Een ruwe schatting laat zien dat het Nederlandse onderzoekspotentieel niet veel meer dan 1% van het mondiale potentieel uitmaakt.) Aanzienlijke verschillen zijn er ook in het percentage van de uitgaven voor R&D van de bedrijven dat door de overheid wordt gefinancierd. Hier scoren vooral landen met een uitgebreide defensie-industrie, zoals de VS, Frankrijk en Groot-Brittannië relatief hoog. Dit percentage ligt in Japan daarentegen extreem laag. Het Japanse financiële systeem maakt het mogelijk dat de bedrijven zich ruime middelen kunnen permitteren om in R&D te investeren. Nederland neemt met onder meer landen als Duitsland en Zweden een middenpositie in.

Structurele problemen

Zoals gezegd is een aanmerkelijk deel van de verschillen te verklaren uit verschillen in economisch structuur van landen. Belangrijke aspecten daarbij zijn onder meer de relatieve betekenis van industrie en dienstverlening (besteedt relatief weinig aan R&D), de aard van de industriële activiteiten (low-tech, high-tech) en de grootteverdeling van de industriële bedrijven. Wat dat laatste betreft wordt Nederland gekenmerkt door enkele zeer grote multinationals, een groot aantal middelgrote en kleine bedrijven en een relatief klein aantal grote bedrijven. Een belangrijk gegeven voor het technologiebeleid. Immers, de zeer grote multinationals beschikken zonder uitzondering zelf over een uitgebreid R&D-apparaat waarmee ze tevens in staat zijn de relevante contacten met de externe onderzoekswereld te onderhouden. De talrijke kleinere bedrijven kunnen het zich daarentegen veelal niet veroorloven om te investeren in lange-termijn verkenningen en ontwikkelingen. Juist voor hen kan een organisatie als TNO het nodige betekenen. TNO-ondersteuning van het MKB heeft veelal de vorm van collectief onderzoek voor groepen van bedrijven en betreft dan vooral technologie-ontwikkeling en kennisoverdracht in de pre-competitieve sfeer. Door zich te verenigen kunnen de bedrijven de kosten delen en kunnen ze ook gebruik

maken van speciale subsidieregelingen.

Voor de continuïteit van instellingen als TNO is verkennend onderzoek van wezenlijk belang voor het handhaven van een hoogwaardige kennispositie, op basis waarvan ook op langere termijn een adequate ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven kan worden gegarandeerd. Gezien het relatief geringe aantal grote bedrijven in ons land dat hiervoor middelen kan vrijmaken, kan TNO vooralsnog niet zonder de bereidheid van de overheid om in vernieuwing op lange termijn te investeren. Daarnaast biedt internationale samenwerking mogelijkheden om nieuwe kennis te vergaren en om die ten goede te laten komen aan het Nederlandse bedrijfsleven. De Europese projecten worden doorgaans echter maar voor hooguit 50% gesubsidieerd. Dat betekent voor TNO dat de organisatie ook zelf een financiële bijdrage moet leveren. Geconstateerd kan worden dat met het relatief teruglopen van de overheidsbijdragen aan TNO de basis voor het op peil houden van het eigen kennisniveau is versmald. Dit heeft er in de jaren tachtig toe geleid dat TNO de samenwerking met de Nederlandse universiteiten sterk heeft geïntensiveerd. In dit opzicht kijkt TNO soms overigens wel eens met enige afgunst naar zijn Duitse collega, het Frahofer Gesellschaft, dat enerzijds een veel bredere, high-tech georiënteerde, achterban heeft van grote, kapitaalkrachtige bedrijven en dat anderzijds overheidsmiddelen ontvangt naar rato van de omvang van de inkomsten uit contractonderzoek.

Kijken we naar de structuur van het industriële bedrijfsleven in Nederland, dan zien we een relatief sterk aandeel van de petrochemische en polymeren sector alsmede van de voedings- en genotsmiddelensector. Zorgelijk is dat relatief weinig van de door de vaderlandse industrie geleverde producten zich in de vroege fase van de produktlevenscyclus bevinden. Op basis van een zogenaamde Porteranalyse heeft TNO onlangs de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse produkt onderzocht. In termen van aandeel in de Wereldmarkt blijken vooral producten uit de agrarische sector zeer hoog te scoren. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat deze sterke producten van Nederland weliswaar niet opvallen door hun high-tech karakter, maar dat daarentegen de bijbehorende

productieprocessen zeer geavanceerd zijn en veel R&D opeisen. Ook de sterke positie van de (petro-)chemie weerspiegelt zich in een, internationaal gezien, relatief grote R&D-inspanning vooral gericht op de procestechnologie.

