

Onderscheid en samenhang - samenhang en onderscheid

J.D. DENGERINK



J.D. DENGERINK

De redactie heeft in de laatste nummers van Christen Democratische Verkenningen een aanzet gegeven tot een grondige discussie over de verhouding van de staat enerzijds en de private verbanden en de zogenaamde markt anderzijds. De auteur betoogt aan de hand van Schiphol, het openbaar vervoer, nutsbedrijven, onderwijsinstellingen, wetenschap, de publieke omroep, zorginstellingen en maatschappelijke grondrechten, dat zonder een hecht gefundeerde en doordachte visie op zowel de samenleving als op de plaats van de staatkundige verbanden daarbinnen, het niet mogelijk is een innerlijk samenhangende politiek te bedrijven.

De behoefte aan een discussie over de verhouding staat- private verbanden is dringend. Vooral in een politiek klimaat dat beheerst wordt door een liberaal-humanistische geest. Bij de behandeling van belangrijke thema's vervalt men gemakkelijk in een fragmentarische aanpak en soms zelfs in een vorm van pragmatisme. Dit is ook het optreden van de CDA-fractie in de Tweede Kamer niet geheel vreemd.¹ De redactie heeft mij gevraagd om, mede in reactie op de bijdragen van Van den Akker/Dirk-Jan Bolderheij en R.H.J.M. Gradus,² enkele van de aan de orde zijnde problemen nader te bezien en deze, zo mogelijk, in een eigen, helder perspectief te plaatsen. Gaarne wil ik daaraan voldoen. Daarbij wil ik mij nadrukkelijk - met de vereiste kritische zin en actualiserend - opstellen in de rijke christelijk-sociale traditie die in de loop van meer dan een eeuw in zowel katholieke als protestantse kring is ontwikkeld. Als gevolg van de mij gegunde ruimte zal ik overwegend stellerwijs te werk moeten gaan, daarbij mede voortbouwend op een eerder in CDV verschenen studie inzake de eigen taak en verantwoordelijkheid van de staat.³

Uitgangspunten.

1 Als vrucht van een eeuwenlang differentiëringsproces functioneert onze samenleving in een grote verscheidenheid van leer- en werkverbanden, met elk zijn eigen identiteit, taak en verantwoordelijkheid, alsook daarbinnen in een grote

verscheidenheid van posities en functies. Voor het tegenwoordige kan gewezen worden op onder meer gezinnen, scholen, kerken, instituten voor wetenschappelijk onderzoek, muziekensembles, musea, sportclubs, ziekenhuizen, zorginstellingen, industriële ondernemingen, banken, vakbonden, omroepverenigingen. Tegenwoordig daarvan hebben ook de staatkundige verbanden hun plaats. Hierbij dienen twee opmerkingen te worden geplaatst: a We moeten ons ervoor hoeden de situatie van nu te zien als een eindpunt. Veeleer moeten wij, mede als gevolg van de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie, rekenen met de mogelijkheid van het ontstaan van nu nog onbekende verbanden. Bij de analyse daarvan zullen we echter zorgvuldig moeten nagaan, of het hier gaat om geheel nieuwe, fundamenteel te onderscheiden structuren of slechts om een verandering van vorm van nu al bestaande structuren. b Het differentiëringsproces kan ook ontaarden. Een voorbeeld hiervan is een vergaande verzelfstandiging en soms zelfs privatiseringsprocessen van typische overheidsdiensten. Voorts valt te wijzen op doorgeslagen vormen van arbeidsverdeling, zoals deze in de loop van de geschiedenis in bepaalde productieprocessen zijn ontwikkeld en die in feite een dehumanisering van de arbeid betekenen. Een extreem voorbeeld is het ontstaan van criminele organisaties, met haar eigen interne 'rechtsorde'.

2 We kunnen stellen dat de genoemde verbanden welke vrucht zijn van een positief te waarderen differentiëringsproces, naar aard fundamenteel van elkaar zijn onderscheiden. Als zodanig zijn zij er elk in eigen rechte en hebben zij elkaar te respecteren. Zodra een verband of complex van verbanden, bij voorbeeld de staat of de industriële en financiële wereld, probeert zich dominant op te stellen - ook in onze Westerse wereld geen puur fictief gevaar⁴ gaat er iets grondig mis. Zij dienen elk op eigen wijze een oorspronkelijke bijdrage te geven aan de ontsluiting van in de schepping gegeven mogelijkheden.

3 Geen verband kan op zichzelf bestaan. Alle verbanden vooronderstellen elkaar en hebben elkaar nodig. Sterker, zij hebben op grond van hun fundamentele lotsverbondenheid binnen de ene werkelijkheid, elk naar eigen aard, niet alleen zichzelf, maar ook elkaar te dienen. Alleen zo is het mogelijk een gezonde samenleving op te bouwen, in plaats van haar, zoals dit nu vaak in allerlei vorm het geval is, te maken tot een toneel van voortdurende strijd.

4 Er is dus sprake van fundamentele verscheidenheid en onderlinge vervlechting. De laatste krijgt gestalte in veelsoortige relaties van minder of meer duurzaam karakter tussen personen, tussen verbanden en tussen personen en verbanden: vriendenkring, burengemeenschap, openbaar concert, ontmoetingen op straat, dienstverleners en -ontvangers van zorginstellingen, overeenkomstigen tot eenmalige of blijvende levering van goederen en diensten, enzovoorts. Het kenmerkende van deze relaties is dat betrokkenen niet in een groter geheel worden opgenomen, maar als gelijken naast en tegenover elkaar blijven staan en elkaar daarin hebben te respecteren. Niettemin zijn zij medeconstituerend voor de

samenleving en vormen zij daarvan een onmisbaar deel.

