Is het kiesstelsel aan verandering toe?

GERARD VISSCHER

Medewerker Parlementaire Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Leiden

In de verkiezingscampagne die volgde op de val van het kabinet-Lubbers II stelde D66-lijsttrekker Van Mierlo herhaaldelijk het thema staatkundige en bestuurlijke vernieuwing aan de orde. Weerwoord van andere partijen kreeg hij niet of nauwelijks. Na de verkiezingen zou de discussie wel serieus gevoerd moeten gaan worden.

Nadat de PvdA op de uitnodiging van het CDA was ingegaan om zonder D66 te gaan regeren, namen beide toekomstige regeringsfracties alvast een weinigzeggende en vrijblijvende paragraaf over staatkundige vernieuwing op in het regeerakkoord. De Kamer zou het initiatief nemen en mocht daarbij rekenen op de materiële en personele ondersteuning van het kabinet. Van Mierlo had geen moeite om steun van collega-fractieleiders te krijgen voor een motie om het thema staatkundige, politieke en staatsrechtelijke vernieuwing grondig te laten bestuderen[1]. Nieuwbakken Kamervoorzitter Deetman – tevens voorzitter van de in te stellen bijzondere commissie Vraagpunten waarin bijna alle fractievoorzitters zitting zouden hebben – mikte er in eerste instantie op om het werk toe te spitsen op 'haalbare' wijzigingen. Het had geen zin zich opnieuw veel inspanning te getroosten, wanneer eventuele ingrijpende voorstellen vervolgens toch geen kans zouden maken. De staatkundige paden van de commissies-Cals-Donner en -Biesheuvel leken zo platgetreden, dat ze niet nog eens bewandeld hoefden te worden.

Binnen korte tijd koos de commissie evenwel een heel andere weg: vanuit de gemeenschappelijke analyse dat er het een en ander mankeerde aan de relatie kiezers-gekozenen en de relatie kiezers-openbaar bestuur, besloot de commissie juist vrijwel *alle* vernieuwingsvoorstellen uit de afgelopen vijfentwintig jaar de revue te laten passeren[2]. De situatie leek ernstig genoeg – de commissie sprak zelfs van *de legitimiteitscrisis* – om voor de komende jaren een politieke en wetenschappelijke discussie over de meest uiteenlopende aspecten en elementen van de organisatie en het functioneren van de overheid in relatie tot burgers c.q. kiezers te organiseren *vanuit de Tweede Kamer*. Een stap voor stap-discussie over van alles en nog wat. Geen betere garantie dat door een meerderheid gewenste veranderingen ook echt gevonden en gerealiseerd zouden worden. Tegenover de kritiek dat het voor een groot deel zou neerkomen op het uit de sloot halen van oude koeien, stond in elk geval de hoop dat nu wellicht meer kans bestond op een vruchtbare discussie dan in de afgelopen decennia. Met name vanuit D66 en de PvdA werd en wordt nogal eens de stelling verdedigd dat serieuze hervormingsvoorstellen van hun kant in de jaren zeventig op voorhand al door de andere grote partijen van tafel zijn geveegd. Daarbij ging het primair om voorstellen ten aanzien van kiesstelsel en kabinetsformatie, om de positie van de Eerste Kamer, alsmede om directe verkiezing van burgemeester en commissaris der Koningin en invoering van een referendum.

Een serieuze discussie in de jaren negentig zou tot – eventueel gedeeltelijke – realisatie van specifieke voorstellen dienen te leiden, dan wel opnieuw moeten uitmonden in afwijzing ervan, maar dan gedragen door een overgroot deel van de Kamer. Aan een derde discussieronde – na het jaar 2000! – zou in elk geval geen behoefte meer zijn.

In deze bijdrage worden en-

kele ingrijpende voorstellen tot staatkundige hervorming van kiesstelsel en kabinetsformatie onder de noemer kiezer-gekozene nog eens tegen het licht gehouden. Allerlei andere thema's, die de commissie-Deetman terecht op de politieke agenda heeft gezet – de organisatie en het functioneren van de overheid, specifiek het probleem van de verkokering, de kwaliteit van de wetgeving en in dit verband eventuele toetsing van wetten aan de Grondwet, de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, decentralisatie van overheidstaken, de gevolgen van de verdergaande Europese integratie voor de nationale besluitvorming en tal van andere belangwekkende kwesties – komen niet aan de orde. De keuze voor het thema kiezer-gekozene is ingegeven door taakverdeling en niet door de vermeende grotere relevantie van het onderwerp. Integendeel. De meest ingrijpende voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel mogen ruim twintig jaar geleden een zekere charme hebben gehad, zij dienen nu in elk geval gemotiveerd van de hand te worden gewezen. Dat geldt nadrukkelijk ook voor het Duitse *tweestemmensysteem* dat de commissie-Deetman ter bestudering heeft aanbevolen.

Het eerste D66-*offensief*

In de 'onderzoekt alle dingen-benadering' van de commissie-Deetman kun je niet om het staatkundig gedachtengoed van D66 heen. Vanaf de oprichting pleitte D66 voor een radicale herziening van de staatkundige c.q. politieke structuur. De kiezers dienden niet slechts een volksvertegenwoordiging te kiezen, ze moesten ook een stem voor 'de macht' kunnen uitbrengen: de direct gekozen minister-president. Die minister-president zou zijn eigen kabinet samenstellen en daarbij niet afhankelijk zijn van de steun van de Tweede Kamer. De Kamer diende op basis van een beperkt districtenstelsel te worden gekozen, waarbij in een klein aantal districten een nagenoeg gelijk aantal Kamerzetels op basis van evenredige vertegenwoordiging zou worden verdeeld. Een en ander zou naar verwachting resulteren in een concentratie van twee of drie blokken van partijen.

Er kwam weinig applaus van de andere partijen. Niet allereerst omdat D66 expliciet het hele partijstelsel wilde opblazen. Ook niet omdat men vond dat er niets veranderd hoefde te worden. De noodzaak van verandering was rond 1970 haast gemeengoed geworden. De vraag was natuurlijk wel welke verandering en tegen welke prijs?

De PvdA liet zich enigszins op sleeptouw nemen door D66. In 1970 verenigden de 'progressieve drie' zich op het advies van de meerderheid van de commissie-Cals-Donner: rechtstreekse verkiezing van de *kabinetsformateur* en het door D66 aanbevolen beperkte districtenstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging[3]. Een initiatiefvoorstel-Van Thijn c.s.[4] met deze inhoud kwam in een golf van staatkundige vernieuwing aan de orde, waarbij de partijen met de meest uiteenlopende voorstellen over elkaar heen buitelden. Na de al gerealiseerde verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 21 jaar en de afschaffing van de opkomstplicht was verdergaande verlaging van de leeftijd voor het actief kiesrecht tot 18 jaar al gauw geen strijdpunt meer. De KVP koos via eigen initiatiefvoorstellen voor de directe verkiezing van leden van het Europees Parlement en voor een kiesdrempel bij Tweede-Kamerverkiezingen van twee procent[5]. De VVD zette zich vooral in voor verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht[6]. De CHU – benauwd voor de lage opkomst – wilde de toekomstige kiezers via het voortgezet onderwijs de noodzakelijke maatschappelijke betrokkenheid bijbrengen[7].

De confessionele fracties en de VVD moesten echter niets hebben van een direct gekozen minister-president en evenmin van een door de kiezers aangewezen formateur. De KVP stond wel sympathiek tegenover het beperkte districtenstelsel dat als een verkapte kiesdrempel de versplintering in de Kamer zou tegengaan. De kans op een werkbare meerderheid van de confessionele partijen met de VVD zou er ongetwijfeld door worden vergroot.

De confessionele fracties en de VVD, die zich acht maanden tevoren tegen een aanbeveling voor de te benoemen burgemeester of commissaris der Koningin door respectievelijk gemeenteraad en

1. Zie *Handelingen Tweede Kamer* (HTK) 1989-1990 pag 462 en Bijlage 21.132 nr. 27.
2. Zie de op 16 november 1990 gepubliceerde *Vraagpuntennota* van de bijzondere commissie: Bijlage 21.427 nr. 3 herdruk.
3. Zie het *Tweede Rapport* van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, pag 169 t/m 231. Overigens werd al in 1965 door de PvdA-commissie Parlementaire Democratie voor een gemengd meerderheids- en evenredigheidsstelsel gepleit, zie: *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, 1965.
4. HTK 1970-1971, Bijlage 10.993.
5. Zie resp. Bijlage 10.696 en 10.985. De kiesdrempel is uiteindelijk in 1976 met overgrote meerderheid door de Tweede Kamer afgewezen.
6. Zie Bijlage 11.178.
7. Bijlage 11.111; in dit snel vergeten voorstel-Schuring c.s. werd al gewezen op opkomstpercentages van ongeveer 30 procent bij kiezers onder 35 jaar bij de Statenverkiezingen van 1970!

Provinciale Staten hadden uitgesproken, waren bovendien bereid in het Reglement van Orde aan de nieuw gekozen Tweede Kamer een recht van aanbeveling toe te kennen voor een aan te wijzen formateur – tevens beoogd premier. Langs die weg zou er toch een directe lijn kunnen lopen tussen de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie. De progressieve partijen zagen in de gegeven situatie af van het beperkte districtenstelsel *sec*, omdat het hen primair ging om rechtstreekse invloed van *de kiezers* op de formatie en niet zozeer om de verkapte kiesdrempel. Het recht van aanbeveling kwam er inderdaad, al is het nimmer toegepast[8].

Waarom maakten de voorstellen van D66 – in sterk afgezwakte vorm overgenomen door de PvdA – geen kans? Het is stellig juist dat de andere grote partijen – KVP en VVD voorop – de voorstellen al op het eerste gezicht van de hand wezen. De prijs was voor hun duidelijk te hoog. De confessionele partijen zouden tijdens kabinetsformaties een deel van hun speelruimte verliezen. Als partijen in het politieke centrum, wilden zij pas na de verkiezingen hun definitieve keuze maken ten aanzien van het nieuw te vormen kabinet. Tot conservatief alternatief van een progressief blok gebombardeerd te worden, was allerminst het gemeenschappelijk ideaal. Voor de VVD was er al helemaal geen eer te behalen. Een liberale minister-president was anno 1970 ondenkbaar. Verkapte regionale kiesdrempels van eventueel zelfs tien procent zouden de partij zetels kunnen kosten. Op deze wijze te worden gedwongen tot samenwerking met de veel grotere confessionele partijen, zou het eigen geluid snel doen verstommen.

Bij die partij-politieke bezwaren bleef het evenwel niet. Er waren wel degelijk ook zwaarwegende staatkundige bezwaren tegen de betrokken voorstellen. D66 flirtte rond de oprichting nog met het Engelse districtenstelsel. Na een iets betere kennismaking met het Britse kiesstelsel, met zijn verstarde tegenstelling tussen twee grote partijen, waarbij nauwelijks enige rol is weggelegd voor een derde partij – de aan D66 verwante *liberals* – was men hier snel van genezen. Zonder enige traan te laten, wilden de democraten evenwel in eerste instantie de 'vertrouwensregel' laten vallen. Een kabinet behoefde niet het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten of gedoogd te worden. De Kamer zou een kabinet ook niet naar huis kunnen sturen. Glastra van Loon – de staatkundige ideoloog – had wel, heel inconsequent, al in 1964 de mogelijkheid geopperd om de Kamer het recht op zelfontbinding te geven, eventueel – afhankelijk van de uitslag – ook tot ontslag van het kabinet leidend [9]. In enkele alinea's had dezelfde auteur afscheid genomen van het voor het Nederlandse staatsbestel kenmerkende beginsel van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

Een zo onhistorische benadering kon haast niet anders dan tot een onwezenlijke uitwerking leiden. In de door D66 gegeven voorstelling van zaken heette het dat het kabinet een krachtig beleid kon voeren, omdat het niet afhankelijk was van de steun van de Kamermeerderheid. En de Kamer kon het beleid veel beter controleren, omdat zij niet met handen en voeten aan het kabinet gebonden was. Welaan, wat een staatkundige utopie: mooier kon het immers niet. Ieder weldenkend mens moest er wel mee instemmen[10].

Naïever kon het echter ook niet. Indien de verkiezing van minister-president en Tweede Kamer een gelijkgerichte uitslag te zien zou geven, zou de Kamermeerderheid stellig niet anders optreden dan onder een meerderheidskabinet altijd al praktijk was. Maar wat zou het gevolg zijn indien een kabinet, geformeerd door een direct gekozen minister-president, met een anders gerichte Kamermeerderheid zou moeten optrekken? En dat voor vier jaar? Daarop bleef D66 een bevredigend antwoord schuldig, net als zijn ideoloog enkele jaren tevoren. Van krachtig beleid zou absoluut geen sprake zijn, integendeel. Het beleid zou vlees noch vis worden. De ministers zouden als het ware het beleid van de oppositie moeten gaan uitvoeren. Een kabinet kan nauwelijks iets zonder steun van een Kamermeerderheid. Een 'Amerikaans presidentieel systeem' kan nu eenmaal alleen gedijen bij het voortbestaan van twee superbrede partijen, die links en rechts verenigen. En of we daar nu zo jaloers op moeten zijn?

Ook de commissie-Cals-Donner achtte een gekozen minister-president onverenigbaar met het

8. Was wellicht ook niet de intentie van het voorstel; zie J. van Putten, die spreekt van een vijgeblad om de confessionele naaktheid te bedekken, in: *Demokratie in Nederland*, p. 203, Utrecht/Antwerpen, 1975; voor de - niet toevallig afwijkende!- hoofdelijke verkiezingsprocedure zie *Reglement van Orde Tweede Kamer*, art. 134 lid 2.

9. Zie de twee opzienbarende artikelen 'Kiezen of delen' van Glastra van Loon in Nederlands Juristenblad 1964, pp. 1133-1142 en 1161-1167.

10. In 1985 besluit Glastra van Loon een geactualiseerd verhaal letterlijk met: 'Wie onbevooroordeeld de voor- en nadelen afweegt van de door D66 voorgestelde hervormingen die zal naar mijn mening tot de conclusie moeten komen, dat deze moeten worden ingevoerd'; zie J. Glastra van Loon in: *Omtrent het parlement*, Th.C. de Graaf e.a., Utrecht/Antwerpen, 1985.

parlementair stelsel. Tegen het compromis van de staatscommissie om de kiezers de formateur te laten aanwijzen, bestonden weliswaar minder zwaarwegende, maar eveneens ernstige bezwaren. De kandidaat, die de absolute meerderheid van de stemmen behaalde, zou de formatie-opdracht krijgen. Het suggereerde heel wat, maar garandeerde allerminst een geslaagde formatie. Stond een meerderheid van de kiezers achter een bepaalde partijcombinatie met de specifieke kandidaat dan zou de formatie stellig wel lukken, maar in die situatie zou het ook zonder de aanwijzing van de kiezers wel lukken. Kreeg geen der kandidaten een meerderheid – in Nederland met zijn vele minderheden voorspelbaar – dan kon de eventueel toch door het staatshoofd benoemde kandidaat met de meeste stemmen waarschijnlijk een tijdje spartelen, tot hij of zij wel gedwongen zou zijn de opdracht terug te geven. Waarna het politieke spel volgens de oude regels zou worden voortgezet. Geen wonder dat PvdA, D66 en PPR het voorstel onlosmakelijk koppelden aan het beperkte districtenstelsel om daarmee een zekere blokvorming – lees: polarisatie – gestalte te geven. Geen wonder dat de confessionele partijen en de VVD – zoals we al zagen – er niets voor voelden. Achteraf is dit geenszins te betreuren. De polarisatie heeft progressief Nederland weliswaar niet alleen windeieren opgeleverd – in de vorm van langdurige oppositie – maar gaf per saldo onmiskenbaar een negatief resultaat te zien. Kiesstelselwijzigingen in anno 1970 voorgestane zin zouden de kloof tussen PvdA en KVP c.q. CDA waarschijnlijk alleen maar versterkt en gecontinueerd hebben.

Ook zonder ingrijpende wijzigingen van het kiesstelsel zou de Nederlandse politiek – mede onder invloed van de door D66 geïnspireerde vernieuwing – rond 1970 een heel ander gezicht krijgen[11]. PvdA en VVD sloten een stilzwijgend maar zeer effectief akkoord dat ze in de toekomst niet meer de plaats van de ander in het kabinet zouden overnemen zonder voorafgaande Kamerverkiezingen. Tussen 1963 en 1967 waren zelfs drie verschillende kabinetten aan het bewind geweest op basis van één Kamerverkiezing. In kabinetsformaties zouden de beide partijen zich niet meer tegen elkaar laten uitspelen, onderlinge samenwerking – minder tactisch – uitsluitend. Openheid en openbaarheid in staatsaangelegenheden – speciaal ook kabinetsformaties – zouden in de plaats komen van de vergaande geheimhouding – achterkamertjespolitiek – waarin de KVP zo bedreven was. Inspraak en medezeggenschap kregen in zeer uiteenlopende maatschappelijke verbanden – gekanaliseerd – gestalte. Vertrouwenscommissies uit gemeenteraden en Provinciale Staten gingen zich in de jaren zeventig diepgaand bemoeien met de benoeming van burgemeester respectievelijk commissaris. Alle partijen kozen landelijke lijsttrekkers als onmisbaar gezicht in het ingetreden televisietijdperk. Voor de KVP was er geen ruimte meer om zo maar even een minister-president uit de hoed te toveren. Nadat de kiezers in 1967 al een punt hadden gezet achter een halve eeuw confessionele meerderheid, kalfden de drie grote confessionele partijen samen in 1971 en 1972 af tot nog geen derde deel van het electoraat. Aan de met het verlies van de confessionele partijen gepaard gaande versplintering maakten de kiezers in 1977 een eind. De totstandkoming van het CDA was rond 1975 feitelijk gerealiseerd; de formalisering ervan zou nog tot 1980 moeten wachten. Blokvorming ter linkerzijde – voorheen zo kansrijk – was na de terugval van D66 in 1972 snel van de baan.

Na de 'nachtmerrie' van 1977 verliepen de volgende kabinetsformaties redelijk vlot en ... voorspelbaar. Het electoraat kon – op basis van het opereren van de verschillende partijen waaronder een minder vrijblijvend optreden van het politieke centrum – in zowel 1981, 1982, 1986 als 1989 vrij duidelijk de richting aangeven van de kabinetsformatie. In 1986 koos het CDA zelfs vóór de verkiezingen voor voortzetting van de coalitie met de VVD. In 1989 lieten de christen-democraten na de val van het kabinet-Lubbers II duidelijk uitkomen van herstel van de coalitie geen heil te verwachten.

Staatkundige vernieuwing anno 1990; een tweede D66-offensief

Twintig jaar na de afwijzing van het staatkundige gedachtengoed van D66 stelt de commissie-Deetman deze ideeën opnieuw aan de orde: 'Vanuit het oogpunt van de kabinetsformatie lijkt de gekozen minister-president de meest voor de hand liggende variant', alhoewel moeilijk te verenigen met het bestaande parlementaire stelsel. Aan de hand

11. Zie onder meer: *Tussen Nieuwspoort en Binnenhof; De jaren '60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek*, J.Th.J. van den Berg e.a., Den Haag, 1989.

van concrete wetsteksten zouden de argumenten voor en tegen de gekozen minister-president – overigens net als alle varianten – kunnen worden geïnventariseerd en de consequenties van zulke constructies worden bezien.

De commissie beveelt voorts een studie aan naar het beperkte districtenstelsel – met vijf tot vijftien districten – op basis van evenredige vertegenwoordiging, waarbij de gevolgen van de diverse modellen aan de hand van computeranalyses gepresenteerd dienen te worden. In hetzelfde hoofdstuk wordt het Duitse tweestemmensysteem *ter bestudering* aanbevolen, evenals een andere samenstelling van de Eerste Kamer, een beperkt terugzendingsrecht van de Senaat en eventuele invoering van het referendum in een of andere vorm.

De Tweede Kamer heeft het laatstgenoemde voorstel direct afgeschoten. De VVD en het CDA zien in invoering van elk type referendum vooral een aantasting van de normale parlementaire besluitvorming en weigeren zeer recente discussies nog eens over te doen[12]. Alle andere suggesties en voorstellen onder de noemer kiezer-gekozene staan sinds medio maart jongstleden op de politieke agenda. Dat is – afgezien van de verdediging door commissievoorzitter Deetman – vooral te danken aan D66 en in mindere mate aan de PvdA. Het CDA en de VVD hebben nauwelijks enige behoefte aan genoemde studies. Het tegenhouden ervan was aan de andere kant ook niet nodig – al probeerde de VVD dat wel ten aanzien van de gekozen minister – president. Volstrekt duidelijk is wel dat ingrijpende voorstellen ook in de toekomst onhaalbaar zijn. De PvdA lijkt op althans enig resultaat te mikken door *alle* suggesties zo serieus mogelijk te willen bestuderen. Een gemeenschappelijke analyse van de fractievoorzitters, uitmondend in tal van studies, moet allicht iets opleveren, ook ten aanzien van de relatie kiezer-gekozene.

De toon moest opnieuw worden gezet door D66, net als in de commissie-Deetman zelf. De kernzin uit het rapport: '*De kiezers bepalen wel de krachtsverhoudingen, maar niet, althans niet direct, de macht*' komt zo uit het D66-jargon. Het accent wordt daarbij al gauw gelegd op: 'niet de macht'. Dat de kiezers de afgelopen twee decennia, op één formatie na, indirect wel degelijk de samenstelling van het nieuwe kabinet konden beïnvloeden – en dat ook deden – wordt gemakkelijk vergeten. De D66-woordvoerder in de Kamer gaf in menig opzicht een wel heel karikaturale voorstelling van de Nederlandse politieke verhoudingen, en wel als volgt: De politieke besluitvorming stamt nog uit de tijd van de verzuiling. Terwijl de maatschappij diepgaand is veranderd, veranderde er nauwelijks iets in de politieke structuren. Tot overmaat van ramp voltrekken maatschappelijke veranderingsprocessen zich steeds sneller! (*Sic*!). De zaak loopt dan ook steeds meer vast. Het systeem faalt zowel ten aanzien van de vertegenwoordiging – de kiezers herkennen zich niet meer in de Tweede Kamer – als in de machtsvorming – de kabinetsformatie resulteert misschien wel in een heel ander kabinet dan de kiezer (*sic*) voor ogen had. (Dat tien miljoen kiezers geheel uiteenlopende verwachtingen en overtuigingen hebben, is ook wel veel van het goede.) Daarbij sluipt (*sic*) een anonieme fractie achter de brede rug van de lijsttrekker de Kamer binnen. De politieke betrokkenheid van de kiezers is zo afgenomen, dat gevreesd moet worden dat binnenkort niemand meer komt stemmen (*sic*).

Op deze pot met problemen past nog steeds – zoals verwacht mocht worden – het vijfentwintig jaar oude D66-deksel: directe verkiezing van de minister-president in combinatie met Kamerverkiezingen via het beperkte districtenstelsel. Anders dan vijfentwintig jaar geleden wil het D66-programma overigens de vertrouwensregel handhaven. Dat het vraagt om problemen indien de premier niet over een meerderheid beschikt in de Kamer lijkt de partij zich nog steeds niet te realiseren.

De studie naar de gekozen minister-president, die in een concrete wetstekst moet uitmonden, zal wel geruime tijd vergen. 'Ingewikkelder' kan het immers niet. De inspanning is op voorhand hoe dan ook volmaakt zinloos. Behalve D66 wil niemand directe verkiezing van de minister-president[13]. Daarbij doet de tekst van een wetsvoorstel volstrekt niet terzake. Het gaat toch om de inhoud van het voorstel en niet om de formulering.

De studie naar een beperkt districtenstelsel aan de hand van computeranalyses werkt zelfs op de lachspieren. Indeling van Nederland in vijf tot vijftien districten met behoud van het stelsel van even-

12. Zie HTK 1990-1991 pag. 3609-3666 alsmede Bijlage 21.427 nr. 8.
13. De PvdA keerde zich in het debat terecht al tegen een z.g. aanwijzingsbevoegdheid voor de minister-president omdat de bevoegdheid niet past in onze coalitiekabinetten.

redige vertegenwoordiging, betekent in gewoon Nederlands een effectieve kiesdrempel van drie eenderde tot tien procent, welke hooguit gematigd kan worden door de restzetels te verdelen via het systeem van de grootste overschotten in plaats van de grootste gemiddelden. De bedoeling achter het systeem is – afgezien van het aspect van de regionale vertegenwoordiging – versplintering in de volksvertegenwoordiging tegen te gaan. De grote partijen verdelen onderling de zetels die nu aan de kleine partijen toevallen. Afhankelijk van het aantal districten en de te verdelen zetels resulteert een en ander dwingend in een drie-, vier- of hooguit vijfpartijenstelsel. De drie kleine confessionele partijen zullen in elk geval direct het recente voorbeeld van de kleine linkse partijen moeten volgen en moeten fuseren.

Wetenschappelijke analyse is natuurlijk prachtig – vooral met de computer – maar het moet wel enige relevantie hebben. Daarbij kun je je alleen maar verbazen over de vraag waarom de gehele commissie niets van een speciale kiesdrempel wil weten, maar een studie naar zo'n relatief hoge indirecte kiesdrempel wel zinvol acht. De woordvoerder van D66 in de Kamer bakte het wel heel bruin door op een interruptie toe te geven dat de verkapte invoering van een kiesdrempel voor hem ook een negatief punt bij eventuele afweging van voor- en nadelen zou vormen. De essentie van de door hem verdedigde kiesstelselwijziging vormt dus een negatief punt...

De zwakke schakel in ons politieke systeem blijft onherroepelijk de kabinetsformatie, die *niet dwingend* door de verkiezingsuitslag wordt beïnvloed. In de praktijk verloopt een en ander, zoals al werd aangestipt, gelukkig redelijk bevredigend, zeker sinds de rampzalige formatie van 1977. Al vele decennia resulteren Kamerverkiezingen hoe dan ook in de formatie van een meerderheidskabinet. Dat het kabinet niet altijd precies het in eerste aanleg beoogde of verwachte kabinet was, is een andere zaak. Dat hangt samen met het opereren van de fracties en hun onderhandelende voorzitters. Hoe harder je je opstelt, hoe moeizamer het onderhandelingsproces en des te kleiner de kans op regeringsverantwoordelijkheid. Wie het onderste uit de kan wil, krijgt het lid op de neus. Nederland was, is en blijft voorlopig een land van minderheden.

Binnen het bestaande kiesstelsel kan wel de mogelijkheid worden aangegrepen om als Tweede Kamer een kandidaat-kabinetsformateur voor te dragen. Daarmee is toch een directe lijn van de verkiezingen naar de aanvang van de formatie gegeven. Overspannen verwachtingen hoeven we er echter niet van te hebben. Formatiepogingen kunnen net zo goed mislukken. Wellicht wordt in de Kamer openbaar welke richting partijen uitwillen. De door de commissie-Deetman naar voren gebrachte gedachte om een (in)formateur in de Kamer verantwoording te laten afleggen over zijn werkzaamheden kan op zijn minst worden gesteund, voorzover het maar niet ten koste gaat van de inspanningen op zo kort mogelijke termijn een meerderheidskabinet tot stand te brengen. Dat een zojuist gekozen Tweede Kamer eventueel maanden lijdelijk zou moeten toezien of er al dan niet vorderingen worden gemaakt door de (in)formateur is hoe dan ook een anachronisme. In het zicht van de komende Kamerverkiezingen zouden de grote fracties een afspraak kunnen maken om tijdens de formatie in de aangegeven zin te opereren. We moeten ons wel realiseren dat de (in)formateur – anders dan de verantwoordelijke minister – niet staatsrechtelijk verplicht is de gestelde vragen te beantwoorden.

Het Duitse tweestemmensysteem

Stond eventuele invoering van het beperkte districtenstelsel met behoud van evenredige vertegenwoordiging twintig jaar geleden in het kader van rechtstreekse invloed van de kiezers op de kabinetsformatie, de commissie-Deetman heeft het decor grondig veranderd. De doelstellingen die de commissie met de studie naar eventuele wijziging van het kiesstelsel nastreeft, zijn enerzijds een directere band tussen kiezer en gekozene en anderzijds de verkiezing in de Kamer van meer generalisten in plaats van de vele specialisten.

Elke wijziging kan natuurlijk de meest uiteenlopende effecten hebben, maar aannemelijk is een en ander ten aanzien van het beperkte districtenstelsel geenszins. Zouden de kiezers op Groen Links, de kleine confessionele partijen en eventueel zelfs D66 zich beter in de Kamer vertegenwoordigd weten indien hun partijen er niet meer in zitten? Zijn de leden van de kleine partijen niet juist bij uitstek generalisten binnen een sterk specialistische Kamer? Stellen de partijen minder specialisten kandidaat en meer generalisten omdat het om regionale verkiezingen gaat? Worden nieuwe Kamerleden van grote fracties niet binnen de kortste keren tegen wil en dank tot specialist gebombardeerd? Het onderzoek lijkt vergelijkbaar met de vraag of je van Amsterdam via Groningen snel in Rotterdam kunt komen.

Volledig afstappend van de vraag of de verkiezingsuitslag niet sterker in de formatie van een nieuw kabinet zou moeten doorwerken, lijkt het voorstel van de commissie-Deetman om het Duitse

tweestemmensysteem nader te bestuderen serieuzer van aard. Dit Duitse kiesstelsel behelst immers de directe verkiezing van Bondsdagleden en dat zelfs zonder aantasting van de evenredige vertegenwoordiging. Ruim een jaar geleden lieten de fractievoorzitters van de beide regeringspartijen al weten veel te voelen voor dit tweestemmensysteem. Na de publikatie van de Vraagpuntennota konden enkele positieve reacties uit staatsrechtelijke hoek voor invoering van het systeem worden opgevangen[14]. In een interview heeft vice-premier Kok zich er al voor uitgesproken[15]. De voordelen van het tweestemmensysteem zouden evident zijn, terwijl er geen nadelen tegenover zouden staan. De keuze lijkt dus gemakkelijk.De werkelijkheid is echter anders, zoals zo vaak bij een eenvoudige voorstelling van ingewikkelde zaken.

Voordat de voor- en nadelen van het Duitse model worden behandeld, moeten we eerst goed weten waar we het eigenlijk over hebben. Het model is inderdaad nogal ingewikkeld, waarbij zelfs Duitse kiesrechtdeskundigen en politici menigmaal de plank missloegen[16]. In principe kent Duitsland voor de Bondsdagverkiezingen hetzelfde stelsel van evenredige vertegenwoordiging als Nederland voor de Tweede Kamer. Het land is evenwel verdeeld in districten, in aantal overeenkomend met de helft van het aantal Bondsdagzetels. In elk district wordt via de eerste stem een Kamerlid gekozen, namelijk – net als in Engeland – de kandidaat met de meeste stemmen. De tweede stem brengen de kiezers uit op een partij. Deze tweede stem is beslissend voor het aantal zetels dat elke partij krijgt. Afgezien van de hoge kiesdrempel van vijf procent en van de restzetels krijgt een partij bij veertig procent van de stemmen ook veertig procent van de zetels, etc. Van de zetels, die een partij toebedeeld krijgt, wordt daartoe het aantal direct gekozen vertegenwoordigers afgetrokken. Heb je als SPD recht op 200 zetels en al 100 'directe mandaten' gewonnen, dan krijg je nog 100 zetels uit de grote pot. Had je al 150 directe mandaten, dan krijg je er nog maar 50, etc. Zouden de SPD-kandidaten in 205 districten gewonnen hebben, dan mag de partij de vijf extra zetels als *Überhangmandate* behouden. In theorie lijkt het een ideaal systeem. Maar het gaat natuurlijk om de praktijk.

In de praktijk werkt het systeem niet. In de Bondsrepubliek verdeelden de twee grote partijen sinds 1961 *alle* directe mandaten[17]. Op voorhand is daarbij grotendeels bekend wie welk district wint. De uitslag doet er in de meeste districten echter niet toe, want de verliezer van de andere grote partij komt toch ook in de Bondsdag, namelijk via de partijlijst. De vraag wie welk district wint heeft met andere woorden juist *heel weinig effect op de personele samenstelling* van de Bondsdag. De persoonskeuze is daarmee nagenoeg *zonder betekenis*. In plaats van een belangrijke kwestie – *wie* komt er in de Bondsdag – is het vooral een kosmetische kwestie. Zou men aan de persoonskeuze meer betekenis willen toekennen voor de samenstelling van de Bondsdag, dan zou je moeten verbieden dat niet direct gekozen districtskandidaten via de partijlijst in de volksvertegenwoordiging komen. Maar ja, wie wil er dan nog voor zijn of haar partij in een volmaakt kansloos district kandidaat staan? De animo bij de zittende Kamerleden en de meest bekende politici in het algemeen zal als sneeuw voor de zon verdwijnen. In de praktijk staan juist alleen 'de zekere winnaars' niet op een verkiesbare plaats op de partijlijst. Die beschermde positie hebben ze immers niet nodig.

Vanzelfsprekend vindt er bij dit tweestemmensysteem in de partij juist een gedrang plaats om in een 'zeker district' kandidaat te staan. De *big shots* kunnen zich in het algemeen geen verlies -gezichtsverlies- permitteren. In de Nederlandse praktijk zou het CDA dus op zoek moeten naar een district voor Lubbers – want in Rotterdam maakt hij weinig kans – de VVD op zoek naar een forensenplaats voor de Amsterdammer Bolkestein, etc.

Daar komen andere ernstige bezwaren bij. Een groot deel van de kiezers snapt het systeem niet. Dat de persoonskeuze – al van zo weinig belang

14. Zie M.C. Burkens, die nauwelijks beargumenteerd verwacht dat er inderdaad meer generalisten in de Kamer komen via het tweestemmensysteem, in: *Staatsrechtelijke vernieuwingen*, publicaties van de Staatsrechtkring nr. 1, Zwolle 1991; en D.J. Elzinga, die zelfs schijnt te denken dat een generalist als Schutte juist een goede kans maakt via dit systeem gekozen te worden. Elzinga lijkt er anderzijds vanuit te gaan, dat partijen geen districtskandidaten zullen stellen dan wel dat partijkandidaten niet gekozen worden. Zie *Binnenlands Bestuur* van 22.3.1991 p. 29.

15. Zie interview in NRC-*Handelsblad* van 17 mei jl. De uitspraak van Kok 'dat anonieme kamerleden achter de brede rug van de lijsttrekker in de Kamer komen' was eerder te horen uit de mond van Van Mierlo en Wolffensperger. Volgens Wolffensperger *sluipt* de anonieme fractie zelfs de Kamer binnen. Achter het waarheidsgehalte van de weinig fijn-zinnige frase kan tenminste een groot vraagteken gezet worden.

16. Zie vooral: E. Jesse: *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform; Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*, pp. 261-311, Düsseldorf, 1985.

17. Zie: *Deutscher Bundestag 1949-1987: Parlaments- und Wahlstatistik*; samengesteld door P. Schindler, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1987, nr. 2. pp. 185-202.

voor de personele samenstelling – normaal gesproken zelfs geen enkele consequentie heeft voor de krachtsverhoudingen ontgaat al gauw de helft van de burgers[18]. Tegen de verkiezingen neemt het percentage af, maar het blijft aanzienlijk. Dat ligt ook voor de hand. Als je twee stemmen hebt weg te geven en je aarzelt, kun je je steun aan twee partijen geven en deze daarmee over die partijen verdelen. Daarbij vraagt het tweestemmensysteem als het ware om problemen. Kleine partijen, die geen enkele kans hebben om welke kandidaat dan ook direct gekozen te krijgen, suggereren vanzelfsprekend dat beide stemmen van vergelijkbaar belang zijn: geef mij je partij-stem, dan kun je je andere stem aan – de kandidaat van – de verwante grote partij geven. In de Bondsrepubliek bediende vooral de FDP zich enkele malen van deze beproefde techniek om de kiesdrempel van vijf procent te halen. *Het systeem nodigt kleine partijen uit de kiezers zand in de ogen te strooien.* Cijfermatig materiaal maakt aannemelijk dat ze hier tot op zekere hoogte ook in slagen[19]. Daarmee levert het systeem dus toch een vertekening op van de beoogde evenredige verdeling, zij het dat niemand weet hoe groot die vertekening is. De stelling is weliswaar onbewijsbaar, maar niet al te boud, dat in de Nederlandse verhoudingen het CDA en de PvdA een klein deel van hun aanhang aan de andere – en vooral de kleine – partijen zouden verliezen.

Overigens heeft bij de Bondsdagverkiezingen sinds 1960 zo'n vijf tot tien procent van de kiezers een gesplitste stem afgegeven. Het overgrote deel van de kiezers blijkt er dus geen behoefte aan te hebben een sympathieke kandidaat – wiens politieke opvatting men niet deelt – te steunen. Begrijpelijkerwijs: bij verkiezingen gaat het toch om politieke doeleinden en niet of iemand aardig is of er zo leuk uitziet.

Als het tweestemmensysteem zo weinig gevolgen heeft voor de personele samenstelling van de Kamer, is de hoop op een hechtere band tussen kiezer en gekozene en op meer generalisten in plaats van specialisten in de Kamer op voorhand ijdel. Voorzover het enige consequentie heeft, dan deze dat er meer regionale belangenbehartigers komen. Kamerleden komen meer op voor hun eigen district. Een verdergaande band met de kiezer lijkt in elk opzicht een illusie. Je ziet het al voor je: de burger die bij 'zijn' vertegenwoordiger aanbelt met het verzoek om tegen wetsvoorstel x of voor voorstel y te stemmen onder de mededeling: ik heb niet op die misselijke partij van u gestemd maar wel op u, dus u bent ook mijn Kamerlid!

Het tweestemmensysteem maakt het voor politieke partijen ook mogelijk 'de zaak te flessen'. Iedere direct gekozen kandidaat behoudt zijn zetel, ook als het zou betekenen dat een partij teveel zetels zou bemachtigen op grond van de evenredige verdeling, de eerder genoemde *Überhangmandate*. Voor de Nederlandse verhoudingen zou bijvoorbeeld het CDA in een concrete situatie zijn kiezers kunnen oproepen de persoonsstem op de kandidaat van het GPV uit te brengen. Het kost de christendemocraten geen enkele zetel en de combinatie zou – in theorie! – zo enkele tientallen zetels extra binnen kunnen halen! Minder onwaarschijnlijk, maar even afzichtelijk zou een 'stembusakkoord' tussen PvdA, D66 en Groen Links zijn. De PvdA stelt geen kandidaten in de districten om de kandidaat van D66 of Groen Links te laten kiezen en D66 en Groen Links dienen geen partijlijst in en roepen 'hun kiezers' op de partijstem aan de PvdA te geven! Met circa 45 procent van de stemmen kan de combinatie zo 55 tot 60 procent van de – overigens in aantal sterk toegenomen – zetels bemachtigen. De andere partijen kunnen nauwelijks achterblijven, waardoor niets te berekenen valt. Het maken van afspraken tussen partijen – zeker zo'n eigensoortige lijstverbinding – moet haast wel verboden worden binnen dit tweestemmensysteem. Maar wie verbiedt het eerzame partijleden om campagne te voeren voor een andere partij?

Ten slotte is het een lastige aangelegenheid om het land op bevredigende wijze in te delen in districten – met min of meer gelijke aantallen kiesgerechtigde burgers. Hoe dan ook moeten de grenzen van de districten regelmatig worden bijgesteld: de bevolking groeit nu eenmaal niet overal even hard. Ook als het geen gevolg heeft voor de zetelverdeling, zal een en ander een voortdurende bron van onenigheid vormen[20].

Bij een zo lange rij van nadelen is het niet gemakkelijk in te zien waarom men het systeem in de BRD in 1956 definitief – na een tijdelijke regeling

18. Zie Jesse, pp. 277-278.

19. Zie Jesse, pp. 265-268. Overigens schrijft Andeweg in de *Staatscourant* van 1 augustus 1990, dat de FDP in 1983 haar kiezers opriep om de eerste stem aan de CDU-kandidaat te geven om de CDU daarmee *Überhangmandate* te bezorgen; het ging de FDP er natuurlijk primair om CDU-kiezers hun tweede stem op de FDP uit te laten brengen; de *Überhangmandate* zijn trouwens regelrecht terug te voeren op de verdeling van de zetels per bondsstaat; zonder beperkt districtenstelsel zouden ook in Nederland geen *Überhangmandate* te verwachten zijn – zeker voor het CDA en de PvdA, die immers meer dan tweederde deel der districten zouden moeten winnen –, al weet je nooit iets zeker bij het tweestemmensysteem.

in 1953 – heeft ingevoerd. Voor het slechts in 1949 respectievelijk 1953 geldende kiesstelsel moest in elk geval een ander in de plaats komen. Daarbij stond de enorme angst voor versplintering voorop[21]. Na de chaos uit de jaren dertig – met alle noodlottige gevolgen vandien – verlangde men voor alles een stabiel systeem met grote parlementaire fracties. Men kende al een kiesdrempel per bondsstaat, die in 1953 voor de hele BRD op vijf procent werd gesteld. Na eindeloze debatten was in 1953 als compromis – liever: gelegenheidsoplossing – een meerderheid in arren moede het door de FDP voorgestelde tweestemmensysteem bijgevallen, in de veronderstelling de band kiezer-gekozene te versterken. Belangrijker was waarschijnlijk om samenwerking tussen partijen per district mogelijk te maken, zonder dat dit de partij landelijk zou schaden. Op de achtergrond speelde een afzwakking van de scherpe kiesdrempel eveneens een belangrijke rol. Via drie direct gekozen zetels zou een partij namelijk ook de kiesdrempel kunnen halen.

De SPD miste elk enthousiasme voor het tweestemmensysteem. Voor de CDU die een meerderheidsstelsel nastreefde, maar waarschijnlijk wel hoopte enkele *Überhangmandate* te winnen, gold in feite hetzelfde. Achteraf is zelfs niet meer te traceren wat nu eigenlijk de ware argumenten waren voor dit onderdeel van de Kieswet, die al direct als de 'wet uit de jungle' werd getypeerd[22]. Vooral sinds de Bondsdagverkiezingen van 1972 is het tweestemmensysteem zeer omstreden. Recent gaan steeds meer stemmen op om het af te schaffen[23]. Bij kiesstelsels geldt echter onherroepelijk dat *elke* herziening weerstand ondervindt. Als partijpolitieke belangen en percepties van die belangen ergens uiteenlopen, dan is het hier wel. Als regeringspartij zal de FDP – overigens zonder direct gekozen kandidaten! – zich stellig met hand en tand verzetten tegen afschaffing van het systeem, tenzij ook van de kiesdrempel wordt afgestapt. En daar is geen enkele kans op.

