

WAT MENSEN BINDT

Partij van de Arbeid Verkiezingsprogramma 1994-1998

Inhoud

| | |
|-------------|---|
| Hoofdstuk 1 | Inleiding |
| Hoofdstuk 2 | Een natie op zoek naar zichzelf |
| 2.1 | Kracht en kwetsbaarheid van een terpvolk |
| 2.2 | Maatschappelijke vooruitgang en politiek |
| 2.3 | Traditie en sanering van de consensusdemocratie |
| 2.4 | Het kabinet voor strenge rechtvaardigheid |
| Hoofdstuk 3 | Internationaal burgerschap |
| 3.1 | Europese veiligheid |
| 3.2 | Democratie in de Europese Gemeenschap |
| 3.3 | Oost samen met West |
| 3.4 | De migranten: een Europese en planmatige benadering |
| 3.5 | Opkomen voor de rechten van de mens |
| 3.6 | Versterking van de Verenigde Naties |
| 3.7 | Duurzame ontwikkeling |
| Hoofdstuk 4 | Sociaal burgerschap |
| 4.1 | Ecologische modernisering |
| 4.2 | Veiligheid in eigen land |
| 4.3 | Arbeid op maat: een ontspannen visie |
| 4.4 | De standaard voor zekerheid en zorg |
| 4.5 | Cultuurpolitiek als tegenwicht |
| Hoofdstuk 5 | Democratisch burgerschap |
| 5.1 | Fundamentele democratisering |
| 5.2 | Bindend bestuur |
| 5.3 | De maatschappelijke enquête |
| Hoofdstuk 6 | De prijs van burgerschap |
| 6.1 | Het financiële beleid |
| 6.2 | Het inkomensbeleid |

Hoofdstuk 1 INLEIDING

We leven in een roerige wereld waarin prachtige verworvenheden en eerbiedwaardige instellingen ineens kwetsbaar of overleefd blijken. En we weten het. Ook in Nederland is in brede kring twijfel gerezen over de vraag 'of we met z'n allen wel verstandig bezig zijn'. De hoge kwaliteit van de Nederlandse wijze van leven en besturen staat onder druk. Die druk komt zowel van buiten (bijv. de concurrentie van de nieuwe, vooral Aziatische industrielanden) als van binnen (bijv. afnemende tolerantie tegenover vreemdelingen).

Nederland kent een hoge standaard voor consumptief welzijn en voor beschermde rechten. We zijn daaraan gewend geraakt. Onze opbrengst van geordend samenleven omvatte altijd politieke en sociale stabiliteit. En ook stijgende welvaart en verzorging van de wieg tot het graf. Tegelijkertijd beginnen we te merken dat de huidige opbrengst afneemt, schever verdeeld raakt of zelfs onhoudbaar wordt. Voorbeelden van onhoudbare toestanden zijn de massa arbeidsongeschikt verklaarde werknemers, het verstopte autoverkeer en de door drugscriminaliteit en verpaupering geteisterde buurten.

De tijdgeest is dubbelzinnig. Tegenover een stortvloed van slecht nieuws (de Balkan) en reacties van afsluiting en conservatisme staat het besef dat we met het einde van de Koude Oorlog ook het einde beleven van een uitzonderlijke periode van zekere welvaarts-groei, toenemende burgerlijke vrijheden, een omljnd zelfbeeld van democratie en stabiele vrede achter een gesloten grens met het Oosten. Aan de ene kant lijkt de malaise wijder vertakt dan die na de oliecrises van 1973 en 1979, aan de andere kant hebben velen een vaag gevoel dat ingrijpende verandering onvermijdelijk is.

In zo'n situatie is het volgens de Partij van de Arbeid (PvdA) de taak van democratische politiek om het bestaande bestel te hervormen. Er moet een meer duurzame beschaving tot stand worden gebracht. Het strafrecht, de betaalde arbeid, de fiscus en nog veel meer systemen in onze samenleving zijn als gebarsten klokken. Ze galmen nog wel, en zelfs indrukwekkender dan sommige buitenlandse klokken. Maar omsmelten is op den duur toch beter.

Hervormen is dus wat de PvdA wil, ook als dat gepaard gaat met verdeeldheid en moeizame strijd. Een voorbeeld hiervan is milieupolitiek: daar staan veranderaars zwak omdat ze nieuwe taal ontwikkelen, nieuwe doelen stellen en nieuwe middelen beproeven, en er allianties ontstaan die op de oude voet verder willen. Dit mag echter geen excuus voor links zijn om te vervallen in klagerige behoudzucht of het initiatief voor hervorming met cynische gemakzucht aan rechts te laten. Wim Kok heeft als leider

van de PvdA en minister van Financiën ondervonden hoe lastig het is om, in een tijd van nijpende schaarste binnen de publieke huishouding, een strengere en soberder inhoud te geven aan het ideaal van sociale rechtvaardigheid. De PvdA heeft haar regeringsverantwoordelijkheid gebruikt om een antwoord te geven op de nieuwe vragen die zich hebben aangediend. Wat is defensie, nu de communistische vijand verdwenen is? Wat is openbaar bestuur, nu zaken vanuit Brussel, Luxemburg of Straatsburg worden geregeld? Wat is sociale zekerheid, nu volledige werkgelegenheid in de klassieke zin van 'full-time' deelname aan betaalde arbeid van velen (met name mannelijke gezinshoofden) tot het gouden verleden behoort?

Onze bewindslieden hebben veel in beweging gebracht. Er zijn successen geboekt, zoals de vermindering van het financieringstekort van de overheid, het herstel van overheidsinvesteringen in de fysieke infrastructuur (milieu, vervoer), de opwaardering van het ambt van leraren en de invoering van behoorlijke asielprocedures. En er zijn cultuurschokken ontketend, die de weg vrij maken voor modernisering van de gezondheidszorg, de bijstand en de werknemersverzekeringen. Maar er zijn ook fouten gemaakt, zoals in het slepende proces van herziening van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO). En er zijn tegenvallers geïncasseerd, zoals het geringe Haagse élan voor de 'sociale vernieuwing' (de gemeenschappelijke bestrijding van de vorming van getto's of een onderklasse, met de gemeenten als strategisch middelpunt).