5 Genoemde relaties kunnen met elkaar worden aangeduid als de maatschappij, onder de toevoeging dat deze geen omvattend geheel is. Zij komen tot stand op de markt (agora) van het leven, dit is het publieke domein. Deze markt is dus veel meer dan, zoals tegenwoordig onder invloed van de liberale tijdgeest wordt gesteld, het terrein voor typisch economisch gestempelde handelingen, voor concurrentie tussen ondernemingen op allerlei gebied, voor welke het behalen van de grootst mogelijke financiële winst de voornaamste drijfveer is. Dit mede ten koste van het bedrijf als zinvolle arbeidsgemeenschap.

6 Het laatst gestelde wil laten zien, dat ook de economisch gestempelde markt, als uitvloeisel van het bedrijfsleven, moet worden gezien als deel van de menselijke samenleving. Te zeer wordt zij meestal beschouwd als een autonome kracht, als een mechanisme dat zichzelf reguleert en slechts van buitenaf enigszins in bedwang kan worden gehouden.⁵ Zij is evenwel geen toevallig gebeuren, maar op haar beurt en op eigen wijze het resultaat van menselijk handelen. Als zodanig is zij dan ook normatief door waarden bepaald.

7 Het laatst gestelde is evenwel eerst in zijn eigenlijke betekenis te verstaan, wanneer we ontdekken dat al het menselijk handelen zich afspeelt binnen een gegeven werkelijkheid en de daarin gegeven mogelijkheden, dit is Gods schepping, en gebonden is aan kernwoorden die in het blijvend actuele scheppingswoord besloten liggen. Genoemd worden betrouwbaarheid, dienstbaarheid, gerechtigheid, rentmeesterschap, eenstemmigheid, solidariteit, duidelijkheid, openheid, matigheid. Daarin gaat het niet om verheven, levensvreemde idealen. Zij houden veeleer een opdracht van de Schepper in om daar aan telkens op eigen wijze in allerlei verbanden en relaties gestalte te geven. Een opdracht die wij, zoals de geschiedenis ons voortdurend leert, niet blijvend straffeloos kunnen negeren.

8 Zoals reeds is opgemerkt, hebben ook de staatkundige gemeenschappen haar plaats in de samenleving, dit is temidden van genoemde verbanden en maatschappelijke relaties. Haar eigen verantwoordelijkheid ligt evenwel, in afwijking van die van de private organisaties, geheel op het publieke domein. Zij zijn bij uitstek de behartigers van het algemeen belang, het *bonum commune* of de *salus publica*. Daarin gaat het om zaken die naar hun aard de mogelijkheden van de private verbanden te boven en te buiten gaan. Als zodanig zijn zij universeel, niet in de zin van allesomvattend, maar overal present. De burgers hebben niet alleen individueel, maar ook in al hun verbanden op enigerlei wijze met haar te maken.⁶

Actuele zaken: Het eigen recht van de overheid

1 Verzelfstandiging en privatisering van typische overheidsdiensten: Daarvoor wordt al veel jaren gepleit en zijn op bepaalde gebieden al aanzetten gegeven. Zoals reeds eerder is opgemerkt, leiden deze tot instellingen met een monopolie-

positie, zonder dat er nog sprake is van politieke controle, met alle mogelijk corrupte gevolgen daarvan. In feite gaat het om een stuk ontbinding van de democratische rechtsstaat. Terzake is dringend een grondige herbezinning nodig. Enerzijds moet erkend worden, dat de onderscheiden overheidsdiensten krachtens de beginselen van gespreide verantwoordelijkheid en subsidiariteit een geheel eigen en in bepaald opzicht ook eigensoortige verantwoordelijkheid hebben. Anderzijds moet gesteld worden, dat zij elk voor zich en met elkaar de publieke zaak hebben te dienen. Dit vraagt op zijn beurt om een hechte en duidelijke integratie. Immers, alleen zo kan een geïntegreerd overheidsbeleid mogelijk worden gemaakt.⁷ Het gaat hier primair om een staatsrechtelijk probleem. Er is echter - we beperken ons tot een enkele constatering - meer in het geding, in zoverre ook de eerder genoemde waarden of kernwoorden op eigen wijze in het staatsbestel gestalte dienen te krijgen, zowel in het verkeer tussen de afzonderlijke functionarissen als tussen afdelingen en ministeries. Zonder deze vervalt het geheel, zoals we uit ervaring kunnen weten, spoedig in een verstarde bureaucratie en, ook niet geheel denkbeeldig, in een onderlinge stammenstrijd. Ook deze zijn op hun beurt een bedreiging voor de democratische rechtstaat.

2 Status van Schiphol: In de beweging tot verzelfstandiging en privatisering van overheidsstaken is ook de luchthaven meegegaan. De verzelfstandiging heeft reeds in belangrijke mate plaatsgevonden, terwijl naar voorbeeld van luchthavens in het buitenland de privatisering wordt nagestreefd. De ministers van Justitie en Verkeer en Waterstaat in het vorige kabinet stelden zelfs voor om de luchthaven zelf met de uitvoering van veiligheidscontroles te belasten. Tot nu toe is deze mogelijkheid door geen van de grote partijen uitdrukkelijk afgewezen. Daarbij rijst de vraag, of men zich bewust is van de weg, waarop men zich in deze beweegt. Wanneer we over Schiphol spreken, vatten we op eenvoudige wijze een complex gebeuren samen, waarbinnen we met veel naar aard onderscheiden actoren te maken hebben. Er zijn uiteraard de luchtvaartmaatschappijen. Voorts ondernemingen van allerlei soort: winkels, banken, agentschappen, restaurants, reisbureaus, maatschappijen die voor toe- en afvoer van personen en vracht zorgen. Er zijn stiltecentra en *-last but not least-* de reizigers en degenen die hen wegbrengen en afhalen, alsook de bezoekers zonder meer. Het is slechts een ruw schets. Deze maakt echter reeds duidelijk, dat het gaat om private organisaties en personen, met elk zijn eigen doel en daarmee verbonden verantwoordelijkheid. Bovendien is er het politieke domein met zijn eigen infrastructuur, dat het onderling verkeer mogelijk maakt: openbare ruimten, balies voor de passagiers, vertrek en aankomsthallen, pieren met hun 'gates', landingsbanen. Daarmee stuiten we op Schiphol als luchthaven. Eén en ander rechtvaardigt de conclusie dat we in het complexe gebeuren, dat zich onder de naam Schiphol afspeelt, te maken hebben met een stad. Maar dan wel een stad van een geheel eigen type, in zoverre zij geen vaste burgerstand kent, maar alleen passanten, doch wel een