Heroverweging van de verkiezing van de Senaat

De commissie-Deetman had er – anders dan ten aanzien van het kiesstelsel – terecht geen behoefte aan de vruchteloze discussie over het bestaansrecht van de Senaat voor de zoveelste keer over te doen. Uitgaande van het – in elk geval verbaal door de indirect gekozen Eerste Kamer onderschreven – politieke primaat van de direct gekozen Tweede Kamer en de functie van *chambre de réflexion* van de Senaat, stelde de commissie wel de vraag aan de orde of de in 1983 ingevoerde wijze van verkiezing wel zo gelukkig is. Sinds de recente grondwetsherziening die de integrale vernieuwing van de Senaat binnen drie maanden na de Statenverkiezingen bracht, is de Kamer van heroverweging meer en meer op de voorgrond getreden[24]. Met name het huidige kabinet kan daarover meepraten.

In het kader van de grondwetsdebatten was er al voor gewaarschuwd dat de Eerste-Kamerleden wel eens konden gaan claimen een betere representatie van de kiezersgunst te vormen dan de bij voorbeeld al een of twee jaar tevoren gekozen Tweede Kamer. Daarbij wordt het bij het hoge percentage zwevende kiezers en de relatief lage opkomstpercentages bij Statenverkiezingen, steeds aannemelijker dat zelfs een kabinet met een duidelijke meerderheid in de Tweede Kamer, te maken zal kunnen krijgen met een oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer. In die situatie dreigt het politieke primaat van de Tweede Kamer al snel een fictie te worden. De kans dat een concreet kabinet door de Senaat naar huis zal worden gestuurd, is allerminst denkbeeldig. Als het kabinet absoluut wil vasthouden aan zijn wetsvoorstellen, moet het haast wel de portefeuillekwestie stellen. Ontbinding van de Senaat levert echter dezelfde oppositionele meerderheid op en is dus volmaakt zinloos. Wil het kabinet aanblijven dan zal het voortdurend aan de oppositie tegemoet moeten komen. Voorwaar een lastig dilemma, dat door de commissie-Deetman overigens niet expliciet is aangegeven.

Voorop moet staan dat de Eerste Kamer niet een kabinet naar huis mag sturen, zolang dat kabi-

20. Berucht is de beoogde bevoordeling van de eigen partij via de wijziging van de altijd willekeurige districtsindeling: *gerrymandering*.

21. Zie Jesse, pp. 261-268.De bij de Vraagpuntennota opgenomen Bijlage over het kiesstelsel in Duitsland is over de voorgeschiedenis van het tweestemmensysteem zeer onvolledig en bovendien onjuist. Van het - in 1920 ingevoerde en met Nederland vergelijkbare - stelsel van evenredige vertegenwoordiging wordt zelfs vermeld 'dat in de praktijk veel stemmen verloren gingen door versnippering over partijen', hetgeen als het belangrijkste bezwaar zou zijn ervaren; zie *Vraagpuntennota*, p. 67.

22. Zie D. Sternberger: Gesetz aus dem Dschungel; in: *Der Wähler*, 3 (1953), pp. 137-140.

23. Voorop Jesse, die het systeem 'schlimmstenfalls manipulationsfördernd und günstigenfalls schlicht überflüssig' noemt (p. 310). Ook zeer kritisch zijn door hem geciteerde auteurs als Heino Kaack, Wiesner, Fuchs-Wisseman; zie ook E.H.M. Lange in een recensie van Jesse: 'Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1987, nr. 1, pp. 159-160.

24. Zie G. Visscher: 'De Senaat op een kruispunt?', *Staatscourant*, 27 mei 1991.

net het vertrouwen geniet van de meerderheid in de Tweede Kamer. Daarmee blijven nog twee uitwegen over. Enerzijds volstrekte duidelijkheid dat er geen vertrouwensrelatie bestaat tussen kabinet en Eerste Kamer. Dat moet al gauw betekenen dat de Eerste Kamer haar begrotingsrecht verliest. Tegelijkertijd kan het kabinet niet meer de vertrouwenskwestie stellen. Op zijn minst levert het een weinig krachtig – haast nationaal – kabinet op, dat zijn dagen maar uitzit, *tenzij* de Tweede Kamer de Eerste Kamer kan 'overrulen', hetgeen de commissie-Deetman juist niet voorstelt[25]. Een alternatief zou zijn om het kiesstelsel te wijzigen. De commissie-Deetman beveelt nadere studie van het Bataafs-Noorse stelsel aan[26]. In dit stelsel wordt één Kamer met direct kiesrecht gekozen. De Kamer splitst zich vervolgens uit over twee geheel zelfstandige zusterinstellingen. Qua politieke sa-menstelling zullen de beide Kamers niet van elkaar verschillen. Onoplosbare problemen tussen kabinet en 'Eerste Kamer' zullen zich in dat bestel niet snel voordoen. Invoering van het stelsel kan wat dat betreft zonder aarzeling worden bijgevallen. Staat-kundig gezien is het zelfs zeer wenselijk.

Of het er van zal komen is een heel andere zaak. In feite is het Bataafs-Noorse stelsel nauwelijks een tweekamerstelsel te noemen. De 'Eerste Kamer' is veeleer een commissie uit de ene Kamer. Staatkundige nadelen zijn er niet zozeer, maar stellig wel politieke klippen. Een in het politieke centrum opererende partij als het CDA verliest de mogelijkheid ook als regeringspartij in laatste instantie nog op de rem te trappen. Voor een partij als de PvdA – dan wel de VVD – lijkt de grotere kans op realisatie van in het kabinet gesloten compromissen reden het Bataafs-Noorse stelsel bij te vallen.

Of de meeste leden van de huidige Eerste Kamer de gedachte zullen steunen, lijkt ook overigens te betwijfelen. Een direct mandaat van de kiezers zal al gauw met een weinig spectaculaire functie van de Senaat samengaan. De zittende leden zullen na de recente grondwetsherziening in het algemeen weinig behoefte hebben aan welke verandering dan ook. In dit verband lijkt een discussie in de grote politieke partijen over het onderwerp een eerste vereiste. Het thema staat in elk geval op de politieke agenda.

Het door de commissie-Deetman aangegeven beperkte terugzendingsrecht voor de Eerste Kamer verdient overigens ook steun. De Senaat zou de mogelijkheid krijgen een wetsvoorstel onder aantekening van een of enkele bezwaren naar de Tweede Kamer terug te zenden. De Tweede Kamer handelt het voorstel vervolgens af. Voor de Eerste Kamer, die haar kracht zoekt in een terughoudende rol en haar activiteiten vooral toespitst op toetsing aan rechtsbeginselen, is het terugzendingsrecht beslist aantrekkelijk. De Tweede Kamer moet juridische bezwaren van de zijde van de Eerste Kamer haast wel serieus in de tekst van het wetsvoorstel verwerken. Voor een Eerste Kamer, die zich meer en meer politiek wil profileren, is het terugzendingsrecht waarschijnlijk nauwelijks interessant. Maar zo'n Senaat, die kabinet en Tweede Kamer in de wielen rijdt, past niet in ons staatsbestel.

Enkele conclusies

1. Hernieuwde aandacht voor het kiesstelsel voor de Tweede Kamer mag nuttig zijn, die aandacht behoort wel te resulteren in de vaststelling dat het stelsel geen verandering behoeft. Het is juist een – zeker voor de Nederlandse situatie – uitstekend stelsel. Elk kiesstelsel heeft nu eenmaal specifieke voor- en nadelen. Krampachtig streven die nadelen op te heffen – het zoeken van de kwadratuur van de cirkel – creëert al gauw nieuwe problemen die zelfs groter zijn dan de oude. We mogen hopen dat ook D66 zich bij deze conclusie aansluit en niet de oude plaat blijft draaien, dat alles veel beter anders kan. Het kiesstelsel is geen speeltuin en evenmin een laboratorium voor slecht doordachte experimenten. Afstappen van het parlementair stelsel – zonder enige aanleiding – komt overeen met staatkundige zelfmoord. Een en ander is niet de conclusie van een conservatief pleidooi. Juist van progressieve krachten mag verwacht worden, dat ze de verworvenheden van vele tientallen jaren strijd om kiesrecht en kiesstelsel beschermen. Voor een sterk overdreven beklemtoning van een legitimiteitscrisis is al helemaal geen aanleiding.

2. De uitslag van Kamerverkiezingen behoort zo direct mogelijk door te werken in de kabinetsformatie. In dit verband lijkt een Kamerdebat over de richting van de formatie en de keuze van een kabinets(in)formateur ook in de jaren negentig alleszins wenselijk. De formatie mag er echter niet door worden bemoeilijkt. Aan volmaakt uitzichtloze rituele dansen heeft niemand iets. In dat kader is

25. Vreemd genoemd, omdat die vraag op grond van het primaat van de Tweede Kamer juist wel opnieuw bekeken had moeten worden; zie *Vraagpuntennota*, pp. 22-24.

26. De commissie vergat overigens aan te geven wat dit stelsel inhoudt, zoals ze wel deed bij het Duitse tweestemmensysteem.

duidelijk dat partijen, die vóór de verkiezingen geen kleur willen bekennen, dat een dag na de verkiezingen ook nog niet van harte zullen doen. Een *afgedwongen* verkiezing van een kabinetsformateur, tevens toekomstig premier, werkt naar te vrezen valt averechts.Nu de PvdA en de VVD elkaar formeel *en ook feitelijk* niet meer uitsluiten als coalitiepartner staan beide partijen een stuk sterker ten opzichte van het CDA. Vlerkerig gedrag van het CDA – zoals met het feitelijke veto tegen D66 in 1989 – behoeft in elk geval niet meer geslikt te worden. De PvdA doet er verstandig aan de blunder van 1989 – om zonder D66 in het CDA-bootje te stappen – zo snel mogelijk te erkennen. Door absolute duidelijkheid te verschaffen dat ze alleen samen met D66 tot een volgend kabinet zal toetreden, drukt ze de Democraten, die van hun kant juist afstand tot de PvdA willen bewaren, bovendien in het defensief. Die lijn is politiek en electoraal veruit te verkiezen boven het opnieuw aanschurken tegen de hervormingsvoorstellen van D66. Van de PvdA en D66 mag kort voor de volgende Kamerverkiezingen worden verwacht, dat ze een voorkeur voor of het CDA of de VVD als toekomstige coalitiepartner uitspreken.

3. Met erkenning van het belang van een goede relatie tussen kiezer en gekozene moet het Duitse tweestemmensysteem – direct bij de invoering al onlosmakelijk verbonden met de hoge kiesdrempel – juist niet worden overgenomen. Het stelsel werkt niet – alleen als fopspeen – het is veel te ingewikkeld voor gewone kiezers en zelfs voor politici en kiesrechtdeskundigen en het nodigt uit tot gesjoemel. Van het Duitse kiesstelsel gaat een onverantwoord signaal uit dat het niet in de eerste plaats gaat om keuzes voor politieke opvattingen c.q. te voeren beleid, alswel, of zelfs primair, om personen *ongeacht hun politieke opvattingen*. Een zodanige voorstelling van zaken dient nadrukkelijk te worden afgewezen. Op de keper beschouwd komt het erop neer dat kiezers mee bepalen wie als vertegenwoordiger zullen optreden van een partij, waar ze juist niet op wensen te stemmen.

Wie belang hecht aan een persoonskeuze door de kiezers moet vasthouden aan ons systeem, waarbij de kiezer zijn voorkeurstem kan uitbrengen op een bepaalde kandidaat van de partij die hij steunt. In dit verband zou het benodigde stemmenpercentage aanzienlijk verlaagd kunnen worden, zoals al is voorgesteld door CDA-fractievoorzitter Brinkman. Politieke partijen zouden voorkeursacties in elk geval minder negatief moeten benaderen.

4. Een meer regionaal georiënteerd kiesstelsel resulteert veeleer in de verkiezing van behartigers van regionale belangen dan van generalisten. Kandidaatstelling is en blijft een partij-aangelegenheid, in plaats van een onderdeel van het kiesstelsel. Meer decentrale besluitvorming levert misschien een betere band op met de kiezers, maar heeft zo haar eigen nadelen. In alle bescheidenheid: de kwaliteit van de PvdA-fractie in de Kamers is sinds de gewesten de kandidaatstelling hebben overgenomen bepaald niet toegenomen.

Generalisten of juist specialisten worden niet zozeer geselecteerd, al zou het zeker nuttig zijn. Ze worden 'gemaakt' in de Kamer. Juist grote fracties dringen hun nieuwe leden direct bij het betreden van de Kamer tegen wil en dank een specialisme op. Als de Kamer in navolging van de commissie Deetman de verkokering binnen de overheid wil aanpakken, moet ze haar eigen functioneren wijzigen en zullen speciaal de grote fracties niet kunnen achterblijven. Daarbij dient men wel te beseffen dat controle van het regeringsbeleid op hoofdlijnen heel wenselijk is, maar dat controle op onderdelen door specialisten niet kan worden gemist. Het gaat om een goede afstemming van generalisten en specialisten en zeker niet om een of-of situatie.

5. De indirect gekozen Eerste Kamer mag geen kabinet dat het vertrouwen geniet van de Tweede Kamer, naar huis sturen. Die simpele stelling leidt *of* tot de conclusie dat er geen vertrouwensrelatie tussen Senaat en kabinet bestaat *of* tot de noodzaak de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer grondig te herzien, bij voorbeeld via het Bataafs-Noorse stelsel. Wat de beste uitweg uit het dilemma is, dient nader bestudeerd te worden, maar er moet wel een keuze worden gemaakt. Partijen die het politieke primaat van de Tweede Kamer onderschrijven – zoals CDA en VVD – mogen die kwestie niet langer negeren.

Na het liberalisme?

BAS VAN STOKKOM

Socioloog, medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

In het befaamde essay 'Het einde van de geschiedenis' stelt Fukuyama dat het liberalisme de zegevierende politieke denkwijze is geworden. Hij betoogt dat communistische, nationalistische en religieuze wereldvisies op den duur zullen moeten buigen voor het westerse liberale denken. De auteur geeft blijk van een goed inschattingsvermogen, want hij sluit – ruim een jaar voor de Golf-oorlog – een eventuele terugval in fundamentalistische of anderszins autoritaire regimes geenszins uit. Als typische ideeënhistoricus heeft Fukuyama een goed oog voor het cyclische karakter van politiek-ideologische ontwikkelingen.

In een later artikel schrijft hij dat hij met zijn door Hegel ingegeven stelling van het 'einde der geschiedenis' bedoelde te zeggen, dat de geschiedenis van de ideologie, van het denken over fundamentele politieke principes, ten einde loopt. Meer en meer vindt een post-historisch bewustzijn ingang, dat wil zeggen een gestabiliseerd bewustzijn, waarin de westerse politieke orde als de best werkende wordt ervaren. Het 'einde van de geschiedenis' betekent dus geenszins het einde van historische gebeurtenissen.

Wat mij verder bevalt, is dat Fukuyama de superioriteit van de westerse politiek niet zozeer stoelt op inherente waarden, maar eerder op het succes van institutionele praktijken: alleen volgens westerse procédé's kunnen vaste hierarchieën en statusposities worden opengebroken, kunnen wetenschap en techniek tot bloei komen, kan er op succesvolle wijze economische groei plaatsvinden, kan belangenstrijd vreedzaam worden beslecht, kan in de behoefte van benadeelde minderheden worden voorzien en kan de emancipatie van de grote massa der bevolking tot stand komen.

Eenzijdig vrijheidsbeeld

Toch zou ik Fukuyama's opvatting ingrijpend willen bekritiseren. Ik wil namelijk betogen dat niet het liberalisme als ideologie, maar dat de 'open samenleving' heeft gezegevierd. Dat lijkt in eerste instantie slechts een nuanceverschil. We zijn er immers aan gewend 'liberaal' en 'open' voor identieke termen te houden. Toch is liberaal een veel omstredener begrip dan open, al wordt dat in deze tijd, nu er zich een renaissance van het liberale denken voordoet, nauwelijks beseft. Het liberalisme is namelijk verbonden met noties als 'ieder voor zich' en '*laissez faire*' die van aanvang af op grote weerstand zijn gestuit. Deze noties kunnen zich tegen de open samenleving keren, bij voorbeeld als de rechtsorde zo nauw wordt opgevat dat economisch sterke groepen vrijuit hun gang kunnen gaan, of dat de natuurlijke omgeving wordt verwaarloosd. Wij moeten ons afvragen in hoeverre het liberalisme zelf ideologisch getoonzet is, ideologisch in de betekenis dat het betreffende stelsel van ideeën mogelijke ontsporingen in zich draagt.[1]

Ook Fukuyama's essay ontkomt niet aan een zekere ideologische inslag, inzoverre hij stelt dat de westerse consumptiecultuur zich in de toekomst onbelemmerd zal kunnen verbreiden. We zouden gedoemd zijn tot eeuwig consumeren, ongeacht de geestelijke leegte die dat met zich meebrengt. Het post-historische tijdperk wordt volgens hem 'geschraagd door de overvloed van een moderne vrijemarkteconomie', door een 'economie van gemakkelijk verkrijgbare video's en stereotorens'. Politieke strijd in de post-historische tijd zal zich onder meer toespitsen op 'het bevredigen van de verfijnde verlangens van de consument'.

Of de consument in de toekomst verder verwend zal worden en of de economische keuzevrijheid almaar zal toenemen, want dat suggereert Fukuyama, is zeer de vraag. Gezien de ecologische crisis, de vervuiling, verspilling en technologische risico's, moet daaraan getwijfeld worden. Er staan ons steeds meer vrijheidsbeperkingen en fiscale heffingen te wachten. De gevolgen voor de keuzevrijheid van de consument zouden wel eens ingrijpend kunnen zijn. We moeten ons zelfs afvragen of niet juist in dit punt het grote tekort van het liberalisme schuilt. Want het liberalisme predikt maximale keuzevrijheid. Ik wil hier betogen dat het liberalisme een te eenzijdig vrijheidsbeeld heeft om adequaat te kunnen antwoorden op de ecologische uitdaging.

Maar eerst wil ik wijzen op de verdiensten van de 'open samenleving'. Het 'grote verhaal' van de open samenleving heeft onmiskenbaar gezegevierd.[2] 'Open' duidt in eerste instantie op het pluralisme van politieke stromingen binnen de regels van een sociale rechtsstaat. De aanspraken van overkoepelende politieke waardensystemen, zoals die van het marxisme, hebben voor deze open orde moeten wijken. Voor een open samenleving is niet het ontwerpen van blauwdrukken of utopieën essentieel, maar de eliminatie van manifest onrecht en onnodig leed.[3] Omdat publieke controle is toegestaan, kan wanbeleid worden voorkomen. Voorwaarde daartoe is dat de samenleving in zekere zin transparant is. Ongewenste ontwikkelingen kunnen dan snel worden gesignaleerd en gecorrigeerd.

Burgers kunnen participeren in twee open processen. Het eerste proces, het private of economische, bestaat uit zoek- en constructieactiviteiten die tot technische en industriële verbeteringen leiden, maar ook risico's met zich meebrengen. Dit proces loopt langs quasi-anarchistische lijnen: afwijken van conventies, zowel in de wetenschappelijke als de economische wereld, is noodzaak om vooruitgang te bewerkstelligen. Zo wordt in het technisch en natuurwetenschappelijk zoekproces veel aan toeval en improvisatie overgelaten.

Het tweede open proces, het publieke of politieke, bestaat uit ordening. Politieke ordening richt zich in hoofdzaak op parlementaire controle en correctie. Het recht wordt ingebracht tegen macht en willekeur. Terwijl burgers in het eerste proces grensverleggende activiteiten ondernemen, vaak zonder de gevolgen daarvan goed in te schatten, staat in het tweede proces preventie van ongewenst handelen voorop. De riskante en ongewisse projecten brengen veel schade teweeg. Het betreft schade aan mensen (overlast; stress; werkloosheid), maar ook aan de natuur. Tot nu toe weten we de schade die aan de natuur wordt toegebracht, niet goed tegen te gaan. De natuur is niet vertegenwoordigd in de rechtsorde. Het liberale denken kan vooral op dit punt worden aangesproken.

Twee typen vrijheid

Wie tegen het liberalisme stelling neemt, verkeert in bedenkelijk gezelschap. In vele 'ismen' is het liberale denken frontaal aangevallen, zonder dat men besefte dat, met de teloorgang van het liberalisme, alle politieke vrijheid zou zijn verspeeld. Zo staan orthodoxe gelovigen of fundamentalisten geen pluralisme van meningen toe, maar houden slechts één enkele god voor. Thomisten willen vrijhandel en rente verbieden en benadrukken dat een rechtvaardige economie slechts tot uitdrukking kan komen in een systeem van vaste prijzen. Communisten verketteren het privé-eigendom en veronderstellen dat in de ideale samenleving burgers zich vrijwillig opofferen aan het collectieve belang. Tenslotte bespotten fascisten het eindeloze parlementaire gedelibereer om er een oppermachtige natie voor in de plaats te stellen.[4]

Men moet dus goede argumenten in huis hebben om het liberalisme andermaal te bekritiseren. Nu verdienen de meeste aspecten van het *politieke* liberalisme in het geheel geen kritiek. Rechtsgaranties, *privacy*, vrijheid van meningsuiting, open toegang tot ambten, volksvertegenwoordiging, onafhankelijke rechterlijke macht, hoor en wederhoor, het zijn stuk voor stuk verworvenheden die aan de basis staan van de open samenleving.[5] Het *economisch* liberalisme overtuigt daarentegen veel minder. Termen als 'marktevenwicht' en 'staatsonthouding' zijn nog altijd controversieel. Het liberalisme is blijkbaar een samengesteld begrip, een meerduidige term, waarin politieke en economische, beschermende en utilitaire principes samengaan.

Maar ook binnen het economisch liberalisme zijn

1. Deze kritiek sluit aan bij de hedendaagse kritiek op het liberalisme, met name vanuit de Angelsaksische politieke filosofie. Nederlandse liberalen die menen dat de liberale filosofie in de jaren tachtig – na de ineenstorting van de oostblok-regimes – superieur zou zijn geworden, zoals Bolkestein, zien, evenals Fukuyama, de scherpe kritiek van enerzijds civiel-humanisten en anderzijds eco-filosofen over het hoofd.

2. In tegenstelling tot wat post-moderne auteurs vaak menen, namelijk dat geen enkel groot of invloedrijk politiek verhaal na 'deconstructie' gehandhaafd zou kunnen blijven.

3. Dé theoreticus van de open samenleving is Karl Popper. Zowel liberalen in de lijn van Hayek als sociaal-democratische realisten beroepen zich op zijn ideeën. Omdat het zoek- en correctieproces bij Popper een bij uitstek sociaal karakter heeft, sluiten de ideeën van individualistische liberalen moeilijk bij Poppers werk aan.

4. De nazi-ideologen Carl Schmitt en Moeller van den Bruck waren geharnaste vijanden van het volgens hen berweekte en machteloze liberale denken. Zie Fritz Stern, *The Failure of Illiberalism*, Chicago, 1955. Stephen Holmes, biograaf van Benjamin Constant, heeft onlangs een indrukwekkende opsomming van meestvoorkomende misvattingen over het liberalisme gegeven, zie The permanent structure of antiliberal thought, in: Nancy Rosenblum (ed.), *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge Mass., 1989.

5. De meeste van deze principes zijn door liberale filosofen uitgewerkt, maar vinden hun oorsprong reeds in de antieke filosofie en de humanistische filosofie van de Renaissance. Alleen *privacy* kunnen we een pure, onvermengde liberale gedachte noemen.

tegengestelde opties te onderscheiden. Zowel volgelingen van Hayek als van Keynes beroepen zich op liberale beginselen. Wat hebben dan, bij voorbeeld, het Thatcherisme en het liberale beleid van de Amerikaanse *Democratic Party* gemeenschappelijk? Daarvoor moeten we naar het onderliggende maatschappijbeeld kijken. Daarin nemen autonome, competitief ingestelde individuen het rationele eigenbelang tot leidraad van handelen. Hun gezamenlijke activiteit zwengelt een markteconomie aan die tot groeiende materiële welvaart leidt. Het politieke complement van deze markteconomie is het leerstuk van negatieve vrijheid. Daarmee hebben we de kern van de Angelsaksische liberale hoofdstroom genoemd.

Fundamenteel voor negatieve vrijheid is het ontbreken van dwang, bevoogding of bemoeizucht. Hobbes en Bentham hebben deze conceptie op klassieke wijze omschreven: vrijheid betekent simpelweg 'afwezigheid van externe hindernissen'. Hoewel John Stuart Mill ver af staat van deze reductionistische formulering, vinden we in zijn befaamde *Essay on Liberty* (1859) passages die representatief zijn voor het negatieve vrijheidsconcept. Zo stelt Mill dat 'we vrij zijn om ons te gedragen zoals we willen, met alle gevolgen van dien, zonder hinder van onze medemensen, zolang we hen niet schaden, ook al vinden zij ons gedrag dwaas, verkeerd of verdorven.'[6] De enige reden waarom de vrijheid van een individu beknot mag worden, is de zorg dat anderen geen schade wordt toegebracht. Kortom, vrijheid is *to do as one likes*, doen wat men wil zolang men anderen niet schaadt. Een eeuw later heeft de filosoof Isaiah Berlin dit negatieve vrijheid genoemd. Hij omschrijft negatieve vrijheid als een 'gebied van non-interferentie', een gebied waar het individu geen hindernissen ondervindt. Hoe groter dit gebied, hoe groter mijn vrijheid. Om vrij te zijn, moet het individu zoveel mogelijk deuren kunnen openen.[7]

Algemeen gesproken, achten liberalen negatieve vrijheid van groter belang dan positieve vrijheid. Is negatieve vrijheid simpelweg een zaak van met rust gelaten worden, van doen wat men wil, in de positieve conceptie bestaat vrijheid uit het vermogen om op bepaalde manieren te handelen. Het verschil tussen de negatieve en positieve concepties kan als volgt worden omschreven: veronderstel dat niemand me ervan weerhoudt om aan de universiteit te gaan studeren, maar ik ben daartoe niet in staat, omdat ik onvoldoende geld heb of onvoldoende geschoold ben. Volgens de negatieve conceptie ben ik dan vrij om aan de universiteit te studeren, maar volgens de positieve conceptie niet.[8]

Het onderscheid tussen de twee typen vrijheid is enigszins misleidend, omdat alle vrijheid negatieve en positieve aspecten insluit. Het vermogen om het beste uit mezelf te halen, mezelf te ontplooien, veronderstelt de afwezigheid van bepaalde hindernissen (repressieve ouders of leraren, bij voorbeeld). Omgekeerd, ongehinderd kunnen doen wat men wil, sluit het vermogen om die wilsactiviteit uit te voeren reeds in (kunnen lezen en schrijven, bij voorbeeld).[9]

Het zal niet verbazen dat hervormingsgezinde liberalen gespitst zijn op positieve vrijheid. Zij achten negatieve vrijheid niet toereikend. Wil er sprake zijn van echte, effectieve vrijheid, dan moet gebrek aan middelen (armoede en onwetendheid) worden bestreden. De overheid zou daar voorzieningen voor moeten leveren. Mensen moeten over de mogelijkheid beschikken om hun rechten daadwerkelijk te verwezenlijken. Toch verdedigen hervormingsgezinde liberalen uitdrukkelijk ook negatieve vrijheid, opgevat als een domein waar persoonlijke keuzen soeverein zijn. Het verwijt dat hen dikwijls ten deel valt, namelijk dat positieve vrijheid noodzakelijkerwijs uitmondt in onvrijheid, lijkt mij daarom misplaatst.[10] Kortom, alle liberalen onderschrijven het belang van negatieve vrijheid; sommigen (voorstanders van *laissez faire*) wijzen positieve vrijheid geheel af, anderen (hervormingsgezinde liberalen) proberen negatieve en positieve vrijheid met elkaar te verzoenen.[11]

Doen wat je wilt

Na deze definiëringskwestie, ga ik nader in op Mills

6. J.S. Mill, *Essay on Liberty*, Harmondsworth, 1974 (1859), p. 71. Let op de sterk individualistische toon: 'Iemand is de maatschappij slechts verantwoording schuldig voorzover zijn gedrag anderen aangaat. Waar hij slechts met zichzelf te maken heeft is hij, met alle recht, volmaakt onafhankelijk. Over zichzelf, over zijn eigen lichaam een geest, is het individu soeverein.' pp. 68-69.
7. Zie I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford, 1969, p. 123.
8. Zie Keith Graham, 'Liberalism and liberty: the fragility of a tradition', in: *Key Themes in Philosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 211. Volgens Berlin spreekt uit het onvermogen om een doel te bereiken geen gebrek aan politieke vrijheid. Zie *Four Essays*, p. 122. Hij onderscheidt behoedzaam tussen wat ik vrij kan doen en wat ik in staat ben te doen. Het grote 'voordeel' hiervan is dat Berlin niets hoeft te zeggen over de aard of de waarde van een activiteit van een vrij mens. Negatieve vrijheid pretendeert (buiten het schade-principe) waarde-neutraal te zijn. Ieder maakt zelf uit wat het beste of het goede behelst.
9. Voor een vergelijkbare redenering, zie Benjamin Gibbs, *Freedom and Liberation*, Sussex University Press, 1976, p. 24.

vrijheidsbeeld van *do as one likes*. Deze stelling doet in eerste instantie een roekeloos denker vermoeden. 'Doen wat je wilt', associëren we immers met het verlangen naar gedachteloze bevrediging. Toch heeft Mill in zijn baanbrekende verhandeling over vrijheid veel aandacht voor bedachtzaam handelen. In sommige passages is hij er goed van doordrongen dat autonomie gevoed wordt door prudentie en gewetensvol handelen, niet door spontaniteit of individualistisch sentiment. Dat sluit aan bij de teneur van veel ander werk, waaronder *Utilitarianism*. In deze studie vinden we de bekende uitspraak 'Beter een onbevredigde Socrates dan een bevredigde gek'. Mill geeft dus aan dat bevrediging van verlangens geen koninklijke weg biedt naar het goede leven. Niettemin zijn juist de extreme aspecten van *On Liberty* bijzonder invloedrijk gebleken en zelfs de basis geworden van de liberale rechtsfilosofie.[12] De extreme aspecten vindt men vooral in hoofdstuk vier, als Mill nagaat in hoeverre individuele vrijheid mag worden beknot door het gezag van de samenleving. Mill stelt dat men excentrieke en irrationele handelwijzen die geen schade toebrengen aan anderen, moet toelaten. Als iemand zo handelt dat het tot zijn ondergang leidt, bij voorbeeld door een drank- of gokverslaving, en hij kan er niet vanaf gepraat worden, dan moet men toestaan wat hij wil. Weliswaar erkent Mill dat mensen die voortdurend obstinaat, verspillend of liederlijk handelen, onderwerp zijn van onze afkeuring of zelfs van onze verachting, maar hun fouten zijn geen echte immorele handelingen. Deze reserveert Mill voor schade toegebracht aan anderen, bij voorbeeld als de gokkende vader zijn gezin aan het lot overlaat, of als een dronken politieagent het verkeer in de soep laat lopen.

Kortom, het individu heeft het recht zijn eigen leven door wanbeleid te verprutsen. Mill erkent het morele recht om immoreel te handelen. Zolang anderen niet het slachtoffer zijn, heeft de mens het recht het slechte te doen. Weliswaar hecht Mill in zijn tractaat veel belang aan het vermogen goed en bedachtzaam te kiezen, maar hij heeft het niet in zijn vrijheidsbeginselen willen onderbrengen. Hij acht vrijwilligheid uiteindelijk van hogere waarde dan rationeel keuzegedrag. Onberedeneerde belangen of verlangens kunnen dus vrijuit gaan.

Wat is de achtergrond van deze radicale en weinig verlichte optie? Mill is uitermate bevreesd voor maatschappelijke uniformiteit, voor tradities waarin ieder domweg de ander navolgt, voor de onderdrukkende werking van conventies en sociale controle, vooral die van fanatieke religies. 'Het despotisme van de gewoonte is overal de voornaamste hindernis van menselijke vooruitgang.'[13] Hij verheerlijkt daarom afwijkend gedrag, spontaniteit en culturele verscheidenheid.

Maar, zo kunnen we hem antwoorden, de vrijheid om te doen wat men wil is nog geen garantie dat mensen hun eigen levensplan zullen opstellen, zoals hij vurig wenste. Evenmin biedt zijn formule een remedie voor conformisme of sociale controle. Mill besteedt geen aandacht aan het feit dat 'doen wat men wil' geheel verenigbaar is met het omgekeerde van persoonlijkheid, namelijk met onderwerping aan de despotie van de gewoonte. De conformist doet precies wat hij wenst. Als iemand bezit wat hij wenst, gekleed is naar de laatste mode, instemt met de opinie van zijn krant, dan zou dat volgens Mills doctrine vrijheid heten.

Een tweede kritiekpunt is dat het vrij spel geven aan gevoelens of wensen niet noodzakelijkerwijs vrijheid vergrotend hoeft te zijn. Iemand die zich regelmatig overgeeft aan gevoelens van haat of lust kunnen we, zoals Plato reeds deed, een slaaf van de hartstochten noemen. Volgens Plato bestaat vrijheid uit het overheersen van het betere principe in iemands karakter over het slechtere principe. Als het betere het slechtere onder controle heeft, dan is de mens meester over zichzelf. Vrijheid duidt bij Plato op autonomie, op zelfwetgeving, niet in de

10. Berlin keert zich in *Four Essays* af van het positieve vrijheidsconcept. Hij betoogt dat tirannen hun repressie vaak gerechtvaardigd hebben met het argument burgers te helpen om het beste uit henzelf te halen. Zij worden langs een bepaalde voorgeschreven weg gedwongen vrij te zijn. Daarom is het volgens Berlin veiliger het negatieve vrijheidsbeeld aan te houden. Het zou zich minder lenen tot misbruik. Tegen dit standpunt kan men inbrengen dat men de ideeën betreffende het beste of het goede wel in hoge mate zou moeten verdraaien of perverteren, wil positieve vrijheid ontsporen. In dit essay associëren we 'het beste' met zelfcontrole en waardig (respectvol) leven. Bovendien, al wijst men positieve vrijheid af, dan kan men zich toch genoodzaakt zien mensen die geen schade of leed berokkenen, tot vrijheid te dwingen (althans als men de gedachtengang van Mill volgt). Bij voorbeeld door in te grijpen in de handeling van A als A geen weet heeft van de onvermijdelijk noodlottige afloop van deze handeling voor hemzelf.

11. Deze definiëring beperkt zich tot het individualistisch liberalisme van Angelsaksische huize. De traditie van het sociale liberalisme waartoe denkers als Oud en Molenaar behoorden, heeft geheel andere wortels. In deze traditie wordt de imperfectie van het markt-stelsel erkend en wordt vrijheid in gebondenheid gezien. Sociaal liberalen zijn beïnvloed door het personalisme, dat het intellectuele leven van het Europese continent halverwege de eeuw in de greep had.

12. Met name door het gezaghebbende werk van de rechtsgeleerde Hart.

13. *On Liberty*, p. 136.

(negatief) liberale betekenis van 'vrije wilsuiting', maar van 'zelfcontrole'. Mensen die zich aan verlangens overgeven, aan het spontaan ventileren van gevoelens en wensen zodra ze zich voordoen, zijn geen vrije personen. Zij verwaarlozen de ontplooiing van hun vermogens of talenten, en verliezen de capaciteit om een zekere zelfstandigheid te bereiken. In termen van Plato: zij leven, maar zij leven niet goed. Nu kan het goede leven niet door een perfect gedisciplineerde filosoof-koning worden afgedwongen, zoals Plato meende. Zijn hiërarchische politieke model is door Popper niet voor niets gekenschetst als het toonbeeld van een gesloten samenleving. Maar dat gegeven maakt zijn visie op autonomie nog niet onredelijk. Integendeel: werkelijk autonome mensen zijn beveiligd tegen manipulatie en verleidingen, omdat hun wensen worden gereguleerd door overwegingen van controle en maat. Deze overwegingen vereisen de onderschikking van kortstondige verlangens en lusten aan diepere en duurzame ambities.

Toch zal deze opvatting van positieve vrijheid weinig overtuigend zijn voor liberalen die sociale dwang per definitie verwerpelijk achten. Volgens hen mag de mens niet worden vastgelegd op een levenspad dat door beheersing en maat gekenmerkt wordt. Waarom zou men matiging boven lichamelijke genoegens stellen? Dat is een onaanvaardbare inperking van vrijheid. Plato's begrip van zelfwetgeving ontaardt in paternalisme, omdat het de pretentie heeft te weten wat goed is voor iemand anders.

Als de soevereiniteit van het individu tot uitgangspunt wordt genomen, valt er weinig tegen deze redenering in te brengen. Voor verdedigers van positieve vrijheid is dat een onaangenaam gegeven. Welke vorm van positieve vrijheid zij ook formuleren, steeds wacht hen het verwijt van paternalisme of bevoogding. Dit dilemma vloeit voort uit het hypothetische niveau waarop de discussie wordt gevoerd. We merkten reeds op dat het onderscheid tussen negatieve en positieve vrijheid misleidend is, omdat in het dagelijks leven negatieve en positieve vrijheid altijd met elkaar verbonden zijn. Maar belangrijker, de mens is geen geïsoleerd wezen dat los staat van gewoonten en tradities. Vrijheid is alleen in een sociale context mogelijk. Met andere woorden, liberalen die positieve vrijheid een potentiële bedreiging voor de soevereine mens achten, moeten hun toevlucht nemen tot een karikaturaal, atomistisch mensbeeld.

Bevrijding en vrijheid

Hebben we ons tot dusver gericht op het 'doen wat je wilt', laten we de aandacht nu vestigen op de toegevoegde formule 'zolang het anderen niet schaadt'. Dit schade-principe is gemakkelijk te praktiseren en vormt mede daarom de basis van het recht. Toch zijn er een aantal problemen.[14] Een daarvan vormt het begrip 'anderen'. Dit begrip duidt op medemensen, niet op dieren of planten. Het Milliaanse vrijheidsbegrip kunnen we dus antropocentrisch, mensgecentreerd, noemen. De belangen van de natuur hebben geen plaats gekregen in het schade-principe. De mens verkrijgt daardoor macht over de niet-menselijke natuur. Mensen hebben de mogelijkheid de natuur te verwaarlozen of te vernietigen, zolang andere mensen daarvan niet het slachtoffer zijn.[15]

Niettemin kunnen we in een aantal gevallen een beroep doen op het schade-principe om het toebrengen van onnodig leed aan dieren te verhinderen. Het betreft met name zintuiglijk volledig ontwikkelde dieren die vaak in de nabijheid van de mens vertoeven. Echter, de voorbeelden van batterijkippen die permanent worden belicht of kistkalveren die gedwongen worden gevoed, tonen aan dat lang niet alle wreedheden serieus of afdoende worden bestreden. Maar ook al zouden alle dieren effectief be-

14. Eén van de problemen komt hieruit voort dat in het liberale denken datgene wat schadelijk wordt geacht, niet begrensd wordt door morele regels maar door de wet. Niets of niemand mag mij dwingen, behalve de wet. De liberaal erkent daarom slechts de formele *rule of law*. Wie *rule of law* zegt, zegt ook, zoals Hobbes reeds deed, *silence of the law*: geoorloofd is al datgene waarover de wet zwijgt. Dat geeft de mogelijkheid om immoreel geachte handelingen te kunnen uitvoeren. Op voorwaarde dat het externe gezag van de wet en niet het interne geweten de richtsnoer is van sociaal handelen. In de moderne samenleving waarin eigenbelang in mindere mate door morele codes wordt gestuurd, is dat voor een groot deel het geval. De wet kan in deze zin worden opgevat als een bevrijdende kracht. Ze beschermt de mens tegen morele regels: ze kan hem er zelfs immuun voor maken. De wet verschaft op paradoxale wijze een grotere vrijheid, of juister, een grotere handelingsruimte.

15. De Australische filosofen Richard en Val Routly betitelen het Milliaanse vrijheidsprincipe als chauvinistisch. Zij brengen het schade-principe in verband met de klassieke liberale (maar ook marxistische) waarde-theorie volgens welke alleen objecten die van belang of nut zijn voor mensen, of die het produkt zijn van menselijke arbeid of vindingrijkheid, van waarde zijn. In het ethische denken van sommige niet-westerse culturen, zoals die van Amerikaanse indianen of Australische *aborigines*, wordt geheel anders geredeneerd: de waarde van natuurlijke verschijnselen wordt erkend zonder deze te reduceren tot menselijke waarden. Zie, Human chauvinism and environmental ethics, in D. Mannison e.a. (eds.), *Environmental Philosophy*, Australian National University, 1980, pp. 119-120.

schermd worden, dan rest nog altijd de verwoesting of verminking van de plantaardige natuur. Volgens de Milliaanse logica hebben individuen, op voorwaarde dat zij geen schade toebrengen aan anderen, het morele recht om wouden te vernietigen of zeldzame plantensoorten uit te roeien. Deze typen van natuurvandalisme vallen buiten het schadeprincipe. Waarmee niet wordt beweerd dat Milliaanse liberalen zouden instemmen met natuur-vandalisme. Zij zouden het afkeuren, maar indien zij consequent redeneren, houden ze de keuze daartoe open.[16]

De plicht om nodeloze vernietiging van de natuur of verspilling van natuurlijke hulpbronnen tegen te gaan, heeft dus geen plaats gekregen in het schade-principe. Nu zou het schade-principe kunnen worden bijgesteld; het is er elastisch genoeg voor. Het individu zou ook ingrijpende schade aan eco-systemen en daarmee aan toekomstige mensengeneraties moeten zien te voorkomen. Het negatieve vrijheidsconcept komt dan al meer in de richting van respect voor al het levende.