In de aanhang van de PvdA is een teruggang opgetreden, wat te maken heeft met sommige ongunstige beleidsresultaten maar ook met de al langer bestaande stagnatie van de sociaal-democratische bewegingen in Europa. Terwijl de PvdA zich met vallen en opstaan vernieuwt, is een aanzienlijk deel van de achterban teleurgesteld en verontwaardigd of heeft de partij de rug toegekeerd en vestigt zijn hoop op politieke opening ter linkerzijde. Een veel gehoord verwijt is dat de PvdA afbreekt zonder op te bouwen en bezuinigt zonder visie.

Dit verkiezingsprogramma probeert te laten zien welke beschaafde maatschappelijke orde de PvdA helpt opbouwen en welke verbeeldingskracht nodig is om een zinnig vooruitstrevend beleid te voeren op de drempel van de 21e eeuw. De Nederlandse samenleving kampt met talloze problemen. Maar de belangrijkste problemen zijn toch:

- de huidige wereldwanorde (burgeroorlog, armoede, overbevolking, crisis in de Europese Unie),
- de onleefbaarheid van ons milieu,
- de onveiligheid op straat,
- de werkloosheid,
- de bedreigde bestaanszekerheid, en
- de ongeloofwaardigheid van het functioneren van zowel overheid als democratie (het 'ongenoegen in de poli-

tiek').

Er bestaan geen onmiddellijke, simpele en goedkope oplossingen voor deze problemen. Ze zijn ten dele ook karakteristiek voor het hedendaagse Europese kapitalisme en dus niet 'typisch Nederlands'. Hervormen komt er vaak op neer dat van de nood een deugd wordt gemaakt. Dat is geen schande.

In dit program wordt het zoeken naar oplossingen voor de belangrijkste problemen van de Nederlandse samenleving gezien als een beweging van individuen, huishoudingen, maatschappelijke organisaties en overheid tezamen. De motor van deze gemeenschappelijke beweging is burgerzin. De PvdA doet een beroep op burgerlijke vaardigheden van Nederlanders. Burgerzin is niet het berekenende en bekrompen egoïsme dat helaas in de politieke beeldvorming zo vaak aan mensen wordt toegeschreven. Burgerzin is het besef dat eigen en soms heel persoonlijke belangen en waarden onlosmakelijk verbonden zijn met een geordend en beschaafd samenleven, zowel met landgenoten als met vreemden op grote afstand. Dit betekent vandaag dat verantwoordelijke kiezers erop moeten rekenen dat het leven in bepaalde opzichten duurder, harder en moeilijker zal worden. Terwijl verantwoordelijke politici niet alleen kansen moeten scheppen op nieuw welzijn voor de bevolking, maar zich ook moeten gaan bezighouden met de rationele beheersing van risico's. Voor de PvdA is het bevorderen van de weerbaarheid van allen en de wederkerigheid tussen allen de eerste deugd van een democratische politiek in het tijdvak 1994-1998.

Het is mode geworden te beweren dat de burgerlijke samenleving onmaakbaar is en de politieke partij failliet. Achter dit negatieve geluid, dat men ook ter linkerzijde kan opvangen, gaat in feite een bijzondere waarde schuil. Die waarde is de enige vrijheid waarin sceptici echt geloven: 'de vrijheid om niet gestoord te worden'. Het is precies deze vrijheid die de sociaal-democratie altijd heeft verworpen. En die Nederland zichzelf anno 1994, na Maastricht en Sarajevo, helemaal niet mag toestaan.

Toegegeven, dit zijn grote woorden; maar niet zonder betekenis voor de verwarrende realiteit die elke Nederlandse kiezer door de nieuwsmedia en alledaagse indrukken heeft leren kennen.

Op het internationale vlak moet de machteloosheid worden doorbroken. We moeten inzien dat we grote belangen delen met de bewoners van andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en met de Oost-Europeanen. We moeten beseffen dat deze belangen slechts op een Europese schaal politiek en bestuurlijk kunnen worden behartigd. We moeten leren dat onze veiligheid onmogelijk is zonder een versterking van de Verenigde Naties en haar vermogen tot humanitaire actie. We moeten aanvaarden dat de planeet een gehavend

ruimteschip is en Nederland zelf, gewild of ongewild, een immigratieland met diverse godsdiensten en gebruiken. Solidariteit over de grenzen en tolerantie plus wederzijdse aanpassing daarbinnen zijn geen luxe artikelen meer. Het zijn noodzakelijke voorwaarden geworden voor een draaglijk bestaan voor allen.

Op het sociaal-economische terrein moet de onzekerheid worden doorbroken. De fundamentele rechten op een leefbare natuurlijke omgeving, op veiligheid van persoon en bezit, op fatsoenlijke arbeid en zinvolle maatschappelijke deelname alsmede op sociale zekerheid en zorg kunnen wel degelijk worden veilig gesteld. Daarvoor is een herijking van overheidstaken nodig. En ook een nieuwe scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeenschap en individu, en tussen de staat, de markt en het particuliere initiatief. Op langere termijn behoeft er geen tegenstelling te bestaan tussen een dynamische economie (met meer rivaliteit en rivalen) en een meer gelijke verdeling van vitale hulpbronnen, zoals diploma's en banen.

Op politiek-bestuurlijk vlak moet de afzijdigheid worden doorbroken. De remedie tegen een falende wetgever, een bemoeizuchtige beleidsmaker, een stroperig beraad van belangenorganisaties en een verloederend publiek domein in de steden is fundamentele democratisering. Dat is een vernieuwing die zowel de politieke orde (parlement, gemeente, departement, adviesorgaan) omvat als de economische orde (vennootschappen, vakbonden, sociale partners). De kern ervan is een grotere betrokkenheid van burgers en meer doeltreffende besluitvorming.

Wie straks in het stemhokje haar of zijn vertrouwen in de PvdA stelt, is misschien pessimistisch gestemd. Want de huidige maatschappelijke ontwikkelingen baren zorgen, de overheid maakt rare sprongen om bezuiniging en behoud van goede algemene voorzieningen te verzoenen, en de PvdA heeft zichtbaar moeite met heroriëntatie in eigen huis. Ondanks dit alles, is de leidende gedachte achter dit verkiezingsprogramma optimistisch. De gedachte van nieuwe weerbaarheid en wederkerigheid drukt uit dat Nederlanders bepaalde materiële en morele hulpbronnen nodig hebben om volwaardig burger te kunnen zijn en dat een herstel van burgerschap zelf nieuwe hulpbronnen opwekt. Het idee is niet nieuw maar een actuele vertaling van de drie tradities die de PvdA vanaf haar oprichting in 1946 hebben beïnvloed: de vrijzinnig-democratische (open samenleving), de sociaal-democratische (rechtvaardigheid) en de cultuur-socialistische (gemeenschapszin).