✎ In feite gaat het om een stuk ontbinding van de democratische rechtsstaat

vaste stand van ondernemingen. Voorts een stad die als knooppunt van lucht-, spoor- en autowegen zowel nationaal als internationaal een belangrijke plaats inneemt, maar voorts ook als concentratiepunt van vliegverkeer haar negatieve invloed op het leefklimaat tot ver buiten haar grenzen doet gelden. Als stad vraagt Schiphol uiteraard om een eigen bestuur. Dit heeft tot voornaamste taak het beheer van de genoemde infrastructuur, het regelen van het luchtverkeer voor wat betreft de vliegroutes en, met het oog op zowel de veiligheid als het leefmilieu, de bepaling van de capaciteit; de veiligheid op de luchthaven, grenscontrole voor mensen van buiten de Europese Unie. Gelet op deze taak alsook op het feit dat in en direct rondom Schiphol veel tegengestelde belangen in het geding zijn, is het volstrekt onverantwoord de uitvoering van deze taak aan een particuliere instelling over te laten. Dit leidt namelijk in feite tot een staat in de staat die, naar geactualiseerd middeleeuws model, in handen is van een privé persoon, te weten een naamloze vennootschap. Een staat derhalve waarin niet de overheid, maar de directie en de aandeelhouders het voor het zeggen hebben. Wellicht een mogelijkheid voor maffiosi om zich geheel te verwerven. De luchthaven heeft, evenals andere grote organisaties, economisch te duiden bedrijfsmatige kenmerken. Deze maken hem echter niet tot een bedrijf. Gelet op genoemde taken is het bestuur erover niet economisch, maar publiekrechtelijk gekwalificeerd. Het is een vorm van openbaar bestuur. We spraken van Schiphol als stad, maar dan wel een stad van geheel eigen type. Als zodanig vraagt zij om een geheel eigen bestuursvorm. Daarvoor is niet de naamloze vennootschap, zoals dit nu nog het geval is, de aangewezen weg, maar het zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het bestuur dient dan samengesteld te zijn uit van private belangen onafhankelijke leden, aan te wijzen door de besturen van de direct omringende gemeenten en provincies en door de rijksoverheid. Dit zal volgens de bestaande wettelijke bepalingen rechtstreeks verantwoording schuldig zijn aan de regering, terwijl deze harerzijds daaraan de nodige, bindende aanwijzingen kan geven. Voorts is de regering op haar beurt weer verantwoording schuldig is aan het parlement. Zo zal de luchthaven op geheel eigen wijze een plaats kunnen krijgen in het democratische, publieke bestel.

3 Openbaar vervoer: De vorige minister van Verkeer en Waterstaat was een overtuigd voorvechter van privatisering en marktwerking op dit gebied. Dit heeft reeds geleid tot een grote mate van verzelfstandiging van de openbare vervoersbedrijven en voorts tot het in beperkte mate verlenen van concessies aan private ondernemingen. Daarmee is mogelijk een eerste aanzet gegeven tot verbrokkeling van een in veel decennien zorgvuldig opgebouwd systeem, dat tot nu toe zijn waarde heeft bewezen. Dit betekent veeleer regressie dan progressie. Immers, een goed geïntegreerd openbaar vervoerssysteem, waarin landelijk, streek- en plaatselijk vervoer door trein, bus en tram zoveel als mogelijk op elkaar zijn afgestemd, is in een dichtbevolkt land als Nederland van wezenlijk belang voor

het goed functioneren van de samenleving als geheel. Hier zijn essentieel publieke belangen in het geding. Te denken valt aan ruimtelijke ordening, waarvoor de overheid een centrale verantwoordelijkheid heeft, aan bereikbaarheid van minder bevolkte streken, aan beperking van autoverkeer en andere zaken. Alleen in een geïntegreerd systeem is het ook mogelijk, dat de financieel sterkere onderdelen de zwakkere dragen, alsook dat eventuele winst niet toevloeit naar de in de zaak als zodanig niet geïnteresseerde aandeelhouders. Zo kan ook een sterkere afstemming van weg-, spoor-, water-, en luchtverkeer bereikt worden.

Bij het voorgaande passen de volgende opmerkingen: • Vervoersondernemingen blijven, ook wanneer zij door enige overheid worden geëxploiteerd, naar aard en structuur ondernemingen. Zij kunnen niet worden ingelijfd in de overheidsdiensten. Het gaat hier namelijk niet om een typische, maar - om een door Dooyeweerd geïntroduceerde term te gebruiken- atypische staatstaak.⁸ • Het is niet noodzakelijk de openbare vervoersondernemingen en overheden op verschillende niveaus te leggen: gemeentelijk, provinciaal, landelijk. • Om te garanderen dat de ondernemingen hun publieke taak goed vervullen, dienen zij door de betrokken overheden onder onafhankelijke raden van toezicht te worden gesteld. Deze zullen, op basis van regelmatig overleg met de directies, de overheden moeten adviseren, opdat deze op haar beurt haar beleid kunnen bepalen. Uiteindelijk komt aan de landelijke overheid, daarin bijgestaan door een door haar benoemde, onafhankelijke raad voor het openbaar vervoer, in deze een coördinerende taak toe. Duidelijke lijn van verantwoordelijkheid zal ook aan de vertegenwoordigende organen gelegenheid tot de hun toekomende controlerende taak geven.