Maar ook na deze aanzienlijke correctie blijft het Milliaanse concept mijns inziens teveel afgestemd op onafhankelijke individuen die maximale keuzevrijheid nastreven. Zolang de nadruk blijft liggen op *do as one likes* mag men veronderstellen dat de plicht om schade te voorkomen onverschillig of zelfs met tegenzin wordt vervuld. Mijn grootste bezwaar is dat het negatieve vrijheidsprincipe in feite niets anders uitdrukt dan toelaatbaarheid: in de gelegenheid zijn zonder belemmeringen wat dan ook te doen.[17]

Hoe komt het nu, en daarmee roeren we een volgend kritiekpunt aan, dat liberale denkers toelaatbaarheid zo vaak in maximale zin definiëren?[18] Natuurlijk kunnen we wijzen op de invloed van de utilitaristische filosofie die maximalisatie van geluk (of van nut en winst) als grondprincipe heeft. De invloed van deze manier van denken op Angelsaksische politieke filosofen is onmetelijk groot. Maar ik zou de verklaring willen zoeken in het gegeven dat de vroeg-liberale denkers van origine woordvoerders zijn geweest van de burgerlijke emancipatiestrijd. Tijdens deze strijd bewijst het principe van maximale vrijheid goede diensten. Het stelt de Derde Stand in staat zich radicaal af te keren van elke onderdrukkingsvorm, of het nu het absolutisme van het koningshuis of de kerk betreft, of de lokale feodale machtswillekeur (tol; bijzondere rechtsspraak). Ook Mills aanval op de tirannie van de traditie past in het burgerlijke emancipatiestreven. Steeds geldt als doel het veiligstellen van het privéleven en het privé-eigendom.

De vraag is of een emancipatoire beweging niet eerder bevrijding dan vrijheid op het oog heeft. Bevrijding is het losmaken van slavernij of knechtschap. Gedurende een bevrijdingsstrijd wil men zich ontdoen van zoveel mogelijk hindernissen. Daarom staan bevrijding en prudentie principieel op gespannen voet. Voor maat, preventie en correctie hebben bevrijders weinig aandacht.

Hannah Arendt, critica van het liberale denken, onderscheidt bevrijding en vrijheid scherp van elkaar.[19] Ze definieert de eerste als het los geraken van noodzakelijkheid, van beklemmende last en druk, zowel die van de natuur als die van tirannen.[20] Maar bevrijding constitueert nog geen vrijheid: ze maakt haar alleen maar mogelijk. Het gevaar is nu dat met bevrijding doeleinden worden gesteld die strijdig zijn met vrijheid. Zo keert Arendt zich tegen de Franse revolutionairen omdat zij zich niet tevreden stelden met bevrijding van onderdrukking, maar bevrijding van armoede en schaarste wensten. Niet vrijheid, maar overvloed was het doel van de Franse Revolutie.[21] Arendts redenering kunnen we ook toepassen op het liberale bevrijdingsstreven waarvoor de Angelsaksische politieke geschiedenis model staat. Veel vroeg-liberale filosofen koesteren

16. Nu zou men kunnen zeggen dat ook in het christelijke en socialistische gedachtengoed het antropocentrisme overheerst. Zie H.J. McCloskey, *Ecological Ethics and Politics*, Towota, New Jersey, 1983, pp. 57-58. Hierin is echter nooit voeding gegeven aan het idee van maximale (materiële) handelingsmogelijkheden. Vrijheid wordt in gebondenheid gezien.

17. Zie Charles Taylor, 'Whats wrong with negative liberty', in: A. Ryan (ed.) *The Idea of Freedom*, Oxford, 1979, p. 177. Taylor kwalificeert negatieve vrijheid als een *opportunity*-concept, positieve vrijheid als een *exercise*-concept.

18. Ook voorstanders van positieve vrijheid definiëren vrijheid vaak in maximale zin. Volgens T.H. Green is vrijheid 'het maximale vermogen voor alle leden van de menselijke samenleving om het beste van zichzelf te maken.' I. Berlin keert zich terecht tegen dit soort formuleringen. Zie *Four Essays*, p. xlvii.

19. Het onderscheid tussen bevrijding en vrijheid is exemplarisch voor de civiel-humanistische denktraditie waarvan Arendt een uitgesproken vertolkster is. Reeds in Machiavelli's Livius-commentaar worden twee geheel uiteenlopende politieke activiteiten onderscheiden: de revolutionaire stichting van de republiek (bevrijding) en de waarborging van een rechtsorde waarin pluralistische belangen botsen, maar niet ontsporen (vrijheid). Zie. A. Ehnmark, *De geheimen van de macht; een essay over Machiavelli*, Houten, 1988 (1986).

20. Zie H. Ahrendt, *On Revolution*, Harmondsworth, pp. 40-41 en 74-75.

21. *On Revolution*, p. 58.

22. In *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1951, hoofdstuk 5, wijst Arendt erop dat de noodzaak van voortdurende expansie reeds volledig in het universum van Hobbes aanwezig is.

namelijk sterk expansieve verlangens. Kenmerkend voor het denken van John Locke, de vader van het liberalisme, is het onbeperkte streven naar vergroting van bezit.[22] Met Locke begint, in de bewoordingen van Hans Achterhuis, 'de vlucht vooruit om aan schaarste te kunnen ontsnappen'. Hij ontwerpt een toeëigeningstheorie die onbeperkte uitbreiding van eigendom legitimeert. Zijn enthousiasme voor Amerika, het zogenaamde niemandsland, waar de natuurlijke rijkdommen op de Europese kolonisten lagen te wachten, is daarvoor illustratief. In radicale zin is het op Locke geïnspireerde liberalisme een filosofie van de *frontier spirit*, van een 'cowboy-economie', niet alleen om de jacht op nieuwe gebieden en de exploitatie van open vlaktes mogelijk te maken, maar ook om fatale botsingen tussen stoere en compromisloze individuen te voorkomen.

Op dit punt is het liberalisme in sterke mate ideologisch gekleurd. Door Fukuyama en veel andere auteurs die delen in de hedendaagse liberale euforie, wordt het idee van onbeperkte toeëigening nauwelijks bekritiseerd. Zij stellen zich ook nooit de vraag hoe het Lockiaanse verlangen naar expansie verzoend kan worden met de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen en met ecologisch maatbesef. Ook in Fukuyama's essay wordt aan deze problematiek voorbijgegaan. Hij suggereert zelfs dat maximalisatie van consumptieve keuzen als vanzelf tot meer vrijheid leidt. Het cruciale punt is dat maximale vrijheid of, beter gezegd, maximale toelaatbaarheid, andere doeleinden kan uitdrukken dan vrijheid, aangenomen dat vrijheid verbonden is met autonomie, met het vermogen beheerste keuzen te maken.

Post-liberale vrijheid

Met deze kritiek zou ik mijn betoog kunnen afsluiten. Dat zou onbevredigend zijn. Ik wil nog enige stellingen aandragen voor een post-liberale theorie waaraan, naar ik meen, in een open samenleving als de onze grote behoefte bestaat.[23]

In een post-liberale visie bestaat vrijheid uit het openen van handelingswegen die bewust en redelijk verkozen zijn. Uitgangspunt is het rationele vermogen te kiezen, niet de vrije wilsactiviteit om wat dan ook te kiezen. Vrijheid krijgt dus een beschavingscriterium toebedeeld. De liberale optie om vrij te zijn van dwang voldoet niet aan een dergelijk criterium. Vrij te zijn van tirannen of van autoritaire leraren is weliswaar bijzonder belangrijk, maar de persoon die vrij is van dwang is nog niet noodzakerlijkwijs in staat zichzelf geestelijk te ontwikkelen, en belangrijker, is nog niet noodzakelijkerwijs in staat respectvol te handelen. Dat laatste wijst erop dat het liberalisme, wanneer het uitsluitend afgaat op negatieve vrijheid, er niet in slaagt vrijheid te relateren aan waardig leven. Post-liberale vrijheid zou deze relatie tot uitgangspunt kunnen nemen. In negatieve termen geformuleerd luidt dat als volgt: ik ben vrij als ik niet beschaamd of vernederd word. In positieve termen luidt het aldus: ik ben vrij als ik in staat ben niet op alle verleidingen en verlangens in te gaan, met andere woorden, als ik in staat ben te selecteren, of sterker uitgedrukt, als ik gewetensvol handel, als ik mezelf niet bedrieg of verloochen.

Om vrij te zijn moet ik dus eisen stellen aan mezelf. Toch is deze definitie nog te liberaal in die zin dat de sociale aspecten van vrijheid onzichtbaar blijven. In een post-liberale visie is vrijheid een coöperatief project, een project dat op wederzijdse erkenning steunt. Mensen worden erkend als ze iets voor elkaar betekenen, maar ook als ze aan verwachtingen voldoen. Als ik voortdurend lieg of met twee maten meet, word ik niet erkend; ik raak geïsoleerd, mijn persoonlijkheid verschrompelt en uiteindelijk verlies ik mijn vrijheid. Vrijheid is dus verbonden met wederzijds respect, wederzijds vertrouwen, maar ook met wederzijdse hulp. Uiteindelijk hangt vrijheid af van de wijze waarop we de plichten vervullen die samenhangen met wederzijdse hulp. Plichten staan lang niet altijd op vijandige voet met vrijheid. Er is sprake van een wisselwerking: als ik mijn plichten goed vervul, als ik mijn beloften nakom of als ik ontvangen gunsten beantwoord, dan zijn anderen eerder bereid mijn initiatieven te gedogen of te ondersteunen. Voorwaarde is dat plichten aansluiten bij ons willen en kunnen. Kortom, in een post-liberale visie bestaat vrijheid uit vrijwillig verkozen en nagekomen sociale plich-

23. De term post-liberaal wordt in de politieke filosofie vaak gebruikt voor een orde waarin het bedrijfsleven in grote mate gedemocratiseerd is, zodat markt-willekeur (het kapitalisme) haar scherpe kanten verliest. Maar er bestaan legio liberale argumenten tegen het kapitalisme. Adam Smith wantrouwde de rijken; John Stuart Mill bekritiseerde de geringe ontplooiingskansen van arbeiders. Beiden constateerden dat in industriële werkplaatsen vaak afstompend werk werd gedaan. Ik geloof dat het liberalisme zich theoretisch goed verzoenen laat met een democratische economie. In de praktijk laat zich een verregaande democratisering van het bedrijfsleven uiteraard veel moeilijker denken.

ten.[24] Dit duidt er ten eerste op dat sociale dwang verwerpelijk is (het keuze-moment ligt bij de individuele persoon) en ten tweede dat vrijheid pas betekenisvol is, pas glans verkrijgt, in confrontatie met plichten die mensen zichzelf opleggen.

Nu we het thema van plichten hebben aangeroerd, moeten we ons afvragen of het schade-principe niet moet worden aangevuld met een ander principe. Ik denk daarbij aan het principe van zorg voor het (bijzonder) kwetsbare. Naast negatieve plichten, het voorkomen van schade of leed, komen dan positieve plichten in het vizier, plichten die een actieve en onbaatzuchtige bijdrage van de mens verlangen.[25] Reeds Mill vestigde er de aandacht op dat we door nalatigheid anderen leed kunnen berokkenen. We hebben zijns inziens de morele plicht het leven van een medemens te redden en het hulpeloze tegen mishandeling te beschermen.

Toch zullen veel liberalen de plicht om weldaden te verrichten als een verdere inperking van handelingsvrijheid ervaren. Zij staan immers op het standpunt dat het onafhankelijke individu de samenleving weinig verschuldigd is. De fout van deze redenering schuilt mijns inziens in de gedachte dat de samenleving uitsluitend bestaat uit competente en zelfredzame burgers. De contracttheorie heeft deze mythe in sterke mate verbreid. Liberale contracttheoretici hebben grote moeite de mens als een sociaal gebonden en afhankelijk wezen te zien.[26] Ook Mill heeft er grote moeite mee, alhoewel hij het maatschappijbeeld van 'volmaakt' onafhankelijke individuen niet op een contractleer baseert. Hij gelooft namelijk dat de morele vooruitgang zo snel voortschrijdt dat alle mensen in afzienbare tijd zelf in staat zullen zijn hun lot te verbeteren. Hier wreekt zich Mills optimisme. Hij ziet niet in dat mensen hoe dan ook afhankelijk blijven. Mensen worden afhankelijk geboren en blijven gedurende hun verdere leven afhankelijk, of het nu van familie, vrienden of collega's is. Toegegeven, de afhankelijke mens kan moeilijk als ideaalbeeld fungeren, maar dat doet niets af aan het feitelijke gegeven van afhankelijkheid. Bovendien zijn er tal van groepen, niet alleen kinderen, maar ook zieken, gehandicapten en ouderen, die gedurende lange perioden afhankelijk zijn van het handelen van vaardige volwassen personen. Voor de levende natuur geldt dat in nog sterkere mate. Met andere woorden, het afhankelijke of het kwetsbare is geen uitzondering, zoals Mill meende, maar regel.

Met het principe van kwetsbaarheid hebben we, denk ik, een belangrijke maatstaf van een post-liberale politieke filosofie genoemd. Vormt in een liberale visie de bescherming van privé-eigendom (eigen bezit, eigen oordeel) het ultieme principe, in een post-liberale visie is dat de bescherming van al het kwetsbare. Niet alleen het leven van zelfredzame mensen, maar ook het leven van zwakkeren, van de natuur en daarmee van toekomstige mensengeneraties verdient bescherming. Geredeneerd vanuit dit principe is het niet langer mogelijk om al datgene wat zichzelf moeilijk kan bedruipen op neutrale of onverschillige wijze te benaderen. Tegelijk kunnen individuele aanspraken niet meer los worden gezien van sociale en ecologische omstandigheden.

Het is bijzonder moeilijk het principe van kwetsbaarheid in politieke termen te vertalen. Wat de bescherming van kwetsbare groeperingen (zieken, ouderen, en anderen) betreft, is reeds veel bereikt. De herverdelende regelingen van de sociale rechtsstaat kunnen als voorbeeld dienen. De sociale zekerheid die met de 'rechtsorde van de arbeid' is verbonden, heeft de nadelige uitwerkingen van het wilde kapitalisme voor een groot deel ongedaan gemaakt. Zou niet op dezelfde wijze een 'rechtsorde van het milieu' afgedwongen kunnen worden, een rechtsorde waarin mensen zich ten doel stellen het regenererend vermogen van de natuur intact te laten? Evenals de rechtsorde van de arbeid vereist deze rechtsorde een compromis tussen sterkeren en zwakkeren, tussen mensen die de natuur exploiteren enerzijds en de op (over)leven ingestelde natuur anderzijds, waarbij van sterkeren (koopkracht)offers worden verlangd. Milieuheffingen vormen hiertoe een gemakkelijk toepasbaar en doelmatig instrument, vooral als produkten of grondstoffen worden belast door middel van het principe dat 'de vervuiler betaalt'.

Verder zou in een 'rechtsorde van het milieu' het

24. Voor deze opvatting zie Bertrand de Jouvenel, *De la souveraineté*, Parijs, 1955, p. 331.
25. Vergelijk, Robert Goodin, *Protecting the Vulnerable*, Chicago, 1987. Lezing van Martha Nussbaums *The Fragility of Goodness*, Cambridge, 1986, maakt duidelijk dat het liberale denken geen oog heeft voor tragische situaties: welke keuze ook wordt gemaakt, de keuze keert zich tegen de mens en beklemtoont zijn onmacht of afhankelijkheid.
26. Zie de interessante artikelen van Susan Mendus, 'Liberal man' en Peter Binns, 'Liberal man; A response', in: G. Hunt (ed.), *Philosophy and Politics*, Cambridge, 1989.

schade-principe kunnen worden opgerekt, zodat vervuilende en verspillende activiteiten sterker worden ontmoedigd. Probleem hierbij is dat deze activiteiten zich veelal aan het oog onttrekken. Vervuilers zijn dikwijls moeilijk aan te spreken. Daarom verdient de rechtsorde aanvulling met een politieke cultuur waarin matiging en terughoudendheid voorop staan.[27]

Ten slotte, als we een 'rechtsorde van het milieu' zouden kunnen realiseren, bestaat er dan geen spanning tussen vrij economisch initiatief en ingeperkte handelingsmogelijkheden, tussen economische groei en bescherming van het kwetsbare? Zeker, de verlangens van onderzoekers en ondernemers die zonder hindernissen hun plannen willen realiseren, zullen meer dan eens gefrustreerd worden. Maar de werking van het open economisch systeem hoeft er niet onder te lijden. Initiatiefnemers blijven immers over de macht beschikken gebruik te maken van de middelen die de natuur schenkt, op voorwaarde dat regeneratie gewaarborgd blijft. Ondernemers kunnen zich dus op technologische en industriële vernieuwingen blijven werpen, al zullen deze vernieuwingen een milieuvriendelijk karakter moeten hebben. De natuur houdt dus op louter middel te zijn. Zij vormt het draagvlak voor cultuur en kan niet langer in termen van *overhead*-kosten worden benaderd.

27. Weliswaar kent het liberalisme de deugd van terughoudend handelen (geen agressie, geen repressie, geen discriminatie), maar omdat steeds schade of leed aan andere personen als norm wordt gesteld, houdt de terughoudendheid op in de omgang met de natuur. Het liberale universum bestaat slechts uit (rechts)personen. Voor de natuur is geen plaats.

De gemeenschap Nederland

Bleek of blakend?

JOS DE BEUS

Universitair docent bij de vakgroep micro-economie van de Universiteit van Amsterdam en bijzonder hoogleraar politieke filosofie aan de Universiteit van Twente

Het thema van de verhouding tussen gemeenschap en individu is even tijdloos als actueel.[1] Het is weerbarstige stof voor zowel de politicus die iets van de pretentie van vertegenwoordiging en leiding wil waarmaken als de beoefenaar der sociale wetenschappen die beweert het saldo van de blijvende gevolgen van grote institutionele verandering op de lange termijn te kennen. De Engelse socialist en politicoloog John Dunn verzucht dat zoiets als een gemeenschap misschien helemaal niet meer bestaat als cognitief en affectief feit, hoogstens als voorwerp van bedrog en intimidatie. Maar gelukkig spreekt Dunn, waar men volgens de grote positivistische mysticus moet zwijgen. Hij ziet in de gemeenschap een geestelijke assemblage van amateur-theoretici, professionele theoretici en officiële theoretici. In Nederland zou men dan kunnen denken aan respectievelijk Jan Blokker en Henk Hofland, de historici Robert Fruin, Pieter Geyl en Louis de Jong en leden van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) of het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

Aan het slot van een moeizaam betoog concludeert Dunn: 'Waaraan de tegenwoordige politiek het meest urgent behoefte heeft, is een democratisering van de *wijsheid*, een verbreiding over de gehele volwassen bevolking in bepaalde samenlevingen van de last van sobere beoordeling en besluitvorming inzake politieke vragen. Een moderne politieke gemeenschap – de enige echte vorm van politieke gemeenschap die thans mogelijk is op het niveau van een natiestaat – zou dan een gemeenschap zijn die de noodzaak om gezamenlijk te oordelen en te kiezen erkent en aanvaardt, een gemeenschap waarvan de leden worden grootgebracht en onderwezen volgens het idee dat dit de verantwoordelijkheid is die voor hen ligt als de kern van menselijk leven. Dit, en niet de gelegenheid om alle consumptieve genoegens te smaken die blijken te passen bij de werking van de markt van het moment of die beschikbaar worden gesteld aan de plichtsgetrouwe burger door de vriendelijke en vooruitziende bijstand van de staatsmacht.'[2]

Er is niets tegen Dunns derde weg tussen escapistische massaconsumptie in het privé-domein en gehoorzaamheid aan zacht-paternalistische regeringen. Maar zijn definitie van de gemeenschap heeft het euvel van alle thans sterk in de belangstelling staande doctrines over actief *burgerschap*. Ze zijn achterhaald door de vestiging van de dienstverleningseconomie, ze geven geen doordachte spelregels voor de orde van zulk een economie en ze beschrijven uiterst globale uitwegen uit de talloze dilemma's van links. En die dilemma's hebben, het is bekend, vrijwel steeds te maken met de drieledige problematiek van uitbreiding van de politiek over andere sferen door democratisering, juridisering of tussenkomst van de uitvoerende macht; insluiting van achtergestelde of zojuist geïmmigreerde groepen binnen de politiek door uitbreiding van hun rechten en rationele identificatie van de burgerij met de instellingen van de staat op grond van profijt, succesvol beleid, gedeelde ervaring, economische afhankelijkheid of delegatie van macht[3]

Als Dunn er zo weinig van bakt, wat zal ik dan nog? Kort samengevat, komen mijn stellingen op het volgende neer. De Nederlandse samenleving oogt bleek en dof door een gebrek aan felle tegenstelling. De Nederlandse elite verbleekt, niet zozeer doordat ze getuige is van manifeste ontbinding van de identiteit en samenhang van de samenleving, maar doordat ze in paniek is geraakt door de chaotische en turbulente maatschappelijke ontwikkeling in het *fin de siècle*. De oplossing van de grote binnenlandse problemen zal uitmonden in een ander evenwicht in onze gemengde sociale orde, met een versterking van regulering van gedrag, van de collectiviteit en van het sociale, ten koste van respectievelijk hedonistisch eigenbelang, isolationistisch individualisme en het politieke of particuliere. Dit is een vorm van organische, deels spontane ontwikkeling, niet van

planmatige mobilisatie ten gunste van een of ander blakend model van zuivere en totale anarchie, commercie, collectieve actie, bureaucratie of federatie.

Mede in het licht van dit naderende nieuwe evenwicht in de Nederlandse gemeenschap, is het goed dat de Partij van de Arbeid het communitaristisch karakter van haar program opwaardeert, om te beginnen met een praktische cultuurpolitiek. Maar de enige aanvaardbare en haalbare herformulering daarvan is een liberale. Dit civiele socialisme of sociale liberalisme is geen verheerlijking van wettelijke plicht of politieke democratie als doel op zichzelf, maar formuleert een bepaald burgerschapsideaal dat instrumenteel is voor elementaire menselijke waarden.

Het veilige en bleke midden

In het eerste hoofdstuk van *Herfsttij der middeleeuwen* (1919) schetst Huizinga 's levens felheid en de algemene hartstochtelijkheid van de Europese samenleving in de vijftiende eeuw. Hij vertelt over de felle tegenstelling tussen leed en vreugde, ramp en geluk, winter en zomer, het kwade en het goede, armoede en weelde, lage en hoge stand. Dezelfde auteur beweert dat er althans in de Noordelijke delta al in de zeventiende eeuw niet veel meer over was van deze scherpe bourgondische scheidslijnen.[4] Neem eens aan dat daar het proces van de vermindering van sociale, culturele en statelijke tegenstellingen inderdaad is begonnen, in Huizinga's zeventiende eeuw van 'hout en staal, pik en teer, verf en inkt, durf en vroomheid, geest en fantasie'. Dan staat wel vast dat dit proces van *verbleking en verdoffing* zich in versneld tempo heeft voltrokken in de negentiende en twintigste eeuw.

Het betreffende proces is overtuigend en fraai gedocumenteerd aangetoond door Knippenberg en De Pater in *De eenwording van Nederland* (1988). Zij schetsen de integratie op nationale schaal van de infrastructuur, de economie, de politiek en de cultuur. De aanleg van land-, water- en spoorwegen en telefoon- en telegraafverbindingen alsmede de invoering van een uniforme tijdstandaard bevorderen een sterk groeiende uitwisseling van goederen en produktiefactoren, een toenemende beweeglijkheid van mensen, met als resultante de uitdijing van hun levenskring. De expansie van het industriële kapitalisme bestaat in de vorming van nationale en internationale markten voor bedrijfsvormen op grotere schaal (waaronder de coöperatieve boerderijen) en de opkomst van landelijke producentendiensten: handel, verkeer, bank- en verzekeringswezen. De symbiose van staat en samenleving resulteert in de vorming van een natiestaat met openbaar onderwijs, nationale militaire dienstplicht, belastingen van het Rijk, een nationale rechts- en verzorgingsstaat met een typerend bestuurlijk centralisme, landelijk gerichte politieke partijen en kiezers, en mythische symbolen als vorstenhuis, vlag en volkslied.[5]

De culturele omslag is de opkomst van het algemeen beschaafd Nederlands, de alfabetisering, de afsterving van oude plattelandsbeschavingen en de verdwijning van lokale gerichtheid ten gunste van nationalisme. Dit is eerder een burgerlijk nationalisme, gekenmerkt door een historische aanspraak op territorium, een juridisch-politieke associatie, gelijkheid voor de wet en een burgerlijke ideologie, dan een etnisch nationalisme, getekend door gedeelde afkomst, populisme, streektaal en traditionalisme.[6] De Pater en Knippenberg wijzen op de aanzienlijke vermindering van verschillen in klederdracht, gebruik van grondstoffen en bouwmaterialen, regionaal contrast (politiek bewustzijn, voorspoed en vruchtbaarheid), godsdienstbeleving (protestanten tegenover katholieken), gezinsopbouw, welstand, stedenbouw, gebruik van nieuwsmedia, prijzen en lonen.

De auteurs zeggen weinig over het verband tussen de eenwording (integratie plus schaalvergroting) en de negentiende-eeuwse strategie van natievorming. Door de liberalen is nogal wat dichterlijke ruimte en heldhaftige herinnering – de termen zijn van Anthony Smith- benut om een dwingend beeld van onze stamboom en oorspronkelijke grond in te prenten. De Nederlandse natiestaat was van meet af aan meer dan een toevalstreffer, hij was bovenal een geconstrueerde orde.[7] Wel wordt terecht gestipuleerd dat oude verschillen niet zelden voortbestaan, dat nieuwe contrasten zijn opgekomen en dat de totstandkoming van de eenheidsstaat geen simpel en

1. Dit artikel is de bewerking van een voordracht voor de Stichting De Mei. Ik ben Paul Kalma en Paul Scheffer erkentelijk voor hun inspirerende respons.
2. J. Dunn, *Interpreting political responsebility*, Oxford: Polity Press, 1990, p. 214. Mijn onderstreping.
3. Dit onderscheid tussen vormen van identificatie is van de socioloog J.S. Coleman.
4. J. Huizinga, *Nederland's beschaving in de 17e eeuw* (1941), Groningen: Wolters Noordhoff, 1984, pp. 39-59.
5. Op het vlak van de verdelingsfunctie van de overheid is de opkomst van collectieve, nationale en landelijke regelingen uitvoerig ontleed in De Swaans *Zorg en Staat*, Amsterdam: Bert Bakker, 1989.
6. Zie A. Smith, *National identity*, Harmondsworth: Penguin, 1991, pp. 9-15. Het negentiende- eeuwse protestantse nationalisme hoort echter eerder bij het tweede dan het eerste. Zie E. Todd, *L'invention de l'Europe*, Paris: Seuil, 1990, pp. 404-405 en H. te Velde, Nederlands nationaal besef vanaf 1800, in: T. Zwaan e.a. (red.), *Het Europees labyrint*, Meppel: Boom, 1991, p. 178.

omvattend proces in tijd en ruimte is geweest, getuige de verzuiling rond de vorige eeuwwisseling en de gedempte klassenstrijd in een late industrialisatie die hiermee samenging. Maar in het onbedoelde solidariseringseffect van de Tweede Wereldoorlog, de ontmanteling der zuilen, de gegarandeerde bestaanszekerheid in de verzorgingsstaat en de emancipatie van de arbeidersklasse sedert 1945, een mengsel van inkapseling, ingroei, verburgerlijking en versplintering, mag men mijns inziens toch de definitieve verbleking annex verdoffing van de Nederlandse samenleving zien.[8]

De belangrijkste huidige tendenties zijn de toename van de scholingsgraad door onderwijsbeleid, de concurrentie tussen niet-imperialistische, semi-soevereine staten en transnationale ondernemingen op een groeiende wereldmarkt en de vestiging van de post-industriële economie, gekenmerkt door groeiende werkgelegenheid in de dienstverlening, op computers gebaseerde automatisering en de neergang van de patriarchale gezinshuishouding en de lineaire levensloop (één partner, één werkgever, enz.).[9] Bezien tegen deze achtergrond, is de Nederlandse samenleving geïnformeerder, flexibeler en aan grotere veranderingsdruk onderhevig dan de Lage Landen ooit waren. Maar ze is bovendien *modern* geworden in de zin van Elster: 'moderne samenlevingen zijn veiliger en bleker dan hun traditionele tegenhangers. Ze zijn veiliger omdat minder dreigementen worden uitgesproken en uitgevoerd, en bleker omdat minder beloften worden gedaan en gehouden. Mensen zijn minder gewelddadig, maar ook minder hulpvaardig en coöperatief. Daar komt nog bij dat de bindingen van altruïsme en solidariteit wellicht zwakker zijn geworden'.[10]

Ik weet niet of Elster helemaal gelijk heeft. Want we leven in een wereld met een bloeiend separatisme; religieus en aggressief fundamentalisme; gewetenloos, schraperig en bezitsgericht individualisme; corrupt particularisme (zakkenvullers, luilakken) onder staatsfunctionarissen en bedrijfsbestuurders; fundamentele democratie-kritiek met massale depolitisering en afzijdigheid ten opzichte van de publieke zaak, of juist het tegendeel: de roep van het volk om nieuwe politieke organen; politiek conservatisme als streven naar herstel van oude normen, gezagsverhoudingen en natuurlijke ongelijkheden; raciaal geweld en uitsluiting van minst bevoorrechten, vervreemde armen alias leden van de onderklasse. Toch gaat Elsters beeld van het *veilige en bleke midden* aardig op voor Nederland. Want al die verschijnselen die ik zojuist opsomde, zijn bij ons afwezig of veel zwakker aanwezig. Recentelijk openbaart zich zelfs de luxe van verzadiging en verveling binnen het democratische waarborgstaat-kapitalisme. Er is sprake van een tekort aan opwinding dat mensen aanzet tot scheppend werk en rivaliteit in gevaarlijke sporten, maar ook tot gokken, misdaad en romantische of avonturistische politiek voor de korte termijn. Ik ontken niet dat er een nieuwe sociale kwestie is, in de vorm van een conflict tussen actieven en inactieven, alleenstaanden/alleenverdieners en tweeverdieners, mensen met goede banen en mensen met wegwerpbanen, enz. Maar dit belangenconflict is bij ons allesbehalve helder, eendimensionaal, gewelddadig en destabiliserend.[11]

Een angstige elite

Wat is de positie van de elite in deze dynamiek? Wat er ook overgebleven is van de barokke decors van de vrijwillige consociatieve democratie, de zuilen en de corporatistische overlegstructuren, en hoe weinig hoogstaand, homogeen, apart of zelfbewust onze elite ook is, we onderscheiden nog altijd een *elite* en deze toont zich uiterst bezorgd over wat men taxeert als de ontbinding van de Nederlandse gemeenschap.[12] De zorg strekt zich uit over de maakbaarheid van de samenleving, de alomtegenwoordigheid van parasitair gedrag in de publieke sfeer, de schaduwzijden van de liberalisering en humanisering en de sociale desintegratie.

De *maakbaarheid* van de samenleving wordt sterk

7. Zegt Van Doorn Geyl na in J.A.A. Van Doorn, Tussen vaderlands verleden en Europese toekomst, in *Geschiedenis zonder verleden*, uitgave van *de Volkskrant* 1990, p. 28. Geyls these wordt verder ondersteund door recent werk van Bank, Mijnhardt en Van Sas.
8. Vgl. F. L. van Holthoon (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815*, Assen: Van Gorcum, 1985, pp. 341-349 en Te Velde, *aldaar*, pp. 181-184.
9. Zie F. Block, *Postindustrial possibilities*, Berkeley: University of California Press1990, pp. 10-11 en T. Elfring en R.C. Kloosterman, *Werken in postindustrieel Nederland*, te verschijnen bij Bilthoven: Academic Service.
10. J. Elster, *The cement of society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989,p. 284.
11. Zie hierover J. de Beus, Het sociaal- democratisch beeld van de rechtvaardigheid in het tweede *fin- de-siècle*, notitie voor het overleg tussen de PvdA en de Raad van Kerken, Driebergen 30 november- 1 december 1990, te verschijnen bij de Raad van Kerken.
12. Ik ga niet in op de generationele kant van de zaak, namelijk de nostalgische revisie van die unieke gouden tijd van economische groei, politieke zakelijkheid en sociale harmonie in de jaren veertig- vijftig; de onevenwichtige en fluctuerende beoordeling van de verworvenheden van de jaren zestig en de door H. Vuijsje gesignaleerde taboes op dwang, etnisch onderscheid en registratie van intieme gegevens van de geboortegolfgeneratie.

in twijfel getrokken. De twijfel geldt de wenselijkheid van een puur seculier vooruitgangsgeloof, in het licht van zijn wanprestaties op het gebied van communisme, kernbewapening, natuurvernietiging en overbevolking; de mogelijkheid van de formulering van een duidelijke, vaste en operationele conceptie van het algemeen belang in een democratie die als een Amerikaanse markt begint te functioneren; de tragiek van de 'positionele goederen', namelijk de onmogelijkheid van democratisering van het genot van auto-mobiliteit, excellent onderwijs, aandacht van de arts, stille en schone stranden, en dergelijke; en de grenzen aan de stuurbaarheid, dat wil zeggen aan het vermogen en de wil van het apparaat van de uitvoerende macht om bepaalde gemeenschapsdoeleinden te realiseren onder de drievoudige beperking van de rechtsstaat, de democratisch pluriformiteit en het vrije ruilverkeer.

Deze twijfel heeft zich ook van de sociaal-democratische elite meester gemaakt, want de verdwijning van de soevereine natiestaat maakt dat zelfs de meest conventionele en minimale omschrijving van socialisme als publiek zelfbestuur, beheersing van de ongewenste gevolgen van individuele handelingen en economische gelijkheid van vrije burgers als een al te ambitieus project wordt ervaren.[13] Geen electoraat, zo wordt gezegd, loopt nog warm voor een welwillende centrale overheid die getemperd wordt door corporatisme (politieke macht van het georganiseerde bedrijfsleven), een geleide markteconomie die is ingebed in een internationale monetaire orde en een omvattende harde solidariteit via universele sociale grondrechten en progressieve heffingen op basis van het beginsel van gelijke levenskansen. Het beleidsmatige alternatief, een kleinere, slagvaardige overheid met kerntaken, ontdaan van alle bureaucratische verspilling en corporatistische ongelijkheid en onbeweeglijkheid, wordt als onvermijdelijk gezien.

Er heerst pessimisme over het *parasitaire gedrag* in de publieke sfeer. De coöperatieve gedragslijn bestaat in tijdige betaling van verschuldigde belastingen en premies, een eerlijk beroep op uitkeringen, respect voor democratische wetten zoals verkeersregels, het kopen van een tramkaartje, het urineren in toiletten (niet midden op straat), het afzien van geweld bij bezoek aan voetbalstadions, het gebruik van de afvalcontainer op Koninginnedag, enz. Men signaleert vele verschijningsvormen van massale, berekenende, vaak onwettige afwijking van deze lijn. Men discussieert over de determinanten hiervan. Verzwakking van groepsbewustzijn en leiderschap? Vermindering van de (verwachte) absolute welstand of toename van welstandsverschillen? Vermindering van de winst van samenwerking of vergroting van de winst van parasitair gedrag? De groei van de bevolkingsomvang, de omloopsnelheid van Nederland (mobiliteit) of de verfijnde sociale heterogeniteit?

Het laatste woord over de voorwaarden voor samenwerking in de publieke ruimte is nog niet gesproken. Het is bij voorbeeld curieus dat een vermindering van de ruimtelijke afstand in Nederland niet tot grotere sociale controle leidt. Maar de politieke elite heeft de remedie al klaar. Deze bestaat uit de combinatie van financiële prikkeling die de schatkist vult, harde handhaving van het recht (de lof der dwang) en een moralistisch beroep op burgerzin waarbij het aandeel van politiek en beleid zelve in de administratieve en financiële verwildering van de collectieve sector bij voorkeur wordt vergeten of verhuld. De grote bestuurlijke schandalen vanaf de RSV-zaak worden als gesloten dossiers gezien.[14]

De *schaduwzijden van liberalisering en humanisering* worden breed uitgemeten. Men bewijst lippendienst aan het vermogen van de enkeling tot zelfstandig beslissen en rationeel handelen en zijn streven naar zelfontplooiing, op school, op de arbeidsmarkt, in het werk, binnen de familie en in de consumptie. Maar men ziet ook met lede ogen de erosie van normatieve stelsels aan, zoals de rechtsorde, de kerkelijke doctrines, de politieke ideologieën, de nationale mythen en de stedelijke omgangsvormen.[15] Dan rijst de vraag wat dit allemaal heeft opgeleverd voor de onderneming, voor oorspronkelijke verbanden zoals het gezin en voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. Veel negatiefs, luidt het veel gehoorde antwoord en men vertelt een verhaal over echtscheiding, narcisme, smakeloosheid en oppervlakkigheid, feminiene armoede, de dalende organisatiegraad van arbeid, universitair wanbeheer, ziekteverzuim en pseudo-arbeidsongeschiktheid, de morele leegte van de vrije samenleving, het openlijke doch egocentrische materialisme van de (jonge) consumenten, het gebrek aan serieuze, niet-bombastische belangstelling voor de vaderlandse geschiedenis, het secundaire analfabetisme van de televisiekijker, het oprukkende marktdenken

13. B. Barry, *Liberty and justice*, Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 276.
14. M.A.P. Bovens en P. 't Hart (red.), Leren van fiasco's en affaires, *Beleid en Maatschappij*, 18, 1991, nr. 1.
15. J.A.A. van Doorn, *Bijdrage aan het debat publieke moraal en sociale zorg*, Utrecht: Universiteit van Humanistiek, 1991, p. 5.

in het beleid (kosten-baten analyse, klantgerichtheid, ondernemersvriendelijkheid en dergelijke), AIDS, junks en andere soorten van terugkeer naar de besmette stad van weleer.

Hoe langer het verhaal, des te lastiger wordt het om te bepalen wat politiek soelaas biedt. Een meer moralistische en minder technocratische opstelling van de overheid? Meer paternalisme in de gedaante van bewust elitisme, zaakwaarnemerschap en reductie van keuzevrijheid in het openbaar bestuur? Of juist grotere betrokkenheid bij een hervormde democratie, maar welke hervorming dan? Nog meer onderwijs? Een nieuw offensief voor cultuurspreiding na alle voorgaande mislukkingen?[16] Het profijtbeginsel als aansporing tot verantwoordelijk gedrag? Warme solidariteit, van Amnesty Inter-national en Greenpeace tot De Swaans congregaties voor onderling hulpbetoon? Afremming van de individualisering? Een repressiever strafrechtelijk klimaat? Nabootsing van Noors of Japans collectivisme? Een Anglo-Amerikaans besluitvormingsmodel waarin het stadsbestuur als intermediair fungeert tussen initiatiefrijke groepen burgers en het bedrijfsleven en waarin alle partijen in grootstedelijke gebieden financieel en bestuurlijk op elkaar zijn aangewezen (WRR, *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, 1990)?

De vierde en laatste zorg geldt de *sociale desintegratie*. Het is een klacht over wanorde en normloosheid, die meer van Durkheim en Parsons heeft dan van Tocqueville en Habermas, en die eerder retorisch wordt gebruikt dan hard-empirisch bewezen.[17] Men komt met generalisaties over de ontbrekende of falende, want kortstondige, zachte en onverantwoordelijke opvoeding in menig klein kerngezin; over het onvermogen van de school tot burgerlijke vorming, dat wil zeggen tot overdracht van begrip voor de mechanismen van een abstracte sociale orde en voor de sociale gedragscode zelf (conventies, sociale normen en ethische stelregels); over het tanende gezag van de kerken en de verzwakking van de religieus bepaalde drijfveer in het maatschappelijk leven en over de overbelasting van de politie en de rechterlijke macht.

De politieke conclusie is bij ons getrokken door de WRR (*Een werkend perspectief*, 's-Gravenhage, 1990). Men laat de soevereineit van gezin, school, kerk en particulier initiatief onverlet. Men probeert de ondernemingen zo min mogelijk op te schepen met verplicht personeelsbeleid. Het volle gewicht komt te rusten op de inactieve medemens, met een eigen verantwoordelijkheid voor zijn lot. Adriaansens legt als een kapelaan met sociologisch diploma uit dat de betaalde arbeid de integratiefunctie van de andere genoemde instituties moet overnemen, dan wel een verdere verhoging van druk op deze instellingen voorkomt. Hij legt niets uit over (1) de relatieve kans op parasitair of ontregeld handelen van de zijde van bepaalde groepen van inactieven (die zou flink hoger moeten zijn), (2) de kans op versterking van de loyaliteit met de onderneming (en de sociale wenselijkheid daarvan) en (3) de integrerende functie van de bestaande sociale politiek (die wordt afgedaan met het argument dat deze slechts nieuwe afhankelijkheid heeft geschapen).

Het beleidsgelijk gaat kennelijk boven het sociologisch gelijk. En dit gelijk bestaat in de overeenstemming over de zin van het Zweedse model, de sociale vernieuwing dus. Pal daarop komt in het kabinet-Lubbers III de typerende desoriëntatie van de elite weer naar boven. Haalt een arbeids- en scholingsplicht of een verregaande verlaging van het wettelijk minimumloon echt veel uit als er geen nette banen zijn? Is het wel de christelijke bedoeling dat de vrouwen budgettair worden geprikkeld om beroepsarbeid te verrichten? En is het wel de socialistische bedoeling dat het recht op arbeid neerkomt op de materiële onvrijheid om niet te werken? De gezamenlijke twijfel van de niet-liberale stromingen geldt uiteraard de deregulering der arbeidsverhoudingen en de individualisering van de structuur van lonen, belastingen, premies en overheidsuitgaven. In de woorden van Hannah Arendt is het uur aangebroken van de gemeenschap der baanhouders, als bleek en dof alternatief voor een samenleving der heiligen, eigenaren, acquisiteurs, producenten of werkers.[18] Meer dan de zoveelste triomf van de politiek der accommodatie is het voorlopig niet.

De elite, zo mag men concluderen, is bepaald niet met stomheid geslagen, maar toch nemen alle congressen, Nationale Economie Enquêtes, rapporten en nieuwe slagwoorden niet de indruk weg dat de *angst* er goed inzit. Men wordt panisch bij de gedachte aan een wassende instroom van illegale migranten uit Afrika en Oost-Europa, een oproer in

16. H.T. Blokland, *Vrijheid, autonomie, emancipatie*, Delft: Eburon, 1991, hfdst.7.
17. Vgl. P. de Hoed (red.), Sociale integratie, *Beleid en Maatschappij*, 16,1989, nr. 6.
18. H. Arendt, *The human condition*, New York: Anchor, p. 31.

de oude wijken van of tegen de buitenlanders, een demografisch monstrum van kinderloosheid, vergrijzing, arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim, een wedergeboorte van het lompenproletariaat, de a-sociale burger en het jeugdamok, een definitieve aankomst van de georganiseerde misdaad en een marginalisering van de Nederlandse economie met een vervallen infrastructuur en instortende multinationals 'van eigen bodem'. Men beroept zich bij dit alles ook op de echte publieke opinie, in een doorzichtige poging tot democratisering van de emotie (John Dunn ten spijt). Dit hele syndroom uitte zich tijdens het bizarre requiem voor een conducteur in de kille meimaand van 1991. Het ligt mede ten grondslag aan de verlamming van het zittende kabinet, zijn imagoprobleem (zakelijk of visionair? wachten of handelen?) en de stroom van gratuite kritiek die het zelfs aan bevriende zijde oproept.