De opzet van het program is een beetje apart, omdat ditmaal niet alle denkbare beleidskwesties uitvoerig aan de orde komen. Er is bewust gekozen voor tegenwicht tegen de versplintering van verkiezingsprogramma's. Daar komt nog bij dat uiterst gedetailleerde beleidsvoornemens in de huidige 'overgangperiode' al gauw het risico lopen

achterhaald te worden door conjuncturele omslagen, internationale politieke crises e.d.

Dit verkiezingsprogramma geeft de kiezers allereerst een visie van de PvdA op de wereld waarin we leven. Het eerste deel (hoofdstuk 2) heeft de vorm van een essay, is voor discussie vatbaar en daarom zo prikkelend mogelijk opgeschreven. Er wordt aandacht gevraagd voor ontwikkelingen en risico's in de samenleving, voor de onverminderde actualiteit van een geloof in sociale vooruitgang, voor de sanering van de Nederlandse consensusdemocratie en voor het streven naar strenge rechtvaardigheid. De veronderstelling is hier dat de Nederlandse kiezer ingelicht wil worden over de wereldbeschouwing en de morele houding die de drijfveer vormen van bepaalde politieke keuzen. Diezelfde kiezer wordt al te vaak beledigd door de kinderachtige beeldspraak en tot persoon en tactiek verengde beetjes ruis ('soundbites') die meer en meer oprukken in het politieke nieuws en debat.

Het tweede deel van het program vertelt vervolgens wat de PvdA wil doen aan de belangrijkste problemen van ons land. De hoofdstukken 3 tot en met 5 vormen een soort ABC voor burgers, met (A) internationaal burgerschap, (B) sociaal burgerschap en (C) democratisch burgerschap.

Het gaat om de volgende prioriteiten. Vanuit een open en humanitaire houding wil de PvdA in internationaal verband opkomen voor versterking van samenwerking en democratie in de EG, voor harmonieuze verhoudingen tussen Oost-Europa en West-Europa, voor een Europese en planmatige opvang van de migratie, en voor een versterking van internationale samenwerking, d.w.z. de rechten van de mens, de macht van de Verenigde Naties en een wereldwijde milieupolitiek.

Het binnenlandse programma staat in het teken van modernisering. Ons milieu kan aanzienlijk worden verbeterd door een marktconform beleid, dat de kosten van vervuiling opneemt in de prijzen. Onze veiligheid kan fors worden verhoogd door in de bestrijding van misdaad een accent te leggen op preventie en een gerichtere inzet van mensen en middelen in het politieële en gerechtelijke apparaat. De werkgelegenheid zou bij een voorziene economische groei van gemiddeld 1.75 % per jaar geleidelijk weer kunnen toenemen naar een groei van het aantal banen van 100.000 per jaar. Daartoe dienen alle middelen te worden beproefd die passen in een fatsoenlijke arbeidsorde. De inrichting van de verzorgingsstaat kan veel sterker worden afgestemd op een aanpak van echte noden en sociale achterstelling, en op een herintrede van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsbestel. De cultuurpolitiek is er om een hoogwaardige culturele infrastructuur te scheppen, als tegenwicht tegen verschraling en commerciële eenheidsworst.

De voorstellen voor staatkundige vernieuwing zijn radi-

caal. Ze verbinden met elkaar de noodzaak van decentralisatie van openbaar bestuur, van een open en zorgvuldige bestuursstijl en van een drastische verhoging van zowel de produktiviteit als de reputatie van de publieke sector.

Uit elke bladzijde van dit programma spreekt de overtuiging dat burgerzin loont. Maar het geeft ook aan, in hoofdstuk 6, dat er een prijs voor burgerschap moet worden betaald: een impuls in de publieke investeringen en de produktieve overheidsuitgaven in het algemeen, een bezuinigingspakket, een verschuiving van de lastendruk van arbeid naar milieu en van de 'onderkant' van het sociale bouwwerk (de mensen met de laagst beloonde capaciteiten) naar de bovenkant, alsmede een evenwichtige inkomensontwikkeling.

'Wat mensen bindt' probeert een concrete schets van politieke voornemens en beloften te zijn alsmede een eerlijke weergave van wat realisering van de wensen van de PvdA zou betekenen voor het dagelijkse leven van mensen. Het is dus geen bespiegeling over compromissen en favoriete coalities tussen partijen, geen gedetailleerd aanvalsplan voor bewindspersonen in spé, geen doorgeefluik voor pressiegroepen, geen concept- hoofdstuk van een regeerakkoord en geen Gouden Gids voor lobbyisten en bestuurskundigen.

Het gevolg van deze opzet is wel dat over vele onderwerpen (zoals het midden- en kleinbedrijf of de sport) weinig of niets wordt gezegd. De opvattingen van de PvdA daarover treft men aan in stukken van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA en in de serie Verkenningen onder auspiciën van het Partijbestuur. Ze zullen zich aanstonds vanzelf manifesteren in de verkiezingscampagne van 1994.

Hoofdstuk 2 EEN NATIE OP ZOEK NAAR ZICHZELF

2.1 Kracht en kwetsbaarheid van een terpvolk

Waar Amerikanen zich karavaantrekkers wanen, daar zien Nederlanders zichzelf als terpbewoners. De wereld begint dankzij de ontzagwekkende internationale communicatie op een goegemeente ('global village') te lijken. De meeste Nederlanders spreken een woordje Engels mee. Door hun vakanties, popmuziek en nog veel meer zijn het een soort wereldburgers geworden, met ergens in het achterhoofd het ideaal van liberale openheid en een communautair Europa van Amsterdam tot Moskou. Maar in het nationaal zelfbewustzijn zijn de volgende 'tegenspraken van het terpdorp' al evenzeer verankerd.

Nederlanders hebben de durf en avontuurlijke aanleg zich te vestigen in een druilerige delta die zonder technisch vernuft eigenlijk onbewoonbaar is. Maar tegelijkertijd zoeken ze gemoedsrust en geborgenheid achter de dijken. Ze richten zich op andere volkeren en werelddelen, want handel, goede betrekkingen en vlotte aanpassing vormen het fundament van hun overleving en voorspoed. Maar tegelijkertijd scherpen ze zich af van globale dreiging en doen ze alsof de extreme afhankelijkheid van de grote buitenwereld niet bestaat. Ze scherpen de kleinst denkbare interne scheidslijn aan (hoe kan men zich anders afzonderen, zo dicht op elkaar?), maar tegelijkertijd nemen ze hun welbegrepen eigenbelang bij eendracht in acht. Ze koesteren hun opgestapelde waren in stilte (om niet de afgunst van machtige grote mogendheden op te wekken), maar tegelijkertijd twisten ze luidruchtig over de beste bewaking en expansie daarvan. Dit laatste strijdpunt betreft uiteindelijk het evenwicht tussen behoud en aanpassing. Het is mede door de versnelde Europese integratie opnieuw op de agenda gekomen.