Tenslotte: gelet op de voortgaande integratie mag en kan de regeling van het openbaar vervoer niet een puur Nederlandse zaak blijven. Zij zal ook in Europees verband moeten worden aangepakt. Daarbij zal tevens het luchtverkeer-spreiding en omvang- moeten worden betrokken.⁹

4 Nutsbedrijven

Inzake de leveranciers van water, elektriciteit en gas kan in beginsel hetzelfde gesteld worden als inzake het openbaar vervoer. Ook hier gaat het om basisvoorzieningen, welke van belang zijn voor heel de bevolking en die om deze reden niet aan de vrije markt kunnen worden overgelaten. Inmiddels is dit evenwel een achterhaalde zaak geworden. Reeds bij de oprichting van de Gasunie kwam de levering van gas in handen van een geheel zelfstandig opererende, private onderneming. Voorts is met de privatisering van de elektriciteitsbedrijven reeds een aanvang gemaakt. Dit betekent dat er nog slechts achterhoedegevechten kunnen worden gevoerd, ter voorkoming van de negatieve gevolgen. Dit blijkt ook uit de discussie in de Tweede Kamer rondom het voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998.¹⁰

5 Publiek-private samenwerking (PPS): Al weer enige tijd geleden werd door ABN

AMRO de idee gelanceerd te komen tot de oprichting van Infrabeheer Nederland (IBN). Daarin zouden overheid en bedrijfsleven moeten gaan samenwerken bij de voorbereiding, uitvoering en financiering van de infrastructuur. Dit niet alleen bij bepaalde projecten. IBN zou het beheer moeten krijgen over de aanleg van alle wegen en spoorbanen in Nederland alsmede over de industrie- en kantoor-terreinen. Bij de uitvoering van deze idee zouden we te maken krijgen met een tweeslachtige instelling, die een eigen, typische kwalificatie mist, in de vorm van een besloten vennootschap, waarin overheid en bedrijfsleven op gelijke voet deelnemen. Deze constructie heeft als bezwaar dat de bestuurders van IBN twee heren moeten gaan dienen, met ieder zijn eigen inzet, in zoverre het overheids-handelen typisch publiekrechtelijk en het bedrijfsleven typisch economisch is gekwalificeerd. Voorts wordt, een ernstige zaak, de minister voor Verkeer en Waterstaat op deze wijze voor een belangrijk deel van zijn bevoegdheden beroofd. Daarmee wordt politieke controle onmogelijk, hoewel het om zaken van fundamenteel publiek belang gaat. Dit is een vorm van corporatisme, die leidt tot een staat in de staat, waarin vanuit de samenleving alleen het bedrijfsleven directe inspraak heeft, en derhalve tot een aantasting van het democratisch bestel. Dit geldt ook, zo op kleinere schaal, indien het komt tot een gezamenlijk ontwikkelen en beheren van deelprojecten, zoals de Betuwelijn, de HSL, de uitbreiding van de Maasvlakte of bepaalde wegen. Overheid en bedrijfsleven hebben elk hun eigen identiteit, taak en doelstellingen, daarmee hun geheel eigen, oorspronkelijke verantwoordelijkheid. Zij kunnen onderling contractuele verhoudingen aangaan voor de uitvoering van bepaalde projecten, maar zich vanwege hun eigen identiteit niet in een omvattende organisatie laten vangen. Voor publieke werken is en blijft de overheid de enige en eigenlijke opdrachtgever.

✎ Voor publieke werken is en blijft de overheid de enige en eigenlijke opdrachtgever.

6 Privatisering van uitvoering van de wetgeving inzake sociale wetgeving: De CDA-Kamerleden Bijleveld-Schouten en Balkenende verzetten zich terecht tegen het 'staat-markt'-model, zoals dit inmiddels ook door de regering is aanvaard en verwoord in haar nota 'Structuur Uitvoering Werk en Inkomen' van maart 1999. Tegelijkertijd waarschuwen zij er voor de organisaties van werkgevers en werknemers niet buiten spel te zetten. Zij bepleiten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering aan deze te geven. Dit onder de nadere bepalingen a. dat zij de claimbeoordeling moeten laten uitvoeren door een juridisch afgezonderd onderdeel van de verder private uitvoeringsinstellingen; b. dat deze instelling onderworpen is aan publiekrechtelijke voorschriften en geen winstoogmerk mag hebben. Voorts spreken zij van een onafhankelijk toezicht, echter zonder dat wordt aangegeven, welke instantie dit toezicht moet uitoefenen en welke status deze heeft.¹¹ Hier rijst de vraag, wat de aard van de beoogde instellingen is. Worden ook hier geen instituties gecreëerd met een uitgesproken tweeslachtig karakter, waarin het publieke en het private terrein ineenvloeiën in een nieuw geheel, dat als zodanig een duidelijke kwalificatie mist? Opnieuw instituties die in feite corporatistische

trekken vertonen en als zodanig een bedreiging zijn voor een gezond democratisch functioneren van het staatsverband alsook -denk aan de gang van zaken rondom de WAO -kiemen in zich dragen voor mogelijke corruptie? Sociale wetgeving is publiekrechtelijk van aard. Het behoeft niet bij voorbaat uitgesloten te worden, dat de uitvoering daarvan aan private instellingen wordt opgedragen. Maar ook dan blijft deze een typisch publieke zaak. Dit betekent, dat de overheid zowel voor de uitvoering daarvan als voor het toezicht daarop de uiteindelijk hoofdverantwoordelijke is en moet blijven en daarvoor op haar beurt verantwoording schuldig is aan de volksvertegenwoordiging. Waarschijnlijk hebben de beide Kamerleden zich in de bepaling van hun standpunt laten leiden door de idee van de zelfregulering van maatschappelijke verbanden, welke een centrale rol speelt in de sociale filosofie van het CDA. Dit ten onrechte. In de sociale wetgeving is het immers de overheid die ter bescherming en ondersteuning van de burgers de regels stelt. Als zodanig is zij een vorm van zelfregulering door die overheid.