Wat zich hier wreekt, is het ontbreken van een overtuigende *publieke filosofie*. Men wenst een sprong van waarden, normen en rollen/regels in de overheidsorganisatie, in de benutting van besluitvormingsniveaus in de samenleving en in de tijd.[19] Voor zulk een nationale, bestuurlijke mobilisatie is deze filosofie onontbeerlijk, maar ze wil maar niet van de grond komen. Men heeft geen geschiedbeeld, geen toekomstvisie, geen praktisch beleidsplan en al helemaal geen Reviaanse durf om daar geen doekjes om te winden en af te wachten.

Bij dit alles zit men ook nog in over *het Nederlandse zelf*. Zijn de Nederlanders zichzelf nog wel? Kunnen ze elkaar nog vertrouwen? Wat is er over van het noeste calvinisme, het scheppende katholicisme, het sociaal-democratische arbeiderisme en het humanistische liberalisme? Hoe zit het met de conditie van de oude deugden: verdraagzaamheid, vredelievendheid, een zeer sterk en oprecht rechtsgevoel, afkeer van haarkloverij en van grote woorden, begeerte naar rust, de kracht en de wil tot daden, het besef van recht en redelijkheid, de barmhartigheid, de vroomheid en het Godsvertrouwen?[20] De sadistische belangstelling voor externe kritiek, van de kant van Derek Phillips, Simon Schama, Rentes de Carvalho, Michael Porter of de eerste de beste occulte of vlotte cultuurfilosoof (Sloterdijk, Postman, Lasch, Lyotard, Finkielkraut *e tutti quanti*), is bijkans onbegrensd, alsof het zwavelzuur van Hermans, Kousbroek, Komrij en Pleij nog niet genoeg is.

Dit onbehagen komt overigens in alle kleine en buitenwaarts gerichte landen voor, waaronder het zevenhonderdjarige Zwitserse verbond en het uit zijn monetaire en sociale paradijs verstoten Zweden.[21] Maar het krijgt in ons land in het kader van de expansie van de Europese markt en de consolidatie van de Europese gemeenschap extra diepte.

Ach, Nederland?

Alom wordt het *schrikbeeld* van de vervreemding en verzwakking van een perifere Nederlandse natie in het grotere geheel geschetst. Straks rijdt de trein nog wel op tijd maar niet op continentale snelheid! Maar dat beeld is helemaal niet aannemelijk, zoals een enkel lid van de lobby der alarmisten in een vlaag van antihypocrisie ook toegeeft.[22] Het TNO, dezelfde instelling die voorziet dat er in 2000 meer eenpersoonshuishoudens dan gezinnen zullen zijn, noemt de innerlijke solidariteit als een van de factoren die de redelijk sterke concurrentiepositie verklaren.[23] Zahn geeft een omvattender oordeel. De laatste zin van zijn *Regenten, rebellen en reformatoren* (1989) rept al over een oude en solide democratie, een tolerante en niet-autoritaire burgerij en een rijke cultuur van het gewone leven. In een recente rede relativeert hij de zorg van de elite om de teloorgang van de Nederlandse taal en haar denkbeeld van de gemeenschappelijke taal als noodzakelijke voorwaarde voor de overleving van de natiestaat. Ik citeer:

'Nederland is een oude, gevestigde natie, een solide democratie die niet alleen staatkundig maar ook geestelijk en maatschappelijk is verankerd. Nederland is een *open society* met veel traditie. Aan de ontwikkeling van de EG heeft Nederland van het begin af aan deel gehad; het behoort tot de ondertekenaars van het Verdrag van Rome. De economie is helemaal georiënteerd op de wereldeconomie, jaarlijks wordt voor vele miljarden geïnvesteerd in het buitenland. Nederlanders domineren de Europese binnenvaart en het wegvervoer, ze worden in Hamburg en Antwerpen de transporteurs van Europa genoemd. De Nederlandse cultuur is geen intellectu-

19. Ontleend aan J.A.A. van Doorn, *Met man en macht*, Meppel: Boom, 1973.
20. Huizinga, *aldaar*, pp. 147 en 152.
21. Zie over de identiteitscrisis van grote landen P. Anderson, Nation-states and national identity, *London Review of Books*, 9 mei 1991, pp. 3-8.
22. A.H.G. Rinnooy Kan, Nederland moet weer risico's durven nemen., *NRC Handelsblad*, 14 juni 1991.
23. D. Jacobs, P. Boekholt en W. Zegveld, *De economische kracht van Nederland*, Den Haag: SMO, 1990, pp. 46, 67, 71.

alistische cultuur, geen 'Geisteskultur' in de Duitse zin maar een zeer ontwikkelde praktische cultuur van het alledaagse leven. Ook al zou de taal, wat wel verwacht kan worden, verder in snel tempo veranderen, en zou in hotels en elders Engels de voertaal worden, dan hoeft dit niet te betekenen dat Nederland cultureel zou worden 'verdrukt' en niet meer als Nederland herkenbaar zal zijn. Al in de twintigste eeuw zijn de leefwijzen van *alle* Europeanen aanzienlijk veranderd (vergeleken telkens met die van hun grootouders) maar de naties zijn niet verdwenen. Het verlangen naar het bewaren van het culturele erfgoed werd juist sterker, het was een reactie op de snelle verandering van onze wereld, op het verlies van de vertrouwde omgeving en op het schaars worden van tradities.'[24]

Daarbij komt dat een ingroei in de Verenigde Staten van Europa geen kwestie zal zijn van *organisatie*, zoals de negentiende-eeuwse natievorming dat was. We hebben gezien dat de elite tot zo'n campagne simpelweg niet in staat is, omdat ze geen conceptie heeft en evenmin een rolmodel, hetgeen de misère rondom alle veiligheidsbeleid en beleid met internationale kanten (het mededingingsbeleid, het omroepbeleid, het landbouwbeleid, het beleid voor sexuele gelijkberechtiging) aldoor laat zien. Maar ook in termen van binnenlandse macht staat ze zwak. De massa van de bevolking had en heeft geen boodschap aan radicaal beleid en legitimeert overal een incrementalistische en consensualistische aanpak, zelfs in het rampengebied van de vernietiging van de natuur, de massale uitsluiting uit de beroepsarbeid en de discriminatie van etnische minderheden.

Ik speculeer erop dat het accent zal worden verlegd van hedonistisch individualisme naar prudent collectivisme, met alle regulering vandien, van een contractie in de beschutte en private sfeer van het eigen huis naar de buitenwereld der collectiviteiten en van de oriëntatie op de uitvoerende macht op nationaal niveau en op de private sfeer naar het sociale, bij voorbeeld de markteconomie en het geheel van corporatieve actoren.

Civiel socialisme

Wat heeft het socialisme als publieke filosofie tot deze verschuiving bij te dragen? De socialistische kritiek op de uitwassen van het kapitalisme is altijd *tweeledig* geweest.[25] Aan de ene kant was er de kritiek op de uitbuiting, uitmondend in een pleidooi voor herverdeling van welstand en nivellering van levenskansen. Aan de andere kant was er de kritiek op de vervreemding, op de produktie voor winst in plaats van behoefte, op het tekort aan scheppend en schoon werk, op het overwicht van private consumptie ten opzichte van publieke en op de verdrijving van samenwerking door mededinging. Die kritiek leidde tot een pleidooi voor een niet-kapitalistische gemeenschap op grond van een specifieke conceptie van het goede leven.

De eerste kritiek heeft de tweede kritiek steeds overvleugeld. Dat had te maken met realisme, want een andere verdelingsfunctie van de overheid binnen het kapitalisme bleek beter te realiseren dan een andere kwaliteit van het bestaan. Het had ook te maken met een dubbele moeilijkheid van het begrip 'kwaliteit van het bestaan'. Aan de ene kant moet men afstand nemen van de feitelijke voorkeuren van de achterban van de sociaal-democratische beweging en een beeld volgen van ideale voorkeuren, op het gevaar af van paternalisme. Aan de andere kant moet men geloven in de vermindering van het veelvoud van levensstijlen in de moderne tijd, op het gevaar af van perfectionisme. Het gevolg van een en ander was dat de cultuurpolitiek nimmer afwezig, maar altijd secundair was. Croslands wens is hiervan het mooiste voorbeeld:

'Ik zou willen dat er actie wordt ondernomen om zowel de mogelijkheden voor genot en ontspanning te verbreden als de bestaande beperkingen aan persoonlijke vrijheid te verminderen. Het is waar dat het eerste eerder een omslag in culturele houdingen vergt dan wetgeving van een regering. Wanneer die omslag er zou komen, dan zou veel kunnen worden gedaan om van Groot-Brittannië een kleurrijker en beschaafder land te maken waarin te leven valt. We hebben niet alleen hogere exporten en pensioenen voor de oude dag nodig, maar ook meer café's in de open lucht, stralender en vrolijker straten 's nachts, latere sluitingstijden voor de pubs, meer plaatselijke repertoiregezelschappen en gastvrijere beheerders van hotels en restaurants, lichtere en schonere eethuisjes, meer café's langs het water, meer pleziertuinen volgens het Battersea model, meer fresco's

24. E. Zahn, *In de schaduwen van de 21ste eeuw*, W.A. Bongerlezing, Amsterdam 14 mei 1991, p. 22. Vgl. de slotsom van A. de Swaan, Het Nederlands in het Europese talenstelsel, in: Zwaan e. a., *aldaar*, pp. 214-217. De voorspelling over de overleving van nationale gemeenschappen in Europees verband treft men ok aan in Smith, *aldaar*, hfdst.7 en N.Wilterdink en T. Zwaan, Nationalisme, natievorming en modernisering, in: Zwaan e.a.., *aldaar*, pp. 253-271.

25. D. Miller, In what sense must socialism be communitarian?, in: E. Frankel Paul e.a. (red.), *Socialism*, Oxford: Basil Blackwell, 1989,pp. 51-73 en D. Miller, *Market, state and community*,Oxford: Clarendon Press, 1989.

en schilderijen in openbare ruimten, betere ontwerpen voor meubilair, aardewerk en vrouwenkleding, standbeelden in het hart van nieuwe woonwijken, beter ontworpen straatlantaarns en telefooncellen, en zo voort, *tot in het oneindige*. In al deze aangelegenheden zal de vijand vaak in onverwachte vermomming komen; het zijn niet alleen donkere Satanische dingen en mensen die thans de weg versperren naar het nieuwe Jeruzalem, maar ook, zo niet overwegend, hygiënische, gerespecteerde en fatsoenlijke dingen en mensen, die het alleen maar ontbreekt aan gratie en vrolijkheid.'[26]

Hieraan verbind ik de conclusie dat het socialisme een *gemeenschaps*filosofie is en dat ook moet blijven – maar wel onder drieërlei voorbehoud. Ten eerste wordt de *totale* gemeenschap afgewezen. Dat is de utopie van identificatie van oorsprong en bestemming met de groep als geheel, van banden van broederschap of naastenliefde, van wederzijds hulpbetoon als enige allocatie, van gemeenschapseigendom der produktiemiddelen op grond van behoefte, van gelijkheid van status, macht en welzijn, van afwezigheid van rolverdeling en van de gemeenschap der gemeenschappen. Miller laat zien dat alleen een nationale gemeenschap mogelijk is, met de staat als protectie van het veelvoud van gemeenschappen en met een ver doorgevoerde rolverdeling. Een burgerlijk en (grond)wettelijk stelsel van beschermende rechten, politieke rechten en welzijnsrechten van individuen en groepen schept de noodzakelijke voorwaarde voor gemeenschapsvorming. Dat is dan een gedeeld geloof in blijvende en intrinsiek waardevolle saamhorigheid, in loyaliteit en offergezindheid, en in de zin van afscheiding en staatssoevereiniteit. Dit alles speelt op nationaal niveau. Meer of diepergaander deling van waarden en geloofsopvattingen, bekrachtiging van directe en veelvoudige betrekkingen en reciprociteit zijn slechts op lagere niveaus denkbaar.[27] Op het hogere niveau, dat van EG of de kosmopolitische wereldgemeenschap, zijn deze kenmerken juist in mindere mate en oppervlakkiger aanwezig.

Ten tweede is de relatie tussen *verzorgingsstaat* en gemeenschap ingewikkeld. Er wordt beweerd dat dit staatstype bijdraagt tot sociale samenhang en medemenselijkheid. Op één niveau symboliseert ieders gebruik van gemeenschappelijke rechten van burgerschap ieders lidmaatschap van een statusloze morele gemeenschap. Op een ander niveau bevordert de wijze van uitvoering van bepaalde beleidsprogramma's de sociale interactie over de klassegrenzen heen (in de file voor de bus, in de wachtkamer van de dokter). Op weer een ander niveau voeren de overdrachten naar opheffing van de meest brute ongelijkheden tussen klassen, wat de opkomst van een gemeenschappelijke cultuur in de hand werkt. Goodin laat zien dat er conceptueel en empirisch van alles op deze benadering van de verzorgingsstaat is aan te merken. Met hem relativeer ik de integrerende functie van deze staat, zoek ik het eerder in een waarborgstaat die werkt met een bronnenbeleid en bepleit ik een andere legitimering van overdrachten dan de communitaristische. Maar dat is een verhaal apart.[28]

Ten derde behoort de sociaal-democratische gemeenschap *liberaal* te zijn. Een scheiding tussen het publieke en het private schept de mogelijkheid voor zowel de bloei van allerlei collectieven en interacties, buiten de staat om, als de even uitbundige persoonlijke ontwikkeling van de enkeling, buiten de samenleving om. Deze gemeenschap heeft Croslands ecologie, is pluralistisch in de machtspolitieke betekenis van accommodatie en pacificatie, en is consistent idealistisch. Want ze meet haar eigen prestatie af aan een moreel pluralisme dat slechts beperkt wordt door een combinatie van publieke vereisten ten aanzien van menselijke gelijkwaardigheid, individuele autonomie (van binnenuit leven, kritisch-rationeel zijn), gelijke economische vrijheid, alsmede politieke en juridische gelijkheid.

26. C.A.R. Crosland, *The future of socialism*, Londen: Jonathan Cape, 1956,pp. 521-522.
27. M. Taylor, *Anarchy, community and liberty*, Cambridge University Press, 1982.
28. R.E. Goodin, *Reasons for welfare*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

Een milieu-verantwoorde technologische ontwikkeling

HERMAN VOLLEBERGH

Universitair docent Openbare Financiën en Belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam[1]

Het is nog niet zo heel lang geleden dat de sociale kwestie als uitwas van het vroege kapitalisme om pacificatie vroeg. De geleidelijke industrialisering van het produktieproces ging veelal gepaard met kinderarbeid, lange werkdagen, lage lonen en penibele arbeidsomstandigheden. Verdedigers van de status quo, hervormers en radicalen waren diep verdeeld over de aanpak van deze problematiek. Pas de combinatie van een voortdurende produktiviteitsontwikkeling in vooral de agrarische en industriële sectoren en de opkomst van de moderne verzorgingsstaat en haar sociale wetgeving leidde tot leniging van de belangrijkste sociale noden. De oorspronkelijke tegenstelling tussen arbeid en kapitaal is door deze ontwikkeling niet weggenomen, maar wel leefbaar geworden: gepacificeerd.

Inmiddels is duidelijk dat de industrialisatie niet alleen op het sociale vlak problemen heeft veroorzaakt. De milieuproblematiek heeft zich de afgelopen jaren steeds nadrukkelijker op de voorgrond gedrongen. Arbeid en kapitaal worden nu gezamenlijk voor een groot probleem gesteld. Qua aard en omvang kan niet anders meer worden geconcludeerd dan dat de uitputtings-, maar vooral de vervuilingsproblematiek onze consumptiemaatschappij voor grote problemen stelt.[2] Dit besef lijkt nu zo langzamerhand in brede kring doorgedrongen en de voedingsbodem rijp te maken voor een zogenaamde milieupacificatiepolitiek.[3] Zolang elke generatie de 'bij'werkingen van haar eigen produktie- en consumptieprocessen blijft negeren, treedt een continue produktie van milieuschuld voor volgende generaties op.[4]

Technologie

Uitgangspunt van dit betoog is dat bij het zoeken naar oplossingen de technologische ontwikkeling een belangrijk, zo niet het belangrijkste, aangrijpingspunt zou moeten zijn.[5] De milieuproblematiek zoals deze zich nu openbaart, is namelijk structureel verankerd in de huidige wijze van produceren en consumeren. Deze is op haar beurt weer in belangrijke mate het gevolg van eerdere technologische vindingen en vooral toepassingen. Het is bekend dat resultaten van wetenschappelijk onderzoek in vrijwel elke maatschappelijke sector hun invloed doen gelden. Daarom is het opvallend dat juist de technologische ontwikkeling wat al te vrijblijvend wordt behandeld bij het zoeken naar ecologische pacificatie. Dit vloeit ongetwijfeld voort uit het verregaande technologie-optimisme dat de moderne mens kenmerkt.[6] De technologen bedenken wel wat, zo luidt het devies. Dit optimisme past in de nog al te vaak gehoorde opvatting dat technologische ontwikkeling louter een groeiende voorraad technische kennis zou zijn, die bovendien autonoom tot stand zou komen. Volgens deze opvatting zetten vernuftige uitvinders de samenleving via fundamentele ontdekkingen steeds weer op een ander spoor.

Dit beeld is echter niet houdbaar. Uit veel onderzoek is gebleken dat de sociaal-economische omgeving van grote, zo niet beslissende betekenis is bij de totstandkoming (inventie), implementatie (innovatie) en verspreiding (diffusie) van technologische kennis. Technologische ontwikkeling is geen mechanisch proces van uitvinding naar toepassing, maar komt hoofdzakelijk tot stand door een voortdurende wisselwerking van vraag- en aanbodrelaties op verschillende markten. Daarbij spelen sociale en financiële overwegingen een belangrijke rol. In vele stappen en keuzes wordt het traject afgelegd van vinding naar toepassing. Er is sprake van enerzijds het genereren van variatie en anderzijds het selecteren uit die variatie. Dit is een complex proces waarbij bovendien de variatie-generatie vaak gericht is op het beïnvloeden van de selectie-omgeving.

De uitvinding van de auto, de geleidelijke inpassing van de auto in de maatschappij en de aanpassing van de maatschappij aan de auto is een goed voor-

beeld van zo'n proces. Er kan in dit verband ook wel worden gesproken van een 'technologietraject'. Deze trajecten zijn in het geheel niet het resultaat van een optimale en rationele afweging van alle mogelijke, concurrerende opties in het verleden. Het selectieproces, bij voorbeeld, kan door toevallige gebeurtenissen aanzienlijk worden beïnvloed.[7] Is eenmaal een bepaalde weg ingeslagen, dan is verandering niet eenvoudig. Er ontstaat dan als het ware een zichzelf bevestigend proces waardoor schaalvoordelen endogeen ontstaan. Hierdoor is het ook goed denkbaar dat technologie wordt gevarieerd en geselecteerd die in bepaalde opzichten eigenlijk inferieur is. De reeds gemaakte kosten vormen een steeds grotere belemmering voor het blijven aftasten van alle mogelijke opties. Zo'n situatie doet zich bij voorbeeld voor bij alternatieve energiebronnen. Vergeleken met de inspanning die wordt geleverd om verdere toepassingen te bedenken voor bekende hulpbronnen zoals kolen of olie, bevindt het technologietraject van alternatieve energiebronnen zich nog altijd in een achterstandsituatie. Dit blijkt onder meer uit de grote verschillen in onderzoeksinspanning tussen beide trajecten.

Deze gang van zaken is natuurlijk wel begrijpelijk. Bestaande maatschappelijke en ruimtelijke structuren zijn veelal het gevolg van bestaande technologietrajecten. Zo is onze samenleving nu in grote mate afgestemd op de mogelijkheden van de auto. Slaapsteden, snelwegen en verstopte binnensteden zijn hiervan het tastbare resultaat. Als gevolg hiervan zijn ook bestaande beslissingen vaak nog gebaseerd op trajecten die nu in feite als inferieur moeten worden aangemerkt. Mede hierdoor is het huidige overheidsbeleid nog op veel voor het milieuvraagstuk relevante terreinen tegenstrijdig, of zelfs contraproduktief. Zo vormen het aanleggen van meer wegen en tunnels en het gratis verstrekken van OV-jaarkaarten bepaald niet de trendbreuk met het verleden, die nog in het regeerakkoord werd beloofd. Hierdoor is het zelfs de vraag of de doelstelling van een beperking van de groei van de mobiliteit in het algemeen, en die van het autoverkeer in het bijzonder, überhaupt wordt gehaald.

Herbezinning

Nu blijkt dat tal van hedendaagse technologietrajecten vanuit het oogpunt van het milieu tekortschieten, is een strategische herbezinning op haar plaats en is de vraag aan de orde of en hoe men dergelijke trajecten kan veranderen of vervangen door alternatieve, milieuverantwoorder trajecten. In het licht van het voorgaande dringt zich de vraag op, in hoeverre het eigenlijk mogelijk is om door middel van bewust beleid de technologische ontwikkeling bij te sturen in een milieuverantwoorde richting. Door sommigen wordt op basis van voorgaande analyse de conclusie getrokken dat de technologische ontwikkeling in belangrijke mate het gevolg is van toevallige factoren. En toeval laat zich nu eenmaal per definitie niet sturen. Technologische ontwikkeling zou slechts een *ex post selectie* zijn van de meest efficiënte oplossing. Deze wordt als het ware door de markt 'afgedwongen' als gevolg van de voortdurende selectiedruk waaraan de deelnemers blootstaan. Gevoegd bij het onvermijdelijke informatietekort bij de overheid, laat dit in feite geen ruimte voor bewuste regulering of technologiebeleid.[8] Indien het milieu werkelijk van belang is, dan zal de markt als het ware automatisch milieu-ondernemers voortbrengen, van wie slechts achteraf kan worden vastgesteld dat deze het beste op deze veranderende omgeving wisten te reageren.

Anderen menen dat deze conclusie te ver gaat.

1. Bij het schrijven van dit artilel heb ik bijzonder geprofiteerd van de kritische opmerkingen van R. Kemp, A. Nentjes en D. Wolfson.
2. In een boeiend historisch overzicht schetst Simmons de invloed die de natuurlijke omgeving door de millennia heen heeft ondergaan als gevolg van menselijk ingrijpen. Zie I.G. Simmons, *Changing the face of the earth*, Oxford: Basil Blackwell
3. De reactie van de SER op het nationaal milieubeleidsplan is in dit opzicht een bemoedigend teken, aangezien hier voor het eerst gesproken wordt over een bovenschikking van ecologische doeleinden ten opzichte van sociaal-economische doeleinden.
4. De financiële omvang van deze schuld is inmiddels al aanzienlijk, zoals uiteengezet in het NMP, Tweede Kamer 1988-1989, 21.137, nrs. 1-2, blz. 69. Hierbij moet wel worden aangetekend dat daartegenover, in tegenstelling tot de staatschuld, geen financiële vorderingen staan. Zie hierover met name W. Drees, 'Wie zal het betalen? De financiëring', in: Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Zeist: Kerckebosch, 1990, pp. 177-204.
5. Een tweede fundamenteel instrument in dit verband is natuurlijk de bevolkingspolitiek. De bevolkingsopbouw vormt echter in de huidige Nederlandse context geen al te dwingend probleem.
6. Elders ben ik dieper ingegaan op deze problematiek. Zie H. Vollebergh, 'Op weg naar schonere technologie', in: H. Vollebergh (red.), *Milieu en innovatie*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1989, pp. 3-28.
7. W. Brain Arthur, 'Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events', *Economic Journal*, 99, 1989, pp. 116-131.
8. Aldus bij voorbeeld ook D. Boudreaux en R.B.Ekelund Jr., 'Regulation as an exogenous response to market failure: a Neo-Schumpeterian response', *Journal of Institutional and Theoretical Ecomomics*, 143, 1987, pp. 537-554.

Het feit dat technologische ontwikkeling een resultaat is van variatie en selectie betekent nog niet dat die variatie en selectie in hun geheel onbeïnvloedbaar zijn. Zowel in de inventie-, als in de innovatie- en diffusiefase zou het mogelijk zijn de technologische ontwikkeling te beïnvloeden, hoewel de precieze uitkomst daarvan niet altijd van te voren vaststaat. De typering van de technologische ontwikkeling als een cognitief *leerproces* sluit hierop goed aan.[9] De dagelijkse praktijk wordt vooral gekenmerkt door onvolledige informatie en ondoorzichtige markten waarin gewoonte en traditie een belangrijke rol vervullen. In deze wereld van alledag wordt geleerd door te doen en door te gebruiken. En dat biedt potentiële mogelijkheden voor de bevordering van de marktontwikkeling via zowel duwende *technology push* als trekkende *demand pull* factoren. Door het leerproces te stimuleren, kan de overheid in principe een sturende en ondersteunende functie vervullen bij de bevordering van milieuvriendelijker technologietrajecten.

NMP-plus *te optimistisch*

De vraag is nu of het NMP-plus wel een adequate pacificatie-politiek biedt, die er voldoende op gericht is om de technologische ontwikkeling bij te sturen. Op het eerste gezicht lijkt dit het geval. Gesteld wordt dat duurzame ontwikkeling mogelijk is, mits de ontwikkeling van produktie en consumptie gebaseerd wordt op gesloten stofkringlopen, vernieuwbare energiebronnen en een voortdurende kwalitatieve vooruitgang. De inpassing van deze eisen in de nationale economie zou in feite tamelijk moeiteloos tot stand te brengen zijn. Volgens het in het NMP vermelde 'Scenario III' is een *verdubbeling* van het Bruto Nationaal Produkt in 2010 in principe te combineren met de door het Rijksinstituut voor Milieuhygiëne noodzakelijk geachte reductiepercentages van 70-90 van de nu als meest problematisch aangemerkte stoffen.[10] In de toelichting op de schattingen wordt het conservatieve karakter daarvan nog eens benadrukt. In de regel is uitgegaan van de kosten en de milieu-effectiviteit van bestaande technieken en is afgezien van eventuele positieve exporteffecten van de milieuproduktiesector.

Toch ben ik bang dat hier de wens te zeer de vader is van de gedachte. Aan de ijkpunten voor een ecologischer maatschappij ligt het niet zozeer. Integraal ketenbeheer, energie-extensivering en kwaliteitsbevordering vormen, zo wordt in het NMP gesteld, de ijkpunten van het toekomstig beleid. Integraal ketenbeheer wil zeggen dat recycling wordt bevorderd, energie-extensivering dat energie optimaler wordt benut, en kwaliteitsbevordering dat grondstoffen, kapitaalgoederen en produkten tweemaal zolang zullen worden gebruikt. Op zichzelf lijken mij dit adequate criteria. Maar uit de concretisering hiervan in ecologische tussendoelstellingen en beleidsvoornemens blijkt dat de ecologische pacificatie nog wel even op zich zal moeten laten wachten.

De doelstellingen laten toe dat als gevolg van de huidige neveneffecten van de technologische ontwikkeling tachtig procent van de bossen afsterft, de soortenrijkdom verder vermindert en de nu bekende bodemvervuiling pas na het jaar 2000 zal zijn opgeruimd, als dat al het geval zal zijn. De beleidsvoornemens zijn in feite niet zo heel veel anders dan de *intenties* waarmee het milieubeleid al jaren wordt gevoerd. En het mag bekend worden verondersteld dat van de *stand-still*-beginselen uit het verleden ook maar gedeeltelijk wat terecht is gekomen.[11] Hoewel de voornemens wel gedetailleerder worden en de doelstellingen specifieker zijn aangegeven, en het totale budget groeit, lijkt een meer radicale aanpak, gebaseerd op de door de SER voorgestane ordening van ecologische *boven* economische doelstellingen, voorlopig nog niet aan de orde.[12] In dit opzicht ontbeert de nota gedurfde keuzes en gewaagde, vernieuwende voorstellen.

Ik vrees dat de ecologische strategie tezeer in de vrije ruimte is ontwikkeld. Zo ontbreekt een adequate analyse van de technologische ontwikkeling enerzijds en de milieugevolgen daarvan anderzijds. De toekomstanalyse is hoofdzakelijk gebaseerd op trendmatige ontwikkelingen uit het verleden, zowel in economisch, technologisch als milieukundig opzicht. Vragen als 'wat voor soort chemie, vervoer of landbouw is wenselijk vanuit milieu-oogpunt en welke concrete maatregelen zijn hiervoor noodzakelijk', zijn natuurlijk abstract, maar behoren juist in een algemene *strategie*-nota aan bod te komen. Ook de recente opkomst van nieuwe technologieën en hun positieve of negatieve milieugevolgen worden

9. Rosenberg geeft hiervan interessante voorbeelden. Zie: *Inside the black box*, Cambridge University Press, 1982.
10. Vergelijk R.J.M. Maas, 'A choice of technological futures', *Milieu*, 4, 1989, pp. 120-124 en 'Bouwstenen voor een duurzame ontwikkeling', RIVM, rapportnr. 251701001.
11. L. Reijnders, 'Is Nederland nu schoner dan in 1970?', *Beleid & Maatschappij*, 17, 3, 1990, pp. 109-114.
12. Zie SER, *Advies Nationaal Milieubeleidsplan*, 1989.

niet besproken, terwijl zich hier toch de ecologische vragen van de toekomst vormen. Dit is opmerkelijk in het licht van het eerder geconstateerde belang van de technologische ontwikkeling voor economie en milieu. Kortom, er lijkt hier opnieuw sprake van strategiebepaling zonder een adequate 'marktanalyse'.

Deze tekortkoming wreekt zich mijns inziens ook wanneer het op de voorgestelde *daden* aankomt. Zoals gezegd, is de oogst hier mager en verre van gedurfd. Het experimenteren met het milieu kan wat de overheid betreft voorlopig grotendeels ongestoord verdergaan. Het NMP draagt derhalve teveel de kenmerken van een *interdepartementale* pacificatienota, en te weinig die van een *maatschappelijke* pacificatienota. Juist de voor de implementatie zo belangrijke ministeries als Economische Zaken en Landbouw zien het milieuvraagstuk kennelijk nog steeds te veel als een lastig nevenprobleem. Wanneer hierbij bedacht wordt dat menig beleidsvoornemen in de loop van het implementatieproces sneuvelt, dreigt de ecologische pacificatie nog wel een tijdje op zich te laten wachten.

Mogelijkheden

Met dit kritisch oordeel wil ik de waarde van het NMP-plus op zichzelf niet ontkennen, al is het alleen maar vanwege het feit dat de ministers van Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Economische Zaken wel hun fiat hebben gegeven en dat tal van milieuproblemen nu in hun onderlinge samenhang worden gezien. Ook is het algemene uitgangspunt dat symptoombestrijding, zoals waterzuivering of bodemsanering, niet toereikend is, maar dat meer fundamentele bestrijding bij de bron noodzakelijk is, inderdaad essentieel. Dit treft, in theorie althans, de technologische ontwikkeling zelf en daarmee met name de ondernemingsbeslissingen. Want uiteindelijk zal toch vooral daar, veel meer dan voorheen, het milieu geïncorporeerd moeten zijn in de dagelijkse beslissingen: bij de strategiebepaling in het bedrijfsleven, het produktontwerp, het inkoopbeleid, de procesbeheersing, en in tegenstelling tot wat nu het geval lijkt te zijn, pas in de laatste plaats de marketing.

Het grote probleem waarvoor het beleid zich gesteld ziet, is hoe deze goedbedoelde veranderingen ook ingevoerd kunnen worden. Ik meen dat hiertoe nog een aantal mogelijkheden bestaan die grotendeels zijn gebaseerd op een radicalere toepassing van reeds waarneembare ontwikkelingen. Deze mogelijkheden liggen op het vlak van a. het toelaten van nieuwe stoffen in de produktie- en consumptieketens, b. het veel sterker bevorderen van milieuverantwoorde technologietrajecten en c. het versterken van een geprivatiseerd ecologisch bewustzijn door adequate registratie.

a. De huidige milieuregulering door de overheid is gebaseerd op wat wel de stoffenbenadering kan worden genoemd. De ge- of verboden worden afgeleid van bestaande inzichten in de mate van schadelijkheid van bepaalde stoffen. Het zal duidelijk zijn dat aan deze stoffenbenadering het nadeel kleeft van het *ad hoc* en *ex post* karakter. Jaarlijks worden vele nieuwe stoffen en stofjes geproduceerd, terwijl in het merendeel van de gevallen niet bekend is wat hun gezondheids-, laat staan milieu-effecten zijn. Toch wordt de toepassing en het op de markt brengen van deze stoffen veelal grotendeels vrijgelaten. Tussen de feitelijke vaststelling van de schadelijkheid van een stof en de beleidsimplementatie en gedragsverandering van betrokkenen ontstaat zodoende een vaak onverantwoord lange tijdspanne, zoals bij voorbeeld de ervaring met CFK's duidelijk maakt.

In het verlengde van deze stoffenbenadering ligt een belangrijke, maar (te) weinig toegepaste, want radicale weg open. Nieuwe stoffen zouden pas toegestaan moeten worden, mits voldaan is aan bepaalde, nader te specificeren testresultaten. Door een dergelijke omgekeerde bewijslast zou veel meer een benadering volgens het voorzorgprincipe ontstaan, waarbij de verantwoordelijkheid voor uitvinding en/of toepassing van bepaalde stoffen of zelfs produkten bij de producent komt te liggen. In de Verenigde Staten wordt deze werkwijze reeds lang toegepast bij de introductie van farmaceutische produkten volgens de Kefauver-Harris Amendementen uit 1962.[13] Van zo'n uitgangspunt gaan belangrijke preventieve impulsen uit. Gegeven de geringe kennis van de milieu-effecten van de nieuwe basistechnologieën lijkt het op zijn minst zinvol om ook hier dergelijke eisen te stellen, eventueel aangevuld met fondsen voor nader onderzoek.

b. Deze gedachtengang zou ook gevolgen moeten hebben voor het huidige *technologiebeleid* van de overheid dat hoofdzakelijk gericht is op de verdere uitbouw van veelbelovende basistechnologie, zon-

13. Zie bij voorbeeld J. Schot, 'Regelgeving en technologische ontwikkeling', *Tijdschrift voor Politieke Ekonomie*, 11, 4, 1988, pp. 79-96.

der dat daarbij al te veel wordt gelet op mogelijke negatieve effecten voor het milieu in de toekomst. Inmiddels is wel duidelijk dat de nieuwe technologische trajecten, gebaseerd op micro-electronica, nieuwe materialen en biotechnologie, net zo min als hun voorgangers louter positieve gevolgen zullen hebben. Het inzicht in de milieugevolgen is echter nog maar in zeer beperkte mate beschikbaar. Hoe toekomstige generaties over deze nalatigheid zullen oordelen, is niet zo moeilijk te voorspellen. De onwetendheid van gisteren kan niet opnieuw een geldig excuus zijn. Daarom is het de hoogste tijd dat een grondige analyse plaatsvindt van de kansen en de bedreigingen voor het milieu die uitgaan van de nieuwe basistechnologieën.

Om milieuvriendelijker technologietrajecten te ondersteunen is op vele fronten aanpassing noodzakelijk, iets waarop door tal van auteurs is gewezen, die daarbij vele waardevolle suggesties hebben gedaan. Aansluitend op de voorgaande analyse van technologische ontwikkeling kunnen *in abstracto* de meeste van deze instrumenten worden gezien als gericht op de bevordering van een milieuverantwoord technologisch leerproces. Dit vergt aanpassingen op tal van terreinen, zoals het uitgangspunt van een voortschrijdende prikkelende normstelling, het optimaliseren van schaal- en leereffecten, in het bijzonder bij het midden- en kleinbedrijf, en het verplichten tot een ecologisch verslagleggingssysteem als basis voor de privatisering van het ecologische bewustzijn.

Kennis

In de huidige *milieubeleidspraktijk* bij de overheid wordt veelal gebruik gemaakt van fysieke regulering, wat wil zeggen dat aan het bedrijf wordt voorgeschreven hoeveel het van een bepaalde stof mag uitstoten. Daarbij wordt niet voorgeschreven welke techniek precies door het bedrijf moet worden gebruikt, maar slechts het niveau, dat wil zeggen de mate van geavanceerdheid van de techniek. Dit schept ruimte voor zowel de regelgever als de bedrijven. 'De Stand van De Techniek' is immers een onbepaalde grootheid. Veel energie wordt daardoor gestoken in vertragings-, afwentelings- en onderhandelingstaktieken met betrekking tot normstelling, installatie-eisen en kosteneffectiviteit. Zowel de regelgever als de gereguleerden zijn risicomijdend met betrekking tot het invoeren van de nieuwste zuiveringstechnieken of procesgeïntegreerde technieken. Veel geschikte technologie blijft hierdoor op de plank liggen. Aan de ecologische vertragingen tussen ingreep en effect, wordt zodoende nog een bestuurlijke vertraging toegevoegd.

De weinig uitdagende normstelling is hier in belangrijke mate debet aan.[14] Het opvoeren van de druk op de markt voor milieuvriendelijker technologie kan deze impasse doorbreken. De mogelijkheid bestaat bij voorbeeld om door middel van *technologieforcering* 'De Stand van de Techniek' te beïnvloeden. Hiermee werd de automobielindustrie in de VS in de jaren zeventig in betrekkelijk korte tijd min of meer gedwongen schonere motoren te ontwikkelen. Ook de vorig jaar aangenomen nieuwe 'Clean Air Act' mikt opnieuw op technologieforcerende eisen.[15] Hierbij is de overheid niet technologie-volgend (achter de technologische ontwikkelingen aanlopend), maar technologie-uitdagend door een prikkelende normstelling. Een belangrijk voordeel hiervan is dat een innovatieve respons steeds wordt beloond met strengere eisen. Dit vermindert de onzekerheid voor aanbieders van die technologie en verbetert zodoende hun perspectieven.

De verspreiding of *diffusie* van bestaande kennis over de beschikbaarheid van milieuvriendelijker technologie, toegevoegd of procesgeïntegreerd, verloopt veel te traag en moeizaam, vooral in het midden- en kleinbedrijf. Deze observatie sluit aan op de constatering binnen het algemene technologiebeleid dat er lacunes bestaan in de kennisoverdracht. Daarbij komt dat het kostenbewustzijn van veel bedrijven – en dit geldt niet alleen voor de kleine bedrijven – met betrekking tot afval en emissies slecht ontwikkeld is. Bovendien speelt hier het zojuist geconstateerde gebrek aan uitdagende prikkels van buitenaf en het idee dat de eigen vervuiling van het bedrijf toch maar een klein deel uitmaakt van het geheel.

Behalve de reeds eerder genoemde verbeteringen in het milieubeleid, is het stimuleren van de aandacht voor de kosten van afval en lozingen een potentieel belangrijke bron voor verbetering. Dit geldt met name voor het midden- en kleinbedrijf waar – zo is uit onderzoek gebleken – wel de bereidheid tot preventie bestaat, maar de daarvoor benodigde kennis vaak onderontwikkeld of in het geheel niet aanwezig is. Laagdrempelige 'om de hoek gelegen' innovatiecentra lijken het best in staat om de

14. Tot een soortgelijke conclusie komt ook *The Economist* in een achtergrond katern 'Cleaning Up', 8-9-1990.
15. Zie *Wall Street Journal* 29-10-1990.

bedrijven, al of niet op eigen initiatief, ook werkelijk te bereiken. Vooral bedrijfsbezoeken door deskundigen, gericht op de specifieke problematiek van het bedrijf, kunnen een belangrijke bijdrage leveren, zo leert de praktijk in Zweden en de Verenigde Staten.[16]

c. Een belangrijk probleem is daarnaast het ontbreken van daadwerkelijke *milieumacht* op managementniveau in grotere bedrijven. Bij lange termijn strategiebeslissingen speelt het milieubelang van oudsher een totaal ondergeschikte rol. Het lijkt daarom van het grootste belang om die krachten binnen en buiten de onderneming te versterken die direct of indirect het proces van technologische ontwikkeling binnen de onderneming beïnvloeden. De rol van de milieuveiligheiscoördinator zou kunnen worden versterkt door deze meer lijnbevoegdheden te verschaffen in het kader van een adequaat milieuzorgsysteem.

Zo'n milieuzorgsysteem zou bovendien moeten worden omgebouwd tot een systeem analoog aan het financiële verslagleggingssysteem. Er bestaat een belangrijke parallel tussen de waardekringloop in geld en de stoffenkringloop in goederen in een onderneming, maar alleen de eerste wordt adequaat geregistreerd. De fysieke kringloop gaat als het ware schuil achter de geldkringloop wanneer het op besluitvorming aankomt. Het is een welhaast vanzelfsprekende zaak geworden dat de geldkringloop de belangrijkste rol speelt in het strategisch management van de onderneming en van de overheid. Derhalve is ook de bestaande boekhouding voornamelijk geldgericht, evenals de controle door accountants en belastingdienst.

Het zou de moeite lonen om aan dit financiële verslagleggingscircuit op grote schaal een milieuboekhouding te koppelen, waarmee alle stofstromen *inclusief alle lekken* zouden moeten worden geregistreerd.[17] Met behulp van milieu-accountants zou zodoende eveneens een gedecentraliseerd monitor-systeem kunnen worden ontwikkeld waarmee tevens kan worden voldaan aan de door bedrijven uit concurrentie-overwegingen vaak gewenste geheimhouding. De rol van de overheid kan zich dan beperken tot wetgeving die slechts de aard van dit systeem betreft. Zo'n soort boekhouding zou het ook mogelijk maken om de fiscus op eenvoudige wijze ecologische gefundeerde belastingen te laten innen. Ter compensatie zou dan de vennootschapsbelasting kunnen worden afgeschaft. Behalve het kostenbewustzijn wordt zodoende ook het milieubewustzijn geprivatiseerd.