Kleine landen

Investeren in R&D betekent voor een klein land dat het keuzes moet maken. Het zal vooral die gebieden moeten bewerken die aansluiten bij de behoeften van de bestaande economische structuur. Mogelijkheden om geheel nieuwe gebieden te betreden zijn in het algemeen beperkt. Een belangrijke handicap voor kleine landen is dat ze het zich in het algemeen niet kunnen permitteren om gebieden met een brede uitstraling, zoals informatica, elektronica, nieuwe materialen en biotechnologie, te verwaarlozen. Dergelijke terreinen zijn zo belangrijk voor grote delen van het bedrijfsleven dat men in ieder geval een zodanig kennisniveau moet proberen te handhaven dat absorptie en implementatie van elders gegenereerde kennis mogelijk blijft. Dit vereist een extra inspanning, zowel in de sfeer van onderwijs als in de sfeer van het onderzoek. Om tijdig zicht te krijgen op nieuwe ontwikkelingen dient men deel uit te maken van de internationale netwerken. Dat kan alleen als men zelf op een bepaald gebied ook een adequate onderzoeksinspanning heeft.

Van fundamenteel belang voor een klein land is verder dat het zo efficiënt mogelijk omgaat met de beperkte middelen in termen van geld en talent. De indruk bestaat dat op dit punt in Nederland verbeteringen mogelijk zijn. De overheid bepleit enerzijds intensivering van de samenwerking tussen bijvoorbeeld TNO en de universiteiten, maar voert anderzijds een beleid dat alle betrokken partijen dwingt om vaak in dezelfde vijver naar contractonderzoeken te hengelen. Waar dit toe kan leiden kan aan de hand van het volgende voorbeeld worden toegelicht.

TNO en de universiteiten

In de jaren dertig werd in snel toenemende mate een beroep gedaan op de expertise van de hoogleraren van de toen nog jonge Afdeling der Technische Natuurkunde van de Technische Hogeschool Delft. Het beslag op de hoogleraren nam zodanige vor-

men aan dat besloten werd om het werk voor de markt onder te brengen in een aparte groep. Dit leidde in 1941 tot de oprichting van een nieuw TNO-onderdeel, Technisch Fysische Dienst, met een zeer nauwe band met de TH (nu de TU Delft). Het initiatief bleek een schot in de roos en de TPD ontwikkelde zich in de loop van de tijd tot een gerenommeerd instituut. Tot op de dag van vandaag geldt de regeling dat het werk voor derden dat zich bij de Faculteit voor Technische Natuurkunde aan de TU Delft aandient, naar de TPD wordt doorgesluist als dat zinvol lijkt. Zoals gezegd, een prima werkende constructie, die de laatste tijd evenwel onder druk komt te staan, omdat de universiteiten ernaar streven (al dan niet gedwongen) hun Derde Geldstroom (inkomsten uit opdrachten van derden) te vergroten. De genoemde afspraken en afstemming beginnen de fysici van de TU Delft nu toch wat in verlegenheid te brengen. Hun inbreng in de Derde Geldstroom is door de genoemde constructie immers relatief klein. Het zou jammer zijn als dit er in de toekomst toe zou leiden dat het oude TPD-ideaal over boord wordt gezet.

Bezorgdheid

TNO heeft zich in de afgelopen tijd bezorgd getoond over een aantal ontwikkelingen het technologiebeleid betreffende. Enkele aspecten noemden we hiervoor al, zoals het verdwijnen van de IN-STIR en de vervagende missies van de verschillende onderdelen van het Nederlandse onderzoeksbestel. Hoewel TNO concurrentie op zich als waardevol en stimulerend beschouwt en bijvoorbeeld de maatschappelijke betrokkenheid van de universiteiten als uitermate zinvol ervaart, zou toch binnen de contouren van de Nederlandse economie afstemming, aanvulling en synergie op basis van duidelijk omschreven missies uitgangspunt voor beleid moeten zijn. Ook voor het bedrijfsleven is het belangrijk dat op deze wijze duidelijkheid wordt gecreëerd, zowel over de aard als over de inhoud van de steun die de verschillende onderdelen van de onderzoeksinfrastructuur te bieden hebben.