Wie zich op een kritische afstand, met de statistiek onder handbereik, een beeld tracht te vormen van de wijze waarop Nederlanders tegenwoordig leven, komt al gauw onder de indruk van de kracht daarvan. Nederland behoort tot de landen in de wereld met:

- de oudste burgerlijke rechten,
- een hoog inkomen per hoofd van de bevolking,
- de hoogste graad van welzijn (volgens een index van de Verenigde Naties die het inkomen, de levensverwachting en de scholingsgraad omvat),
- de meeste inkomensgelijkheid (de meeste bruto inkomens verhouden zich tot elkaar van 1 tot 4, en blijven zo onder de norm van Den Uyl),
- de beste algehele concurrentiepositie (waaronder de hoogste arbeidsproduktiviteit), en

- het grootste aantal burgers dat zegt gunstig te oordelen over de algehele kwaliteit van hun bestaan.

Nederlanders zijn gesteld op hun vrijheid. Met termen als individualisering en postmaterialisme wordt vooral bedoeld dat de ordenende werking en waardering van de individuele keuze vanaf de jaren zestig sterk zijn toegenomen. Dit blijkt uit schaalverkleining (met name van de huishoudelijke eenheden), versoepeling van collectieve bindingen (in bedrijf, huwelijk, formele organisatie en club) en verpersoonlijking van consumptie, politieke deelname, belangenbehartiging en de uitvoering van het eigen levensplan in het algemeen. Deze drang naar vrijheid en zelfregulering wordt gecombineerd met een streven naar vreedzaamheid, verdraagzaamheid en saamhorigheid. Separatisme en gewelddadig extremisme komen sporadisch voor. De arbeidsverhoudingen zijn uiterst harmonieus, afgemeten aan het aantal door staking verloren werkdagen sedert 1970. Voorts zit er stijging in de goedkeuring van alternatieve samenlevingsvormen, in de voorkeur voor gelijkheid in de seksuele rolverdeling, in de appreciatie van niet-autoritaire opvoeding, in de tolerantie jegens homoseksuelen, in de waardering van democratische vrijheden, in de religieuze tolerantie en in de afkeer van discriminatie.

De solidariteit manifesteert zich niet alleen in de kostbare en massaal aangesproken voorzieningen van de verzorgingsstaat en de humanitaire gevoeligheid voor ellende buiten de landsgrenzen. In de Nederlandse samenleving vigeert een intensieve informele gifteconomie, waarin jaarlijks zo'n 4,5 miljard aan geschenken en 3,2 miljard aan geldgiften omgaat. Het terpvolk is vrijgevinger geworden.

Er is uiteraard ook een sociale statistiek met slecht nieuws. Nederland kent een geringe arbeidsdeelname, in het bijzonder een hoge werkloosheid (met inbegrip van de werkloosheid die wordt verborgen door regelingen als de WAO); een hoge belasting van het milieu (waaronder automobiliteit en energieverbruik); een hoge publieke-lastendruk; een omvangrijk zwart circuit, en een aanzienlijke criminaliteit. Zeker, bij de vermogensmisdrijven en geweldsmisdrijven neemt Nederland een middenpositie in, met Engeland en Duitsland boven zich en Noorwegen en Denemarken eronder. En het aantal bij de politie bekende misdrijven en de jeugddelinquentie zijn gestabiliseerd. Maar het niveau van de criminaliteit is hoog en een deel ervan lijkt ernstiger en meer georganiseerd te worden.

Slecht nieuws is ook dat sedert 1989 de verdraagzaamheid jegens buitenlanders licht is gedaald. In 1992 meent 48 % van de Nederlanders dat er teveel buitenlanders zijn en meent 13 % daarvan dat hun aanwezigheid persoonlijk hinderlijk is.

Het slechte nieuws sluit het beste aan bij de dagelijk-

se beleving van veel mensen, de publieke opinie en de stemming onder beleidsmakers en managers. Die zijn alle negatiever geworden. Men ervaart een vermindering in de greep van de overheid en de veerkracht van de gemeenschap. Naast de gebruikelijke portie teleurstelling, zelfmedelijden, onverzadigbaarheid en calvinistisch onbehagen over de eigen bevoorrechte plek, is er een ongebruikelijke onzekerheid gerezen. Men verwacht dat Nederland zijn koppositie met betrekking tot rijkdom en concurrentievermogen zal verspelen, dat individualisme omslaat in egoïstische berekening en afwentelingsgedrag in de publieke sfeer, dat de koude solidariteit (sociale rechten) en de warme solidariteit (spontaan geefgedrag) het allebei begeven, dat vooruitstrevenden voorzichtiger worden en dat er een tegenreactie van onverdraagzaamheid en agressiviteit (racisme) zal komen. De ene keer steunt dit sombere verwachtingspatroon op eigen ervaring en harde gegevens. De andere keer wordt het idee van teloorgang bijna apocalyptisch. Wezenlijk is dat de meeste Nederlanders het gevoel hebben dat de hoge kwaliteit van hun levenswijze kwetsbaar is geworden: nu gaat het nog goed, maar hoe lang nog? Of in de woorden van het Sociaal Cultureel Planbureau: "Wij zijn niet arm, maar we lopen het risico het te worden".