Het spreekt voor zichzelf dat dit alles verre van eenvoudig te realiseren is en het behoeft derhalve ook geen verwondering te wekken dat een adequate pacificatiepolitiek in feite nog in de kinderschoenen staat. De paradox van deze tijd is dat de publieke opinie zich zo gemakkelijk identificeert met milieubeschermers als de rubbertappers in het Braziliaanse oerwoud of de milieuridders van Greenpeace, terwijl de eigen handelwijze nog van zo weinig besef getuigt van de noodzakelijke duurzaamheid. Dat het NMP-plus nu als een minimum wordt aangemerkt, is niet meer dan terecht: er moet nog veel meer gebeuren. Bij de strategiebepaling op lange termijn en de beleidsuitvoering op korte termijn dienen de ontwikkelingen en problemen in de praktijk echter voorop te staan. Niet als excuus om niets te hoeven doen, maar omdat alleen dan de paradox hanteerbaar is en de ecologische pacificatie kans van slagen heeft. Zodat wij ons niet, als Alexis de Tocqueville in 1835 bij een bezoek aan een fabriek in Manchester, zullen moeten afvragen of een nieuwe fabriek niet vooral armoede in plaats van rijkdom voor mens en natuur betekent.[18]

16. Zie de intressante voorstellen zoals ontwikkeld aan het Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde waarvan een overzicht wordt gegeven door L. Baas en J. Dieleman, 'Milieutechnologie en het Midden- en Kleinbedrijf', in H. Vollebergh (red.), *Milieu en Innovatie*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1989, pp. 177-195.

17. De mestboekhouding is zo'n soort systeem en sommige elementen zijn eveneens terug te vinden in het huidige milieuzorgsysteem.

18. Zoals geciteerd door I.G. Simmons, *Changing the face of the earth. Culture, environment, history*, Oxford: Basil Blackwell, 1989.

Mag alleen de naam PvdA blijven?

ARIE DE JONG

Lid van de PvdA

Op 4 juli 1991 werd een rapport uitgebracht aan het partijbestuur door de commissie-Van Kemenade, een commissie zonder titel, maar gevuld met acht zwaargewichten. De helft mag zich professor noemen en ook de andere helft mag er wezen. Op een enkeling na, mogen de leden van de commissie er niet van worden verdacht bij verkiezingen folders te verspreiden of ooit afdelingsbestuurder te zijn geweest. Het voordeel van deze commissie vol sociologen is, dat zij met enige afstand kan kijken naar de structuur en cultuur van de PvdA. Het nadeel ervan is dat onvoldoende eigen inzicht bestaat in de slechte en goede kanten van die structuur en cultuur. De voorstellen en aanbevelingen van de commissie kennen dan ook een mengeling van zeer goede en hele slechte elementen. De partij zou er niet wijs aan doen het hele pakket over te nemen, want dan komt zij van de regen in de drup. Bij het bespreken van het rapport zal ik eerst enige achtergronden schetsen, alsmede de criteria waaraan ik oplossingen wil toetsen. Daarna loop ik de voorstellen langs, waarbij ik onderscheid maak tussen goede en slechte voorstellen. Het zal duidelijk zijn dat ik niet alles kan behandelen.

Vooraf moet ik nog wel zeggen dat het, gelet op de wetenschappelijke achtergrond van de commissie, een ernstig gemis is dat een adequate en kwantitatieve beschrijving van de huidige partij, aangevuld met een degelijke probleemstelling, ontbreekt. De problemen zijn nu verborgen in het gehele rapport en het is moeilijk om de aangedragen oplossingen daaraan te relateren.

Voorgeschiedenis en achtergronden

Naar mijn verwachting is de tijd nu rijp om noodzakelijke veranderingen aan te brengen in de partijorganisatie, mede in de hoop dat dit de partijcultuur positief zal beïnvloeden. Ook in de afgelopen tien jaar is het regelmatig gelukt om gewenste veranderingen door te voeren. Zo werd op basis van het rapport van de commissie-Van Thijn een evenwichtige afwikkeling van de kabinetsformatie mogelijk gemaakt en werd de macht van de partijraad ingeperkt. Bij het opstellen van het nieuwe partijreglement werd veel dor hout gekapt en werden de zogeheten functionele werkgroepen opgeheven (die een belangrijke, maar mislukte nieuwigheid waren van de 'partij in actie'). En enkele jaren geleden mocht ik het genoegen smaken dat het congres met een krappe meerderheid mijn voorstel steunde om een referendum in de partij mogelijk te maken (het is schandalig dat er nog niet een is gehouden). Maar twee jaar geleden leed het partijbestuur schipbreuk toen dit de betekenis van de neveninstellingen wilde relativeren en daarbij met name de positie van de Rooie Vrouwen wilde terugbrengen tot een meer reële. (Wat ik hier schrijf, zal ogenblikkelijk leiden tot grote opgewondenheid in de kring van de Rooie Vrouwen. Het is immers vrouwvijandig om aan de Rooie Vrouwen te vragen wat hun toegevoegde waarde als organisatie in de PvdA is. Enkele jaren geleden was die waarde al slecht meetbaar en sindsdien is mijn indruk versterkt dat de Rooie Vrouwen zich concentreren op de volgende taken: overbodige lobby voor vrouwelijke kandidaten, lobby om landelijk, gewestelijk en plaatselijk subsidie binnen te halen en lobby om als organisatie te kunnen voortbestaan. Graag word ik overtuigd van het tegendeel.)

Al tweemaal overkwam het mij dat voorstellen op het congres om de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer meer te centraliseren, werden verworpen of zelfs van de agenda werden afgevoerd. Het zou prachtig zijn als de centrale kandidaatstelling nu via deze commissie wel zou lukken.

Wat ik met het bovenstaande wil aantonen, is dat de afgelopen vijftien jaar, eigenlijk vanaf de 'Reckman-partijraad', pogingen zijn gedaan de partij te moderniseren en de 'verworvenheden' van Nieuw Links terug te draaien. In een aantal gevallen is dat gelukt, zodat ik het niet eens kan zijn met het papegaaien van journalisten en sommige partijgenoten, dat er nooit naar de vele commissies is geluisterd. Er is dus hoop.

Probleemstelling en toetsingskader

Wanneer men het heeft over de problemen van de structuur en de cultuur van de PvdA, is een relativerende kanttekening op haar plaats, welke ook is terug te vinden in het commissierapport: een deel van de problemen die de PvdA ondervindt, wordt evenzeer ervaren in andere politieke partijen in binnen- en buitenland. Het zou verbazingwekkend zijn als de PvdA die problemen in haar eentje zou kunnen oplossen. Ik denk bij voorbeeld aan het geringe percentage kiezers dat lid is van een politieke partij en het geringe deel van de leden dat in zo'n partij actief meedraait.

De problemen waarmee de PvdA te kampen heeft, zijn als volgt samen te vatten: Het aantal leden loopt geleidelijk terug. Slechts een beperkt deel daarvan is bereid partijfuncties te bekleden of deel te nemen aan ledenvergaderingen. Zodoende draaien honderden afdelingen op een te klein kader. De pretenties van actief lidmaatschap zijn groot: vergaderingen bezoeken, partijpost lezen, een of andere functie bekleden, in campagnetijd folders rondbrengen of posten in een kraam op de markt. Het contributiesysteem is evenzeer een stevige drempel: ook van een stil lid wordt al snel verwacht dat hij of zij honderden guldens per jaar overmaakt. En dat stille lid krijgt daar slechts een ondermaats partijkrantje voor terug waarvan hij of zij niet eens altijd de adresband verwijdert (een probleem van veel verenigingsperiodieken). De aanwas van jongeren valt al jaren tegen. De helft van de kiezers wil niet meer bij eenzelfde partij horen en voor veel mensen is de gang naar de stembus niet meer vanzelfsprekend. De PvdA kan zodoende niet langer op een vaste grote aanhang rekenen en dat werkt niet erg motiverend. Iedereen weet allang dat traditionele campagne-activiteiten (raambiljetten, een laatste-dagfolder, het beleggen van verkiezingsavonden, het plaatsen van advertenties en de bereidheid kiezers naar het stembureau te rijden als zij slecht ter been zijn) vrijwel geen invloed hebben op opkomst en uitslag. Toch wordt de partij elke keer weer gemobiliseerd om ouderwets ineffectief campagne te voeren, want niemand weet een betere manier om ook het gewone partijlid in te schakelen. Maar motiveren doet het niet, zeker niet na enkele slechte verkiezingsuitslagen. Hierover lees ik weinig in het commissierapport.

Daarin staat wel voor de zoveelste keer dat ledenvergaderingen niet interessant zijn. Voor wie niet? Aan de verplichte nummers wordt door de meeste afdelingen al jarenlang geen tijd besteed. Wanneer komen mensen opdagen: als ze het gevoel hebben dat het er iets toe doet. In mijn afdeling Leiden waren de volgende vergaderingen de best bezochte van de laatste jaren:

– een openbare vergadering over *Schuivende panelen* met Marjanne Sint als spreker;
– het vaststellen van de kandidatenlijst bij de gemeenteraadsverkiezingen;
– het bespreken van de slechte uitslag bij de gemeenteraadsverkiezingen en de vraag welk college er zou moeten komen;
– het bespreken van het voorstel in een college te stappen zonder verkiezingswinnaar D66 en daarbij een eigen zittende wethouder te vervangen door een nieuweling;
– een toespraak van Marjanne Sint over de partij, aangevuld met een huldiging van een hardwerkende trouwe partijgenoot die al sinds partijheugenis het afdelingsblad maakt en verspreidt;
– het uitspreken van ergernis na het opstappen van een eigen wethouder door een conflict in zijn fractie.

Daar komen de leden op af: als er wat te kiezen of te vieren valt, bij conflicten of als een zinnige landelijk-politieke discussie wordt verwacht. Vergaderingen die slecht worden bezocht: de jaarvergadering, het voorbereiden van zelfs belangrijke congressen en een thema-avond over vrouwen-voorrangsbeleid of cultuurpolitiek.

Het commissierapport richt zich meer op andere problemen, maar ik moet soms raden om welke het gaat. Laat ik tussen de regels proberen te lezen: De kwaliteit van de fracties in Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europarlement laat te wensen over. De macht in de PvdA is veel te diffuus georganiseerd, zodat slechte beslissingen worden genomen, en nog op ondoelmatige wijze ook. Er ligt teveel oneigenlijke macht op het tussenniveau waar apart en in informele netwerken wordt beslist over landelijke zaken. Er is geen goede manier om politieke opvattingen in de partij te bespreken en zeker niet voor mensen voor wie het te min is dat te doen in een afdelingsvergadering en die er de energie niet voor over hebben zich op andere niveaus een positie te verwerven.

Bij het hier volgende ga ik uit van beide rijtjes problemen, waarvan ik aanneem dat zij de grondslag van het commissierapport vormen. Zoals gezegd, is het een gemis dat de commissie geen eigen probleemstelling heeft geformuleerd.

Wat betreft het toetsingskader, beschouw ik het hoofdstuk 'Organisatie en cultuur van de Partij van de Arbeid' als het sleutelhoofdstuk. Daarin staan de vier hoofdtaken van een politieke partij in een parlementaire democratie omschreven, welke zeker ook gelden voor de jaren negentig:

– het ontwikkelen van politieke ideeën en het maken van programma's;
– het selecteren en vormen van geschikte mensen voor allerhande functies in het openbaar bestuur;
– de wisselwerking met de samenleving, omwille van zowel inhoudelijke oriëntatie als machtsvorming;
– het instandhouden van een doelmatige partijorganisatie die deze drie hoofdtaken goed weet uit te voeren.

Deze vier hoofdtaken gelden voor elke partij, al kunnen de accenten verschillen. Zulke accenten passen nu eenmaal bij die partij en vormen ten dele een weergave van de 'historische last' die een partij meedraagt. Bij de PvdA heeft lange tijd een veel te zwaar accent gelegen op de eerste hoofdtaak: men dacht met het programma in de hand de wereld te kunnen veranderen. Mede als gevolg daarvan werd de selectie van geschikte mensen en de wisselwerking met de samenleving onvoldoende ernstig genomen. Weliswaar bestond daarop veel interne kritiek, maar deze heeft niet geleid tot overtuigende correcties. De partijorganisatie ten slotte, werd redelijk in stand gehouden, maar er kan sterk worden getwijfeld aan de doelmatigheid ervan. Het gaat er nu om het evenwicht te hervinden. Noodgedwongen (want nogmaals, het commissierapport is niet uitgesproken over de gevolgde redenering) zal ik de voorstellen tegen deze achtergrond bekijken. Maar niet dan nadat ik mijn overtuiging heb uitgesproken dat er in een parlementaire democratie vertegenwoordigende lichamen zijn waar keuzen moeten worden gemaakt over de inrichting van de samenleving. Die keuzen zijn vaak niet technocratisch en ze zijn samenhangend. Daarin ligt de betekenis van politieke partijen die meer zijn dan simpele kiesverenigingen welke kwalitatief geschikte mensen voortbrengen. En misschien ligt daarin ook wel een onoverbrugbaar mentaliteitsverschil tussen PvdA en D66. Wellicht verklaart dit ook de in mijn ogen zure en weinig constructieve commentaren op het commissierapport, waarbij de schrijver de noodzaak van het doen van politieke keuzen over het hoofd zag.

De goede voorstellen

1. Terecht wordt bepleit om de organisatie van het openbaar bestuur uitgangspunt te laten zijn voor de partijorganisatie. In elke gemeente is er dan een afdeling en die houdt zich primair bezig met gemeentepolitiek en het realiseren van een goede raadsfractie. Ongetwijfeld moet er dan een voorziening worden getroffen voor hele grote afdelingen, zoals Amsterdam en Rotterdam, niet alleen omdat een ledenvergadering met een opkomst van vele honderden niet beheersbaar is, maar ook omdat er deelgemeenten in zulke steden bestaan. Er moet iets bedacht worden voor de gemeenten waar nu meer afdelingen bestaan, bij voorbeeld als gevolg van een gemeentelijke herindeling. Regel wordt terecht: één afdeling per gemeente.

Vervolgens is er een gewest in elke provincie, dat zich bezighoudt met de provinciale politiek en zorgt dat er geschikte mensen in de Provinciale Staten zitten. Op de manier waarop zulke gewesten in elkaar moeten zitten, kom ik terug onder het hoofdje 'slechte voorstellen'.

De landspolitiek ten slotte, moet je op landelijk niveau regelen. Kandidatenlijsten voor Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europarlement horen in laatste instantie te worden vastgesteld door het congres, dat immers ook de bijbehorende programma's vaststelt. Over dat congres kom ik nog te spreken bij de slechte voorstellen.

2. Het partijbestuur gaat bestaan uit een kleiner aantal direct door het congres verkozen mensen en wordt aangevuld met de twaalf gewestelijke voorzitters om het regionale contactenpatroon te realiseren. Prima voorstel, al valt er wel wat aan te merken op details. Wat hebben, bij voorbeeld, vertegenwoordigers van Eerste-Kamerfractie en Europarlement hier als permanent stemhebbend lid te zoeken, behalve dan dat zodoende lange tenen kunnen worden ontzien? Misschien is het wel beter om alle mensen met een landspolitieke functie het lidmaatschap van het partijbestuur te ontzeggen en om de partijleider en de voorzitter of secretaris van de Tweede-Kamerfractie de vergaderingen te laten bijwonen met raadgevende stem.

3. De partijraad wordt opgeheven. Dat geldt ook voor de gewestelijke delegatievergadering, maar dat zegt mij niets omdat dat een informeel contact betreft, waaraan een partijbestuur wel behoefte zal blijven hebben. Goed voorstel.

4. Een aantal neveninstellingen moet zich gaan bezinnen. Hierboven heb ik al aangegeven dat met name ook het bestaan in de huidige vorm van de Rooie Vrouwen ter discussie gesteld moet worden.

5. Programma's moeten veel korter worden. Overigens twijfel ik bij dit punt. Iedereen is er allang aan gewend dat niet elk programmapunt heilig is. Het programma biedt echter wel een goede basis voor het voeren van onderhandelingen over een regeeraccoord of een programaccoord bij een college van wethouders of gedeputeerden. Vervolgens is de belangrijkste functie ervan richting te geven aan het werk van de bureaucratie. Hier wreekt zich wellicht dat geen van de commissieleden ooit wethou-

der of gedeputeerde is geweest. Slechts één commissielid is beleidsambtenaar en de rest is altijd of voornamelijk werkzaam geweest als wetenschapsbeoefenaar of burgemeester.

6. De landelijke kandidatenlijsten moeten worden voorgesteld door het partijbestuur en vastgesteld door het congres. Daar tussenin is een referendum gewenst. Met dat laatste ben ik het eens, maar om het proces nog enigszins beheersbaar te houden, moet dat referendum wel plaatsvinden via de afdelings-vergaderingen. De positieve ervaringen van het CDA met het daar gevolgde systeem moeten ons wat dit betreft aan het denken zetten. Overigens lijkt me dat een congres dat een lijst vaststelt, daarbij beslissingen moet nemen met een gekwalificeerde meerderheid (tenminste als er een referendum is, anders is eén gewone meerderheid voldoende). Over de techniek van het vaststellen van zo'n lijst moet nog even goed worden nagedacht.

De slechte voorstellen

1. Het vormen van regio's als schakel in de partijorganisatie is een dwaas idee. Het klopt niet met het terechte uitgangspunt van de commissie dat de partij een afspiegeling moet zijn van de bestuurlijke organisatie. Het vormen van vijftig regio's zonder duidelijke taak, behalve dat het kiezen van congresafgevaardigden, vraagt om het oprichten en in stand houden van een nutteloze organisatievorm, met opnieuw besturen, reglementen, procedures en echte verplichte nummers. De enige ratio ervan is gelegen in de omvang van het congres.

2. Het samenstellen van het congres (dat onbeargumenteerd ongeveer driehonderd leden moet tellen) via regio's, is evenzeer een dwaas idee. Het komt er in feite op neer dat het huidige congres wordt opgeheven en dat de partijraad blijft bestaan, maar twee keer zo groot wordt. Het congres moet gewoon blijvend worden gevormd door vertegenwoordigers van de afdelingen, een goed gewortelde organisatievorm in de PvdA. Wel kan, om een betere bedding te verkrijgen, het volgende worden overwogen: Van afdelingen met meer dan honderd leden is de afdelingsvoorzitter *qualitate qua* lid van het congres. Grote afdelingen hebben voor elke volle driehonderd leden een afgevaardigde (op die manier komen er uit Amsterdam of Groningen toch wat meer mensen die zodoende het grotere ledental representeren). Per gewest zorgen de afdelingen van minder dan honderd leden voor congresdeelnemers voor elke volle driehonderd leden die daarmee worden vertegenwoordigd. Zulke mensen kunnen eens in de zoveel tijd worden gekozen via een schriftelijke ronde bij de betrokken afdelingen of door na aloop van een gewestelijke vergaderingen na te blijven.

3. Het is onzin dat alle leden die toevallig komen opdagen de gewestelijke vergadering vormen. De afdelingen dienen te zorgen voor afgevaardigden, waarbij het aantal voortkomt uit de omvang van de afdeling. Alleen dan is er sprake van voldoende representativiteit en kan er sprake zijn van een geschikte informatievoorziening. Tafrelen als bij D66, bij voorbeeld bij het maken van een kandidatenlijst voor provinciale staten waarbij een uiterst gebrekkige kwaliteitsafweging plaastvindt, moeten ons bespaard blijven. Bovendien zorgt het systeem van afgevaardigden voor het noodzakelijke contactenpatroon. Overigens mag van mij iedereen die lid is, spreekrecht hebben op een gewestelijke vergadering.

4. Het voorstel om de afdelingsvoorzitter en de gewestelijke voorzitter door een referendum onder alle leden te kiezen is creatief, maar slecht doordacht. Nu moet ik bekennen een grote hekel te hebben aan het houden van verkiezingen, waarbij de kiezers te weinig of zelfs helemaal niets weten. Zeker bij de keuze voor een gewestelijk voorzitter zal dat het geval zijn, zodat er ofwel sprake is van een onzin-verkiezing, ofwel zo weinig mensen aan de keuze zullen meedoen dat dit de positie van de verkozene niet zal versterken. Nu al is er te vaak maar een enkele kandidaat voor het voorzitterschap van een afdeling. Het lijkt me niet inspirerend om alleen voor of tegen iemand te kunnen stemmen die je niet kent. Merkwaardig eigenlijk dat zo'n partijreferendum niet wordt bepleit voor het voorzittersschap van de partij! De kandidaten zijn dan stukken bekender en de deelname kan behoorlijk zijn. Misschien kunnen we dat eerst eens uitproberen, voordat we aan andere functies beginnen, waarbij bovendien de administratief-procedurele warboel niet te overzien zal zijn.

5. De commissie stelt voor een nieuw beginselprogramma te schrijven. Ik moet toegeven dat het huidige beginselprogramma om allerlei redenen onbruikbaar is. Maar zou dat niet tot bescheidenheid aanleiding moeten geven? Wat stellen we ons voor bij een nieuw beginselprogramma dat niet weer een stuk voor het archief mag worden, en dat dan ook nog in een jaar dat we ook een gewoon programma moeten maken? Misschien heeft men wat aan de volgende suggestie. In de eerste plaats vraagt het partijbestuur aan enkele lieden die met beide benen op de grond staan een boek te schrijven over een aantal belangrijke thema's van de sociaal-democratie: internationale solidariteit, solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden, inkomenspolitiek, wonen

en de inrichting van de ruimte, onderwijspolitiek, cultuurpolitiek, milieubeleid, de inrichting van het openbaar bestuur, openbare orde, technologie en infrastructuur, volksgezondheid en veiligheidsbeleid. Een betere en meer volledige versie van *Schuivende panelen* als het ware. Zo'n bundeling van visies kan houvast bieden voor discussies in de partij over de grondslagen van sociaal-democratische politiek op middellange termijn. Pas op basis van die discussie bekijkt het partijbestuur of dit moet leiden tot een beknopt manifest dat zowel voor de partij als de buitenwereld inzicht biedt in wat de PvdA leidt.

6. Voorgesteld wordt een donateurschap van de PvdA in te voeren en dubbellidmaatschappen mogelijk te maken. Beide voorstellen snap ik niet en bij gebrek aan argumentatie kan ik alleen de nadelen overzien. Nu al fungeert het grootste deel van de leden als donateur. Hoe verhoudt zich dan, gemeten naar contributie en rechten, het bestaande lidmaatschap met een donateurschap? Beter zou het zijn een goed contributiestelsel in te voeren, waar niet zo de hand mee kan worden gelicht als met het huidige, en dat de partij bovendien duizenden leden kost.

Het dubbellidmaatschap lijkt op het eerste oog iets voor mensen die een politieke carrière ambiëren. Want wie thans tegelijk lid is van bij voorbeeld PvdA en D66, kan zonder gezichtsverlies altijd op het winnende paard wedden. Alleen op weg naar fusie met een andere partij kan ik me wat bij een dubbellidmaatschap voorstellen, anders is het verwerpelijke onzin.

7. De commissie wil ook nog wat aan het reglement veranderen. Dat zal toch al nodig zijn als andere voorstellen worden overgenomen, maar is het nuttig de discussie te belasten met het schrappen van alle bepalingen over niet te combineren functies? Dan kan de wethouder tegelijk afdelingsvoorzitter zijn en het statenlid secretaris van het gewestelijk bestuur. Verder wordt voorgesteld een reglement te maken voor het houden van een partijreferendum. Bespaar me een apart reglement, ik wil nu wel eens een referendum meemaken en ik heb er geen bezwaar tegen als het partijbestuur de spelregels bedenkt.

Conclusie

Het rapport van de commissie-Van Kemenade vormt een welkome poging verbetering te brengen in de structuur en cultuur van de PvdA. Helaas is het rapport te sterk vanuit de leunstoel geschreven. Daardoor gaan zeer goede en waardevolle voorstellen vergezeld van slechte en dwaze. Ik hoop dat deze laatste mogen worden opgevat als het noodzakelijke wisselgeld en dat de partij in staat is de goede voorstellen te herkennen en over te nemen. Daarmee zal het met de PvdA wat beter kunnen gaan en zal de partij beter in staat zijn te voldoen aan de veranderde voorwaarden die, in de huidige parlementaire democratie, worden gesteld aan de politieke partijen.

De beste ideeën en de beste mensen

GREETJE TROMP

Socioloog en oud-lid van het bestuur van de PvdA

Na de verloren gemeenteraadsverkiezingen en de eveneens zo slecht verlopen Statenverkiezingen steekt de roep om een sterk partijbestuur dat nu eindelijk de leiding neemt en de leden de weg wijst hoe de tegenslag te overwinnen, opnieuw de kop op. De partijtop moet de discussie over nieuwe politieke thema's entameren en stimuleren en de grauwe sluier over de Kamerfractie weghalen. In deze tijd van onzekerheid over het lot van de parti,j waaraan de nog steeds dalende cijfers van de opiniepeilingen het nodige bijdragen, wordt er meer van het partijbestuur verwacht dan het instellen van een commissie die voorstellen zou moeten doen om de partij te reorganiseren, aan de hand van de soms nog lang niet voldragen ideeën en aanbevelingen uit de vernieuwingsrapporten *Politiek à la carte* (commissie- Middel) en *Bewogen beweging* (commissie- Kok). Na de verkiezingsnederlagen van 1990 en 1991 was het bestaan van deze commissie, die van start ging in de herfst van 1990, wel het enige tastbare bewijs dat er binnen de partij gewerkt werd aan oplossingen om uit het slop te raken. Maar waarschijnlijk door gebrek aan informatie – zelfs de feitelijke taakopdracht voor de commissie-Van Kemenade heb ik niet in onze geherstructureerde partijpers *Rood* aangetroffen – wordt in het geruchtencircuit van de partij de noodzaak van een dergelijke reorganisatie steeds minder door ieder onderschreven. Want het moet gaan om visie en nieuw elan in de partij, we moeten ophouden met navelstaren.

Daar gaat het inderdaad om. En aangezien dat binnen de huidige organisatiestructuur al jaren niet mogelijk blijkt, zal die structuur gewijzigd moeten worden en aangepast aan de huidige leefpatronen van mensen. Een reorganisatie van de partijstructuur is daarmee een noodzakelijke, maar nog niet voldoende voorwaarde voor een vernieuwde en levende partij. Daarna ligt het aan de inzet van bestuurders, leden en sympathisanten om de geboden mogelijkheden voldoende te benutten.

Het denken in termen van organisatieschema's, structuren en blauwdrukken heeft in de PvdA altijd een belangrijke rol ge-speeld. Maar wanneer die blauwdrukken niet gevoed zijn door kennis over wat er zich in werkelijkheid afspeelt, zullen die blauwdrukken lege en nutteloze schema's blijven. De roep om een sterk partij-bestuur laat zien dat kennis over het functioneren en de mogelijkheden van het partijbestuur in de huidige vorm bij de meeste leden minimaal is. Er worden duidelijke en onduidelijke initiatieven van het partijbestuur verwacht waaraan, binnen de huidige structuur, het partijbestuur onmogelijk kan beantwoorden. Daarom lijkt het zaak aandacht te vragen voor de organisatie van het partijbestuur. Want de taaiheid van het gebrekkig functioneren van het partijbestuur is niet alleen maar terug te voeren tot de persoonlijke eigenschappen van de partijbestuurders. Ook het sinds het februaricongres aangetreden partijbestuur zal niet aan de verwachtingen van de leden kunnen voldoen. Dat heeft vooral te maken met de onduidelijke taak die het partijbestuur heeft binnen het geheel van de PvdA, met de toevallige selectie van partijbestuursleden, en alle problemen die daaruit voortvloeien.

Hoe kan het functioneren van het partijbestuur beter inzichtelijk worden gemaakt dan door een verslag van binnenuit? In oktober 1989 werd ik als opvolger lid van het partijbestuur. Na het uitdienen van de zittingstermijn, heb ik me niet meer verkiesbaar gesteld, een illusie armer en een ervaring rijker. Om die ervaring ten dienste te stellen van een beter functioneren van het partijbestuur, heb ik de gang van zaken in het partijbestuur van november 1989 tot november 1990 beschreven. (Discussies over de Golfcrisis speelden zich daarna af). Het volgende verhaal is in januari 1991 aan de orde geweest binnen het toenmalige partijbestuur. De inhoud van deze notitie werd door bijna alle aanwezigen gedeeld. De onvrede erover was ook zo goed als unaniem, evenals de onmacht om iets te veranderen. Men kwam niet verder dan de aanbeveling om de notitie ter hand te stellen van de nieuwe partijbestuursleden, die in februari zouden aantreden. De notitie riep eveneens een groot gevoel van herkenning op bij verschillende oud-partijbestuursleden uit

verschillende jaargangen. Algemene conclusie? Alleen Baron Von Münchhausen kon zich aan zijn eigen haren uit het moeras trekken. Het partijbestuur heeft hulp van buitenaf nodig. Het is nu toch langzamerhand overduidelijk dat de ironische uitspraak van Brecht, *Es geht auch anders, aber so geht's auch,* in al zijn ironie serieus moet worden genomen.

Een jaar in het partijbestuur

Op 4 november 1989 stond het advies over het regeerakkoord aan het formatiecongres op de agenda van het partijbestuur (PB). Veel lange, soms langdradige verhalen en beschouwingen, die één ding gemeen hadden: geen enkel concreet voorstel tot tekstwijziging. Bestuurlijk stelde de bijeenkomst in mijn ogen dan ook weinig voor. Maar het ging vooral om de *commitment* van de PB-ers, hoorde ik in de wandelgangen. Hoe krijgt die gebondenheid dan organisatorisch vorm, dacht ik toen al. De werkwijze en de verspilling van tijd verbaasden en bevreemdden mij. Maar als opvolger nam ik voor het eerst deel aan een vergadering van het PB. De reguliere vergaderingen en werkzaamheden zouden wel anders verlopen, meende ik toen nog. In de loop van mijn PB-lidmaatschap verdween echter steeds meer de verbazing en groeide de bevreemding over een dergelijke vergaderopzet en vergaderdiscipline.

In de PB-vergaderingen werd en wordt voornamelijk 'meningsvormend' gesproken over tal van kwesties. In verreweg de meeste gevallen hadden al die beschouwingen geen enkele bestuurlijke consequentie en werden er ook geen politiek-inhoudelijke conclusies aan verbonden. Zo heeft het PB geen enkele rol, laat staan een voortrekkersrol gespeeld, in het politieke debat over de historische val van de socialistische regimes en het eventuele gelijk van rechts. (Sint en Wiersma hebben zonder consultatie vooraf en zonder bespreking achteraf namens het bestuur daar nog wel opvattingen over geventileerd.) Het bleek ook niet tot de vergadercultuur te behoren om gemaakte afspraken systematisch na te lopen en te controleren. Het bleek wèl tot de vergadercultuur te behoren om belangrijke agendapunten aan het einde van de zaterdagmorgen of op ingelaste door-de-weekse vergaderingen te behandelen. Met het besturen van de vereniging die PvdA heet, hadden de werkzaamheden weinig van doen. Er werd bij voorbeeld geen lijst van ingekomen stukken overlegd, aan de hand waarvan PB-ers kennis hadden kunnen nemen van wat er in en rond de partij leeft. Voor de aardigheid heb ik eens geturfd waar we ons het afgelopen jaar mee bezig hebben gehouden. Daarbij heb ik aangegeven wat de status van de stukken voor de betreffende agendapunten was en welke besluitvorming er is geweest. Van november 1989 tot november 1990 hebben we op PB-vergaderingen 83 agendapunten behandeld. Over 36 punten hebben we min of meer een besluit genomen, inclusief het vaststellen van de notulen van de vergaderingen.

Besluiten van het partijbestuur

We hebben een lid voor het Dagelijks Bestuur (DB) gekozen, we hebben mevrouw Baarveld afgeraden een PLO-bijeenkomst toe te spreken, we hebben een concept-verklaring over de DDR afgewezen, we hebben een nieuw taakgroepenmodel aanvaard (dat tien maanden later weer is afgeschaft). Er is mandaat gegeven om de statuten en de voordracht voor de Alfred Moser Stichting af te handelen, het campagneplan voor de gemeenteraadsverkiezingen is goedgekeurd. De begroting is vastgesteld, we hebben voorstellen voor coördinatie van de Europese politiek aangenomen. Het werkschema voor het bestuur is vastgesteld, het voorstel voor reorganisatie van de partij-organisatie is overgenomen (en drie maanden later weer ingetrokken) en er is een projectgroep sociale vernieuwing ingesteld (waar nooit meer iets van is gehoord). De evaluatie van de onafhankelijke commissies voor de Tweede Kamer en het Europese Parlement is besproken en/of vastgesteld (?). Een notitie over de herstructurering van de partijpers is aangenomen (die 'onvoorzien' tot de opheffing van *Voorwaarts* leidde) en het rapport van de Midden-Oosten-commissie is vastgesteld, evenals een notitie over ledenwerving. We hebben evaluaties over de gemeenteraads- en Tweede-Kamerverkiezingen besproken en/of vastgesteld (?) Een politieke Campagnecommissie (Polca) voor de Statenverkiezingen is ingesteld en de opzet voor het februari-congres is goedgekeurd. Notities over het profiel van het nieuwe PB en de werkwijze van het PB zijn ge-passeerd, het advies over de Miljoenennota is aangenomen, we hebben ons onthouden van een advies over het vak verzorging en er is een advies over de samenstelling van de Eerste-Kamerfractie geformuleerd.

Conclusie: De meeste tijd werd besteed aan vrijblijvende discussies en aan organisatorische zaken op *ad hoc* basis. Het PB heeft geen politieke hoofdlijnen uitgezet en/of politieke hoofdzaken bepaald. Het wordt tijd om niet langer de schijn op te houden als zou het PB politiek leiding geven aan de partij. Het PB zou zich nadrukkelijk moeten profileren als de organisatorische leiding van de PvdA. Dat betekent niet in de laatste plaats dat het PB verantwoordelijk is voor de organisatorische vorm waarin de discussie over en de vaststelling van politieke hoofdzaken wordt gegoten.

Ervaringen in taak- en werkgroepen

Na deelname aan een paar PB-vergaderingen verkeerde ik in de veronderstelling dat het echte bestuurswerk wel in de taak- en werkgroepen, buiten de rituele PB-bijeenkomsten om, zou plaatsvinden. Functioneel had ik gekozen voor de taakgroep sociaal-cultureel beleid, de taakgroep partij-organisatie, de redactieraad van *Voorwaarts* , de Brede Commissie Buitenland en had ik het gewest Groningen toebedeeld gekregen. Helaas bleken de ervaringen in de functionele groepen ook niet tot optimisme te stemmen.

– Taakgroep sociaal-cultureel beleid:

Er zijn twee bijeenkomsten geweest in februari en maart. (Bij beide kon ik niet aanwezig zijn.) Daarna ging de voorzitter van de taakgroep uit het PB en zijn er geen bijeenkomsten meer geweest.

– Taakgroep partij-organisatie:

Na de gemeenteraadsverkiezingen voerden sommigen, onder wie ik, een pleidooi om een externe commissie in te stellen voor de reorganisatie van de partijstructuur. Dat voorstel werd in grote meerderheid afgewezen en de taakgroep partij-organisatie kreeg de opdracht om voorstellen voor vernieuwing te ontwikkelen. Die taakgroep is twee keer bij elkaar geweest. De eerste bijeenkomst was zowel organisatorisch als inhoudelijk goed voorbereid. Opvallend was wel dat de PB-taakgroepleden, afkomstig uit de randstad, niet aanwezig waren en de PB-ers uit de buitengewesten wel. De tweede bijeenkomst werd, ondanks de inhoudelijke voorbereiding, een fiasco. Want intussen was, zonder dat het PB of de taakgroep daarin gekend was, Van Kemenade gevraagd een externe commissie in te stellen voor hetzelfde doel. De taakgroep moest toen wel, nadat hierover in het PB gesproken was, besluiten haar werkzaamheden op te schorten totdat duidelijk was hoe het werk van de commissie-Van Kemenade en het werk van de taakgroep eventueel met elkaar in verband kon worden gebracht. De taakgroep is daarna nooit meer bij elkaar geroepen. In de eerstvolgende PB-vergadering werd meegedeeld dat de commissie-Van Kemenade was geïnstalleerd en dat de taakgroep/projectgroep was opgeheven.

– Redactieraad *Voorwaarts* :

Nooit iets van gehoord. Wel werden mij alle stukken over de voorgeschiedenis van *Voorwaarts* toegestuurd en een uitnodiging om in januari 1989 over de partijpers te praten. Vlak daarvoor werd mij verteld dat die uitnoding als niet gedaan moest worden beschouwd, omdat ik niet in de taakgroep pers en publiciteit zat.

– Brede Commissie Buitenland:

Een commissie die regelmatig vergaderde en leek te werken. Helaas waren die bijeenkomsten op zulke tijden dat ik alleen al vanwege de reistijd nooit aanwezig kon zijn.

– Gewest Groningen:

De brugfunctie tussen gewest en PB bleek een wassen neus te zijn. Door de gewestelijke delegatievergaderingen en rechtstreekse contacten met het partijbureau waren de gewestelijke bestuursleden eerder en beter geïnformeerd dan ik vanuit het PB. Mijn inbreng werd echter wel van belang geacht, zo kreeg ik te horen, om na te gaan of de via andere kanalen verkregen informatie wel klopte.

Vanuit het PB gezien, bleek de functie van gewestelijk vertegenwoordiger nauwelijks te spelen. In het gewest Groningen werd ik niet ingeschakeld bij de hooglopende conflicten binnen een afdeling. Dat was ook helemaal niet nodig want de gewestelijk voorzitter en de partijsecretaris regelden in goed overleg de zaken. Als tegenwicht hiervoor bleken ook festiviteiten zonder aanwezigheid van PB-leden te kunnen plaatsvinden. Zo werd voor de uitrijking van een PvdA-ere-medaille aan oud-burgemeester Buiter noch het PB-lid dat jarenlang voor het gewest Groningen was opgetreden, noch het nieuwe PB-lid voor Groningen, uitgenodigd.

De enige keer dat ik via de informele weg probeerde iets voor het gewest te regelen (Groningen was zeer ongelukkig met de eerste opzet van het februari-congres; ik stelde voor om een Groninger gedeputeerde bij de voorbereiding te betrekken), vond ik bij het DB wel gehoor. Alleen de afspraken die daaruit volgden, werden niet nagekomen.

De laatste notitie van het DB over de werkwijze van het partijbestuur, waarin de functie van gewestelijk vertegenwoordiger wordt benadrukt, doet daarom ondoordacht aan. Die functie zal eerst opgesplitst moeten worden in taken. Om communicatiestoornissen te vermijden, zou de gewestelijk vertegenwoordiger vanuit het PB ook aanwezig moeten zijn bij gewestelijk delegatie-, secretarissen- en voorzittersoverleg. Aan de andere kant is dat weer dubbel werk.

Conclusie: Taakgroepen, werkgroepen en gewestelijke vertegenwoordigingen vanuit het PB zijn niet goed georganiseerd. De voortgang van de activiteiten wordt niet systematisch gecontroleerd. Het

belang, de noodzaak en de mogelijke bestuurlijke *follow-up* van de taken en activiteiten in deze gremia zijn onduidelijk. Zolang dat zo blijft zullen taakgroepen, *ad hoc*-werkgroepen en commissies en wat voor naam we er ook aan mogen geven, slecht blijven functioneren.

Tenslotte

In de zomer van 1990 heb ik op grond van deze treurnissen de balans opgemaakt en besloten om geen kandidaat voor het nieuwe PB te zijn. Meer PB-ers bleken in september jongstleden af te haken. Sommigen daarvan spraken hun verontrusting uit over het functioneren van het huidige PB en wekten daarmee de indruk dat het falen te wijten was aan de toevallige samenstelling van dit PB. Dat lijkt mij in ieder geval niet de enige oorzaak. Wat betreft zowel de formele organisatiekant als de informele structuur, is er het nodige mis met het instituut PB.

De maandelijkse agenda's lijken opgevuld om het PB bezig te houden. Door de notitie PB nr. 137 Werkwijze Partijbestuur wordt die indruk bevestigd. Daarin verwordt het PB tot een veredelde dispuutclub zonder bevoegdheden. Het *idee-fixe* dat het PB de politieke hoofdlijn en de politieke agenda bepaalt, wordt in deze notitie weer benadrukt. Maar juist de orgnisatie van de partij als vereniging behoeft dringend versterking. Het PB zou het als zijn voornaamste taak moeten zien om de doorstroming van de beste ideeën en de beste mensen organisatorisch te verankeren. Een daarop gericht professioneel en operationeel DB, met een PB als controlerend en corrigerend orgaan is daarom dringend gewenst. Maar de taken van het PB worden in de huidige constellatie zo goed als niet gedefinieerd. PB-ers worden niet aangesproken op hun bestuurlijke kwaliteiten, want dan zagen de agenda en de agenda-stukken er wel anders uit. Ze zijn ook geen vertegenwoordigers van andere lagen van de partij, want daarvoor ontbreekt hen de machtsbasis; het gewestelijke delegatie-overleg zou dan overbodig zijn. Dat heeft natuurlijk alles te maken met het huidige selectie-mechanisme dat hopelijk doorbroken zal worden door voorstellen van de commissie-Van Kemenade. Maar in die tussentijd zou het PB, met een nadruk op de rol van het DB, wel anders kunnen functioneren. En daarmee belanden we ook in de meer informele sfeer. Want ondanks het veelvuldig praten over een talentenbank, worden PB-ers niet aangesproken op hun eventuele specifieke deskundigheden. Waarom kunnen PB-ers geen gerichte opdrachten krijgen? Waarom kan er niet met concrete behandelingsvoorstellen en wijzigingsvoorstellen worden gewerkt? Waarom kunnen PB-ers niet persoonlijk worden aangesproken op het niet nakomen van afspraken en dergelijke, of bij voorbeeld op het falen van taak- en werkgroepen? Waarom worden er geen *exit*-gesprekken gehouden met PB-ers die (tussentijds) weggaan? Waarom geen jaarlijkse evaluatie?

Buiten de Witsenkade is de status van een PB-er hoog, zoals ik aan den lijve heb ondervonden. Die status berust echter niet op verdienste of inspanning en zou daarom op grond van het sociaal-democratisch gedachtengoed als negatief moeten worden beschouwd. Ook daarom is het noodzakelijk de functie van het PB en de taken en verantwoordelijkheden van de PB-ers op korte termijn te herzien.

Marktconforme scholing

LEEN HOFFMAN

HANS WEGGELAAR

De auteurs zijn plaatsvervangend directeur scholing bij het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening

Veel werkzoekenden zouden thans met behulp van een op maat gesneden scholingsprogramma aan werk kunnen worden geholpen. In dit artikel wordt het huidige scholingsbeleid behandeld. Er wordt ingegaan op de eisen die de arbeidsmarkt stelt aan scholing en op de wijze waarop het huidige scholings- en onderwijsbeleid reageert op die eisen. Onze conclusie is niet positief voor dit beleid: het werkt marktcontrair en levert niet datgene waarnaar werkzoekenden en werkgevers vragen. Aangezien een groot deel van de werkzoekenden behoort tot de moeilijke doelgroepen, zal een steeds groter beroep moeten worden gedaan op scholingsmaatwerk, waaraan in ieder geval de in voorbereiding zijnde wetgeving op het gebied van de volwasseneneducatie niet voldoet.