Een ander punt van zorg betreft de lage prioriteit die het thema wetenschap en technologie op de Nederlandse politieke agenda heeft. De indruk bestaat zelfs dat de status van dit thema in deze tijd verder afneemt. Dit kan onder meer worden afgeleid uit

organisatorische aanpassingen bij zowel EZ als O&W. De minister van Economische Zaken heeft zich recent overigens verschillende malen in dezelfde zin uitgelaten. Gezien het cruciale belang van de technologische ontwikkeling voor de samenleving in het algemeen en voor de economie in het bijzonder, is het in wezen onbegrijpelijk dat de politiek voor dit thema zo weinig aandacht weet op te brengen. In hoeverre hier sprake is van een cultuurprobleem laten we maar in het midden.

Tenslotte een enkele opmerking over de internationale kant van het technologiebeleid. In het licht van de Europese eenwording is het logisch dat bedrijven, onderzoeksinstellingen en ook overheden hun blik verruimen en trachten de voordelen van de nieuwe politiek en economische structuur te benutten. Het ligt voor de hand dat onder die omstandigheden ook in het technologiebeleid de 'Brusselse' component wordt versterkt. Zeker op R&D gebieden die een zeer grote financiële en personele inspanning vereisen, biedt vanuit Brussel gestuurde Europese samenwerking voordelen. Het is echter van groot belang om ook de nationale component van het technologiebeleid voldoende aandacht te blijven geven. Het verenigde Europa is immers nog steeds een Europa van de regio's. Regio's met eigen specifieke problemen en belangen, waarvan niet voetstoots mag worden aangenomen dat deze in Brussel de aandacht krijgen die men regionaal wenselijk acht. We noemen slechts één voorbeeld. De snel toenemende aandacht voor Duurzame Ontwikkeling zal ingrijpende consequenties hebben voor de economische verhoudingen. Juist Nederland lijkt op dit punt extra kwetsbaar gezien enkele belangrijke peilers van onze economie: chemie, landbouw en transport. Bijsturing en/of transformatie van deze sectoren in een meer 'duurzame' richting kunnen we beter niet aan anderen overlaten.

- (1) De grote Technologische Instituten zijn:
- Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN)
 - Grondmechanica Delft (GD)
 - Maritiem Research Instituut Nederland (MARIN)
 - Waterloopkundig Laboratorium (WL)
 - Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR)

Ir. F. E. Mathijssen Gerst is voorzitter van de Raad van Bestuur van TNO.

AAS Beleggingen

Beleggen mag, beleggen is weer in en verantwoord. Op verschillende manieren. In aandelen, obligaties, futures, opties, deposito's, funds, valuta en op de goederentermijnmarkt.

**Beleggen kan; met een hoog en met een laag risico
met een hoog en met een laag rendement!**

AAS Beleggingen kiest voor u het optimum!

Mede dankzij onze fiscale ervaring zijn wij ook in staat uw eventuele hoge fiscale score niet pijnlijk te verhogen, maar eerder de rendementen in eigen buidel te laten floreren.

AAS Beleggingen efficiënt en veelzijdig!

Met een drietal uitgelezen methoden helpen wij u uw vermogen te laten stijgen, zowel op de korte als op de lange termijn. Onze drie spitsen:

- 1. Technische Analyse via de nieuwste materialen en met up-to-date kennis**
- 2. Verre Oosten participatie door contact van persoon tot persoon afgestemd op de behoeften van de klant**
- 3. Rave Rage Investment Str. Het verschaffen van kredieten aan ondernemingen die handelen in kort cyclische produkten. Geheel via het dynamische marketing concept**

AAS Beleggingen volgens klanten superieur!

Als extra service bieden wij u persoonlijke portefeuille-structurering op basis van een door ons ontwikkelde matrix. Basis van deze matrix zijn de uiterst betrouwbare econometrische vergelijkingen. Een belevenis die beslist extra rendement oplevert.