Het antwoord van de PvdA op deze dubbelzinnige tijdgeest is genuanceerd en moet dat ook wel zijn. De emancipatie van de arbeidersklasse is voltooid, wat een niet geringe prestatie is. Maar intussen duiken nieuwe sociale kwesties op rondom arme landen (Afrika), ouderen, etnische minderheden, vrouwen, werklozen en werknemers met banen in de marge en met zwakke rechtsposities. Het is verkeerd om paniek te zaaien en de alarmklok te luiden op terreinen waar het publiek en de beroepspolitiek al oververhit zijn en doordrongen van de ernst van de situatie (criminaliteit, illegaliteit van buitenlanders, racisme). Maar het is ook verkeerd om tot rust te manen en behoudzucht in de hand te werken op terreinen waar men juist neigt naar blindheid of zelfgenoegzaamheid (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid onder allochtonen, belastingontduiking van witte boorden). Het is goed als een wetgever rekening houdt met de menselijke natuur, anders wordt de wet regentesk of een stukje papier. Maar het is fout daarbij aan te nemen dat die natuur onbeïnvloedbaar is en dat de meerderheid het zo wil houden. Het is verstandig om een realistisch beeld te hebben van nationale kracht en kwetsbaarheid, om op grond daarvan een toekomstgericht en offensief beleid uit te stippelen. Maar dit vooronderstelt dat politieke partijen de beste informatie hebben en weten waar het met de geschiedenis heengaat. Deze veronderstelling is nogal onwettelijk. Het hoogst bereikbare is hier een politieke verbeeldingskracht die wordt aangewend voor praktische oplossingen voor de meest ern-

stige problemen.

Misschien is de belangrijkste maatstaf wel hoe Nederland een moeizaam aanpassingsproces aan geheel nieuwe omstandigheden kan voltrekken zonder dat de maatschappelijke spanningen omslaan in verruwing van omgangsvormen en verbitterde tegenstellingen. Daarom draait de rest van dit program om burgerzin, onze bereidheid en ons vermogen om ordelijk en beschaafd samen te leven met zowel landgenoten als vreemden op grote afstand. Hierbij gaat de aandacht uit naar achtereenvolgens internationaal burgerschap (zie verder hoofdstuk 3), sociaal burgerschap (zie verder hoofdstuk 4) en democratisch burgerschap (zie verder hoofdstuk 5).

Een grenzeloze wereld

Waarom burgerzin? Waarom zelfs een ABC dat begint met de A van op het buitenland gericht burgerschap en dan pas voortgaat met de B van sociaal burgerschap en de C van democratisch burgerschap? De PvdA wordt van oudsher bewogen door idealen over wereldwijde samenwerking en solidariteit, en opheffing van onderontwikkeling binnen en buiten de landsgrenzen. De PvdA wenst ook vandaag met volle overtuiging mede vorm te geven aan Europese integratie, aan een humane internationale orde en aan beleidsmatige coördinatie tussen soevereine staten. Maar de werkelijkheid anno 1994 is op al deze punten onoverzichtelijker en soms zelfs gevaarlijker geworden.

Ten eerste is er de internationalisering van de economie. De produktie van een en hetzelfde goed, bijv. Tulip-computers, heeft steeds vaker in verschillende landen en zelfs op verschillende continenten plaats. Ondernemers leveren niet alleen slag met landgenoten maar ook met tegenspelers op internationale markten, waaronder de Europese markt. Nationaal concurrentievermogen is niet meer hetzelfde als het concurrentievermogen van bedrijven met eigenaren uit eigen land ('onze' Koninklijke Olie, Philips, Unilever, AKZO en DSM). Overheden zijn genoodzaakt om buitenlandse bedrijven aan te trekken en buitenlandse consumenten te subsidiëren. Westeuropese landen staan voor het eerst sinds de jaren zestig onder druk van concurrentie van lage-lonenlanden uit zowel Oost-Azië als Oost-Europa.

De risico's van internationalisering zijn talrijk. Wilde kapitaalmarkten en monetaire crises. Handelsoorlogen en een om zich heen grijpend protectionisme. Afnemende verschillen tussen landen op basis van concurrentie in de richting van de kleinste gemene deler van sociaal-economische overheidsbemoeienis (een aantasting van de sociale rechtsstaat en de sociale markteconomie).

Permanente of nieuwe onderontwikkeling van bepaalde landen en gebieden. Daling van de inkomens en verslechtering van de arbeidsomstandigheden voor nieuwe kwetsbare groepen van werknemers. En snelle ontwaarding van middelen en mensen in de nationale exportsector en, vervolgens, de binnenlandse sector.

Ten tweede is er het huidige patroon van economische groei en milieugebruik. Die wordt gekenmerkt door globale conjunctuurbeweging (thans de overdracht van recessie), uitputting en vernietiging van de natuur, inzet van kern-energie, nieuwe technologie (waaronder biotechnologie), krimp van oude industrieën, sectorale verschuivingen in de dienstverlening (zoals de recente expansie van zakelijke dienstverlening, horeca en gezondheidszorg) en nieuwe publieke kapitaalgoederen (zoals hoger onderwijs en strenge milieunormen in de voorhoedelanden).

De risico's van de huidige economische groei zijn eveneens legio. Een depressie in combinatie met vermindering van de macro-economische functie van de staat, zowel nationaal als Europees. Ecologische rampspoed. Baanloosheid en omschakelingswerkloosheid. Totale de-industrialisatie. Publieke armoede, dat wil zeggen onderinvestering in de publieke sector dan wel verkeerde overheidsinvesteringen. En afname van het landelijk concurrentievermogen.

Ten derde is er de explosieve groei van de wereldbevolking, met maar liefst 98 miljoen mensen per jaar tussen 1995 en 2000. Dit geschiedt in de landen buiten de club van rijke volkshuishoudingen (de OESO) die zich niet gestadig ontwikkelen (zoals Mexico) of achterblijven (zoals Afrika). De overgang naar dalende geboortecijfers en sterftcijfers is overigens wel van de grond gekomen in Taiwan en China, onze nieuwe concurrenten of handelspartners. En de druk van de plattelandsbevolking op grond is bijzonder groot in Azië, waar Afrika zich onderscheidt door de slechte kwaliteit van de grond en Zuid-Amerika door de scheve verdeling ervan. Alweer rijst een veelvoud van risico's op. Hongersnood. Onderdrukking, bijv. fundamentalistische regimes. Massale en snelle migratie naar de rijke landen, waaronder Europa en Nederland. En ecologische chantage, waarbij kernbewapening slechts een deel van het arsenaal vormt.

Ten vierde is er de federalisering van Europa. Dit omvat de monetaire unie, de uitbreiding met lidstaten uit Noord en Oost, de inrichting van de vierde bestuurslaag alsmede de vorming van Europees beleid in politieke, militaire, diplomatieke, ecologische en sociaal-economische aangelegenheden. Hier vormen de risico's de volgende reeks. Europese verlamming en verkalking, in plaats van Renaissance. Nieuwe regionale ongelijkheden. Aanzienlijke vermindering van de politieke soevereiniteit/macht van Nederland. Ondermijning van de legitieme kerntaken van de Nederlandse rijksoverheid (dus uitholling van subsidiari-

teit) en van de legitieme speelruimte van het Nederlandse middenveld (dus uitholling van soevereiniteit in eigen kring). Handhaving van het beruchte democratische tekort op Europees niveau alsmede verwaarlozing van de sociale en rechtsstatelijke dimensie van de Europese Unie.