Actuele zaken: Het eigen recht van private verbanden en maatschappelijke relaties

1 Onderwijsinstellingen: Uitgangspunt is dat het onderwijs in al zijn schakeringen niet een typische staatstaak is. De overheid enerzijds en de onderwijsinstellingen en haar onderlinge verbanden anderzijds hebben elk een oorspronkelijke verantwoordelijkheid van eigen aard en zijn als zodanig nevengezeld aan elkaar. De laatstgenoemden hebben primair een educatieve taak. Zij zullen elk voor zich en met elkaar de opzet en inrichting van het onderwijs moeten bepalen. Daarin bestaat hun vrijheid. Dit sluit niet uit dat de overheid het initiatief neemt tot het stichten van scholen, met name daar waar geen uit privaat initiatief ontstane onstellingen bestaan. Zij is voor wat betreft het basisonderwijs, als gevolg van de door haarzelf ingestelde leerplicht, zelfs daartoe geroepen. Zij zal echter ook dan de nodige terughoudendheid betrachten. Zogenaamd openbaar onderwijs, voor zover het algemeen wil zijn, roept immers eigen problemen op. Onderwijs is namelijk een door en door menselijke bezigheid, waarbij de betrokkenen -leermeesters en leerlingen- met hun volle bestaan betrokken zijn. Als zodanig wordt het onontkoombaar gedragen door een al of niet geëxpliciteerde visie op de mens en zijn mogelijkheden. Daarin blijken antroposofen, humanisten, islamieten, christenen en anderen telkens weer in meer of mindere mate van elkaar te verschillen. In deze verschillen gaat het niet om een extra, maar om fundamentele zaken die al of niet bewust in centrale zin richtinggevend voor het onderwijs zijn. Deze zullen derhalve ook hun uitdrukking moeten kunnen krijgen in de opzet van en de inhoudelijke vormgeving aan het onderwijs. Daartoe zal ook de vrijheid moeten bestaan. Ook de vrijheid van onderwijs is evenwel geen volledig zelfstandig gegeven. Het onderwijs heeft zijn eigen plaats binnen de samen-

leving en daarin ook een taak. Het heeft namelijk in al zijn geledingen tot taak een bijdrage te leveren in de opbouw daarvan in haar onderscheiden sectoren. De onderwijsinstellingen zijn niet weg te denken actoren op het publieke domein. Zij zijn geroepen op eigen wijze en naar eigen aard het algemeen belang te dienen. Dit betekent dat de overheid die bij uitstek met het behartigen daarvan belast is, zich niet aan de zorg daarvoor kan onttrekken. Deze zorg zal -dit is duidelijk uit het voorgaande- niet mogen bestaan in een leiding geven. De overheid die meent dit wel te moeten doen door het produceren van een veelheid van nota's en richtlijnen overschat haar eigen bevoegdheid en deskundigheid op dit terrein. Krachtens het fundamentele onderscheid in verantwoordelijkheden zal zij de vereiste terughoudendheid moeten betrachten. De primaire verantwoordelijkheid in deze ligt bij de onderwijsinstellingen en haar bonden. Daaraan moet dan onmiddellijk worden toegevoegd, dat zij deze dan ook volop moeten nemen. Zo zij dit niet doen, zullen zij de overheid spoedig op hun terrein terugvinden. Deze kan immers de zaken, gelet op het belang ervan voor het algemeen welzijn, niet op haar beloop laten. Bij steun van de overheid wordt in de eerste plaats gedacht aan het beschikbaar stellen van de nodige geldelijke middelen. Deze zullen van zo'n omvang moeten zijn, dat de instellingen niet noodzaak zijn elkaars bronnen aan te boren. Hier komt uiteraard het bedrijfsleven in het gezichtsveld. Dit zal echter zijn eigen voorwaarden aan eventuele steun verbinden. Deze kunnen nu op eigen wijze een bedreiging gaan vormen voor de eigen identiteit en vrijheid van de instellingen. Hier is waakzaamheid geboden. De overheid heeft vanuit haar eigen verantwoordelijkheid in deze een beschermende taak. De overheid heeft voorts een medeverantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf. Zij is, gelet op het algemeen belang dat in geding is, bevoegd om haar financiële steun te binden aan door haar te stellen basisvoorwaarden inzake inhoud en opzet, dit is de kwaliteit van het onderwijs. Deze basisvoorwaarden dienen evenwel van die aard te zijn dat zij de vrijheid aan de instellingen laten om, mee op grond van de haar dragende levensovertuiging, aan haar onderwijs een eigen gestalte te geven. Het gaat hier om een fundamentele en gevoelige zaak, het aftasten van de grenzen van de wederzijdse bevoegdheden. Om daarin een optimaal resultaat te bereiken is het nodig, dat de overheid en de instellingen met haar bonden niet als rivalen tegenover elkaar staan, maar in de geest van het eerder gestelde als bondgenoten, die elk met een eigen, inhoudelijk onderscheiden verantwoordelijkheid en een geheel eigen inbreng een gemeenschappelijk doel dienen, de vorming van mensen met de aan ieder van hen gegeven talenten.