Waarom scholing?

Scholing is een effectief instrument om werkzoekenden een vaste plaats op de arbeidsmarkt te geven. Scholing verhoogt de kennis en de kunde van een werkzoekende en zorgt er daarom voor dat de arbeidsmarkt beter functioneert. En een goed functionerende arbeidsmarkt stimuleert de economische bedrijvigheid en dus de werkgelegenheid.

Scholing is echter alleen maar effectief, wanneer is voldaan aan een groot aantal voorwaarden. Wij noemen er enkele:

– de vraag naar scholing moet bekend zijn; dat wil zeggen er moet enig inzicht bestaan in de ontwikkeling van vacatures en van de technologie;
– deze beide ontwikkelingen moeten kunnen worden gespecificeerd naar concrete scholingsfacetten; met het gegeven dat er een grote vraag naar lassers is, kan niets worden gedaan als die vraag niet kan worden gesplitst naar de diverse soorten lastechnieken;
– er moet kennis bestaan over de werkzoekenden: hoeveel komen er van school, wie zijn zij, wat kunnen en wat willen zij?;
– er moet een (inhoudelijk en infrastructureel) scholingsaanbod bestaan dat goed regionaal gespreid is en een sluitend antwoord kan geven op de vraag naar de gespecificeerde scholingseisen, zowel wat betreft het aanbod van werkzoekenden als wat betreft de (te verwachten) vacatures;
– dat scholingsaanbod moet maatwerk kunnen leveren van goede kwaliteit, op ieder moment en tegen geringe kosten.

Zoals gezegd, kan scholing een bijdrage leveren aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk. Immers, door scholing kunnen werklozen geschikt worden gemaakt voor plaatsing op een vacature. Scholing, zonder dat er vacatures zijn, is zinloos. Weliswaar worden daarmee werklozen voor enige tijd van de arbeidsmarkt gehaald, maar na afronding van de scholing zullen zij gefrustreerd terugtreden tot het werklozenleger. Door scholing kan ook het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking worden verhoogd. Dit kan leiden tot een groei van de werkgelegenheid. Conclusie: scholing vormt een voorwaarde voor de werkloosheidsbestrijding, tenminste als er vacatures zijn of komen.

De huidige situatie op de arbeidsmarkt is zodanig, dat er ongeveer 350.000 werklozen zijn en 115.000 vacatures. We zouden daaruit kunnen concluderen dat door scholing slechts een gering deel van de werkloosheid kan worden opgelost. Deze conclusie mag echter niet worden getrokken, omdat er een voortdurende stroom plaatsvindt van mensen van en naar de arbeidsmarkt, waarvan een deel via werkloosheid. Per jaar vinden er ruim 1,5 miljoen bewegingen op de arbeidsmarkt plaats. Scholing kan een rol vervullen bij het soepel laten verlopen van die bewegingen. Anders gezegd: door scholing wordt de arbeidsmarkt flexibeler; scholing is een smeermiddel. Zowel de omvang als de duur van de werkloosheid kan erdoor afnemen.

Het bovenstaande is geschreven vanuit een macro-perspectief. Op micro-niveau geldt het volgende. Individuele werklozen die door scholing aan

het werk willen, kiezen die opleiding die voor hen persoonlijk het meeste perspectief biedt. Zij kunnen misschien hun positie verbeteren door via scholing te worden meegezogen in de stroom van arbeidsmarktbewegingen. Zij zullen gewoon solliciteren, ook als er geen sprake is van een groei van de werkgelegenheid. Verbetering van positie is het doel en zij zullen zich geen zorgen maken als daardoor verdringing optreedt. Daardoor zijn in het verleden veel arbeidsplaatsen opgevuld door mensen met een relatief te hoge opleiding. Komt deze verdringing tot stand via scholing, dan is er op macro-niveau sprake van verspilling van scholingsgelden. Op micro-niveau is er echter geen verspilling. Het individu vindt immers werk, zijn doel wordt bereikt.

Het (Nederlandse) scholingsbeleid gaat uit van het micro-perspectief. Het beoogt individuele werkzoekenden een vaste plaats op de arbeidsmarkt te geven. De uitvoering van dat beleid vindt regionaal plaats, door Arbeidsvoorziening en door bedrijven. In die regionale uitvoering worden de prioriteiten vastgesteld, worden de hierboven genoemde randvoorwaarden vorm gegeven. Kortom, op regionaal niveau wordt bepaald hoe het beste resultaat voor de werkzoekende, en daarmee voor de regionale arbeidsmarkt, kan worden bereikt. Daardoor worden twee vliegen in één klap geslagen. Via een individuele aanpak wordt tevens een macro-doel nagestreefd.

Een individuele scholingsaanpak

Scholing kan betrekking hebben op werkenden en op werkzoekenden. De scholing van werkenden valt grotendeels onder verantwoordelijkheid van bedrijven, soms met ondersteuning van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. De scholing van werkzoekenden behoort daarentegen uitsluitend tot de verantwoordelijkheid van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Omdat met ingang van 1 januari 1991 werkgevers- en werknemersorganisaties en overheden gezamenlijk verantwoordelijk zijn geworden voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, bestaat de mogelijkheid dat zij zich op termijn ook verantwoordelijk gaan voelen voor de scholing van *alle* participanten op de arbeidsmarkt. Hier wordt alleen de scholing van werkzoekenden behandeld.

Die werkzoekenden kunnen in principe alle werklozen zijn, inclusief herintredende vrouwen, die veelal nog niet als werkzoekend zijn ingeschreven. Het gaat om grote aantallen, doch de diversiteit ervan is groot: kort- en langdurig werklozen, voortijdige uitvallers uit het onderwijs, allochtonen, herintredende vrouwen en gehandicapten. Niet alleen om redenen van demografische aard en vanwege de arbeidsmarktontwikkelingen, maar ook om sociaalpolitieke redenen wordt de komende jaren de scholing van werkzoekenden vooral gericht op langdurig werklozen, allochtonen, voortijdige schoolverlaters en herintredende vrouwen. Allemaal groepen waarvoor je niet zomaar een schoolklasje vormt. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat voor iedere potentiële scholingskandidaat een apart scholingsprogramma moet worden ontwikkeld. Kortom, er zal dikwijls maatwerk nodig zijn. Van iedere kandidaat zal moeten worden vastgesteld, wat zijn of haar mogelijkheden zijn, voor welke functie moet worden opgeleid, welke scholingsmodules moeten worden toegepast, of er toeleidings-, oriëntatie-en schakelprogramma's moeten worden toegepast, en welke werkgever een passende vacature zal kunnen aanbieden. Bij de moeilijkste doelgroep is het opstellen van een scholingsplan (maatwerk) een ingewikkelde bezigheid. Van groot belang is dat bij de inschrijving op het arbeidsbureau van een werkzoekende meteen en zorgvuldig kan worden vastgesteld of zij direct op een vacature kan worden geplaatst, of dat deze plaatsing pas kan plaatsvinden na toepassing van bemiddelingsinstrumenten, beroepskeuzevoorlichting en scholingsinstrumenten, vaak zelfs in combinatie. Loonkostensubsidies laten we buiten beschouwing omdat gebleken is dat deze geen bijdrage leveren aan de bevordering van de arbeidsmarktmobiliteit.

Bij maatwerk moeten twee zaken voorop staan: er moet zicht zijn op een vacature en de scholing, of het traject waarvan scholing een onderdeel is, moet van korte duur zijn. Beide zijn moeilijk te realiseren: welke werkgever is bereid op voorhand een vacature voor een dergelijke kandidaat beschikbaar te stellen en hoe moet een kandidaat een beroepsscholing volgen die in het reguliere onderwijs al gauw enkele jaren kost? Toch moet het mogelijk zijn. Door goede contacten met bedrijven moeten arbeidsbureaus in staat zijn 'op voorraad' te scholen met een redelijke garantie op plaatsing, terwijl door specifieke scholingsmethodieken (bij voorbeeld zelfinstruerend, hoofdelijk versneld, gebruikmakend van simuleringstechnieken) en door de scholing toe te passen wanneer erom wordt gevraagd, de scholingstermijn aanzienlijk moet kunnen worden ingekort.

Hoeveel wordt er geschoold?

Hoewel er veel wordt geschoold, is het moeilijk het precieze aantal vast te stellen. Volgens het Adviescentrum Volwasseneneducatie is het aantal deelnemers aan volwasseneneducatie in tien jaar tijd met bijna 50 procent gegroeid tot ruim 1,3 miljoen per-

sonen. Om de volgende redenen zegt dit aantal echter weinig:

– het is een optelsom van vaak onvergelijkbare grootheden: vrijetijdscursussen, beroepsgerichte cursussen, algemeen vormende cursussen en cursussen variërend van enkele dagen tot enkele jaren;

– er worden slechts deelnemers geregistreerd aan een cursus; iedere deelnemer kan per jaar verschillende cursussen volgen, soms los van elkaar, soms passend in een aaneengeschakeld scholingstraject, soms terzelfder tijd;

– interne bedrijfsscholing wordt niet meegeteld.

Er is meer bekend over de uitgaven aan scholing. In 1988 bedroegen deze ca. 6,5 miljard gulden. Dit is ongeveer 1,4 procent van het nationale inkomen en bijna 2 procent van de loonsom. Voor ons doel is het interessant de beroepsgerichte scholing te onderscheiden van de overige volwasseneneducatie (We hebben het hier dus niet over het beroepsonderwijs.) Dit jaar zullen er ongeveer 200.000 scholingstoepassingen plaatsvinden, grotendeels verzorgd door de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze organisatie besteedt daaraan ca. 800 miljoen gulden die regionaal worden besteed door arbeidsbureaus, Centra Vakopleiding, Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB) en Vrouwenvakscholen, en landelijk ten behoeve van de instroom in het leerlingwezen en sectorale scholingsprojecten. Aan de niet – beroepsgerichte volwasseneneducatie wordt dit jaar naar schatting 550 miljoen gulden uitgegeven.

Omdat beroepsgerichte scholing een belangrijke rol speelt bij de arbeidsinpassing van werkzoekenden moet veel aandacht worden besteed aan de effectiviteit daarvan. Arbeidsbureaus hanteren als uitgangspunt dat 80 procent van de werkzoekenden na afronding van de scholing binnen drie maanden een vaste arbeidsplaats heeft of deelneemt aan een beroepsgerichte vervolgopleiding. De Centra Vakopleiding zijn nog effectiever: 90 procent heeft binnen drie maanden een vaste baan. Een opleiding aan deze centra duurt veelal een half tot één jaar.

Recente voorstellen

Niet alleen de arbeidsmarkt is in heftige beweging, ook de voorzieningen daarom heen. Per 1 januari 1990 kwam het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening los te staan van de rijksoverheid en werd een zelfstandige rechtspersoon, landelijk bestuurd door een Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, rijksoverheid en Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en regionaal door 28 Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (met vertegenwoordigers van de regionale werkgevers- en werknemersorganisaties en gemeenten). Daarnaast is het beleid zoveel mogelijk gedecentraliseerd. Het scholingsbeleid wordt voor ruim de helft vormgegeven via landelijke, voornamelijk op sectoren gerichte, scholingsmaatregelen.

Het scholingsbeleid ondergaat echter nog meer veranderingen. Het is erop gericht het beleid van arbeidsvoorziening en het beroepsonderwijs meer op elkaar af te stemmen en deze zo mogelijk te laten samenwerken. De wijze waarop dit nu plaatsvindt, lijkt meer op een gevecht in een slangenkuil dan op een poging gezamenlijk de noden op de arbeidsmarkt aan te pakken.

Voor een goede samenwerking en afstemming, kunnen de volgende motieven worden genoemd:

– scholing wordt de komende jaren steeds belangrijker. De verwachting is dat de werkgelegenheid toeneemt, bij een afnemende groei van de beroepsbevolking. Om knelpunten te voorkomen, zullen bedrijven een steeds groter beroep moeten doen op werkzoekenden die thans moeilijk een baan kunnen vinden;

– de afgelopen jaren is, gerelateerd aan het afnemend leerlingenaantal, teveel in onderwijsvoorzieningen geïnvesteerd. Het zou zonde zijn braakliggende onderwijsvoorzieningen onbenut te laten in een tijd met een groeiende scholingsvraag;

– het onderwijs kan veel leren van scholingsvoorzieningen. Deze laatste leveren steeds meer maatwerk, afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt (zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde). Een dergelijke aanpak stimuleert de arbeidsinpasbaarheid van de leerling en voorkomt de uitval, zowel tijdens als na het onderwijs.

Een belangrijk document voor deze samenwerking is het zogenaamde Sofitel-akkoord uit 1987. Het bevat afspraken tussen de overheid en de sociale partners betreffende de scholing en het cursorisch beroepsonderwijs in het kader van de arbeidsvoorziening. Dit akkoord zegt in feite dat alle partijen die zich met de scholing van werkzoekenden bezighouden, hun beleid en uitvoering goed op elkaar zullen afstemmen, zonder elkaar in hun werk te belemmeren, opdat die werkzoekenden een scholingsaanbod kan worden geboden dat hun een steviger positie op de arbeidsmarkt geeft.

Zo mooi als het akkoord bedoeld is, is het niet

uitgevoerd. In plaats van de handen ineen te slaan om de werkzoekenden goed te kunnen helpen, ontspon zich een ambtelijke concurrentiestrijd, aangewakkerd door onderwijs- en arbeidsvoorzieningsbelangen. Helaas heeft de Tweede Kamer die strijd niet de kop ingedrukt, maar haar partijtje meegeblazen.

Wat is er gebeurd? Kort nadat het Sofitel-akkoord was gesloten, verschenen de eerste nota's betreffende de Wet Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO) met wijzigingen op de Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie (IKVE). Uiteindelijk verschenen er wetsontwerpen waarin de gehele samenwerking minutieus werd geregeld. De WCBO behandelde het leerlingwezen, het deeltijds middelbaar beroepsonderwijs en de specifieke scholing en de IKVE behandelde de planningsprocedures daarvan.

De discussie spitste zich voornamelijk toe op de specifieke scholing. Hiermee wordt bedoeld een schakering van uiteenlopende opleidingen, meestal gericht op directe arbeidsinpassing van werkzoekenden, dus de scholing voor werkzoekenden waarover het hier gaat. Voor deze scholing werd een planprocedure voorgesteld, waarbij het gehele land overdekt werd met zogenaamde REO's (Regionaal Educatief Overleg), die de Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA) volgens nauwkeurige richtlijnen zouden moeten inschakelen bij de uitvoering van scholing voor werkzoekenden. Het doel van deze procedure was zoveel mogelijk van deze scholing te doen uitvoeren in reguliere onderwijsvoorzieningen.

Omdat de Tweede Kamer tamelijk kritisch reageerde op de genoemde wetsontwerpen werden deze alsnog voorgelegd aan de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingstrajecten, de toenmalige commissie-Hirsch-Ballin, die het kabinet adviseerde tot een vergaande vorm van vereenvoudiging van met name de planprocedure. Dit advies werd grotendeels overgenomen. Aanvankelijk betekende dit dat de RBA's veel flexibeler zouden kunnen omspringen met scholingsprojecten dan het kabinet (in het bijzonder Onderwijs en Wetenschappen) aanvankelijk van plan was. Immers, in het ontwerp-IKVE vervielen de wettelijke bepalingen met betrekking tot de REO's. Wel werd vermeld dat de RBA's de onderwijsinfrastructuur in de gelegenheid moeten stellen offerte uit te brengen op het gebied van scholing. Door het aannemen van de motie -Van de Camp-Leijnse sprak de Tweede Kamer niettemin uit dat er toch iets meer moest worden geregeld. Deze motie vroeg om regionale aanspreekpunten die een makelaarsrol moesten vervullen op het gebied van de scholing, de Regionale Bureaus Onderwijs (RBO).

Hoewel niet zo bedoeld, kwamen via de RBO's toch weer de bedoelingen van het onderwijsveld naar voren om de scholingsmarkt via het REO te laten regelen. De minister van Onderwijs en Wetenschappen had de SVE-coördinatoren opdracht gegeven ook de totstandkoming van de RBO's te coördineren. Zoals het er nu uitziet, kunnen de RBO's uitgroeien tot instituten die een zware greep hebben op de organisatie van scholing. Het onderwijsveld wil namelijk via de RBO's een groot deel van de regionale scholingsmiddelen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie doen toekomen aan de onderwijsinfrastructuur, die aldus haar financiële problemen kan verzachten. Het ziet ernaar uit dat de arbeidsbureaus via een van bovenaf strak geregeld systeem van openbare aanbesteding onderwijs aan de gewenste financiële middelen kunnen helpen. Het resultaat daarvan zou wel eens verder strekkend kunnen zijn dan ooit met de REO's de bedoeling was.

Er zijn echter nog meer regels opgesteld om ervoor te zorgen dat een zo groot mogelijk deel van het regionale scholingsgeld van de arbeidsbureaus naar onderwijsinstellingen gaat. Arbeidsvoorzieningswet en de ontwerpen van WCBO en Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE) regelen namelijk tezamen dat de arbeidsvoorzieningsorganisatie zo weinig mogelijk zelf de scholing zal gaan uitvoeren. Een belangrijke consequentie hiervan is dat deze organisatie over vier jaar niet op structurele basis scholingsinstituten mag financieren. Dit heeft onder meer tot gevolg dat:

a. de subsidieregeling voor de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB) komt te vervallen. De CBB's zijn instituten, in beheer van gemeenten, die succesvolle schakelcursussen verzorgen voor zwakke categorieën als allochtonen en langdurig werklozen, richting arbeidsmarkt of scholing;

b. in 1994 de Vrouwenvakscholen, eveneens gefinancierd door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, zullen moeten zijn geïntegreerd in de Centra Vakopleiding of het reguliere onderwijs; de Vrouwenvakscholen zijn enkele jaren geleden op initiatief van de Vrouwenbond FNV opgericht met als doel het stimuleren van scholing in vooral de technische beroepen ten behoeve van herintredende vrouwen; ook deze scholen zijn zeer effectief;

c. over vier jaar de positie van de Centra Vakopleiding zal moeten zijn bepaald. Er zijn drie mogelijkheden: ze gaan naar Onderwijs, ze blij-

ven bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie of ze worden geprivatiseerd. In *Arbeidsvoorziening: op weg naar een effectief beleid* (de 'Hoofdlijnen-notitie') heeft het kabinet zijn standpunt reeds bepaald: ze gaan naar Onderwijs. Zowel dit alternatief, als de privatisering van de Centra Vakopleiding, zal tot gevolg hebben dat ze op termijn zullen verdwijnen. In het eerste alternatief zullen ze als klein instituut wegzakken in het Onderwijs vanwege nogal afwijkende, maar zeer succesvolle, methodieken en cultuur. Het tweede alternatief is onmogelijk omdat scholing voor werkzoekenden, vooral als het om moeilijke arbeidsmarktgroepen gaat, onrendabel zal zijn. Daarmee dreigt een zeer effectief arbeidsmarktinstrument te verdwijnen.

Vorig jaar is de commissie-Rauwenhoff door het kabinet ingesteld om voorstellen te doen ter verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De aanbevelingen van de commissie-Rauwenhoff hebben betrekking op meer dan alleen de scholing, maar kunnen daarop wel veel invloed hebben. Het kabinet heeft positief op deze voorstellen gereageerd. Volgens het kabinetsstandpunt inzake die aanbevelingen, zullen de gevolgen daarvan zijn dat de bovengenoemde drie door de arbeidsvoorzieningsorganisatie gefinancierde scholingsinstituten opgaan in *community-colleges*: grote regionale scholengemeenschappen die het gehele beroepsonderwijs en de scholing verenigen.

Korte analyse van de voorstellen

Uit de vorige paragraaf zal de lezer ongetwijfeld de conclusie hebben getrokken dat wij niet erg gelukkig zijn met veel van de genoemde voorstellen. Onzes inziens moeten de maatregelen worden gekoppeld aan de oplossing van de negatieve effecten van het onderwijsbeleid op de arbeidsmarkt. Die problemen zijn kort samengevat de volgende:

– er is een te grote uitval in het onderwijs;
– het bedrijfsleven vraagt onderwijskwalificaties, zowel op het terrein van het LBO als van het MBO, waaraan Onderwijs niet voldoet;
– de arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt met beide problemen geconfronteerd in de uitoefening van haar taken (bestrijden van de werkloosheid en vervullen van vacatures).

Wij menen dat de voorziene regelgeving voor een groot deel het beleid is van een monopolist die in een tijd van een krimpende markt (en dat doet de onderwijsmarkt door de ontgroening van de beroepsbevolking) zoveel mogelijk belendende activiteiten naar zich toetrekt. In dat verband merken wij het volgende op:

1. Is er wel behoefte aan een WCBO? Neen, er bestaat reeds een Wet op het Leerlingwezen, die zonodig kan worden gewijzigd, er bestaat reeds een SVM-wet die met name het middelbaar beroepsonderwijs moet versterken en er is een Wet op Contractactiviteiten die scholen voldoende ruimte geeft om, op verzoek van arbeidsbureaus tegen betaling die scholing te leveren waaraan werkzoekenden behoefte hebben. Op de achtergrond speelt wellicht dat het onderwijs- en scholingsbeleid vanuit Onderwijs en Wetenschappen, de pedagogische provincie, moet worden bestuurd. Een dergelijke filosofie is geoorloofd, maar strijdig met het belang van de werkzoekenden.

2. In de discussie spelen de doelstellingen van het scholings- en het onderwijsbeleid voortdurend door elkaar. Die van het onderwijsbeleid zijn ruimer en dat moet zo blijven. Die van het scholingsbeleid zijn arbeidsmarktgericht, zijn complementair aan en corrigerend op onderwijs, omdat de cursisten binnen het onderwijs onvoldoende aan hun trekken kwamen, en ze moeten de arbeidsinpassing ondersteunen. Beide doelstellingen mogen niet worden verward.

3. Scholingsbeleid is individueel gericht, en wel op individuele kennis-achterstand van werkzoekenden. Wil een dergelijke scholing effectief zijn en voldoende kwalitatief – dat wil zeggen in staat om te voldoen aan de bemiddelingseisen (duurzame inpassing op de arbeidsmarkt) – dan is ze relatief kostbaar: twintig- tot dertigduizend gulden per jaar per cursist.

4. Het is voortreffelijk als de onderwijsinstellingen zich regionaal organiseren om op de scholingsmarkt gecoördineerd te kunnen optreden. Die markt betekent voor die instellingen echter een nevenactiviteit. Het onderwijs moet leerlingen afleveren die weerbaar zijn in de maatschappij en niet alleen op de arbeidsmarkt. Scholing – en dat is scholing gericht op de arbeidsmarkt – kan uiteraard ook door scholen worden verzorgd, maar dan op contractbasis, volgens de wensen van de opdrachtgever (een cursist, een bedrijf of het arbeidsbureau). Het kan worden toegejuicht als scholen daarvoor een soort van RBO oprichten. Maar omring dit niet met regels. Scholen en arbeidsbureaus zijn wijs genoeg, dat is meermalen gebleken, om zelfstandig vormen van samenwerking te regelen.

5. Hierboven schreven wij dat scholing ten dienste moet staan van de arbeidsinpassing. Het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening (RBA) moet daarom de ruimte hebben een eigen scholingsbeleid te

ontwikkelen met eigen instrumenten. Je ziet dat ook in andere landen en in ons land bij de uitzendbureaus die, gezien de problematisch wordende doelgroepen, scholingsbehoeften signaleren en daarom zelfs vaak overgaan tot het ontwikkelen van scholingsprogramma's in eigen beheer.

6. *Community-colleges*, die het gehele beroepsonderwijs en de scholing in zich verenigen, lijken interessant. Of ze effectief zullen werken, is echter zeer de vraag. Sinds wanneer is *big beautiful* en wie vangt de uitval van deze *colleges* op, of kennen zij geen uitval? Belangrijker bezwaren tegen deze colleges zijn echter de volgende:

– De *colleges* moeten een duplicaat zijn van de *colleges* in de VS. De effecten daarvan zijn echter niet bestudeerd en helemaal niet voor de Nederlandse situatie. De Amerikaanse *colleges* blijken helemaal niet zo'n succes te zijn als in Nederland vaak wordt verondersteld.

– De *colleges* integreren in de VS het onderwijs op mbo- en hbo-niveau. In Nederland moeten ze het MBO integreren met het BBO en de scholingsvoorzieningen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Voor het LBO is geen plaats, dat gaat op in de basisvorming van het beroepsvormend onderwijs (BVO). En dan te bedenken dat de genoemde scholingsvoorzieningen, waarvan de omvang veel kleiner is dan die van het MBO, veelal niet verder opleidt dan tot (delen van) het niveau primair leerlingwezen.

Conclusies

De komende jaren zal de situatie op de arbeidsmarkt problematisch blijven. Enerzijds blijft het aantal langdurig werklozen, met een relatief groot aantal allochtonen, hoog, anderzijds blijft er een grote vraag bestaan naar gekwalificeerde arbeidskrachten vanaf LBO-niveau. Hoewel er beleid wordt ontwikkeld om de voortijdige uitval uit het onderwijs te verminderen, zal deze door het opgaan van het LBO in de basisvorming blijven stijgen.

De consequenties daarvan zijn dat er de komende jaren een groot beroep zal worden gedaan op om-, her- en bijscholing van werkzoekenden. Daar een groot deel van de werkzoekenden nauwelijks een beroepsopleiding heeft genoten, zal deze scholing in het bijzonder betrekking hebben op het LBO-niveau tot en met het niveau van het primair leerlingwezen. Deze scholing zal veelal maatwerk moeten zijn, een activiteit waarmee de arbeidsvoorzieningsorganisatie met haar Centra Vakopleiding, Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening en Vrouwen-vakscholen veel ervaring heeft opgedaan.

Omdat de arbeidsvoorzieningsorganisatie dit jaar onder een tripartie bestuur van werkgevers, werknemers en overheid is komen te staan, zijn alle voorwaarden aanwezig om in een gezamenlijke tripartite verantwoordelijkheid de scholingsproblemen met succes te lijf te gaan.

Helaas zijn er in de beleidsvoering op het terrein van onderwijs en scholing een aantal processen in gang gezet die een effectief scholingsbeleid zullen belemmeren:

– het opheffen van het LBO werkt arbeidsmarktcontrair. Immers, grote aantallen leerlingen zullen in de basisvorming onvoldoende bagage krijgen om een baan te vinden, terwijl de vraag naar lbo-ers groot is;

– de ophanden zijnde onderwijswetgeving op het terrein van de volwasseneneducatie werkt eveneens arbeidsmarktcontrair. Daar waar de arbeidsvoorzieningsorganisatie vraagt om scholingsmaatwerk, moet je die organisatie niet belemmeren met allerlei procedures om meer gebruik te maken van onderwijsvoorzieningen. Deze organisatie is voldoende bij machte om zelf die scholings- en onderwijsinstituten in te schakelen die effectief kunnen zijn voor de werkzoekenden;

– het is onbegrijpelijk dat door die wetgeving de meest effectieve scholingsinstituten (Centra Vakopleiding, CBB's en Vrouwenvakscholen) ter discussie komen te staan. In plaats van deze succesvolle instituten te koesteren, wordt over vier jaar hun voortbestaan bedreigt;

– ook de *community-colleges*, bestaande uit MBO, streekscholen en de hierboven genoemde scholingsinstituten, zijn arbeidsmarktcontrair. Deze zullen zich immers voornamelijk specialiseren op het MBO, terwijl de arbeidsmarkt ook om veel LBO vraagt. Veel werkzoekenden zullen zelfs slechts geholpen kunnen worden aan een permanente arbeidsplaats door hun 'dat ene kunstje' aan te leren.

De oplossing van het scholingsvraagstuk zal nu duidelijk zijn. Er moet voor worden gezorgd dat werkgevers, werknemers en overheid in de arbeidsvoozieningsorganisatie onder gezamenlijke verantwoordelijkheid de scholingsproblemen aanpakken. Een dergelijke aanpak zal marktconform moeten zijn: maak die scholingsprogramma's die leiden tot arbeidsinpassing, zoveel mogelijk los van bureaucratische regels. Het politieke onderwijsbeleid moet er daarnaast voor zorgen dat het LBO niet verloren gaat in de basisvorming.

BOEKEN

Uit de slagschaduw van het socialisme

Piet de Rooy bespreekt:
Ross Mc Kibbin, *The Ideologies of Class. Social Relations in Britain 1880-1950*, Oxford: Clarendon Press, 1990, 308 pp., £35, ISBN 0-19-822160-6

Waarom is de geschiedschrijving van de arbeidersbeweging in Nederland altijd zo saai? Waarom legt men een boek over dit onderwerp nooit met tekenen van hartelijke afkeuring of diepe zuchten van tevredenheid opzij? Eén van de oorzaken is wellicht dat reeds vroeg in de Nederlandse sociaaldemocratie de ernstige misvatting werd gekoesterd dat het socialisme bovenal de bevordering was van het algemeen belang. Waarschijnlijk is dat de erfenis van het zogenaamde 'wetenschappelijk socialisme', waarin sociale wetenschappen en socialisme nogal werden verward. Dit leidde tot de opvatting dat 'de arbeidersbeweging' eigenlijk altijd gelijk had. Daar kwamen immers de beste wethouders uit voort, daar vonden de meest spirituele debatten plaats en daar waren dan ook de meest interessante kunstenaars en intellectuelen te vinden. Het gevolg hiervan was het ontbreken van enige scepsis of andersoortige distantie ten opzichte van het officiële zelfbeeld, zodat de geschiedschrijving veelal niet veel verder kwam dan het samenstellen van een overmatig gedetailleerde genealogie (inclusief passages over onechte kinderen en erg veel familievetes). Het komt er kort gezegd op neer dat eigenlijk slechts de vragen worden herhaald, waar de beweging zich in de loop der tijden het hoofd over heeft gebroken. Het meest verrassende is bovendien, dat in grote lijnen de uitkomst van alle vroegere debatten wordt onderschreven. Er worden dus noch nieuwe vragen gesteld, noch nieuwe antwoorden gegeven. Het blijft allemaal suffe partijgeschiedenis en ontstijgt zelden de sfeer van het gedenkboek.

Autonome arbeiderscultuur

Deze lange inleiding moet dienen als rechtvaardiging voor een enthousiaste bespreking van de recente verschijning van een bundel essays van de Engelse historicus Ross Mc Kibbin. Deze had reeds in 1984 enige opwinding veroorzaakt met zijn artikel 'Why was there no Marxism in Great Britain?'. Het marxisme kwam natuurlijk wel voor in Groot Brittannië, maar de aanhang ervan bleef beperkt tot de *chattering classes* (salonrevolutionairen), terwijl de arbeidersklasse in dat land toch welhaast bij uitstek de historische taak op de schouders was gelegd om een en ander te omhelzen. Het antwoord van Mc Kibbin kwam er in grote trekken op neer, dat de Engelse arbeidersbeweging aan het einde van de negentiende eeuw een grote autonomie werd toegestaan in de bestaande instituties en structuren en dat zij belang had bij het handhaven van vrijhandel en een sterke scheiding van 'markt' en 'politiek'. De verklaring werd door hem dus niet gezocht in het apathische of gezagsgetrouwe (*deferential*) karakter van de arbeidersklasse. Integendeel, deze had juist zo'n eigen, sterke cultuur van vrijwillige associaties, onafhankelijke verenigingen, gebruiken en traditionele gewoonten (die noch revolutionair, noch burgerlijk waren), dat er nauwelijks ruimte was voor de vestiging van een socialistische

INHOUD

Ross Mc Kibbin
Arbeidsparticipatie
Tanzania
Archief vrouwenbeweging

cultuur (zoals in Duitsland). Zoals, omgekeerd, de *upper middle class* noch aanstuurde op een politiek van sterke repressie, noch een daaraan gekoppeld paternalisme ontwikkelde (wat, opnieuw, in Duitsland wel zo was). Deze klasse zag haar gezag als werkgever wel uitgehold, ten voordele van de vakbeweging, maar berustte daarin voor zover eigen comfort en status niet ernstig werden bedreigd. Zo leefden beide klassen min of meer tevreden naast elkaar: 'Voor de groei van een marxistische partij in dit land zouden werkgevers nodig zijn geweest die zich hadden gedragen op een wijze die de meesten niet wilden, noch konden opbrengen. Het resultaat was een sterk samenhangende, maar slecht geïntegreerde natie...'

Dit artikel, waaraan deze korte samenvatting nauwelijks recht kan doen, opent de bundel. Daarna volgen een aantal essays die het functioneren en de betekenis van de arbeiderscultuur tot onderwerp hebben, zowel in de manier waarop deze beleefd werd als in de manier waarop deze door (min of meer welwillende) buitenstaanders werd beschreven. Zo volgen er onder meer een prachtige beschouwing over de betekenis van het wedden in arbeiderskringen (en de intellectuele kwaliteiten die dit vergde), een zeer inspirerende analyse van de sociografische literatuur over klasse en armoede rond de eeuwwisseling (met en passant een fraaie kritiek op het concept van 'de cultuur van de armoede' van Oscar Lewis) en een vernietigende aanval op de bestaande literatuur over de sociale effecten van werkloosheid in de jaren dertig (met name de beroemde Marienthal-studie). Tenslotte is er een uitvoerig essay over het opmerkelijke succes van de *Conservative Party* in het Interbellum, waarin de discussie uit het openingsstuk weer wordt opgenomen.

Mc Kibbin verklaart dit succes uit twee nauw met elkaar verbonden factoren. De conservatieven voerden ten eerste een economische politiek, die consequent gericht was op deflatie. Wie hier in 'objectieve' zin voordeel bij had, is moeilijk uit te maken. Interessanter is dat deze politiek gericht was op de *middle class*, de gezinshoofden die vijfhonderd of, mooier nog, duizend pond verdienden. De prettige kanten van dit beleid voor deze klasse waren: stabiele inkomens, gestaag dalende prijzen, zeer lage werkloosheid in de betere beroepen en absoluut veilige banktegoeden. Op zichzelf is deze verklaring niet voldoende, omdat de direct belanghebbenden te klein in aantal waren om zo'n sterke electorale positie op te bouwen.

Daarom wordt als tweede factor gewezen op het feit, dat deze politiek gehuld werd in een ideologie die niet zozeer gericht was tegen de arbeidersklasse als zodanig, maar tegen de georganiseerde arbeidersbeweging. Met veel succes werd een beeld gecreëerd van een hebzuchtige, agressieve vakbeweging die de staat tot grote uitgaven wilde dwingen, welke alleen door omvangrijke leningen waren op te brengen. Dat zou leiden tot een onvoorzichtig financieel beleid, terwijl de arbeiders het meerdere inkomen slechts verkwistten. Daarmee waren de conservatieven in staat niet alleen grote delen van de *middle class* te binden (waarbij ze het geluk hadden dat mensen als Asquith en Lloyd George de *Liberal Party* juist niet wensten te legitimeren als een belangenpartij voor de middenklassen), maar ook grote delen van de niet-georganiseerde arbeiders en meer in het algemeen eenieder die tegen klaplopers was. En zo vormden de conservatieven een partij van het gezonde verstand, met de kracht van '*conventional wisdom*' achter zich. Het werd '*the party of the public*', dat wil zeggen de partij van het behoud van een sociale orde die voor een grote meerderheid in grote lijnen acceptabel was.

Een interessant terzijde is, dat juist hierdoor de *appeasement*-politiek ook beter begrepen kan worden: een oorlog zou niet alleen nopen tot het opgeven van een deflatie-politiek, maar ook tot een serieuze aanvaarding van de arbeidersorganisaties. Met het uitbreken van de oorlog in 1939 stortte deze politieke conceptie dan ook in. (Al in 1941/1942 tekende zich de te verwachten overwinning van *Labour* in 1945 af.)

Het is een prikkelende stelling, evenals nog zovele anderen in deze bundel. In een conclusie van acht pagina's zet Mc Kibbin ze voor de polemisch-gestemde lezer nog even op een rij. Op al zijn stellingen is het nodige commentaar te leveren, zij het wat mij betreft vooral van het type: meer! De meest opvallende lacune is bij voorbeeld dat enerzijds met recht beweerd wordt dat de arbeiderscultuur in hoge mate verbonden is met de structuur van de arbeidsmarkt, de organisatievormen en gezagsrelaties op de werkplaats, maar dat daar anderzijds nauwelijks op wordt ingegaan, laat staan dat we veel te weten komen over de veranderingen daarin. De verdienste van het boek is echter van aanzienlijk meer belang. Die is vooral gelegen in de visie op de arbeidersbeweging.

Fundamenteel onbegrip

Tijdgenoten en historici zijn veel te veel geneigd geweest 'de opkomst van de arbeidersklasse' te zien als een strijd tegen werkgevers en de staat, waaruit de arbeidende klassen slechts als winnaars of verliezers te voorschijn konden komen. Dat leverde dan verhalen op waarin een vastberaden voorhoede door een apathische (c.q. confessionele) achterban werd verhinderd de volle winst binnen te halen. De spiegelbeeldige variant daarop was dat listige werkgevers, in samenwerking met een berekenende 'staat', voortdurend net flexibel genoeg waren om de overhand te houden. Daar is natuurlijk van alles voor te zeggen, maar het beeld is te eendimensionaal. Een dergelijke benadering laat bij voorbeeld zeer weinig ruimte voor een genuanceerde afweging van het optreden van de staat (die in een relatieve autonomie opereerde). Opvallend is ook de overmaat aan studies die zich van begin tot eind beperken tot een analyse van standpunten en krachtsverhoudingen binnen de rode familie en de buitenwereld veelal impliciet afdoen als een soort reactionair behang.

Daarnaast, en dat is een tweede bezwaar tegen een dergelijke benadering, leidt zo'n eendimensionaal beeld nauwelijks tot meer begrip voor de afwegingen die arbeiders indertijd moesten maken. Want natuurlijk sloot de 'moderne' beweging aan bij lange tradities en patronen, maar voor een deel was zij daar ook tegen gericht. Zo was 'politiek' iets dat plaatsvond op allerlei niveaus, in verenigingen, op straat, op het werk, iets dat in het algemeen direct en concreet was. De beweging vergde een overgang naar uitstel van actie, naar het 'onthouden' van opvattingen, naar abstracte begrippen, naar inzicht in trage processen en gebeurtenissen die ver weg plaatsvonden. Voor een deel ligt daar bij voorbeeld de verklaring voor het fundamentele onbegrip tussen werklozen en sociaal-democratie in de jaren dertig. Voor de werklozen was 'politiek' vooral een manier om een houding te vinden tegenover arbeidsbeurs en stempellokaal, gesprekken op straat, verzet tegen de politie (tot en met het Jordaanoproer), enzovoort. De sociaal-democraten wezen dit alles eigenlijk af, onderkenden het zelfs niet als een vorm van politiek bedrijven. Ze verwachtten dat werklozen gedisciplineerd opkwamen voor door de beweging georganiseerde protestoptochten, om vervolgens braaf naar huis te gaan en te wachten tot Albarda het Plan van de Arbeid erdoor had gekregen. Het feit dat de werklozen toch een wat ander gedrag vertoonden, leidde ertoe dat de sociaal-democraten zich mengden in het koor dat zo clichématig klaagde over demoralisatie en apathie.

Met deze bundel heeft Mc Kibbin een verfrissende en inspirerende impuls gegeven aan de sociale geschiedenis, die niet langer gevangen hoeft te zitten in langgekoesterde noties als 'eigenlijke' geschiedenis of 'vals bewustzijn', waarin de arbeidersbeweging genuanceerder en duidelijker wordt beschreven in een meerdimensionaal krachtenveld en waarin de arbeiders niet langer goeddeels schuilgaan in de slagschaduw van het socialisme.

PIET DE ROOY
is hoogleraar nieuwste geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam.

❖ ❖ ❖

Werk in betere banen

Pieter Boot bespreekt:
Weteschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, WRR rapport 38, Den Haag: SDU, 1991

Enkele maanden geleden bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uit over arbeidsparticipatie, waarover al veel is gesproken. Dit rapport, *Een werkend perspectief*, weerspiegelt veel van de nieuwe accenten in de benadering van de arbeidsmarkt. Werkloosheidsbestrijding staat niet langer alleen voorop, maar is ingebed in een bredere doelstelling: vergroting van de arbeidsparticipatie.

Het belang van arbeidsparticipatie

Arbeidsparticipatie is een belangrijk aandachtspunt voor het Nederlandse sociaal-economische stelsel. Juist de – in de woorden van de WRR- huidige 'structurele tendenties' (herstructurering van de economie, individualisering, arrangementen van een verzorgingsstaat die nauwelijks op activering zijn toegesneden) zijn ver-

BOEKEN

antwoordelijk voor een situatie waarin werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en arbeidsschaarste in grote mate naast elkaar voorkomen.

In het advies staat de vraag centraal hoe de verzorgingsstaat zo kan worden ingericht dat zijn arrangementen actief burgerschap en actieve participatie stimuleren in plaats van afremmen. Achterliggende gedachte is tevens dat een hoge arbeidsparticipatie in belangrijke mate bijdraagt aan een democratische samenleving van mondige burgers.

Groei van de arbeidsparticipatie is niet alleen opportuun, maar ook mogelijk, zo stelt de Raad. Van de vrouwen die geen betaalde arbeid verrichten, heeft ongeveer de helft belangstelling voor een werkkring buitenshuis. Bijna een derde van de ouderen die met werken moet stoppen, ervaart dat als onwenselijk. Ook van de 65-plussers zou een aanzienlijk deel graag op de één of andere wijze doorwerken. Er is dus nog een groot potentieel aanbod, zodat geen angst hoeft te bestaan dat degenen die geen betaalde werkkring ambiëren (en ook geen uitkering krijgen) daartoe gedwongen zouden worden.

Het Cultureel Planbureau heeft momenteel geen officiële arbeidsaanbod- prognose voor de langere termijn beschikbaar. De WRR heeft daarom een eigen projectie gemaakt. Groei van het arbeidsaanbod in de jaren negentig met 750.000 personen is mogelijk. Dat kan de uitkomst zijn van een proces waarbij arbeidsparticipatie van vrouwen met 1,5 procent per jaar stijgt, de participatie van mannen tot 55 jaar niet verandert en die van mannen van 55-64 jaar weer terugkomt op het niveau van 1982. Aldus zou in de jaren ne-gentig met een werkgelegenheidsgroei van 1,1 procent per jaar (gemeten in personen) rekening worden gehouden, die vrijwel geheel is te localiseren in tertiaire en kwartaire diensten (exclusief de overheid in enge zin). Dit is een groei van circa 800.000 personen, die vrijwel overeenkomt met het extra aanbod van 750.000. Deze getallen zijn overigens meer te zien als indicaties van mogelijkheden dan als feitelijke prognoses.