Het bovenstaande is een duizelingwekkend overzicht van tendensen die ten dele van buiten komen en die maatschappelijke druk teweeg brengen. Maar het is géén sombere voorspelling. Het Nederlandse Centraal Plan Bureau (CPB) heeft uitgerekend wat Nederland tot aan 2015 allemaal zou overkomen als het bezocht zou worden door allerlei negatieve tendensen tegelijk. Maar het CPB spreekt van een 'scenario' en ontwikkelde ook vrolijke scenario's. Net zo min als de nationale rekenmeester, kan de PvdA voorzien welke risico's reeds in de komende vier jaar actueel zullen zijn.

Wel is duidelijk dat Nederland zich onmogelijk kan indekken tegen alle plagen van een grenzeloze wereld. Het terpvolk is even onbeholpen in de rol van autarkie als die van gidsland. Ook is duidelijk dat het zinloos is dat politici en kiezers elkaar berekenend gedrag blijven verwijten. De Duitse president Von Weizsäcker waarschuwt in dit verband voor een grote en bedrieglijke uitruil, waarbij kiezers de macht laten aan bestaande politieke partijen en politici bij wijze van tegenprestatie met hun handen van de huidige welvaart van kiezers af blijven. In het beeld van burgerschap van de PvdA staat het 'calculerende egoïsme' in elk geval niet voorop. Zij gelooft dat Nederlanders inzien dat de tijden veranderd zijn, en dat ze bereid zijn hun bijdrage te leveren, zolang maar duidelijk is waartoe offers in de consumptieve sfeer worden gedaan. Uit dit beeld van burgers volgen drie conclusies.

Burgers dienen zich voor te bereiden op een omslag in hun levenswijze. Het leven zal in bepaalde opzichten duurder, harder en moeilijker worden. Het spreekt niet langer vanzelf dat de volgende generatie het materieel beter krijgt dan de vorige. Nederland wordt een 'Risikogesellschaft', een term van de Duitse socioloog Ulrich Beck met een verpletterende toepasbaarheid op ons belangrijkste buurland. Vele Nederlanders lijken al te anticiperen op een omslag, onder de motto's 'nu kan het nog, straks niet meer' en 'misschien valt het allemaal wel mee'. Ze houden ook onbehagen en aarzeling, maar die hebben eveneens te maken met het vastlopen van de consensusedemocratie en kritiek op de regering.

Politici moeten het niet meer tot hun taak rekenen om automatisch stijgende welstand en welvaart te garanderen. Ze moeten ondernemender worden en kansen scheppen voor blijvende verhoging van het welzijn van de bevolking. Daarnaast moeten ze proberen de eerder opgesomde risico's rationeel te beheersen. De politiek moet tijdig signaleren, verwijderen, dekken of spreiden. De eerste deugd van

democratische politiek in de jaren 1994-1998 is het bevorderen van de weerbaarheid van allen en de wederkerigheid tussen allen.

De PvdA zelf heeft heel wat uit te leggen. Gelooft zij nog in maatschappelijke vooruitgang? Welk model van de Nederlandse maatschappelijke orde verdedigt zij in deze bange tijden, waarin invloedrijke opiniemakers de nabootsing van het Anglo-Amerikaans kapitalisme bepleiten? Welk oordeel velt zij over de reactie van het kabinet-Lubbers III op externe dreigingen? Welke politieke keuzen legt zij voor aan de Nederlandse kiezers, aan al die toeschouwers in een roerige en grenzeloze wereld die zich (te recht) niet helemaal senang voelen bij de desoriëntatie van het hele partijen-establishment en bij hun eigen uitingen van machteloosheid, onzekerheid en afzijdigheid? Het zijn deze dringende vragen die in de nu volgende paragrafen en hoofdstukken systematisch worden beantwoord.

In hoofdstuk 3 over internationaal burgerschap worden de politieke implicaties van de hierboven geschetste internationale toestand uiteengezet. Er liggen gelukkig nog vele kansen op internationale vrede, veiligheid en duurzaamheid. Maar die moeten wel worden aangegrepen, ook in Nederland.

2.2 Maatschappelijke vooruitgang en politiek

Er zijn momenteel vele tekenen van een tanend vooruitgangsgeloof. Uit opinie-onderzoek uit 1992 blijkt dat steeds meer Nederlanders denken dat de welvaart niet zal aanhouden, dat de werkloosheid zal stijgen en dat een 'pas op de plaats' nodig is. Overal is de publieke opinie sinds 1989 omgezwaaid. Toen de droom van de burgerlijke samenleving als het 'einde der geschiedenis' en het Euro-optimisme. Thans de nachtmerrie van nieuwe autoritaire regimes en het Euro-pessimisme. De hele notie van 'vooruitgangsgeloof' staat bloot aan bijtende kritiek uit conservatieve, ecologische en confessionele hoek.

De PvdA ziet zichzelf als een vooruitstrevende beweging. Dit streven voorwaarts omvat drie belangrijke doelen:

- (1) rechtvaardigheid ten dienste van individuele ontplooiing,
- (2) het waarborgen van een open en veelvormige cultuur, en
- (3) een duurzame modernisering van de economie.

Deze doelen zijn stuk voor stuk omstreden geworden. Hun feitelijke betekenis voor de politiek dient daarom stuk voor stuk opnieuw te worden aangegeven.

Sociale rechtvaardigheid

Het eerste doel is de rechtvaardigheid in een sociale rechtsstaat. De sociale rechtsstaat heeft in Nederland zijn beslag gekregen in grondrechten. Daartoe behoren grondrechten als de vrijheid van levensovertuiging en het kiesrecht. Er bestaan ook grondrechten die rechtstreeks verbonden zijn met de sociaal-economische ontwikkeling, zoals de zorg van de overheid voor bevordering van de bewoonbaarheid van het land. Vooruitgang wordt terecht in verband gebracht met de strijd om verwerving van burgerlijke rechten (zoals de emancipatie van vrouwen) en de vastlegging van grondrechten voor alle inwoners van Nederland. De individuele ontplooiing heeft in de achterliggende decennia een steeds groter gewicht gekregen. De trend gaat van rechten voor collectiviteiten (dé werknemers, dé bejaarden) naar rechten voor het individu in diens bijzondere omstandigheden.