2 Wetenschap: Deze heeft tot taak het onderzoek naar en de verdieping van het inzicht in de opbouw en de wijze van functioneren van de werkelijkheid in haar grote structurele verscheidenheid, samenhang en wetmatigheid. Dit heeft zich in de loop van de eeuwen in sterke mate, zij het niet exclusief, geconcentreerd

**✎ Is de overheid
hoeder of
dirigent van het
wetenschappelijk
bedrijf?**

in de universiteiten. Als zodanig hebben deze een geheel eigen, oorspronkelijke aard, taak en verantwoordelijkheid. Dit stempelt ook, althans dient ook te stemmen, het door haar te geven onderwijs.¹² De wetenschap heeft een geheel eigen weg te gaan. Zij heeft haar eigen identiteit en vrijheid en behoeft zich niet door andere(n) te laten gezeggen. Maar ook zij staat niet op zichzelf, maar heeft haar plaats in de samenleving en ondergaat de invloed daarvan. Bovendien heeft zij eveneens de taak deze naar eigen aard te dienen. Dit heeft zij ook gedaan. Meer en meer is zij tot een medespeler geworden op het publieke domein en daarin op eigen wijze een behartiger van het algemeen belang. Zonder het wetenschappelijk bedrijf is de samenleving niet te denken. Dit legt opnieuw een verantwoordelijkheid bij de overheid. Zo rijst opnieuw de vraag naar de vrijheid en identiteit. Wat zijn de grenzen, waaraan de overheid in haar wetenschapsbeleid is gebonden? Is zij hoeder of dirigent van het wetenschappelijk bedrijf? Het gevaar is niet denkbeeldig dat zij het laatste wil zijn. De Nederlandse overheid is in haar beleid, daarin gedreven door de eerder geconstateerde liberale tijdgeest, sterk gericht op de economisch gekwalificeerde sector van het publieke domein, op economische groei, met daaraan gekoppeld de technologie. Dit doet ook zijn invloed gelden op haar wetenschapsbeleid, de accenten die zij daarin legt. Tegelijkertijd krimpt zij het budget van de universiteiten steeds meer in. Dit drijft deze, al of niet openlijk door haar gestimuleerd, ertoe elders financiële bronnen aan te boren. Ook dit, een andere mogelijkheid is er vrijwel niet, in de richting van het bedrijfsleven. Bij de aanvang van het academisch jaar 1998-1999 noemde de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Universiteiten het sluiten van strategische allianties daarmee zelfs onvermijdelijk. De vervlechting tussen bepaalde sectoren van de universiteiten en het bedrijfsleven wordt steeds intensiever, zonder dat daar een duidelijk algemeen beleid aan ten grondslag ligt. Op deze wijze wordt het wetenschappelijk onderzoek, dat aan de universiteiten plaatsvindt, steeds meer in zijn onafhankelijkheid bedreigd. Dit gaat voorts met een blikvereninging gepaard: de wetenschappen die niet of niet primair voor het bedrijfsleven van belang zijn, komen steeds meer in de verdrukking. De idee van de wetenschap die gericht is op heel de kosmos, in al zijn aspecten en structuren, gaat zo verloren. Dit betekent een geduchte verarming van de cultuur.¹³ Dit noopt de overheid tot een grondige herbezinning op haar taak, teneinde tot een evenwichtiger beleid te komen. Een beleid waarin recht gedaan wordt aan het algemeen belang in zijn gevarieerd bestand. Voorts een beleid dat sterkere garanties biedt voor een ontwikkeling van het wetenschappelijk onderzoek in vrijheid.

3 Publieke omroep: In Nederland heeft zich in de twintiger jaren van deze eeuw op dit gebied een, wereldwijd gezien, unieke ontwikkeling voorgedaan. Zij was en is een vrucht van privaat initiatief, dat geleid heeft tot verenigingen met elk een eigen signatuur. Deze zien het als haar specifieke taak een bijdrage te leveren aan de geestelijk-culturele vorming van de bevolking. Voorst staan ook, ge-

dachtig aan de nodige ontspanning na gedane arbeid, lichtere delen op het programma. Op deze wijze leveren zij een belangrijke bijdrage aan de samenleving. Zij bewegen zich als zodanig op het publieke domein en dienen daarin een algemeen belang. Belangrijk is, dat de verenigingen in de vorm van het lidmaatschap ook nu nog gedragen worden door een groot deel van de bevolking. De overheid heeft het belang hiervan onderkend. Zo is het geheel uitgegroeid tot wat wij nu kennen als de publieke omroep. Deze status houdt in, dat de overheid ook haar bijdrage levert aan de instandhouding ervan. Dit niet alleen in de vorm van een erkenning, maar ook via een financiële ruggesteun, mogelijk gemaakt door de verplichte omroepbijdrage van alle luisteraars, alsook anderszins. Echter ook de vrijheid van de publieke omroep wordt nu, opnieuw onder invloed van de liberale tijdgeest, van twee, reeds eerder genoemde, zijden bedreigd. Terecht dringt de overheid erop aan, dat de verenigingen in een voortgaand overleg tot overeenstemming komen inzake programma- en zenderindeling. In een vrij omroepbestel komt de bevoegdheid daartoe aan deze zelf toe. In strijd hiermee is de overheid bezig steeds dieper in het omroepbestel binnen te dringen. Zo krijgen ook de reeds lang gevestigde omroeporganisaties een licentie voor telkens slechts vijf jaar. Deze wordt voorts niet gegeven aan de organisaties zelf, maar aan de NOS als overkoepelende en coördinerende instantie, waarvan het bestuur, opnieuw, niet door de organisaties, maar door de overheid wordt benoemd. Eén en ander is een ontwikkeling in de richting van een staatsvorm van machtsmisbruik door de overheid, te weten een aantasting van het recht op vrije geestelijk-culturele vormgeving door de burgers in hun veelsoortige maatschappelijke verbanden. De omroeporganisaties, evenals de CDA-fractie in de Tweede Kamer, hadden daartegen een radicaal neen moeten laten horen. Dit is evenwel niet vernomen. Een tweede, bedenkelijke inbreuk op de vrijheid van de publieke omroep is het intensief doordringen van de commerciële reclame in de uitzendingen. Daarbij spelen uiteraard financiële motieven. Deze reclame kan echter gekwalificeerd worden als een vorm van geestelijk-structureel geweld van de zijde van het bedrijfsleven, alsook als een vorm van smaakbederf. Dit doet ernstig tekort aan de taak tot geestelijk-culturele vorming die de publieke omroep heeft. De overheid zou de nodige maatregelen moeten nemen om hem daarvan te bevrijden, zoals dit ook elders geschiedt.