Niet alleen het bestrijden van (geregistreerde) werkloosheid is van belang, maar ook het tegengaan van arbeidsongeschiktheid, het bevorderen van de participatie van ouderen en het bestrijden van de verborgen werkloosheid. Als gevolg van arbeidsongeschiktheid en verborgen werkloosheid heeft de huidige participatie een zodanig niveau, dat het gevaar van vergroting van die participatie 'voorbij het optimum', vooralsnog ver weg lijkt. Dit blijkt temeer uit het grote aantal werkzoekende vrouwen. Het is niet zo dat een (kleine) groep mensen steeds langer wil werken, maar steeds meer mensen wensen deel te nemen aan betaalde arbeid. Vergroting – meer mensen aan het werk – en optimalisering vallen vooralsnog samen.

Een beleid als in het WRR-rapport voorgestaan zou de in het verleden ingezette negatieve kringloop (hoge belastingen en premies leiden tot hoge loonkosten, noodzaken tot hoge arbeidsproduktiviteit, beïnvloeden werkgelegenheid nadelig, meer mensen kunnen niet aan de eisen voldoen, premies worden hoger etc.) omzetten in een positieve.

Waardering

Om verschillende redenen is het advies van de WRR belangrijk en nuttig. Arbeidsparticipatie is van essentieel belang voor zowel de sociaal-economische ontwikkeling van ons land, als de sociale structuren in de maatschappij; zij is één van de bindende elementen van maatschappelijke integratie. Het vraagstuk van de arbeidsparticipatie is, in vergelijking met de situatie van enkele jaren geleden, ook complexer geworden. Algemene benaderingen hebben plaats gemaakt voor een grotere aandacht voor 'maatwerk' in het beleid. Nadat een groot aantal jaren de hoge, langdurige werkloosheid centraal stond, eisen nu ook de problematiek van hardnekkige, moeilijk vervulbare vacatures en die van de arbeidsongeschiktheid de aandacht op. Voor de toekomst, wanneer de ontgroening nog sterker zal doorzetten, zal het arbeidsmarktvraagstuk nog verder in belang toenemen.

De aanpak van de WRR is in veel gevallen goed: degelijk, op de lange termijn gericht, maar toch ook weer zo nauw verbonden met de beleidsdiscussies dat je er moeilijk omheen kunt.

Is de participatie het probleem?

De eerste vraag die bij lezing van het rapport onwillekeurig bij me opkomt, is waarom de arbeidsparticipatie toch zo nodig met extra maatregelen omhoog gebracht moet worden. Waarom verder omhoog en waarom met extra maatregelen?

Het eerste deel van de vraag lijkt eenvoudig te beantwoorden: de verhouding tussen actieven en niet- actieven dreigt op termijn te ongunstig te worden, zodat steeds minder werkenden via een steeds

hogere arbeidsproduktiviteit het inkomen voor de overigen moeten verdienen. Dit is precies de vicieuze cirkel die de WRR wil doorbreken. Het is ook het belangrijkste criterium in de koppelingsdiscussie. In elk geval staan we voor een dilemma: de participatie moet dringender omhoog indien aan de koppeling wordt vastgehouden, maar dat is dan des te moeilijker te realiseren.

Toch is de redenering niet geheel sluitend. Indien de werkgelegenheid in de kwartaire sector uitgebreid zou worden, is dat evenzeer een kostenpost die via een omslagstelsel uiteindelijk door de marktsector opgebracht moet worden. De produkten van het werk in de kwartaire sector vormen natuurlijk evenzeer een draagvlak voor welvaart als die van de marktsector, en de lonen in deze sector brengen weer belastingen en premies op. Maar toch. Of uitkeringsgerechtigden nu vrijwilligerswerk verrichten, of dat dit werk geprofessionaliseerd in de kwartaire sector gebeurt: er is veel verschil, maar – zeker als het om additionele en tijdelijke banen gaat – soms is het ook betrekkelijk. Voor de getalsmatige arbeidsparticipatie is het echter een wereld van verschil. Waarom in alle gevallen de ene situatie zoveel meer nastrevenswaardig is dan de andere, is me niet duidelijk. Anders zou het worden indien de doelstelling zou zijn de participatie in de marktsector te vergroten; economisch is dat doel meer valide. Evenzeer kan men zich inzetten voor een goede dienstverlening in de kwartaire sector, maar dat staat in principe los van de participatie. Ook is het anders indien de doelstelling zou zijn om het aantal niet-actieven met een inkomen te verminderen. Dan snijdt het mes aan twee kanten. Dit is echter het volumebeleid zoals dat sinds jaar en dag, met meer of minder succes, wordt gevoerd in de sociale zekerheid. Wel behoort in zo'n beleid aandacht aan de VUT gegeven te worden, zoals de WRR terecht opmerkt.

Wellicht is 'vergroting van participatie' weliswaar een nuttige kapstok, maar in feite een te algemeen geformuleerde doelstelling. De doelen zijn concreter: oudere werknemers moeten langer kunnen blijven werken indien zij dat wensen, de instroom van arbeidsongeschikten moet worden ingedamd en, evenals dat bij werkloosheid het geval is, moet worden getracht meer gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan het werk te helpen.

Tweede deel van de vraag is waarom de arbeidsparticipatie *versneld* zou moeten stijgen. Zij stijgt al zo snel. Vaak antwoordt men hierop door te zeggen dat de participatie in personen gemeten weliswaar snel stijgt, maar in arbeidsjaren gemeten veel minder. Dat is niet overtuigend. Volgens dezelfde redenering zou men kunnen zeggen dat een arbeidsjaar nu veel korter is dan vijftig jaar geleden, zodat de participatie in constante arbeidsjaren slechts daalt. Gelukkig maar, daarom is ooit bijvoorbeeld de achturige werkdag ingevoerd.

Dit alles neemt niet weg dat een beleid gericht op het opnemen van mensen in het arbeidsproces en op het tegengaan van voortijdige slijtage van degenen die reeds lang werkzaam zijn, uiterst zinvol is. Dat kan op een zorgvuldige manier, en zonder dat arbeidsparticipatie tot hoogste doel wordt verheven. Hier past ook een opmerking over de plaats van arbeid in onze maatschappij. De WRR dicht daar veel moois aan toe. Arbeid zou niet alleen in economisch, maar ook in sociaal opzicht wenselijk zijn en arbeid zou een sociaal-integratief bindmiddel bij uitstek vormen. In veel gevallen is dat ook zo, maar daaraan moet toch wel iets worden toegevoegd. Niet iedereen heeft een goede opleiding voltooid en niet iedereen verricht arbeid waarin hij of zij zich kan ontplooien. Het aandeel van de mensen dat aangeeft 'eenvoudige werkzaamheden' te verrichten is de afgelopen vijf jaar tot 38 procent gestegen en het aandeel van de mensen dat werkt in ongunstige of gevaarlijke arbeidsomstandigheden wordt er niet kleiner op[1]. Door hoge werkdruk en de invoering van nieuwe technologieën op een wijze waarbij niet met sociale aspecten rekening is gehouden, kan arbeid zijn sociaal-integratieve functie heel goed weer verliezen. Wil arbeidsparticipatie een maatschappelijk zinvolle beleidsdoelstelling zijn, dan dient op z'n minst te zijn voldaan aan de eis dat die arbeid 'van adequate kwaliteit' is. Ik vind niet dat van elke werkgever verwacht kan worden dat hij arbeid ziet als middel tot sociale ontplooiing. Deze verwachting is echter wel op haar plaats wanneer sprake is van een maatschappelijke doelstelling.

Ook maakt de WRR zich wat gemakkelijk af van de interactie tussen betaald en onbetaald werk. Of de maatschappij er per saldo gelukkiger van wordt indien de arbeidsparticipatie van vrouwen nog sneller zou stijgen dan nu het geval is, terwijl de herverdeling van taken in de huishoudens even traag blijft voortsukkelen als tegenwoordig, valt te bezien. Zo-

veel beter waren de vrouwen in de voormalige DDR nu ook niet af dan de Nederlandse. Bij een iets geleidelijker ontwikkeling die samengaat met het besef dat herverdeling van huishoudelijke taken vanzelfsprekend is, zou er meer gewonnen zijn. En zoiets laat zich niet forceren door inkomens - of fiscaal beleid.

Worden de goede voorstellen gedaan?

En dan de middelen. De discussie rond het WRR-rapport heeft zich sterk gericht op het voorstel inzake de verlaging van het minimumloon. Ten onrechte. Er staat in het rapport een groot aantal nuttige adviezen en ideeën. Soms worden die al enige tijd in beleid omgezet, soms gaan ze duidelijk verder dan de huidige praktijk of intenties. Ik zal een voorbeeld ge-ven van een ten onrechte verwaarloosd deel van het advies, te weten dat over het arbeidsmarktbeleid en de wederkerende scholing.

De WRR treedt in het krijt tegen de banenpools. De (goedkopere) werkervaringsplaatsen verdienen zijns inziens de voorkeur. Het is goed dat dit eens gezegd wordt. Te gemakkelijk wordt het vullen van het aantal arbeidsplaatsen in banenpools als zelfstandig doel gezien. Immers, op lokaal niveau is de banenpool een aantrekkelijke voorziening. Het grootste deel van de kosten wordt door het werkloosheidsfonds gedragen, en men kan langdurig werklozen een meerjarige baan bieden. Maatschappelijk is het een relatief dure vorm van beleid: mensen krijgen arbeidsplaatsen die ongeveer f 32.500,- per jaar kosten (waarvan zo'n f 17.500,- bestaat uit uitkeringsgelden, en de overige f 15.000,- uit organisatiekosten). Niet ondenkbaar is dat hun kansen op doorstroming naar regulier werk eerder kleiner dan groter worden. Indien er behoefte is aan extra plaatsen in de kwartaire sector, zoals conciërges, moeten we dat gewoon zeggen en het niet benoemen als arbeidsmarktbeleid. De tijdelijke werkervaringsplaatsen zijn dan beter en goedkoper. Ook deze zijn uiteraard alleen zinvol als zorgvuldige ondersteuning van het bemiddelingsproces van arbeidsbureaus, en geen doel op zichzelf. Scholing is vaak nog zinvoller.

Ook de aanbevelingen over wederkerende scholing zijn nuttig. De WRR wil, in navolging van de commissie-Rauwenhoff, dat er echte 'scholingsmarkten' komen, waarin scholen meer mogelijkheden krijgen een goed produkt te leveren op de educatieve markt – zonder belemmerende regels uit Zoetermeer. Ook dient er meer nagedacht te worden over manieren om volwassenen te stimuleren scholing te volgen.

Bij de opbouw van een stelsel van beroepsgericht wederkerend onderwijs acht de Raad drie onderdelen noodzakelijk:

1. Recht op een minimale startkwalificatie van werkenden (dat wil zeggen een kwalificatie waarmee men aan het werk kan of blijft, maar die ook een basis biedt voor het volgen van verdere scholing). Op den duur zou volgens de WRR gestreefd moeten worden naar een levenslang opeisbaar recht op het behalen van een minimale startkwalificatie. Dit heeft de commissie-Rauwenhoff eveneens geadviseerd, maar het kabinet heeft grote moeite daar middelen voor te vinden. Het is jammer dat ook minister Ritzen meer aandacht besteedt aan bij voorbeeld het hoger onderwijs, dan aan het werkelijk scheppen van kansen voor volwassen laagopgeleiden. De CDA-er De Vries lijkt meer in zo'n startkwalificatie te geloven dan de sociaal-democraat Ritzen. Ik vind dat de omgekeerde wereld.

2. Werklozen en herintreedsters (ook boven het niveau van de startkwalificatie) moeten mogelijkheden krijgen om cursussen of opleidingen te volgen die uitzicht bieden op werk. In theorie komt dit overeen met de huidige praktijk.

3. Werkenden zouden op één of meerdere momenten in hun loopbaan, met behoud van loon en/of arbeidsplaats, de arbeid moeten kunnen onderbreken voor om- of bijscholing. De Raad geeft de voorkeur aan het toekennen van individueel opeisbare rechten. De inhoud van het recht is te omschrijven in de desbetreffende CAO's. Er zijn veel praktische bezwaren om momenteel over te gaan tot het toekennen van 'leerrechten' aan volwassenen. Interessant is de suggestie van rechten die in de betreffende CAO's omschreven moeten worden, waarbij het wederkerend onderwijs niet unaniem geregeld hoeft te worden. Dit wijst meer op een 'leerrecht' vanuit de bedrijfstak.

Het minimumloon

Dan het minimumloon. De WRR stelt niet voor zomaar het minimumloon met 30 procent te verlagen, zoals soms is gesuggereerd. Hij stelt dat voor de 1990-generatie (dus voor degenen die in dat jaar volwassen werden) een minimumloon kan gaan gelden dat is afgestemd op de minimumbehoefte van een alleenstaande. Dat is 70 procent van de minimumbe-

hoefte van een gezin. Voor de oudere cohorten kan door bevriezing van het minimumloon op termijn een soortgelijke verlaging worden bewerkstelligd. Door het ontkoppelen van het minimumloon en het sociaal minimum behoeft de koopkracht van individuele werknemers niet voor alle generaties te worden aangetast. Door de introductie van een partnertoeslag voor die gezinnen waar slechts één minimuminkomen wordt verdiend, is het mogelijk de relatieve welvaartspositie van zowel werkende als uitkeringsgerechtigde minima te handhaven.

Een relatieve verlaging van het minimumloon heeft de afgelopen jaren vruchten afgeworpen. Het was zeker een factor in de uitzonderlijke werkgelegenheidstoename. Ten dele is dat effect enigszins uitgewerkt – een studie van Van Soest en Kapteyn[2] maakt aannemelijk dat de verhouding tussen arbeidskosten en produktiviteit rond het minimumniveau nu aanmerkelijk gunstiger ligt dan vóór de verlaging respectievelijk bevriezing. Een verlaging met 10 procent bij een constant sociaal minimum zou volgens recente schattingen voor zo'n honderd- à honderddertigduizend extra banen kunnen zorgen.[3] Hierbij is noodzakelijkerwijs uitgegaan van veronderstellingen, bij voorbeeld dat zo'n verlaging doorwerkt in de lagere CAO-schalen en dat er voldoende aanbod is op precies die plaatsen waar de vraag ontstaat. Het is dus een maximum raming. De extra werkgelegenheid zal vooral te-recht komen bij jongeren en laagopgeleide vrouwen.

Toch heb ik een bezwaar tegen het voorstel. Uiteindelijk wordt werkgelegenheid het meest bevorderd door een goede werking van de arbeidsmarkt, en daaraan levert dit voorstel geen bijdrage. Voor mensen die tot arbeid in staat zijn, behoort de beloning voor werk hoger te zijn dan het inkomen dat zij krijgen zonder te werken. In het voorstel is dat voor vrij grote groepen niet het geval. Bij een verlaging van het minimumloon met 30 procent zouden, volgens een ruwe raming van Van Soest (zie noot 3), 98.000 gezinnen voor een partnerinkomen in aanmerking komen. In de meeste gevallen gaat het om mensen die nu al werken als alleenverdiener en iets meer dan het huidige minimumloon verdienen. Daarom is het getal hoger dan de veel geciteerde 16.000 werkende kostwinners met één minimumloon in het huishouden. Voor de nieuwe minimumloners zal inkomensvooruitgang erg moeilijk worden, omdat eerst de partnertoeslag zal verminderen. Zwart bijverdienen wordt dan erg aantrekkelijk. De WRR heeft als oplossing voor het bij uitvoering van het voorstel onstane negatieve verschil tussen werken en niet-werken gesuggereerd dat het sanctiebeleid voor werklozen versterkt moet worden. Daar is – in combinatie met een effectief arbeidsmarktbeleid – veel voor te zeggen, maar het is geen oplossing. Nooit kan een sanctiebeleid of een anderszins 'organisatorisch' overheidsbeleid een goede marktwerking vervangen. Indien werk niet méér loont dan werkloos zijn, en sommigen in die situatie een voorkeur hebben voor niet-werken, is dat niet zozeer hen te verwijten maar degenen die een verkeerd systeem van stimulansen hebben ingevoerd. Sanctiebeleid is nodig, maar in een dergelijke situatie ongeloofwaardig en ondoeltreffend.

Wanneer de huidige verhouding tussen looninkomen en arbeidsloos inkomen in principe zou verdwijnen, dan is het arbeidsmarktbeleid tot mislukken gedoemd en trachten we omhoogstromende rivieren te ontwerpen. Verlaging van het minimumloon zal dus alleen het beoogde stimulerende effect op de werkgelegenheid hebben bij een tenminste gelijke verlaging van het sociaal minimum. Van zo'n combinatie mag inderdaad een forse werkgelegenheidswinst worden verwacht. Wanneer men een werkelijke prioriteit aan werkgelegenheid wil geven, trekt men deze consequentie.

Tegenwerping van de WRR zal zijn dat een dergelijke toeslag voor vrijwel niemand nodig zal zijn. Daarover valt waarschijnlijk lang te twisten. Ik vind belangrijker dat een inderdaad achterhaald kostwinner-denken vervangen zou worden door iets dat op z'n minst even erg is, waardoor per saldo het functioneren van de arbeidsmarkt nog meer op de proef gesteld zou worden. Het voorstel lijkt ook in tegenspraak met ervaringen die nu in het arbeidsmarktbeleid worden opgedaan: alleenstaanden zijn veel gemakkelijker te motiveren door maatregelen dan kostwinners, omdat ze er relatief sterker in inkomen op vooruitgaan. Beter is het daarom gedurende enige tijd de afstand tussen sociaal minimum en netto minimumloon wat te laten *toe*nemen, bij voorbeeld door vergroting van het arbeidskostenforfait. Dat is uiteraard precies wat in CAO's al gebeurt.

Bovenstaande doet onvoldoende recht aan de rijke inhoud van het WRR-rapport. Diepgaande analyses over bij voorbeeld ar-

beidsongeschiktheid, de arbeidsparticipatie van ouderen, over kinderopvang en de rol van belastingen inzake het arbeidsaanbod heb ik niet behandeld. Mede door het adequate register is het rapport tevens een handboek voor werkgelegenheidsbeleid. Uiteindelijk vind ik de sociologische en bestuurlijke analyse daarbij sterker dan de economische.

PIETER BOOT
is econoom en redacteur van de jaarlijks verschijnende Rapportage Arbeidsmarkt

Noten:
1. OSA, *Trendrapport Aanbod van arbeid 1991*, Den Haag 1991
2. A. van Soest en A. Kapteyn, *Minimumlonen, loonkosten en werkgelegenheid,* Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
3. 's-Gravenhage: CPB, *Individualisering minimumloon,* notitie 21 mei 1991, A. van Soest, *Arbeidsparticipatie en minimumlonen*, KU Brabant, mei 1991.

Plattelands-coöperaties in Tanzania

Joop Koopman bespreekt:
Oda van Cranenburgh, *The widening gyre, the Tanzanian one-party state and policy towards rural co-operatives*, Delft: Eburon, 1990 (dissertatie RU Leiden, 1990)

Om meer dan één reden is het verheugend een proefschrift onder ogen te krijgen, waarin een poging wordt gedaan de effecten na te gaan van het beleid van een één partij-staat op de economische ontwikkeling van een belangrijke sector, de plattelandscoöperaties. De keuze van het land is interessant. Tanzania heeft in de jaren zestig en zeventig bij de ontwikkelingsdenkers en -doeners uit het Westen altijd een flink streepje voor gehad. Dat had alles te maken met het hoge morele gehalte van de eerste president van het land: Julius Nyerere. Een politiek-wetenschappelijke benadering van de verbanden tussen een-partijstaat, markt- dan wel planeconomie en economische ontwikkeling, biedt wellicht enige nieuwe gezichtspunten voor de bestrijding van het fiasco van het ontwikkelingsbeleid ten opzichte van het arme Afrika. Noch in Azië, noch in Latijns-Amerika is in de laatste decennia zo weinig economische vooruitgang geboekt als in Afrika. In het sub-Sahara gebied is de laatste dertig jaar zelfs sprake van een toename van de armoede per hoofd van de bevolking. Wel is het zo dat Afrika, meer dan de arme landen op andere continenten, te kampen heeft gehad met droogte en oorlogen, waardoor een beoordeling van de gehanteerde ontwikkelingsmodellen wordt bemoeilijkt.

Een-partijstaat

Het proefschrift van Van Cranenburgh zal ik hier bespreken in samenhang met de ongeveer gelijktijdig verschenen nota-Pronk (*Een wereld van verschil*), om zodoende aanknopingspunten te vinden voor het beleid van ontwikkelingssamenwerking.

Het boek bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt theoretisch aandacht besteed aan de een-partijstaat en de ontwikkeling van staat en partij vanaf de onafhankelijkheid (1961) tot het midden van de jaren tachtig. In het tweede deel wordt de geschiedenis van de plattelandscoöperaties beschreven en in het derde deel wordt een beschouwing gewijd aan het beleid jegens die coöperaties en, meer in het algemeen, aan de effectiviteit van het staatsbeleid.

De een-partijstaat is niet alleen door politici in Afrika, maar ook daarbuiten, verdedigd als het juiste antwoord op de immense vragen waarvoor de Afrikaanse staten zich bij hun onafhankelijkheid gesteld zagen. Een belangrijk probleem was de onderontwikkeldheid van de staat zelf. Een adequaat staatsapparaat met de daarbij behorende instituties ontbrak en er was een schreeuwend gebrek aan geschoold personeel. In de ogen van de Afrikaanse leiders was het de taak van de partij om de staat te versterken. Een volgend probleem betrof de behoefte aan nationale eenheid. Waarmee moest men zich identificeren? De nationale grenzen vielen niet samen met de taalgrenzen en de etnische en religieuze afbakeningen. Een gemeenschappelijke geschiedenis, die in zoveel andere landen zo bepalend is geweest voor het nationale bewustzijn, bestond niet. Opnieuw is het de partij die door haar organisatie en ideologie een cruciale rol had te vervullen bij de identificatie

met en de trouw aan de nieuwe natie.

Weer een andere uitdaging voor de nieuwe staat werd gevormd door de economische onderontwikkeling. De verantwoordelijkheid van de staat voor de economische ontwikkeling is onomstreden. Economische planning zou de gebreken, verbonden aan het systeem van markteconomie, kunnen opheffen en werd veelal een voorwaarde voor het verkrijgen van buitenlandse hulp. Een sterke overheid was dus onmisbaar. Ten slotte zou de eenpartijstaat voor democratie kunnen zorgen. Van Cranenburgh haalt Nyerere aan, die zich in verscheidene geschriften een vurig aanhanger betoont van deze theorie: '*...waar* één *partij bestaat en waar die partij wordt geïdentificeerd met de* natie als geheel, *zijn de grondslagen voor democratie steviger dan zij ooit kunnen zijn waar je twee of meer partijen hebt...*' (p. 41.) Weinig aandacht wordt besteed aan het aspect van *checks and balances* binnen een democratie. Zowel in West- als in Oost-Afrika bestonden reeds eeuwenlang vast omschreven regels voor de relaties tussen *chiefs*, *elders* en geregeerden, waardoor machtsmisbruik door de *chief* tenminste gemitigeerd werd. Terecht merkt Van Cranenburgh op dat men bij verkiezingen weliswaar kan kiezen tussen kandidaten, maar niet tussen programma's. Van Cranenburgh introduceert, in navolging van Hyden, de begrippen 'harde' en 'zachte' staat. De 'harde staat' geeft een indicatie van de mate van formele macht van de staat, de 'zachte staat' geeft de geringe feitelijke invloed van de staat aan.

Zelfredzaamheid

In het derde hoofdstuk beschrijft Van Cranenburgh de evolutie van de staat aan de hand van een aantal belangrijke constitutionele herzieningen. Deze betreffen de invoering van een presidentieel bewind in 1962, van een een-partijstaat in 1965 (de 'interim constitutie' genaamd) en van een amendement daarop in 1975, waarin werd vastgelegd dat de partij prevaleert boven de organen van de staat. In 1977 kwam de 'permanente constitutie' tot stand, waarbij de partijen van Zanzibar en die van het vasteland in elkaar opgingen. De naam van de nieuwe partij werd *Chama Cha Mapinduzi* (CCM), de revolutionaire volkspartij. In 1982 werd een (socialistische) wet op de grondrechten aangenomen die de macht van de uitvoerende macht diende te beteugelen. Deze was in 1988 echter nog niet ingevoerd. Als een rode draad loopt door deze ontwikkeling een toename van de bevoegdheden van de president. Door de sterke uitbreiding van benoemde leden werd de macht van het parlement verder uitgehold. Van Cranenburgh citeert Nyerere in een interview voor de BBC: '*Ik heb voldoende macht op basis van de constitutie om een dictator te zijn.*'

De ideologie van de partij, de Tanu, die in 1954 werd gesticht, kreeg vooral vorm in de jaren zestig en werd in hoge mate bepaald door Nyerere. De Tanu-constitutie van 1961 spreekt van een democratische en socialistische regering, maar niet van een socialisme naar Europese snit. '*We hoeven*', zegt Nyerere, aldus Van Cranenburgh, '*niet tot socialisme bekeerd te worden en evenmin onderwezen in democratie. Beide zijn geworteld in ons verleden.*' De Arusha-verklaring van 1967 was een mijlpaal in de ontwikkeling van de partij. Daarin werd het principe van *self-reliance* (zelfredzaamheid) geformuleerd. De ontwikkeling zou door het volk tot stand gebracht moeten worden en gebaseerd zijn op lokaal aanwezige hulpbronnen. Buitenlandse hulp zou niet worden afgewezen, maar het volk mocht er niet afhankelijk van worden. Eerst moesten de mensen *self-reliant* worden, daarna zouden de dorpen volgen en ten slotte het hele land. De rurale bevolking werd gestimuleerd zich te vestigen in de Ujamaa dorpen, waardoor de dienstverlening meer kon worden geconcentreerd. In de loop der jaren werden steeds strengere eisen gesteld aan de leiders. Zij mochten in geen enkel opzicht geassocieerd kunnen worden met bezit of kapitalistische praktijken. Een Tanzaniaanse leider mocht niet arrogant, extravagant of onderdrukkend zijn. Van Cranenburgh schrijft dat deze eisen volgens sommigen juist in hoge mate bijdroegen aan een verminderde inspanning en gebrek aan discipline in bedrijven en aan de bureaucratie. De partij raakte steeds verder verwijderd van het aanvankelijke ideaal van een open en nationale beweging.

Coöperaties

In twee daaropvolgende hoofdstukken wordt de ontwikkeling van de plattenlandscoöperaties uit de doeken gedaan. Aanvankelijk ging het om inheemse en vrijwillige organisaties om goederen op de markt te brengen. Hun economische levensvatbaarheid was een voorwaarde voor hun ontstaan. In het midden van de jaren zestig werden de coöperaties door de overheid tevens ingezet voor de

ontwikkeling van het land en begon hun economische neergang. Het gevolg was toenemende overheidsbemoeienis. Na de Arusha-verklaring werden de Ujamaa dorpen collectieve produktiecoöperaties. Het (eigen) leiderschap van de coöperaties werd door de dorpsleiders overgenomen. De frictie die ontstond tussen de coöperaties van het eerste uur en deze laatste Ujamaa-coöperaties leidde er uiteindelijk toe dat de overheid, door middel van paristatale organisaties (semi-onafhankelijke staatsbedrijven), de in- en verkoop van de gewassen overnam. In 1976 werden de coöperaties zonder enige inspraak per decreet opgeheven. Aangezien de nieuwe in- en verkooporganisaties slecht functioneerden en de rurale bevolking haar coöperaties terug wilde, werd in 1982 besloten tot een terugkeer van de coöperaties, waarbij sprake zou zijn van een eerbiediging van de twee fundamentele uitgangspunten van vrijwilligheid en economische levensvatbaarheid binnen het vigerende politiek-economische systeem. Hoe deze inherente spanning uiteindelijk zal worden opgelost, is ook Van Cranenburgh nog niet geheel duidelijk.

Democratisering beleidsdialoog

Hoe moet deze studie nu worden gewaardeerd? De beschrijving van de ontwikkeling van het politieke stelsel komt goed uit de verf. Het feitelijk reilen en zeilen van de coöperaties, mede als gevolg van overheidsbeleid, wordt niet echt zichtbaar. Het zou goed zijn om ook ter plekke onderzoek te doen en dat te richten op het economisch handelen van de coöperaties. Die gegevens zouden mede een uitgangspunt kunnen vormen voor de noodzakelijke bijstelling van de overheidsinterventie.

Het proefschrift toont overigens overduidelijk aan dat het model van de een-partijstaat het in economisch opzicht slecht heeft gedaan. De partij-ideologie was verantwoordelijk voor een beleid dat een bezonnen oordeel over de mogelijkheden van de markt verhinderde. Ik herinner me een vlammende toespraak van Nyerere uit 1973, waarin hij de schaarse academici van zijn land kapittelde, die het grote geld van het Tanzaniaanse particuliere bedrijfsleven verkozen boven het mindere dat aan overheidsfuncties was verbonden. '*Eens waren we slaven en opnieuw verkopen we ons op de (arbeids)markt*', zei hij bitter. Hoe indrukwekkend dit beroep op solidariteit met het volk ook was, men mag er niet zijn economisch heil van verwachten. Men dient er vanuit te gaan dat het eigen belang een bepalende drijfveer is voor het handelen van mensen. Pas dan kunnen de positieve kanten daarvan worden benut en de kwalijke aan banden gelegd. Dat is de filosofie achter de gemengde markteconomie. Het is interessant dat Tinbergen in een artikel in *Tijd en Taak* van 30 maart jl. nog eens memoreerde dat het produktieverlies van de een-partijstaten in Europa, in vergelijking met de landen met een markteconomie, een derde tot een vierde is. Dit is geenszins een pleidooi voor een terugtredende overheid naar Westers model. De nota-Pronk maakt daar zeer behartigenswaardige opmerkingen over (pp. 206-207). Er zijn ook voorbeelden van landen met meer markt èn met een belangrijke overheidsrol in de economische ontwikkeling, die het wèl goed doen, zoals Zuid-Korea en Singapore. Meer markt betekent niet noodzakelijkerwijs meer democratie, in termen van meer burgerlijke en politieke rechten, zoals uit deze voorbeelden blijkt. In een boeiende recente studie van Dasgupta over het welzijn in arme landen (*The Economic Journal*, januari 1990) wordt een significante relatie gelegd tussen (meer) democratie en (hoger) nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Tanzania scoort in deze internationale vergelijking bijzonder laag.

Oda van Cranenburgh deed in het juninummer van S&D de originele suggestie om de beleidsdialoog in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te democratiseren. Zo zou Nederland moeten bevorderen dat bij de bespreking van steun aan coöperaties, parlementsleden deel uitmaken van de Tanzaniaanse delegatie. Deze leden zijn voor hun herverkiezing afhankelijk van de stemmen in de regio. Zo kunnen zij niet alleen een bijdrage leveren aan de liberalisering van de coöperaties, maar wellicht ook bij andere gelegenheden wat meer tegenwicht bieden aan de uitvoerende macht.

JOOP KOOPMAN
was van 1971-1973 economisch adviseur bij de Oost-Afrikaanse Gemeenschap. Is thans directeur Consumenten- en Marktbeleid bij het Ministerie van Economische Zaken.

❖ ❖ ❖

BOEKEN

Bronnen voor vrouwengeschiedenis

Jos Perry bespreekt:
Overzicht van de archieven in het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging,
Amsterdam: IIAV, 1991, 211 pp., ill., index; f 25,–

Kostschoolmeisjes, ongehuwde moeders, feministen, christelijk-historische vrouwen, katholieke vrouwen, rooie vrouwen, vrouwen voor de vrede, MILVA's, Soroptimisten,... op de archiefplanken van het IIAV, Keizersgracht 10 in Amsterdam, staan ze allemaal zusterlijk naast elkaar. Het onlangs door het IIAV gepubliceerde overzicht van zijn archieven is een prima introductie tot hetgeen dit in 1935 opgericht instituut in bezit of bewaring heeft. Wie nog geen onderzoeksplannen in deze richting mocht hebben, krijgt ze vanzelf wanneer zij (of hij) in dit boek bladert.

Het eigenlijke overzicht van archieven en verzamelingen omvat 150 pagina's. Per archief of verzameling geven de samenstelsters beknopte informatie over de betreffende persoon of vereniging, en over omvang en inhoud van het archief. Bovendien wordt vermeld of er een inventaris of plaatsingslijst beschikbaar is, die het zoeken vergemakkelijkt. Is de openbaarheid van het materiaal beperkt, dan wordt ook dat vermeld.

We treffen aan de Keizersgracht om te beginnen veel documenten van vrouwenorganisaties aan. Daaronder niet alleen oudgedienden als de Vereniging voor Vrouwenbelangen en Gelijk Staatsburgerschap, maar ook initiatieven uit een recenter verleden als Dolle Mina, De Paperpot, Marie, word wijzer!, EVA bijt door, Blijf van m'n lijf, enz. (aan fantasierijke namen geen gebrek). Alleen al de veelheid en verscheidenheid van wat er allemaal was (en ten dele nog is) maakt dit boek leerzaam. Wist u dat er veertig jaar lang een Nederlandse Vrouwen Electriciteits Vereniging heeft bestaan met het doel ' het bevorderen van de toepassing van electriciteit in de ruimst mogelijke zin en op elk gebied dat voor de vrouw van belang kon worden geacht'?

Veel notulen, ingekomen stukken en presentielijsten dus. Maar als ik beheerder was van het IIAV en er kwamen bezoekers voor een rondleiding, dan zou ik ze toch zeker meetronen naar de balboekjes van Anna Rehbock, de kruissteekpatronen van Mies Bloch, of de instructieboekjes voor keukenmeiden van de familie Besier. Want dergelijke sporen van het vrouwenverleden zijn er ook, in het IIAV - uiteraard vooral in de persoonsarchieven.

Archieven van organisaties en personen vormen samen de *backbone* van de collectie. Enkele van die organisaties zijn afkomstig uit andere landen, zoals de werkgroep Frauen in Haft, en het Lesbies Doe-Front uit Gent. En een enkel persoonsarchief is dat van een man, zoals Hendrik Pierson, directeur van de Heldring Stichtingen te Zetten. Maar het overgrote merendeel van de collectie is afkomstig van Nederlandse vrouwen en Nederlandse Vrouwenorganisaties. Naast de archieven van organisaties en personen bezit het instituut een reeks ongepubliceerde egodocumenten van vrouwen uit alle lagen van de bevolking: dagboeken, autobiografieën, brieven e.d. Vanaf 1982 is het IIAV deze documenten (veelal in fotocopie-vorm) doelbewust gaan verzamelen. Mineke Bosch wees in enkele artikelen op de betekenis ervan.

Zeker ook voor wie belang stelt in de geschiedenis van de socialistische beweging, respectievelijk in de personen die daarbij betrokken waren, valt er in het IIAV het nodige te beleven. Ik noemde al de Rooie Vrouwen; het archief van de landelijke organisatie bevindt zich elders in Amsterdam, in het IISG, maar het IIAV heeft verschillende afdelingsarchieven. Andere voorbeelden: het archief van Liesbeth Ribbius Peletier, plus dat van het door haar gefinancierde vormingscentrum te Born; het archief van Nellie van Kol; en (delen van) de archieven van Annie Romein-Verschoor en Brecht van den Muyzenberg-Willemse.

Het overzicht bevat een informatieve inleiding van Annette Mevis, een index, en 21 goed gekozen illustraties.

JOS PERRY
is historicus.

❖ ❖ ❖

Herman Gorter 1891-1991

Eén voet stond klaar, maar ééne niet.

HIJ AAN ZIJ

Ik moet blijven vechten
Eindeloos rennen

Over menslege stranden
In de bloedhete zon
Tot het strand wordt
Van scherven mijn
Voeten verscheurend

Door doodse moerassen
In de stromende regen
Waar het riet is
Als messen mijn
Vellen versnijdend

Ik moet blijven vechten
Eindeloos schreeuwen

Over zwijgende bergen
In de ijzige kou
Met de echo
Een vijand mijn
Verhalen verdraaiend

Op stille oceanen
In de razende storm
Waar de golven
Als hamers mijn
Vuisten vermorz'len

Ik kan niet meer vechten
Eindeloos vluchten

Door het eenzame bos
In de duivelse nacht
Want de takken
Zijn ketens en mijn
Vrijheid voorbij

Door jullie verraden
In het heetst van de strijd
Hef nog eenmaal de horens
Stervende stier

Een voet staat klaar
De eene in het graf

Jorik Bloem

Het motto komt uit *Een klein heldendicht*, Gorters eerste poging om het socialisme een versepos te geven. Het is in zijn eenvoud een bijzonder geslaagde poging, ten onrechte weinig besproken door de kritiek. Een meisje speelt zoals altijd de hoofdrol.
De dichter van de maand is student aan de Nedelandse Filmacademie.

Rein Bloem

HOOFDEN & ZINNEN

INHOUD

Centesimus annus
Progressieve samenwerking
Zwervende leden

Ex Oriente Lux

Gemeten aan de uitgesproken verwachtingen biedt de nieuwe pauselijke encycliek *Centesimus annus* weinig verrassingen[1]. Johannes Paulus II laat er zich opnieuw in kennen als een gedreven politicus, die de maatschappij in een diepe morele crisis ziet en gelooft dat dit om krachtig optreden van de kerk vraagt. Het zal niemand verbazen, die zich herinnert dat hij al in de opening van de eerste encycliek van zijn pontificaat (*Redemptor hominis*, 1979) sprak van 'een nieuwe advent, een nieuwe verwachting', de nadruk leggend op het naderen van Christus' tweeduizendste geboortedag, en van de wil tot de doortastende evangelisatie in de wereld, waaraan hij sindsdien heeft gewerkt.

Centesimus annus bevat een 'herlezing' van de honderd jaar geleden verschenen encycliek *Rerum novarum*, de eerste bezinning van de katholieke kerk op de toentertijd explosieve groei van het industriële proletariaat en op de toekomst van de spontane arbeidersbeweging – zij werd het eerste pauselijke onderricht over 'de oplossing van het arbeidersvraagstuk' – en schetst het katholicisme als 'een grote beweging, gevormd voor de verdediging van de mens en voor de bescherming van zijn waardigheid'. Tegen die achtergrond wordt bijzondere aandacht besteed aan de revolutionaire veranderingen in Oost-Europa, aan de omwentelingen in landen waar de arbeidersklasse tientallen jaren aan de macht heette te zijn, en aan de rol die daarbij door de katholieke kerk is vervuld.

Dat laatste wordt wel eens te gemakkelijk uitgelegd als 'triomfalisme'. In de encycliek wordt terecht benadrukt dat de schending van de rechten van de arbeiders de beslissende factor is geweest, die tot de revoluties van 1989 leidde. Het was de ware, strijdbare, spontane, zich op de sociale realiteit en niet op de propagandistische ficties baserende en daarom in opstand komende Poolse arbeidersbeweging, die de essentiële politieke factor vormde bij de ineenstorting van 'het reële socialisme'. Het was de arbeidersmassa in Polen, die de communistische ideologie 'ontrechtte', erin slaagde breekijzers te plaatsen in de monolithische machtsstructuur en daarmee heel het Sovjetblok op losse schroeven zette. Men kan zich niet voorstellen dat dit zonder de steun van de katholieke kerk zo succesvol zou kunnen zijn geweest.

De nieuwe politieke en sociale problemen in de landen van Oost-Europa worden in *Centesimus annus* geplaatst tegen de achtergrond van de nood van armen, misdeelden en ontrechten op wereldschaal. De paus verruimt het begrip armen en arme landen door daaraan gebrek aan kennis, techniek en wetenschap en het criterium 'vernederende afhankelijkheid' toe te voegen en spreekt van een wereld, waarin 'ondanks de technisch-economische vooruitgang de armoede reusachtige vormen dreigt aan te nemen'. Hij verwoordt een diepgewortelde christelijke en humanistische opvatting wanneer hij stelt dat het nodig zal zijn 'de mentaliteit op te geven die de armen – individuen en volken – als een last en als ongelegen verstoorders beschouwt,

die willen gebruiken wat anderen hebben geproduceerd'. Religieus gemotiveerde socialisten kritiseerden overigens dat Johannes Paulus II 'koketteert' met zijn 'keuze voor de armen' door over de verantwoordelijkheid van de rijken te zwijgen.

De bepleite solidariteit wordt in de nieuwe encycliek in een internationaal kader geplaatst en ook enigszins in relatie gezien tot de toekomstige generaties. De paus vraagt 'programmatische en verantwoorde inspanningen van de kant van heel de internationale gemeenschap' om zowel individuen als naties van de basiscondities te verzekeren die hen toestaan aan de ontwikkeling deel te nemen'. Aan de mondiale ecologische kwestie geeft Johannes Paulus II in deze encycliek echter nauwelijks aandacht en de ernstige problemen die zich door een onbeheerste bevolkingsgroei zullen voordoen, worden helemaal niet aangeroerd. In één terloopse passage tekent hij wel even verzet aan tegen 'gedwongen demografische controle'; maar door zich daartoe te beperken wordt de meer relevante problematiek van de Vaticaanse voorschriften omtrent de anticonceptie buiten beschouwing gelaten.

Centesimus Annus beklemtoont dat 'niemand de waardigheid van de mens ongestraft mag krenken', komt op voor de rechten van de mens, maar ook voor 'de meest elementaire rechtvaardigheid', waar vaak de hand mee wordt gelicht 'ondanks internationale verklaringen en conventies dienaangaande en de binnenlandse wetten van de staten'; genoemd worden onder andere de arbeid van minderjarigen of vrouwen, werktijden, hygiënische wantoestanden en beloning. Al wordt het marxisme als altijd ondubbelzinnig afgewezen, voor het eerst klinkt toch wel enig respect en waardering voor Karl Marx' anti-kapitalisme door en voor diens protest tegen de vervreemding van de mens wiens bestaan als koopwaar wordt behandeld. Johannes Paulus II stelt opnieuw, dat de staat dient voor 'verdelende rechtvaardigheid'.