De taak van de politiek reikt echter verder. Ze moet zich ook sterk maken voor kwalitatieve verbetering van deze rechten waar mogelijk en waken voor behoud van deze rechten waar nodig. Hierbij beroept de PvdA zich van oudsher op het idee van 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil'. Later is daar het idee van 'spreiding van inkomen, kennis en macht' bijgekomen. Deze spreiding wordt gezien als de weg naar individuele ontplooiing voor allen. Beide denkbeelden hebben mede door toedoen van de PvdA vorm gekregen in de gedaante van volksverzekeringen, collectieve verzekeringen van werknemers en ambtenaren, sociale voorzieningen en publieke voorzieningen in sectoren als onderwijs en volkshuisvesting. Deze verzorgingsstaat heeft aanzienlijk bijgedragen tot de levenskwaliteit in ons land en kan een vergelijking met de buurlanden nog altijd doorstaan. Er bestaat bij ons in brede kring bereidwilligheid om voor materiële bestaanszekerheid te betalen. Dat neemt allemaal niet weg dat het draagvlak van de verzorgingsstaat thans in alle opzichten (financieel, organisatorisch, cultureel en moreel) sterk verzwakt is. Ook de PvdA ziet dit sinds de jaren tachtig in, dringt aan op hervormingen en heeft onder leiding van Wim Kok de verantwoordelijkheid genomen voor ingrijpende bezuinigingsmaatregelen.

Daarbij is het voor de PvdA steeds duidelijker geworden dat instrumenten als de progressieve inkomstenbelasting botter zijn geworden. Van oudsher is de sociaal-democratie voorstander van een gelijkere verdeling van inkomens (en vermogens), in het bijzonder als:

- er nationale verarming is, bijv. extreme prijsstijging van de import van olie, die door de gehele bevolking moet worden opgevangen,

- als de levensstandaard van de meest kwetsbaren in gevaar komt en de burgers met meer economische draagkracht daarvoor offers moeten brengen, of als
- een gelijkere verdeling van welstand een betere vergoeding is voor majeure welvaartsverliezen die bepaalde groepen werkenden of onvrijwillig inactieven hebben geleden en die op de vrije markt onvoldoende worden gecompenseerd.

Dergelijke argumenten zijn - helaas - nog altijd actueel. Ze zijn ook redelijk en hebben niets te maken met afgunst. Maar ze laten onverlet dat een overheid in de moderne economie slechts een klein deel van de inkomensverdeling nauwkeurig kan bepalen. Ze heeft, afgezien van minimumloon en ambtelijke arbeidsvoorwaarden, weinig greep op de verdiende inkomens. Ze wordt door de concurrentie tussen lidstaten van de EU beperkt in het opschroeven van de toptarieven van inkomsten- en vermogensbelasting. En ze vergroot door de samenloop van inkomensafhankelijke subsidies de 'armoedeval': een stijging van het arbeidsinkomen gaat samen met een daling van subsidies en een stijging van eigen bijdragen.

Het hoofdmotief voor de sociale politiek in de komende jaren moet zijn dat elke burger zelfstandig en materieel zo vrij mogelijk is om eigen keuzen te maken in de sfeer van arbeid, vrije tijd, besparing, investering, verzekering en consumptie. Aan dit uitgangspunt is in Nederland nog altijd niet voldaan, getuige het grote bestand van blokkerende wetten en afspraken (kartels) alsmede het grote aantal bestaansonzekeren, onvrijwillige werklozen en werkenden met een marginale plaats in de arbeidsorganisaties. Daarom moet een zgn. bronnenbeleid worden ingevoerd. Daarin ligt het accent niet zozeer op de uitkomst van de individuele vrijheid (zoals inkomen en economische geluksbeleving) alswel op de elementaire hulpbronnen die nodig zijn om op eigen kracht waardevol te kunnen functioneren in de markteconomie en zinnig deel te nemen aan de samenleving als geheel. Voorbeelden van een bronnenbeleid ofwel spreiding van hulpbronnen zijn de bevordering van beroepsonderwijs, van kansen op volwaardig werk voor allochtonen, van toegang tot de ruimte van milieugebruik (zoals schone lucht) en van de toerekening van de sociale kosten van een economische vrijheid aan de betrokkene (zoals de automobilist). Juist omdat deze spreiding momenteel nog onvoldoende is, moet bronnenbeleid worden aangevuld door een streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling: de afwezigheid van extreme inkomens- en vermogensverschillen zonder rechtsgrond of economische functie alsmede een fatsoenlijk minimumloon dat door tussenkomst van de wetgever wordt gevormd.

In deze visie op gelijkheid en schadeloosstelling is er een publieke verantwoordelijkheid voor ieders elementaire hulpbronnen en vrije functioneren, maar is economisch

succes (bijv. succes in de eigen loopbaan) een private verantwoordelijkheid. De zelfstandige burger moet en wil zelf uitmaken - door eigen inspanningen, overeenkomsten, transacties en lidmaatschappen - wat zij of hij met de hulpbronnen doet.

Dit uitgangspunt van de zelfstandige en materieel vrije burger als onderdeel van de gemeenschap ligt ten grondslag aan alle voorstellen in dit program omtrent de herziening van de verzorgingsstaat. In de bestaande toestand wordt een uitkering (of verstrekking) te vaak gezien als een collectieve last. Ze verwordt tot een gunst van de kant van medeburgers, een tactische uitsluiting uit het centrum van de maatschappij, een alibi voor wantrouwen van de zijde van ambtenaren en de directe sociale omgeving, een symbool van zondig leven en een prikkel om niet meer mee te doen aan het maatschappelijk verkeer. Zo'n uitkering tast het zelfrespect van de begunstigde aan en wekt een doelbewuste overtreding van regels op. De grote missie van de PvdA is ook in de periode 1994-1998 te werken aan een stelsel waarin alle uitkeringen hulpbronnen zijn. Een uitkering wordt pas als bron ervaren als ze een recht is, een tweede kans, en een prikkel om mee te blijven doen, ondanks tegenslag. Zo'n uitkering voedt het zelfrespect, het besef gelijkwaardig te zijn aan anderen. Ze maakt het distilleren van zelfrespect uit fraude misschien niet onmogelijk maar wel uiterst onaantrekkelijk. Maar bovenal zijn het deze passende uitkeringen die de afkalving van het besef van wederkerigheid en saamhorigheid onder alle lagen van de bevolking een halt toeroepen en daardoor het hart van de sociale rechtsstaat weer regelmatig laten kloppen.