AAS Beleggingen

**kan ook voor u veel betekenen.
Belt u eens voor een vrijblijvende afspraak. Wij zijn u graag van dienst.**



AAS BELEGGINGEN

Postweg 131 6523 KW Nijmegen Tel. 080 - 22 60 43

John Stuart Mill

Van utilitarist tot 'On Liberty'

Jeroen den Hartog

Het gebeurt niet vaak dat er op het gebied van politieke theorie, van maatschappijkritiek, een boek verschijnt dat zowel door de heldere en leesbare stijl als door datgene wat gezegd wordt direct op tijdgenoten diepe indruk maakt. Veel op zichzelf belangrijke werken werden door hun stijl of door de ingewikkelde inhoud slechts gelezen door de vakgenoten in de universiteitsbibliotheken. Het lot van zulke werken is, dat velen ernaar verwijzen, maar slechts enkelen het ook echt van kaft to kaft gelezen en verwerkt hebben. Andere boeken worden ofwel definitief vergeten, ofwel pas door latere generaties op hun waarde geschat. Zo niet *On Liberty* van John Stuart Mill. Het heeft dan ook op het eerste gezicht vele charmes: het is een dun boekje (niet veel meer dan 125 bladzijden), dat slechts over één onderwerp gaat, dat radicaal behandeld wordt in heldere en radicale taal. In de eerste bladzijden merkt Mill op: *"Het doel van dit essay is om één zeer eenvoudig beginsel te verdedigen als iets dat absoluut het handelen van de maatschappij met het individu behoort te reageren op het gebied van dwang en controle, of het gebruikte middel nu fysieke dwang is in de vorm van justitiële straffen of de morele dwang van de publieke opinie. Dat beginsel is, dat het enige doel waarvoor de mensheid gemachtigd is, individueel of collectief, in te grijpen in de vrijheid van handelen van iemand uit haar midden, zelfbescherming is. Dat het enige doel waarvoor dwang met recht uitgeoefend kan worden tegenover enig lid van een beschaafde gemeenschap tegen zijn wil, is om schade voor anderen te voorkomen. Zijn eigen bestwil, danwel fysiek, danwel moreel, is niet een voldoende machtiging. Hij kan niet met recht gedwongen worden om iets te doen of na te laten omdat het beter voor hem zal zijn om dat te doen, omdat het hem gelukkiger zal maken, omdat naar de mening van anderen, zo handelen juist of zelfs goed zou zijn. Dat zijn goede redenen om bij hem te protesteren, of met hem te redetwisten of hem te overtuigen of hem dringend te vragen, maar niet om hem te dwingen of hem te confronteren met enig kwaad in het geval hij anders handelt. Om dat te rechtvaardigen, moet aangetoond worden dat het gedag waarvan men hem wil afhouden iemand anders kwaad berokkent. Het enige deel van iemands gedrag waarvoor hij verantwoording verschuldigd is aan de maatschappij, is dat wat anderen betreft. In het deel dat slechts hem zelf betreft is zijn onafhankelijkheid met recht absoluut. Over zichzelf, over zijn eigen lichaam en geest is het individu soeverein."*

In de tweede helft van de twintigste eeuw en in West-Europa lijken deze gedachten heel vertrouwd. We zijn geneigd dit grotendeels te aanvaarden als onproblematisch. In de dagen van Mill moet dit echter uitdagend geklonken hebben, al was het maar door het gedecideerde taalgebruik, door de besliste klank van woorden als: *"één zeer eenvoudig beginsel, absoluut, enige, met recht."* De rest van het boekje is in feite alleen een nadere uiteenzetting van datgene wat Mill hier als beginsel stelt. Achtereenvolgens gaat het over de vrijheid van gedachte en discussie, de individualiteit als een van de elementen van het welzijn en de grenzen van het gezag van de maatschappij over het

individu. In ieder geval zijn de laatste twee onderwerpen ook heden ten dage nog zeer actueel.

Vraagt men zich af hoe Mill tot het schrijven van *On Liberty* gekomen is en waarom het de vorm gekregen heeft die het bezit, dan kan dat op minstens twee manieren beantwoord worden: vanuit de biografische feiten van Mill en vanuit de ideeëngeschiedenis, vanuit de tijd waarin hij leefde.