Verzorgingsstaten in hooggeïndustrialiseerde landen mogen de sociale positie van hun werkende bevolking zo ingrijpend hebben veranderd dat Marx' analyses verouderd zijn, dat neemt niet weg dat er, zeker op wereldschaal bezien, nog zeer veel gebieden zijn, waar oude, vertrouwde, opstandige gedachten over sociaal onrecht, aan christelijke dan wel aan socialistische normen ontleend, op hun plaats zijn en de betrokkenen meer aanspreken dan gedachtengangen van hedendaagse zoekers naar nieuwe progressieve politieke formaties. Het gaat echter wel erg ver om op grond daarvan de man die momenteel in de katholieke kerk als *Heilige Vader* fungeert uit te roepen tot 'de laatste sociaal-democraat'.

Hoeveel reden er voor democratische socialisten ook mogen zijn om de katholieke sociale leer te bestuderen en naar ruimten voor praktische samenwerking te zoeken, als de paus een van de duidelijkste pleitbezorgers gaat worden voor sociale gerechtigheid in de wereld, behoort dat voor het internationale democratisch socialisme vooral een aansporing te zijn tot heldere manifestaties van eigen, vernieuwd gedachtengoed te komen.

Los hiervan: de krachtig geformuleerde pauselijke afwijzing van elke vorm van verachting van de menselijke persoon en de eis diens waardigheid te eerbiedigen, roept vragen op omtrent het respect voor de waardigheid van de vrouw, waar in deze encycliek niet op in wordt gegaan. Wie de rechten van de mens eenmaal omhelsd, kan een debat over de volledige en daadwerkelijke realisering daarvan voor vrouwen, met gelijkwaardige deelname van de betrokkenen, niet lang meer uitstellen.

Een uitspraak van Johannes Paulus II van enkele jaren geleden, *Ex Oriente Lux* (Uit het Oosten komt Het Licht), moet meer zijn geweest dan een luchtig uitgesproken verwachting. Er leeft onmiskenbaar de hoop dat een katholieke mobilisatie in het Oosten van Europa, de basis zal kunnen bieden zijn voor herstel van de gewenste moraal in het sterk ontkerkelijkte Westen van dit werelddeel.

Maar de ontkerkelijking moge in diverse landen in Oost-Europa tijdens het communistische bewind in feite minder sterk zijn geweest dan in West-Europa en de herkerkelijking er onder de nieuwe verhoudingen meer belovend uitzien, versterking van het kerkelijk gezag blijkt er allerminst vanzelfsprekend. Dat geldt in elk geval voor Polen, niet alleen het persoonlijk vaderland van Johannes Paulus II, maar ook het voornaamste operatieterrein voor de evangelisatie die hij in Oost-Europa nastreeft. Nadat de kerk er tientallen jaren een vrijplaats voor het verzet tegen de dictatuur heeft geboden, tekent zich ook daar voortgaand verlies aan tradi-

tioneel kerkelijk gezag af – het uitzonderlijk hoge aantal abortussen in dit land illustreert dat.

Tegen die achtergrond lijken de passages in *Centesimus annus*, waarin gesproken wordt over 'grote inspanningen die nodig zijn voor de morele en economische we-deropbouw in de landen die het communisme opgegeven hebben' en over 'ernstige verwarring' die zich daarbij voordoet, en in het bijzonder de krachtige morele verwerping van de Westerse, 'atheïstische', door consumptiedwang gekenmerkte samenleving, dan ook de actueelste en de voornaamste.

De paus en West-Europa

Johannes Paulus II heeft zich als auteur van *Centesimus annus*, laten inspireren door 'het evangelische beeld van de schriftgeleerde die onderwezen is in het Rijk der hemelen'.

Wat, in elk geval in ons land, het meest opviel in de bijdrage die hij op deze wijze leverde aan de leer van de katholieke kerk omtrent het maatschappelijk leven, was zijn pleidooi voor een kapitalistische economische orde, beteugeld door religieuze ethische principes en door staatsingrijpen; ook de aanbevelende betogen over democratie en pluralisme, mogen opmerkelijk worden genoemd. Een en ander maakt voortaan deel uit van de katholieke moraaltheologie en geeft ook katholieken in West-Europa van daaruit aanwijzingen voor de betrekkingen tussen individu en samenleving en de normen waaraan de staat zich dient te houden.

De 'idolatrie van de markt' wordt uitdrukkelijk afgewezen - de vrije markt negeert het bestaan van 'de goederen die door hun natuur geen simpele koopwaar zijn en mogen zijn'. Het pauselijk geloof in de deugden van het kapitalisme is niet los te zien van zijn opvatting dat 'de oplossing van de ernstige nationale en internationale problemen niet alleen een kwestie van economische produktie of van juridische of sociale organisatie is, maar precieze ethisch - religieuze waarden vraagt en ook verandering van mentaliteit, van gedrag en structuren'.

Ondernemers worden onder het kapitalisme echter aangesproken op hun verantwoordelijkheid jegens de belanghebbenden bij het bedrijf dat hun werd toevertrouwd en niet op het verlenen van voorrang aan algemene maatschappelijk belangen. In de encycliek komt echter de logica van de voor het kapitalisme kenmerkende concurrentie niet aan de orde, waardoor de vraag hoe morele overwegingen de gang van zaken op de markt beïnvloeden in de lucht blijft hangen. Juist op economisch en sociaal gebied, zeker nu gecompliceerde ecologische consequenties van het menselijk doen en laten onder het oog moeten worden gezien, zal respect voor morele waarden op de markt alleen kunnen worden verzekerd door middel van wetten en regels en door toezicht daarop.

In *Centesimus annus* wordt gesteld dat de kerk daaraan een 'bijdrage' wil leveren op basis van eerbiediging van 'de wettige autonomie van de democratische orde'. Zij gaat daarbij uit van haar 'visie op de waardigheid van de mens, welke zich ten volle openbaart in het mysterie van het mensgeworden Woord' en meent dat 'de theologische dimensie nodig is' om 'de atheïstische oplossing, die de mens berooft van zijn fundamentele aspecten' af te wijzen . Dat roept de vraag op of niet-gelovigen door haar in de democratische beraadslaging wel als gelijkwaardigen zullen worden erkend. Men mist elk besef dat door ethische motieven ingegeven gedrag niet uitsluitend aan theologisch gefundeerde vermaningen hoeft te ontspruiten, maar ook kan berusten op meer of minder bewuste en meer of minder verfijnde behoeften aan liefde en solidariteit, gevoelens van lotsverbondenheid en andere vormen van verwantschap, en dat er ook andere, vrijwillig verkozen en verstandelijk gefundeerde, morele verplichtingen denkbaar zijn dan degene die door de leiding van de rooms-katholieke kerk zijn overdacht.

Teleurstellend, en opmerkelijk, is dat de paus waar hij de revoluties in Oost-Europa en de rol van de kerk bespreekt geen woord van waardering opbrengt voor het democratisch verzet van mensen als Sacharov, Havel en andere buitenkerkelijke dissidenten. Zij bestreden het communisme uit respect voor de rechten van de mens en beginselen van de democratie die eruit voortvloeien, zij keerden zich niet tegen absolutistisch denken om de ene vorm daarvan voor een andere te verwisselen.

Johannes Paulus II ziet 'gefundeerde hoop dat ook de talrijke groep van hen die geen godsdienst belijden, kan bijdragen tot het geven van de noodzakelijke ethische fundering aan het sociale vraagstuk'. Maar democratisch beraad over praktische oplossingen op dit terrein tussen de kerk met zijn afnemende invloed in West-Europa en de groeiende groeperingen die zich er niet of niet meer door het katholieke

christendom of door enig ander godsgeloof aangesproken voelen, en het publiek debat daarover, is alleszins gewenst. Maar zo'n beraad zij zullen pas echt vruchtbaar zijn wanneer een ieder respecteert dat ook anderen zich, op hun manier, als 'onderwezen in het Rijk der hemelen' en in het bezit van waarheid omtrent mens en maatschappij mogen beschouwen en men voor hun overwegingen toegankelijk blijft.

GER VERRIPS

Noot

1. Onder ander in *Socialisme & Democratie*: Lodewijk Winkler, 'Een utopische herinnering. De paus droomt van een verenigd christelijk Europa', jrg.47, 1990, nr. 12, pp. 339-342 en Ronald Jeurissen, 'De actualiteit van katholiek sociaal deken', 1991, jrg. 48, nr. 2, pp. 72-78.

❖ ❖ ❖

Progressieve samenwerking

Het oude idee van één grote Progressieve Volkspartij is door enkele sociaal-democratische kopstukken weer eens van stal gehaald. Als het aan Jan Pronk, Wim Meijer, Paul Scheffer en misschien ook een beetje aan Marjanne Sint (die sluit tenslotte niets uit) ligt, gaan op termijn PvdA, D66 en Groen Links op in één partij.

Jan Pronk had laatst meer te melden. Hij stelt dat de sociaaldemocratie het slachtoffer is van haar eigen succes. De 'arbeidersklasse' als basis voor de PvdA bestaat niet meer. Tevens vraagt hij zich af of een politieke partij in haar huidige vorm de vervreemding tussen politiek en burgers kan doorbreken. Maar het belangrijkste is dat bij Pronk niet het redden van de eigen 'club' voorop staat, maar het zoeken naar een antwoord op problemen van de komende decennia. Hiermee opent hij een wezenlijke duscussie over de inhoud van progressieve politiek en daarmee samenhangende machtsvorming. Dat is gedurfd van Pronk, zeker als je bedenkt dat binnen de PvdA toch nog hoofdzakelijk wordt gedacht dat 'het produkt prima is, maar dat het alleen beter verkocht moet worden'.

De jaren zeventig zijn de jaren negentig niet. Andere problemen, andere vraagstukken vragen om een oplossing. Het oude idee van een Progressieve Volkspartij is niet het juiste antwoord.

1. Een grote PVP zal ofwel leiden tot één grote grijze moloch waarbinnen middenfiguren de dienst uitmaken, ofwel tot een partij waarin de pluriformiteit overschaduwd wordt door de machtsstrijd tussen elkaar beconcurrerende vleugels. In beide gevallen zal het leiden tot een verdere vervreemding van politiek en burgers.

2. De PVP-gedachte gaat er vanuit dat de genoemde partijen verschillende nuances weergeven van hetzelfde samenlevingsconcept. Zo'n 'linkse' familie bestaat echter niet. D 66, Groen Links en PvdA kijken vanuit verschillende achtergrond tegen problemen aan. Het gemeenschappelijk linkse blijkt bij nader inzien een veelheid aan etatistisch-socialistische, liberale, libertaire en anarchistische gedachten. Dat leidt tot – deels te overbruggen – programmatische verschillen, maar ook tot een belangrijk verschil in politieke cultuur.

3. Het heeft geen zin te polariseren in een links-rechts schema à la de jaren zeventig. De hoofdproblemen van onze tijd laten zich niet vangen in dit schema. Zo is bij voorbeeld het inzetten van loonruimte voor verdere stijging van de consumptie vanuit ecologisch opzicht ook in 'linkse' kring omstreden.

Hoewel we een PVP afwijzen, zijn er genoeg redenen na te denken over progressieve machtsvorming. In de jaren tachtig heeft progressief Nederland een behoudend imago opgebouwd: houden wat je hebt, geen visionair beeld van de toekomstige samenleving. Het zal er in de jaren negentig om draaien de politieke agenda weer te bepalen. Daarbij zal het de komende tien jaar gaan om het 'keren' van de ecologische crisis, om een radicale herverdeling van welvaart tussen Noord en Zuid, om een herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid, om een goede 'vertaling' van de verdergaande individualisering van de samenleving en om het herstel van het vertrouwen tussen individu en overheid. Daarvoor moeten stevige – niet altijd vooraf vastliggende – maatschappelijke en politieke 'meerderheden' worden gesmeed. Een discussie tussen PvdA, D 66 en Groen Links is dus zeker nodig.

HOOFDEN & ZINNEN

In het onlangs door Groen Links gepresenteerde manifest 'Groen Links: een plaatsbepaling' worden lijnen uitgezet voor progressieve politiek in de jaren negentig. Het is interesant te kijken in hoeverre deze ideeën reeds ingang vinden bij de PvdA.

Gekozen wordt in het manifest van Groen Links voor een consequente milieupolitiek die de eerste prioriteit krijgt. Niet langer bepaalt het sociaal-economisch beleid de marges voor milieubeleid, maar milieupolitiek bepaalt de marges voor sociaal- economische maatregelen. Daarnaast is het milieuprobleem onverbrekelijk verbonden met de ongelijke verdeling van welvaart tussen Noord en Zuid.

Over kansen op samenwerking op dit terrein zijn wij hoopvol gestemd. Het stuk *De ecologische kwestie* van de Wiardi Beckmann Stichting bevat veel positieve punten. En onlangs heeft de top van de PvdA het idee van Groen Links om arbeid in de toekomst minder te belasten en milieuvervuilende produkten meer, openlijk omarmd. Het gezamenlijk ontwikkelen van een 'deltaplan' voor het milieu, en dit plan inzet maken van volgende verkiezingen zou een volgende stap kunnen zijn.

Bij het vertalen van individualisering in regelgeving doen zich meer problemen voor. Het is de hoogste tijd met voorstellen te komen die beogen de 'individualisering' en radicale arbeidstijdverkorting (herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid!) met elkaar te laten 'kruisen'. Binnen één gezinshuishouding zal in de toekomst niet langer sprake moeten zijn van één kostwinner die in veertig uur per week het geld voor allen moet verdienen, maar van twee kostwinners die ieder een zelfstandig inkomen hebben.

Ondubbelzinnig moet worden uitgegaan van een onvervreemdbaar 'mensenrecht' op individuele economische zelfstandigheid, zonder dat daar een hele rits van plichten tegenover staat. De autoritaire nieuw- flinkse verhalen van Kok passen daar niet in. Zij leiden slechts tot nog meer 'tandenborstelbrigades', duwen de overheid in een rol van *big brother*, maakt mensen nog afhankelijker van de bureaucratie en schept willekeur en misbruik van regelingen.

Wil de sociaal-democratie het vertrouwen tussen individu en overheid herstellen, dan zal zijn ondubbelzinnig afscheid moeten nemen van haar etatistische traditie. In het manifest van Groen Links wordt gekozen voor een libertaire overheid. Voorop staat dat de overheid democratische en sociale grondrechten niet alleen erkent, maar ook de werking daarvan garandeert. Maar wil deze overheid aan vertrouwen winnen, dan zal zij 'vermaatschappelijkt' moeten worden. Onder uitdrukkelijke voorwaarde van democratisch bestuur en de erkenning van gelijkheidsrechten van individuen worden bevoegdheden en taken neergelegd op een zo laag mogelijk niveau. Dat kunnen lokale of regionale bestuursorganen zijn, maar ook maatschappelijke en gesubsidieerde instellingen. Op deze manier krijgen mensen meer mogelijkheden in te grijpen in beslissingen in hun directe leef- werk- en woonomgeving. Nationale wet- en regelgeving zal zich moeten kenmerken door helderheid, eenvoud en rechtvaardigheid.

In de toekomst moeten we ons minder exclusief op de overheid richten. Naast overheid en markt is er een civiele maatschappij die aan invloed heeft gewonnen. Met de 'civiele maatschappij' bedoelen we het web van allerlei maatschappelijke instituties, het scala van sociale bewegingen en het netwerk van sociale relaties met een weinig formele structuur. Een belangrijk aspect van progressieve machtsvorming zal moeten zijn het zelf weer concreet gaan vormgeven van deze civiele maatschappij.

Niet alleen binnen de sociaaldemocratie zullen heilige huisjes geslecht moeten worden. Wil een vruchtbare progressieve samenwerking tot stand komen, dan moeten we ook de hand in eigen boezem durven steken. Radicaal links heeft zich lang gekoesterd in het gelijk hebben langs de zijlijn. De vorming van Groen Links is enerzijds een politieke vertaling van nieuwe problemen die op ons afkomen (met name de ecologische crisis), maar anderzijds ook een poging weg te komen uit die 'getuigenispositie'. Het probleem van regeringsverantwoordelijkheid willen nemen of niet, dient zich logischerwijs aan.

Regeringspartijen zijn nu met handen en voeten gebonden aan dichtgetimmerde regeerakkoorden. Het gevolg is een bijna monistisch stelsel; de besluiten worden genomen binnen het kabinet, de behandeling in de Kamer is vaak folklore. Als dualisme weer terugkomt in de Nederlandse politiek, partijen losser van een kabinet kunnen functioneren en de ijzeren fractiediscipline wordt doorbroken, dan zal Groen Links zich moeten inzetten voor de vorming van een regering die ernst maakt met een consequent milieubeleid.

Wat ons betreft kunnen we morgen met progressieve samen-

werking aan de slag. Laten we eens kijken of we het eens kunnen worden over bij voorbeeld een deltaplan voor het milieu. Of laten we een aantal gezamenlijke concrete acties en initiatieven op touw zetten. Enkele ideeën: het opzetten van een advies- en informatiecentrum voor democratisch ondernemen, het onderzoeken van mogelijkheden voor een fonds voor maatschappijverandering, het opzetten van een werkplaats rond milieuvraagstukken, het starten van een campagne voor migrantenkiesrecht, enz.

Opgaan in één politieke partij is niet de enige manier om tot samenwerking te komen. Een brede, progressieve beweging welke nadrukkelijk geen vaste relatie heeft met één fractie, zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de zo gewenste 'duurzame samenlevingsontwikkeling'. Zij kan een zeer sterk platform zijn waarop nu nog vage ideeën worden uitgewerkt tot concrete politieke voorstellen en maatschappelijke initiatieven, zonder dat daarbij rechtstreeks de machtsvraag en de gunst van de kiezer in het geding zijn. Juist het verbonden zijn met, maar niet gebonden zijn aan de progressieve partijen, maakt een opbloei van creativiteit mogelijk.

De kiesverenigingen PvdA, D66 en Groen Links blijven dus bestaan. Ze doen recht aan de kwalitatieve verschillen binnen 'links' en bieden daarmee de kiezer de mogelijkheid tot een genuanceerde beïnvloeding van het politieke krachtenveld. Organisatorisch bezien spreken we over de vorming van een zelfstandige vereniging met losse bindingen, met enerzijds de 'kiesverenigingen' PvdA, D66, Groen Links en individuen of 'vleugels' binnen andere partijen, en anderzijds met de progressieve delen van vakbeweging en milieubeweging. Inhoudelijk kenmerkt zo'n beweging zich door de *roots* van 'vrijheid, gelijkheid en broederschap', die zich in de jaren negentig vertalen in het zoeken naar een blijvend vrijheidslievende en sociale samenleving binnen de keiharde randvoorwaarden van een mondiale ecologische politiek.

Tot slot willen we juist hier een ieder uitnodigen om op persoonlijke titel de dialoog aan te gaan over eigentijdse vormen van progressieve samenwerking, die de vervreemding tussen politiek en burger kunnen doorbreken.

RIK GRASHOFF
(lid schrijfgroep Groen Links Manifest)
MAARTEN VAN POELGEEST
(lid schrijfgroep Groen Links Manifest, lid Partijbestuur)

❖ ❖ ❖

Zwevende leden

Vele voorstellen tot reorganisatie van de PvdA zijn het rapport van de commissie- Van Kemenade de afgelopen jaren voorgegaan, de media werden niet moe dat bij het verschijnen van *Een partij om te kiezen* te herhalen. Om die organisatorische veranderingen was diverse malen vanuit de organisatie zelf, via de partijraad, gevraagd; door de 'kleine baasjes' dus, en de 'gewestelijke baronnen' – andere *Volkskrant*kwali-ficaties zal ik hier maar achterwege laten. Was hun macht werkelijk zo groot geweest als door sommigen wordt gezegd, dan was er al eerder veel veranderd in de richting waarin Van Kemenade c.s. nu voorstellen doen. Want het was voor het actieve kader in afdelingen en gewesten vaak bijzonder frustrerend om steeds weer te worden geconfronteerd met wat er organisatorisch en qua cultuur niet meer van deze tijd is binnen de PvdA. Daarom was het ook niet nodig geweest over degenen die zich niettemin de afgelopen jaren in wat voor vorm dan ook voor de partij hebben ingespannen, in het gedeelte 'Achter-gronden' zulke onaardige dingen te zeggen. Ik citeer twee uitspraken:

'(...) de actieve leden vertegenwoordigen niet de leden in het algemeen, en al helemaal niet de kiezers, noch in politieke opvatingen, noch wat betreft maatschappelijke positie. Zij vertegenwoordigen alleen zichzelf.'(deel II, p.23)

En:' De criteria die dominant zijn bij de werving en selectie van personen voor publieke functies in de partij hangen daarbij veelal meer samen met interne partijbelangen en interne machtsverhoudingen dan met inhoudelijke kwaliteit en professionele geschiktheid voor de betreffende functies.'(p. 29)

Wat wordt hier eigenlijk gezegd? Dat het kader, de volksvertegenwoordigers en bestuurders die op dit moment het gezicht van 'de PvdA' vormen, voor het merendeel incapabel zijn en niemand vertegenwoordigen. Ook al 'is het hun schuld niet'– het staat er vrijwel letterlijk zo – dat

het slecht gaat met de PvdA, zij krijgen wel het stempel opgedrukt van wereldvreemde lieden die niet anders dan volstrekt overbodig, louter op de interne partijorganisatie en de partij als vereniging gericht werk hebben gedaan. Dat is meedoen aan een nogal kwaadaardige mythevorming: als -of actieve PvdA leden niet juist vaak ook op tal van andere maatschappelijke terreinen actief zijn, in schoolbesturen, welzijnsinstellingen, woningbouwverenigingen, milieubeweging en kunstinstellingen; alsof zij behalve PvdA-lid niet ook ouder of patiënt, werknemer of werkloze zijn, en alleen al daarom midden in de maatschappij staan, en die ervaring betrekken bij het opstellen van verkiezingsprogramma's en het kiezen van kandidaten. Het is te betreuren dat ook de commissie van Kemenade aan de instandhouding van die hardnekige mythe een bijdrage levert door te spreken over ' een partij naast de maatschappij, in plaats van *in* de maatschappij'. Er valt binnen de PvdA genoeg te verbeteren, en dat moeten we ook vooral doen, maar aan dit soort Chinese zelfkritiek doe ik niet mee. Die is niet alleen onjuist en onrechtvaardig, maar bovendien ook onverstandig. Want de veranderingen die naar ieders mening moeten worden doorgevoerd, zullen voor een groot deel door diezelfde mensen moeten worden uitgevoerd en gedragen. Waar wil men representatieve congresleden vandaan halen als het huidig kader ' niemand anders vertegenwoordigt dan zichzelf'? Waar denkt men al die nieuwe raadsleden en wethouders te vinden als de huidige volksvertegenwoordigers slechts bij toeval' inhoudelijke kwaliteit en professionele geschiktheid' vertonen? Het is maar goed dat de visie van sommige leden van de commissie in deze enigszins subjectief gekleurd is; anders zou het er de komende jaren voor de PvdA pas werkelijk somber uitzien.

Kritiek

De kritiek die de laatste jaren te beluisteren viel, ook vanuit het kader, richtte zich op vier hoofdpunten:

1. de volledig decentrale vaststelling van de kandidatenlijsten voor de Eerste en Tweede Kamer (dat dit punt enkele jaren geleden op het congres niet in behandeling werd genomen, lag niet in de eerste plaats aan tevredenheid over het vigerende systeem);

2. de onbevredigende congresprocedures, vooral waar het de vaststelling van het verkiezingsprogramma betreft;

3. de wijze waarop het landelijke partijbestuur wordt gekozen en functioneert;

4. het functioneren van het partijbureau, dat veel te weinig professionele ondersteuning biedt aan het vrijwilligerskader, vooral als het gaat om verkiezigscampagnes, ledenwerving en kiezersbehoud.

De voorstellen van de commissie leveren *grosso modo* op al deze punten concrete verbetering op. Er zit een heldere lijn in wat betreft de relatie tussen macht en verantwoordelijkheid: op alle niveaus zijn die aan elkaar gekoppeld. Bij sommige gedetailleerd uitgewerkte onderdelen zijn natuurlijk vraagtekens te plaatsen; Arie de Jong gaat daar elders in dit nummer op in, ik wil mij daarom hier beperken tot enkele kanttekeningen.

De eerste is deze: sommige van de aanbevelingen lijken restanten van onbesliste discussies in de commissie; er worden geen of nauwelijks overtuigende argumenten voor aangevoerd. Ik noem er twee, maar er zijn er meer:

'Overwogen moet worden of voltijds betaalde partijbestuursfuncties op den duur niet kunnen worden afgeschaft.' Deze aanbeveling volgt op een lange reeks waarin de nadruk wordt gelegd op de noodzaak van grotere professionaliteit van het partijwerk, en na een toelichtende tekstpassage (deel 1, p.11) waarin om praktische *en* principiële redenen de in sommige ander landen bestaande combinatie van partijvoorzitter en partijleider wordt afgewezen. Hoe moet ik deze aanbeveling nu lezen? Dat het voorzitterschap van de partij – toch geen sinicure, ook niet in de nieuwe structuur – uitsluitend nog voor 'vrijgesteld' binnen bereik ligt?

En bij de aanbevelingen over maatschappelijke oriëntatie: 'De PvdA dient zich nadrukkelijk als maatschappelijke organisatie te (blijven) manifesteren(...) Daarbinnen dient aparte aandacht geschonken te worden aan de contacten met de vakbeweging.' Waarom apart aan de vakbeweging? In een tijd waarin, zoals het rapport diverse malen vermeldt, de emancipatie van de arbeidersklasse min of meer is voltooid, maar bij voorbeeld de emancipatie van vrouwen, zoals geen enkele maal in het rapport vermeldt, nog lang niet? Ik wil hier niet nader ingaan op het feit dat in *Een partij om te kiezen* de rol van de vrouwenbeweging in de organisatie in twee of drie zinnetjes is weggeschreven. Maar het is merkwaardig dat een commissie die naar een 'moderne partij' toe wil,

méér solidariteit toont met niet langer collectief achtergestelde groepen uit het verleden, dan met nog steeds collectief achtergestelde groepen uit het heden.

Tweede kanttekening: de suggestie om concept-kandidatenlijsten te onderwerpen aan een schriftelijk referendum onder alle leden, is nogal in strijd met twee andere uitgangspunten die de commissie hanteert. Ten eerste het al genoemde *verantwoordelijkheids*uitgangspunt. Besturen, afdelingsvergaderingen en congressen worden – terecht – aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor een evenwichtige, kwalitatief goede kandidatenlijst; bij macht hoort verantwoordelijkheid. Hoe valt dat te rijmen met schriftelijke stemmingen onder leden die voor het uiteindelijke resultaat daarvan immers op geen enkele manier kunnen worden aangesproken? Ten tweede het *kwaliteits*uitgangspunt: bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten door adviescommissies op alle mogelijke manieren worden geworven op grond van hun kwaliteit (tot zelfs via advertenties toe, een wijze die momenteel bij veel andere organisaties juist wordt verlaten ten gunste van 'netwerkcontacten'). Door een referendum kan de zorgvuldig in het oog gehouden spreiding van deskundigheden, kwaliteiten en representativiteit gemakkelijk teniet worden gedaan; geen van de schriftelijke stemmers kan immers het eindresultaat van zijn keuze overzien. De optelsom van individuele populariteitspolls – wat een referendum over personen in feite toch is – levert nu eenmaal niet per definitie een lijst op waarin bij voorbeeld voldoende potentiële wethouderskandidaten zitten, of mensen die geschikt zijn voor het fractievoorzitterschap. Ik vrees dan ook dat dit referendum – een inconsistentie die de logica van het systeem doorkruist – de troostprijs is die de commissie heeft bedacht voor wat ze verder het 'gewone' lid allemaal wil ontnemen.

Moderne partij

De bewering dat de voorstellen uit *Een partij om te kiezen* het gewone lidmaatschap voor de meeste mensen niet aantrekkelijker maken dan het nu is, verdient enige nadere toelichting. Centraal in het rapport staat immers de stelling dat de PvdA, nu nog gestructureerd als een 'klassieke massapartij', om voor meer mensen toegankelijker te worden zich dient te ontwikkelen tot een 'open, moderne partij'.

Vraag: wat is een moderne partij? Ik voel mij bij het beantwoorden van die vraag enigzins gehinderd door het volgende: een dag na de officiële presentatie van het rapport van Van Kemenade spraken Mark Bovens, Paul Kalma en Marjanne Sint in het kader van de Zomerschool in Bentveld over respectievelijk 'De burger van de toekomst', ' De politicus van de toekomst' en 'De politieke partij van de toekomst'. Pim Fortuyn, Ad Melkert en Karin Adelmund lieten daarover vervolgens hun gedachten gaan in een forumdiscussie. Alle daar gewisselde argumenten en wijze uitspraken zijn mij ontgaan, want ik moest die dag gewoon mijn brood verdienen en daarna een kind naar zomerkamp helpen. Ook een 'open, aantrekkelijke partij', wil ik maar zeggen, waarin het ' meer gaat om meningsvorming en debat dan om besluitvorming', kan veel van haar actieve leden eisen. Het is maar zeer de vraag of de 'aanwezigheidscultuur' daarmee minder wordt. 'Vergadercultuur' mag dan ouderwets zijn, 'netwerkvorming' is in de jaren negentig een even modieus begrip als'democratisering' in de tijd van Nieuw Links. Wie serieus genomen wil worden in een netwerk, moet ook vaak zijn gezicht laten zien. En ook in netwerken vormt zich – zeker als het gaat om politieke partijen – ongecontroleerde en oncontroleerbare macht. Dat is onvermijdelijk, en het is ook niet erg, maar het is wel onzin om te doen alsof een dergelijk begrip beter bestand zal zijn tegen de tand des tijds dan andere nieuwe omgangsvormen.

Dit ter relativering van de oplossing die de commissie-Van Kemenade aandraagt voor één van de problemen waar de PvdA de laatste jaren mee worstelt: de achteruitgang van het aantal leden, en daarbinnen de vermindering (is die ooit feitelijk vastgesteld?) van het aantal actieve leden. Als ik de discussie in Bentveld even laat voor wat zij is geweest, en de vraag wat een 'moderne' partij in dit opzicht is probeer te beantwoorden op basis van wat er in het rapport van de commissie staat, dat kom ik hierop uit: een open partij, met partijreferenda en heldere machtstructuren, waarin geen oligarchieën, besluitvormingsmachines en interne ritualisering bestaan. Ongeveer D66 dus, zou je denken. Deze derde partij van ons land had kort geleden welgeteld 12000 leden, en de grootst mogelijke moeite om intern organisatorisch de zaak draaiend te houden. Zelfs de verkiezingswinst bij de raadsverkiezingen, waarbij vaak afdelingsbesturen in hun geheel in de gemeenteraad belandden, heeft

HOOFDEN & ZINNEN

bij mijn weten niet tot een enorme toestroom van leden geleid. Een D66-achtige structuur en cultuur leiden dus ook niet automatisch tot een partij waarin veel mensen graag actief willen zijn.

Het lijkt alsof bij de aanbevelingen over de *cultuur* van de partij de opstellers van het rapport vergeten zijn wat zij eerder opmerken over hoe het allemaal zo gekomen is. De hoofdstukken 'Hoofdlijnen' en 'Achtergronden' bevatten een aantal behartenswaardige analyses en uitspraken over politiek en de rol van politieke partijen daarin. Uitspraken die lang niet allemaal nieuw zijn, maar de problemen van vandaag de dag nog eens helder op een rij zetten. De verstrengeling van overheid en politiek, gevoegd bij, het gevecht van de overheid met zichzelf' hebben afbreuk gedaan aan het prestige van de politiek. En daarmee aan de aantrekkingskracht die het politieke bedrijf heeft, zowel op vrijwilligers als op beroepspolitici, in een tijd waarin mensen vaak meer (individuele) bevrediging vinden in prestigieuze, afwisselende carrières dan in trouw aan en inzet voor bepaalde waarden en principes. Om in de termen van het rapport te spreken: een tijd waarin de 'consument' het vaak wint van de 'burger'.

Die tendens valt niet te keren met een partij waarin zo aardig en open gedebateerd wordt in plaats van aan procedurele besluitvorming gedaan. Als mensen vrijblijvend willen debatteren, dan doen ze dat wel met hun collega's of hun vrienden. Waarom zouden ze dat immers in partijverband doen als het niet tot iets leidt? Niet tot invloed op een verkiezingsprogramma of op het concrete beleid? Juist omdat voor de meeste mensen de traditionele band met een partij niet meer bestaat, worden zij alleen maar actief wanneer ze concreet iets willen bereiken; de commissie constateert dat elders in haar rapport zelf ook. Dat hoeft helemaal niet iets te zijn waar zij op dat moment rechtstreeks belang bij hebben. Maar de meningsvorming moet wel (kunnen) uitmonden in besluitsvorming. En niet in het gevoel dat je vrijblijvend de hele avond in een rondje hebt gepraat. Dat laatste is bijna onvermijdelijk het resultaat van een aantal voorstellen uit *Een partij om te kiezen*. Als de 'themadiscussies' die door de Wiardi Beckman Stichting moeten worden voorbereid, op afdelingsniveau niet meer tot enige besluitvorming leiden, sterker nog, als er wellicht niet eens een congresafgevaardigde aanwezig is aan wie het resultaat van de gevoerde discussie kan worden meegegeven, hoe stelt de commissie zich dan de *betrokkenheid* van het modale lid voor? Via landelijke werkgroepen – pardon, netwerken? Ook daarvoor geldt dat je stem er pas wordt gehoord als je vaak genoeg aanwezig bent– en hoeveel leden zijn bereid en in de gelegenheid daarvoor regelmatig 's avonds of op zaterdag af te reizen naar Utrecht, Amsterdam of Den Haag? Nee, de enige troost die de commissie dan nog voor 'gewone leden' in petto heeft, is dat zij zich wellicht per referendum mogen uitspreken over de vraag of Ad Melkert onder of boven Piet Visser op de kandidatenlijst voor de Tweede Kamer moet staan.

Samengevat: de vraag hoe de partij voor leden aantrekkelijker kan worden gemaakt, is enerzijds ingewikkelder dan de commissie voorstelt, omdat bevredigend actief partijlidmaatschap hoe dan ook een enigermate continue inzet zal vergen; en daarom roeien politieke partijen momenteel tegen de stroom in. Maar tegelijkertijd is zij ook simpeler: óókvoor de meeste leden wordt het beeld van de PvdA bepaald door wat er in Den Haag wordt besloten en hoe dat wordt gepresenteerd. Daarom dient de aandacht bij de komende reorganisatie met name uit te gaan naar de kwaliteit en de professionaliteit van de mensen die dàarvoor worden gekozen. Tegen de effecten van de WAO-discussie zoals die de afgelopen tijd is gevoerd, is immers geen enkele cultuurverandering binnen de organisatie opgewassen.

GREETJE VAN DEN BERGH

❖ ❖ ❖

PEN OP PAPIER

Geen evenwicht, maar variatie

De slechte verkiezingsresultaten van de PvdA kunnen niet meer worden toegeschreven aan het toevallig thuisblijven van veel kiezers, of aan een wethouder die al te graag een metropool van zijn provinciestad wilde maken. De PvdA lijkt zowel de kiezers aan de onderkant van de samenleving, als de jonge succesvolle kiezers die wel progressief stemmen, niet meer aan te spreken. Zowel het streven naar een groter evenwicht van de partij zelf in relatie tot haar maatschappelijke omgeving, als het herstel van evenwicht in het beleid, daar waar CDA en VVD in de jaren tachtig tekort schoten, lijkt niet te worden beloond.

Aan discussies over de noodzaak tot het vinden van nieuwe evenwichten ontbreekt het niet. Al sinds de overwinningsnederlaag in 1986 is er voortdurend intern beraad. Het vernieuwingsdebat is inmiddels behoorlijk aan slijtage onderhevig. Het rapport van de commissie-Van Kemenade is het zoveelste in een serie.

Een groot probleem bij de nieuwe plaatsbepaling van de PvdA is dat evenwichten verder weg lijken dan ooit. Opvallend zijn een drietal paradoxen:

In de eerste plaats de paradox van de politiek zelf. Bijna iedereen neemt vandaag de dag deel aan discussies over ons allemaal, over de situatie in de Golf of over voorzieningen voor gehandicapten. De maatschappelijke interacties zijn nog nooit zo intensief geweest. Daartegenover staat dat de politiek, naar verhouding, nog nooit zo geïsoleerd heeft gestaan ten opzichte van wat er bij de mensen leeft en gebeurt. In de wirwar van verbanden is een politieke partij niet meer dan een deeltje van het gevarieerde geheel. De PvdA is niet langer een onderdeel van een meeromvattende beweging, maar nog slechts een organisatie voor de recrutering van mensen, voor het formuleren van amendementen, en voor het uitoefenen van bestuur.

In de tweede plaats heeft de opkomst van de socialistische beweging geleid tot, maar is ook zelf gestimuleerd door, de emancipatie van de arbeiders. Die emancipatie heeft waarschijnlijk nog nooit zo'n hoogtepunt bereikt als nu. Toch lijkt het erop dat de overheid, of de PvdA, nog nooit zo slecht in staat is geweest om te voldoen aan de behoeften van de mensen. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. Het collectieve gevoel is opgesplitst in zoveel deelbelangen dat voor velen de overheid niet meer is dan een slechte winkel waar de schappen bijna altijd leeg zijn.

En de derde paradox, misschien specifiek voor onze partij, is dat de PvdA nog nooit zo gedemocratiseerd is geweest. De belemmeringen om mee te doen zijn op papier maar heel klein. Maar in de praktijk heeft de oligarchisering nog nooit zulke sterke vormen aangenomen. Een groot deel van het kader van de PvdA vormt een hecht sociaal circuit. Soms bestaat de indruk dat het kader de gevangene is geworden van de democratische regels die het zelf heeft opgesteld.

Met de toetreding tot het kabinet in november 1989 heeft de hoop bestaan dat regeringsverantwoordelijkheid zou leiden tot vernieuwing, inspiratie en creativiteit. De belangrijkste doelstelling was

PEN OP PAPIER

de versterking van de onderlinge samenhang van de maatschappij. Ook het streven naar dit evenwicht heeft vooralsnog weinig resultaat.

Een voorbeeld daarvan vormt de inkomenspolitiek. De verdeling van inkomens staat voortdurend hoog op de agenda van het kabinet. Ook in de tussenbalans is koopkrachtbehoud het herkenbare punt van de PvdA. Dat is eigenlijk merkwaardig. Want heeft de PvdA in 1989 niet een campagne gevoerd waarin inkomens minder belangrijk waren dan goede voorzieningen voor iedereen?

Ook vanuit de 'traditie van de partij' lijkt het onderwerp slecht gekozen. De PvdA heeft zich altijd veel meer geprofileerd door het bevorderen van de emancipatie van groepen met een structurele achterstand. Een probleem is dat die groepen niet meer herkenbaar zijn. Wie zijn dé minima? Door de verschillende samenstellingen van de huishoudens, maar ook door de verschillende overdrachtsuitgaven, bij voorbeeld de huursubsidie of de kinderbijslag, is het maken van een op iedereen toepasbaar 'inkomensplaatje' eigenlijk onmogelijk geworden.

Een ander voorbeeld vormt de voortgaande decentralisatie, privatisering, schaalvergroting en versterking van de autonomie van instellingen. Net als het vorige kabinet presenteert 'Den Haag' blauwdrukken, terwijl de nieuwe rol van de rijksoverheid niet duidelijk is, en er nauwelijks rekening wordt gehouden met specifieke, vaak regionale omstandigheden. De aandacht voor de uitwerking op de individuele burger blijft gering. De Europese eenwording wordt steeds vaker gebruikt als legitimatie van een terugtredende overheid. De uitvoering van de sociale vernieuwing komt moeilijk van de grond en wordt gepresenteerd als een project naast zovele andere, zonder dat de verkokerde ambtelijke structuur wordt vervangen.

Weinig succesvol is ten slotte ook het streven naar versterking van de moraal. Het is natuurlijk flink om discussies die burgers al jaren voeren, eindelijk in de politiek aan de orde te stellen. Maar het is de vraag of het de taak van de politiek is de onderlinge samenhang in de maatschappij te bevorderen door te pleiten voor burgerzin.

In plaats van te hameren op evenwicht en onderlinge samenhang zal de PvdA het initiatief moeten nemen voor meer variatie, met betrekking tot zowel de organisatie van de partij als het te voeren beleid.

In de eerste plaats zal de overheid zo moeten worden georganiseerd dat er voldoende ruimte is voor een snelle, kwalitatief hoogwaardige uitvoering, met aandacht voor de individuele belangen van burgers. Dat is dus wat anders dan de functie van de politiek omschrijven als de behartiging van het algemeen belang zoals Wöltgens in het juni-nummer van *S&D* deed. Een overheid kan nog zulke mooie plannen maken, zolang die overheid niet eens een fietsenrek kan plaatsen waar al jaren door een bewoner om wordt gevraagd, zal het geschonden vertrouwen niet worden hersteld.

Daarbij moet men bedenken dat de overheid, en dus ook de politiek, steeds meer een marktpartij wordt. Er moet rekening mee worden gehouden dat een toenemend concurrentiegevoel het handelen van burgers bepaalt. Bij de discussie over een autovrije binnenstad van Amsterdam bij voorbeeld, zal door vele bewoners niet de vraag worden gesteld of daarmee de binnenstad leefbaarder wordt, maar of het niet onrechtvaardig is dat 'zij' wel de auto voor de deur mogen zetten en 'wij' niet. Een referendum versterkt het gevoel dat anderen beslissen over iets dat alleen 'ons' aangaat.

In de tweede plaats zal de PvdA, in plaats van het geven van inkomensgaranties, iedereen perspectief moeten bieden op werk. Het gaat er om weer echt een Partij van de Arbeid te worden. Door fiscale maatregelen en een gerichte premiepolitiek kunnen de voorwaarden worden geschapen voor de invoering van een wezenlijke arbeidstijdverkorting met gelijktijdige herbezetting van nieuwe arbeidsplaatsen. Uitbreiding van de bedrijfstijd 's avonds en op zaterdag tot bij voorbeeld zestig uur per week, zal niet langer moeten worden uitgesloten.

Natuurlijk blijft een eerlijke inkomensverdeling belangrijk, maar meer dan voorheen zal aan de werknemers, ook de ambtenaren, de vrijheid moeten worden gelaten hun loonontwikkeling te bepalen. De PvdA kan wel stimuleren dat de vakbeweging de loonruimte vooral inzet voor zaken als het realiseren van kinderopvang, het mogelijk maken van flexibele werktijden, het voldoen aan wensen met betrekking tot werkroosters, de ontlasting van oudere werknemers, het aanbieden van bij- en nascholing, en het tot stand brengen van bedrijfspersonenvervoer.

DUCO ADEMA
Amsterdam