4 Zorginstellingen: Hieronder worden alle instellingen en organisaties begrepen die zich hulp aan de kwetsbaren tot taak stellen: de geestelijk en/of lichamelijk invaliden, zieken, ouderen verslaafden en anderszins behoeftigen. De activiteiten op dit gebied zijn voor een zeer belangrijk deel resultaat van oorspronkelijk privaat initiatief. Daardoor hebben zij ook haar eigen geestelijke kleur gekregen en mede daardoor een eigen identiteit. In de afgelopen decennien hebben zich in deze complexe werkelijkheid belangrijke veranderingen voorgedaan. De overheid heeft zich steeds sterker op dit gebied gemanifesteerd. Mede onder haar

De vrijheid van de publieke omroep wordt nu opnieuw onder invloed van de liberale tijdgeest bedreigd

dwang hebben dikwijls enorme schaalvergrotingen plaatsgehad, met als motieven grotere efficiëntie en besparing van kosten. Daardoor hebben veel instellingen hun oorspronkelijke identiteit verloren. Ook hier komt de vraag op, wat in deze de eigen verantwoordelijkheden van de instellingen en de overheid zijn. Mede gelet op de grote groepen waarvoor de zorg is bedoeld, is hier opnieuw een zaak van algemeen belang, de volksgezondheid, in het geding. De overheid kan en mag zich aan de zorg daarvoor niet onttrekken. Zij zal de nodige steun moeten verlenen, in het bijzonder financiële. Anders dreigt er, zoals ook nu ervaren wordt, snel een verschraling in deze sector op te treden. Tegelijkertijd zal de overheid zich bewust moeten zijn, dat ook hier de verantwoordelijkheid bij de instellingen ligt. Zij zal opnieuw niet als dirigent, maar als hoeder van dit werk moeten optreden, dit is de eigen identiteit, vrijheid en verantwoordelijkheid van de instellingen respecteren. Dit brengt voorts mee, dat zij moet voorkomen, dat de zorg op een andere wijze onder oneigenlijke druk komt te staan. Hierbij valt te denken aan de gevolgen van een gedeeltelijke commercialisering. Hier is de publieke gerechtigheid in het geding.

5 Maatschappelijke grondrechten: De hiervoor ontwikkelde gedachten kunnen ook worden uitgewerkt voor andere terreinen van de samenleving, bijvoorbeeld de kunst en de (volks) sport. Ook dan stuiten we op gelijksoortige vragen over de onderscheiden verantwoordelijkheden. De kern van de zaak is, dat er een verscheidenheid van maatschappelijke verbanden is, die er elk in eigen rechte zijn. Daarin gaat het niet om een bijkomend iets, maar om grondrechten, die door alle andere actoren in de samenleving moeten worden gerespecteerd. Grondrechten niet -zoals zij nu meestal worden erkend- van individuele, maar van collectieve aard. Grondrechten, welke als zodanig om grondwettelijke erkenning en bescherming vragen, niet alleen in Nederland, maar in de toekomst als eerste vervolgstadium in de Europese Unie, wanneer ook deze een eigen grondwet krijgt. Daarvoor zal dan ook de strijd moeten worden ingezet. Gaat het hier om een te hoog gegrepen ideaal? Of om een zaak van publieke gerechtigheid, waarvoor de politiek zich nu moet inzetten? We mogen het laatste stellen. Het zal mogelijk een strijd van lange duur worden. Dit temeer, omdat de hiervoor omschreven idee van een fundamenteel plurale samenleving haaks staat op het door een liberale tijdgeest gedomineerde politieke klimaat. Daarbij kan echter voor ogen gehouden worden, dat ook de strijd voor de volwaardige, grondwettelijke erkenning van de vrijheid van onderwijs 80 jaar heeft geduurd.

Besluit

Het voorgaande is geen direct, maar wel een impliciet antwoord op de in de inleiding genoemde artikelen. Terecht wijzen Van den Akker en Bolderheij op de noodzaak tot herbezinning op de omvang van de overheidstaak. Zij geven echter