Om met de eerste te beginnen: Mill werd in 1806 geboren als oudste zoon van de op dat moment al als historicus, ekonoom en filosoof bekende James Mill. Mill junior heeft nooit een school of universiteit bezocht, maar is helemaal door zijn vader opgevoed. Op zijn achtste jaar kende hij al voldoende klassiek Grieks om de fabels van Aesopus te lezen. Kort daarop volgden Griekse geschiedschrijvers, filosofen en redenaars. Het Griekse curriculum was dus sterk politiek en filosofisch gekleurd. Vader Mill liet zijn zoon ook grondig kennismaken met Latijn, wiskunde, filosofie en economie. Op latere leeftijd - toen hij zijn biografie schreef - merkte Mill op dat hij op die manier een voorsprong van een kwart eeuw op zijn leeftijdsgenoten verkreeg in deze sterk politiek-filosofische cultuur.

Een andere cruciale ervaring in de jeugd van Mill was het intensieve contact dat hij had met Jeremy Bentham, de theoreticus van het utilitarisme, die een vriend van Mill sr. was. Zijn maatschappijtheorie kwam er in het kort gezegd op neer dat een handeling goed of verkeerd is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de handeling geluk of welzijn oplevert of niet. Zo'n theorie is uiteraard tegengesteld aan het egoïsme, omdat egoïsme stelt dat iemand zijn eigen belang moet nastreven, zelfs ten koste van anderen. Het is ook in strijd met theorieën die zeggen ofwel dat een handeling op zichzelf goed of slecht is (onafhankelijk van de gevolgen) ofwel dat gedrag beoordeeld moet worden op basis van de motieven van het subject. Volgens het utilitarisme kan namelijk het juiste gedrag voortkomen uit onjuiste motieven. Deze ideeën lieten niet na het denken van Mill jr. diep te beïnvloeden. De ervaring van de intense beïnvloeding door het utilitarisme was wellicht van des te meer belang juist doordat deze leidde tot een ware crisis in het bestaan van Mill. In zijn autobiografie beschrijft hij hoe hij als jonge man ineens bedacht: *"Veronderstel, dat al je doelen in het leven verwezenlijkt waren; alle veranderingen in instituties en meningen, waar je naar uitzielt, volledig gerealiseerd zouden kunnen worden op dit moment: zou dat een groot plezier en geluk voor je zijn? En een ondwingbaar bewustzijn antwoordde gedecideerd 'Nee!'. Hierop liet de moed me in de steek: het hele fundament waarop mijn leven gebouwd was viel in elkaar. Al mijn geluk had bestaan uit het voortdurend najagen van dit doel. Het doel had zijn aan-*

trekkingskracht verloren en hoe kan er ooit weer enige interesse in de middelen bestaan? Het leek alsof ik niets meer had om voor te leven."

Hoewel Mill een toegewijd hervormer bleef, was toch het utilitarisme niet langer een bevredigende basis voor zijn leven. Het probleem was niet alleen dat hij niet zijn persoonlijk geluk kon vinden in 'het grootste geluk voor het grootste aantal' (zoals de utilitaristische formule luidde); het was ook het utilitaristische idee van geluk zelf - het idee dat geluk uitgedrukt kon worden door een berekening van plezier en pijn, dus op rationele, analytische wijze. Wat hem nog meer deprimeerde was zijn gevoel dat hij geen natuurlijke en spontane gevoelens had, geen poëtische, artistieke begaafdheden. Hij begon ervan overtuigd te raken dat het exclusieve bevorderen van rationaliteit en analyse alle begaafdheden voor emotie gedood had.

De uiteindelijke uitkomst van de crisis was dat Mill ervan overtuigd bleef dat er veel geldigs en nuttigs in het utilitarisme stak en ook geluk het criterium voor alle leefregels om het doel van het leven was. Maar hij was het voortaan met Bentham c.s. oneens dat geluk het directe en bewuste deel van het leven zou zijn; hij zag het eerder als bijproduct van andere doelen en activiteiten, zoals het geluk van anderen, de verbetering van de wereld, kunst, schoonheid, het genieten van de natuur, etc. Anders gezegd: het was geen volstreekte breuk met de intellectuele cultuur en de neiging tot het berekenen en analyseren waarmee hij al vanaf zijn vroegste jeugd bekend was, het was eerder een supplement daarop.

Nog enkele jaren later - het was inmiddels 1829 - ontmoette Mill Harriet Taylor en dat was zijn volgende belangrijke ervaring. Zij was een jaar jonger dan Mill, ze was getrouwd en had kinderen. Emotioneel en intellectueel was ze alles wat Mill niet was: een romantische, intuïtieve geest, geëmotioneerd in haar meningen, zonder het geduld voor analyse en uitvoerige argumentatie. Nochtans sprong er direct een vonk over. De echtgenoot van Harriet stemde zwiingend toe in de vriendschap (waarin noch Mill, noch zij iets onbehoorlijks in zagen), maar de spanningen met de omgeving namen toe doordat de roddels, praatjes, fluistercampagnes begonnen en niet meer ophielden. Toen Mr. Taylor uiteindelijk in 1849 overleed hadden zowel Mill als Harriet uit pure irritatie, ergenis en wantrouwen het grootste deel van hun respectievelijke kennissenkringen aan de kant gezet. Pas in 1851 zouden Mill en Harriet trouwen; in de 22 jaar daarvoor waren ze ervan overtuigd geraakt dat ze twee belegerde individuen waren die er alles aan moesten doen om hun individualiteit te beschermen tegen de middelmatigheid van anderen. Wellicht is mede aan deze ervaring het hoofdstuk over de individualiteit in *On Liberty* te danken, waarin scherp van leer getrokken wordt tegen de sociale

tyrannie die vrijwel elke vorm van afwijkend gedrag probeert te breken. Na hun huwelijk zouden Mill en Harriet, tot aan haar dood, nog zeven jaar samen zijn. In die tijd ontstond het plan om een aantal essays te schrijven over belangrijke zaken. Uiteindelijk zou alleen *On Liberty* geschreven worden; het was bijna gereed op het moment dat Harriet overleed. Drie maanden na haar dood werd *On Liberty* gepubliceerd. In zijn autobiografie zou Mill later uitleggen:

"Na mijn onherstelbare verlies was een van mijn eerste zorgen om de verhandeling te laten drukken en uitgeven, waarvan zo veel het werk was van haar die ik verloren had en om het aan haar gedachtenis op te dragen. Ik heb geen veranderingen of toevoegingen er in gemaakt, noch zal ik dat ooit doen. Oschoon het de laatste correctie van haar hand mist, zal geen vervanging daarvan ooit door mijn hand ondernomen worden."

Zeker zo belangrijk als de meest individuele ervaringen in zijn eigen leven moeten de (cultuur)historische omstandigheden zijn geweest, tegen de achtergrond waarvan het denken van Mill vorm kreeg en *On Liberty* tot stand kwam. De twee mensen die op Mill in zijn vroege jaren het meest invloed hebben gehad waren zijn vader en Jeremy Bentham. De generaties van zijn vader (geb. 1773) en -nog meer- die van Jeremy Bentham (geb. 1748) waren sterk beïnvloed door de filosofische en, in het algemeen, culturele atmosfeer van de 18e eeuw. Daarbij behoorden een optimistisch vertrouwen in het verstand van de mensen (vooral Bentham's denken was sterk rationalistisch) en een daaraan gekoppeld ijveren voor hervormingen in het bestuur, de rechtspraak en de politiek, als men al niet meende dat de hele maatschappij in haar totaliteit aan revisie toe was. In de tweede helft van de 18e eeuw was er een voorhoede van mensen in West-Europa die verlichte, hervormde gedachten ontwikkelden, een niet al te irrelevant tijdverdrijf, omdat overal in West-Europa de maatschappelijke spanningen toenamen. In 1789 brak in Frankrijk de revolutie uit en het zou niet lang duren of ook elders in Europa zou het ancien régime vallen.

Toen Mill jr. in 1806 werd geboren stond Engeland al geruime tijd tegenover het revolutionaire, later napoleontische, Frankrijk. In 1812 -en het moet omstreeks dat jaar geweest zijn dat Mill sr. de opleiding van zijn zoon ter hand nam- was Napoleons campagne in Rusland in een enorme nederlaag voor hem geëindigd. Vanaf dat moment was het enige tijd onduidelijk of slechts Napoleon overwonnen was of ook met hem de hervormingen die de revolutie gebracht had. In de jaren na 1813-1815 bleek steeds duidelijker dat de restauratie in grote delen van Europa een krachtig conservatisme, zonet de zwarte reactie aan de macht bracht.