geen duidelijke aanwijzingen van wat de overheidstaak is, in de vorm van fundamentele criteria aan de hand waarvan de overheidstaat moet worden vastgesteld. Voorts is bij hen, evenals bij Gradus, de markt nog een bij uitstek financieel-economisch gestempeld fenomeen. Voor alle andere activiteiten die zich op het publieke domein voltrekken hebben zij weinig oog. Zij stellen voorts, dat de maatschappelijke verbanden een buffer vormen tussen de markt in de door hen bedoelde zin en de overheid. Het is echter veeleer zo, dat de overheid in het geheel van de samenleving een directe band heeft met de markt, zowel als actor daarop in de vorm van allerlei maatschappelijke handelingen - zij koopt, huurt, enzovoorts-, alsook als mede-regelaar ervan door wetten van privaat- en publiekrechtelijke aard. Eveneens stellen zij, dat de verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken een zaak van beleid is. Elk beleid vraagt echter om een duidelijke kaart van het landschap, waarin men zich beweegt, in casu een weldoordachte visie op de samenleving in haar grote, fundamentele verscheidenheid en op de plaats van de staat (overheid) daarbinnen. Deze ontbreekt echt bij hen. Dientengevolge dreigen zij, ongetwijfeld onbewust, toch weer in een pragmatisch, zo niet pragmatistisch vaarwater te verzeilen. De door hen gebruikte, sterk technisch overkomende term 'allocatiemechanismen', ter aanduiding van de taakverdeling tussen de staat enerzijds en de markt en de private verbanden anderzijds, is in deze veelzeggend. Dit gebrek aan een grondig doordachte visie op de samenleving en op de rol van de staat daarbinnen werkt, zoals al is opgemerkt, door in de praktische politiek, ook in die van het CDA. Dit verklaart waarschijnlijk ook het tekort aan de toch hoognodige generalisten. Dezen niet als alleswetters, maar als mensen die vanuit zo'n visie de specialisten er telkens weer toe brengen de voor hun verantwoordelijkheid komende zaken in breder verband te zien. Dit heeft tot gevolg, dat de specialisten het in belangrijke mate voor het zeggen hebben en het beleid zoals reeds eerder opgemerkt is, voor wat betreft belangrijke zaken, dikwijls fragmentarisch is. In deze situatie zal een keer moeten komen. Dit is een zaak van lange termijn. Het gaat immers niet om goederen, die men even uit de schappen kan weghalen, maar om een hartelijke herontdekking en beleving van uitgangspunten, van grondmotieven, in een voortgaand proces van grondige herbezinning, in direct verband met de praktijk. We moeten met elkaar opnieuw putten uit de bron van al het bestaan, dit is Gods scheppingswoord in zijn blijvende actualiteit en het daarin besloten scheppingsmandaat in zijn rijke verscheidenheid. Alleen zo zal het CDA, temidden van alle geestelijke ontworteling en erosie, een vaste koers kunnen varen en als een zoutend zout in de samenleving kunnen werken.

✎ **Het gebrek aan een grondig doordachte visie op de samenleving en de rol van de staat werkt ook door in de politiek van het CDA**

J.D. Dengerink is emeritus hoogleraar in de Reformatorische Wijsbegeerte aan de Rijksuniversiteiten van Utrecht en Groningen.

Noten

1. Een schrijnend voorbeeld van beginselloos pragmatisme is het standpunt door de CDA-fractie in de Tweede Kamer ingenomen inzake de erkenning van de islamitische school te Rotterdam. In plaats van deze gelegenheid aan te grijpen om eindelijk weer eens een aanzet te geven tot een fundamentele discussie in de Kamer, i.c. inzake de vrijheid van onderwijs, heeft de fractie zich volgzzaam aangesloten bij het standpunt van de regeringspartijen.
2. R.H.J.M. Gradus, Zorgen voor een markt met iets meer moraal, *Christen Democratische Verkenningen* 99/2, 34-4442; J.L. van den Akker en D.J. Bolderheij, Verzelfstandiging en privatisering; een zaak van beleid, *ibidem*, 43-49.
3. Voor een bredere uiteenzetting inzake de rol van de staat wordt verwezen naar J.D. Dengerink, Eerherstel voor de 'res publica', *Christen Democratische Verkenningen* 1996/5, 228-235.
4. Zie J.D. Dengerink, Het liberalisme vertoont totalitaire trekken, *NRC Handelsblad*, 19-12-1996 (opiniepagina)
5. Ook in de artikelen van Gradus en Van den Akker/Bolderheij straalt dit nog in zekere mate door. Veelzeggend zijn de woorden 'Markt met iets meer moraal' in de titel van het artikel van Gradus.
6. Zie *CDV* 96/5, 231-233.
7. Zie *CDV* 96/5, 229-231, 233-235
8. H. Dooyeweerd, Een rooms-katholieke visie op de protestants christelijke denkbeelden inzake bedrijfsorganisatie en de recente discussie over de grenzen van de overheidstaak, *Anti-revolutionaire Staatskunde*, jaargang 22/1952, 65-79, 97-122, i.h. b.73. Bespreking van de dissertatie van P.A.J.M. Steenkamp, *De gedachte der bedrijfsorganisaties in protestants christelijke kring*, Tilburg 1998.
9. Dit zal moeten leiden tot een herbezinning op plaats en omvang van Schiphol. Een voortgaande concentratie van luchtverkeer in het westen van het land zal, ook bij een door de CDA-fractie voorgestane verplaatsing van de luchthaven naar zee, steeds groter problemen van congestie, luchtvervuiling, ed. veroorzaken. We mogen ons niet blindstaren op het kleine stukje Nederland. Er is ook nog een 'achterland' in Noord-Frankrijk en Rijnland-Westfalen. Om het hier nodige te bereiken is zowel verbeelding- als doorzettingkracht nodig. Deze worden tot nu toe node gemist.
10. Opvallend is de afstandelijke houding, die de politiek, inclusief de CDA-politici, heeft aangenomen bij de verkoop van het in Utrecht gevestigde elektriciteitsbedrijf Una aan het Amerikaanse bedrijf Reliant Energy te Houston. Zie Jaco Alberts en Karel Berkhout, De veiling van het openbaar nut, *NRC Handelsblad* 24-4-1999 (Economiekatern)
11. A. Bijleveld-Schouten en J.P. Balkenende, Melkert en De Grave verergeren de bestaande problemen, *Trouw* 17-6-1998