De toestand in Engeland was wat gecompliceerd:

enerzijds viel er weinig te restaureren, want het land was nooit onder Franse politieke invloeden gekomen -men had vrijwel alles bij het oude gelaten. De dichter Shelley schreef in die jaren dat op de troon zat: an old, mad, blind despised and dying king (Sonnet: England in 1819) en Lord Byron was al even vernietigend in zijn vision of judgement. Anderzijds was Engeland een land waar de rechten van het parlement geëerbiedigd werden en waar ook een heel wat grotere mate van persoonlijke vrijheid bestond dan in veel landen op het continent. In vele Duitse staten, in Oostenrijk, Rusland en Spanje zou een boekje als *On Liberty* tot diep in de 19e eeuw de schrijver in moeilijkheden gebracht hebben, -zo niet in Engeland, maar dit betekende niet dat er niets te hervormen was: men hoeft maar Dickens of -uit het eind van de eeuw- Oscar Wilde te lezen om te zien dat ook de tijdgenoten meenden dat er veel te doen was.

Men zou kunnen denken dat juist Mill als het ware voorbestemd was om de kritiek op geruchtmakende wijze en dwingend onder de aandacht van het publiek te brengen: hij was vanaf zijn vroegste jeugd doordrenkt met rationeel, optimistisch, hervormingsgezind gedachtengoed. Hij had een scherp en analyserend verstand en was op politiek - filosofisch terrein zeer belezen. De crisis in zijn perceptie van het utilitarisme is een voorbeeld van zijn onafhankelijk denken. Aanvankelijk had hij een klankbord in zijn vader en Jeremy Bentham, later in Harriet Taylor. Er was bovendien voldoende om te hervormen, om zich voor in te zetten, om voor te vechten.

Gedurende zijn leven heeft hij dan ook vele artikelen voor hervormingsgezinde kranten geschreven, verder essays over belangrijke en bewonderde tijdgenoten, eigen filosofisch werk, kortom te veel om in dit korte bestek uitputtend te noemen. Laat ik dan ook ter afsluiting mijn spijt uitspreken over het feit dat dit artikel mij slechts beperkte ruimte biedt om een politiek theoreticus te bespreken, over wie een veelvoud op te merken zou zijn van wat u hier onder ogen krijgt. Toch hoop ik minstens waarschijnlijk gemaakt te hebben hoe Mill op latere leeftijd gekomen is tot het schrijven van het kleine boekje, dat, tenmidden van het vele andere dat hij geschreven heeft, zo niet als zijn hoofdwerk, dan toch als zijn meest bekende werk geldt. Voor wie meer wil weten dan deze absolute hoofdlijnen met betrekking tot één aspect zij het een troost, dat de omvang van *On Liberty* omgekeerd evenredig is aan het aantal pagina's dat over schrijver en werk in de loop der tijd verschenen is.

Jeroen en Hartog is lid van de Denktank van de JOVD. Dit artikel is een vervolg in de reeks over liberaal filosofen, verzorgd door de Denktank van de JOVD.

tyrannie die vrijwel elke vorm van afwijkend gedrag probeert te breken. Na hun huwelijk zouden Mill en Harriet, tot aan haar dood, nog zeven jaar samen zijn. In die tijd ontstond het plan om een aantal essays te schrijven over belangrijke zaken. Uiteindelijk zou alleen *On Liberty* geschreven worden; het was bijna gereed op het moment dat Harriet overleed. Drie maanden na haar dood werd *On Liberty* gepubliceerd. In zijn autobiografie zou Mill later uitleggen:

enerzijds viel er weinig te restaureren, want het land was nooit onder Franse politieke invloeden gekomen -men had vrijwel alles bij het oude gelaten. De dichter Shelley schreef in die jaren dat op de troon zat: an old, mad, blind despised and dying king (Sonnet: England in 1819) en Lord Byron was al even vernietigend in zijn vision of judgement. Anderzijds was Engeland een land waar de rechten van het parlement geëerbiedigd werden en waar ook een heel wat...

Naam: _____

Adres: _____

Postcode: _____ **Plaats:** _____

Telefoonnummer: _____

Handtekening: _____

Een abonnement kost fl. 22,50 per jaar.

Deze bon opsturen aan:

LEF abonnementen
Prins Hendrikkade 104
1011 AJ Amsterdam