Veelvormige cultuur

Het tweede doel van vooruitgang is de bloei van de burgerlijke beschaving in al haar veelvoud en veelvormigheid. Hier gaat het om alle uitingen van religie, wereldbeschouwing, kunstzinnigheid, esthetiek, geestelijke vorming, seksualiteit, journalistiek, wetenschappelijk onderzoek, sport, vermaak, levensstijl, experiment, mode en omgangsvorm in de ruimste zin. Het is vrijwel ondoenlijk om over deze kolossale scheppingskracht van burgers in de private sfeer een maatschappelijk geldig waarderingsoordeel te vellen en te bepalen wat culturele vooruitgang is. Voor de democratische staat is dit totaal onmogelijk. Hij dient neutraal en tolerant te blijven en het pluralisme in de cultuur te beschermen, uiteraard onder de voorwaarde dat de deelnemers aan de burgerlijke samenleving zich aan de wettelijke en morele regels van de sociale rechtsstaat houden.

In de tijd van de verzuiling zag de PvdA het als haar taak om de weerspiegeling te zijn van een bepaalde conceptie van burgerlijke cultuur. Zij deed veel meer dan alleen oproepen tot publieke deugden, zoals gehoorzaamheid aan de (belasting)wet. De intrede van de werknemer in de politieke gemeenschap (parlement), in de bedrijven (vakbond) en in de burgerlijke cultuur (schouwburg) werd als één grandioos project opgevat. Daaruit volgde een pleidooi voor samenwerking en hulpbetoon als tegenhanger van rivaliteit, schraapzucht en eenzaamheid. Maar ook propaganda voor soberheid en toekomstgerichtheid onder de werknemers. En culturele verheffing van de armen en laagst betaalden. De belichaming van dit alles was de zuil, de vervlechting van politieke partij met een bepaalde krant, omroepvereniging en wat dies meer zij.

De zuilen zijn ingestort. Nederland heeft vanaf de jaren zestig een proces van zedelijke liberalisering doorgemaakt, waaronder een fors verval in religiositeit. De samenleving is bovendien heterogener geworden door de opkomst van etnische gemeenschappen en culturen (Moluks, Surinaams, Turks, enz.). De PvdA, die zowel voertuig als voorwerp van deze liberalisering was, reageerde hierop met een koerswijziging. Zij zette haar kaarten vooral op de overheid, die voortaan niet alleen de volkswelvaart en de persoonlijke ontplooiing in het economische leven moest bevorderen, maar ook het immateriële welzijn. Dat betekende liberalisering van het recht (echtscheiding, abortus), subsidiëring van de kunst, cultuurspreiding, architectonisch verantwoorde stadsvernieuwing, een pluri-form bestel van massamedia, monumentenzorg, minderhedenbeleid en nog veel meer. De rechtvaardiging van dit nieuwe stelsel van rechten en publieke voorzieningen werd in toenemende mate ontdaan van paternalistische of moralistische bemoeizucht. Er bleken talloze bedreigde cultuurvormen te zijn, die kennelijk onvoldoende ondernemerschap of particulier initiatief uitlokten. Die cultuurvormen, zoals het opiniërende weekblad, behoorden te worden geconserveerd. Met het oogmerk om elke burger in staat te stellen haar of zijn persoonlijke conceptie van het goede (het schone, het informatieve, het plezierige e.d.) te ontdekken, te realiseren en te herzien op grond van eigen ervaring. Het welzijnsbeleid kreeg dus een voorwaarden-scheppende en vrijzinnige lading.

Ook dit tweede bestanddeel van progressieve politiek wordt thans onder vuur genomen. Aan de ene kant is er een pleidooi voor terugtred van de overheid. De overheid bekostigt cultuurgebruik van groepen burgers die hiervoor geacht worden zelf verantwoordelijk te zijn en die dit ook best uit eigen zak kunnen betalen. De overheid zet de deur open voor allerlei aanspraken op een bijzondere culturele identiteit. Die kunnen onmogelijk allemaal worden gehonoreerd zonder toenemende druk op de schatkist en

toenemende controle, welke vervolgens de soevereiniteit van de gesteunde culturele organisaties uitholt. De overheid vervalst de concurrentie. De overheid wordt ook inconsistent, want in bepaalde gevallen kent ze wel degelijk gewicht toe aan marktcriteria (hoger onderwijs) en neemt ze bij de inhoudelijke discussie over de merites van cultuur (literatuurprijzen) een eigen standpunt in. Aan deze onzuivere praktijken kan een einde worden gemaakt door consequent te privatiseren, zo menen aanhangers van deze visie.

Aan de andere kant wordt beweerd dat de overheid niet ver genoeg is gegaan als hoeder van gemeenschapswaarden. De samenleving is allesbehalve een volkomen cultuurmarkt. Ze wordt gedomineerd door een streven naar materieel comfort, een jacht op luxeconsumptie en zelfs narcisme. De culturele uitingen worden in de marktsfeer gezogen en ondergeschikt gemaakt aan de daar geldende spelregels van concurrentie, omzet en winstgevendheid. Een illustratie daarvan is de moeizame continuïteit van het vrijwilligerswerk bij de sportverenigingen in vergelijking met het bedrijfsmatig functioneren van de professionele topsport. Als de overheid zich nu verder terugtrekt uit beoordeling, regulering en bekostiging van de cultuur, dan is er geen enkele garantie dat haar rol wordt overgenomen door het particuliere verenigingswezen (in plaats van door mannen met het grote geld, de 'Berlusconi's'). Sterker nog. Ze staat dan de onverkorte doortocht toe van het welvaartsegoïsme, een op persoonlijk bezit, welstand en plezier gefixeerde levensstijl. Deze levensstijl heeft stellig verdiensten, waaronder de belangstelling voor hoogwaardige producten, het jezelf onderscheiden en actief boven passief vertier. Maar hij begint door te schieten en leidt op termijn tot zowel een verarming van de cultuur als tot een verdwijning van gemeenschapszin. En het is juist deze gemeenschapszin, aldus aanhangers van deze visie, die morgen hard nodig is in de strijd tegen milieuvervuiling.

Het uitgangspunt voor dit program is dat het open houden van culturele opties voor de burgers het hoofdmotief is van cultuurpolitiek en welzijnsbeleid in de komende jaren. Dat is iets anders dan bescherming van vrijheidsrechten van enkelingen en minderheden, een verdelingsdoel dat hierboven al is beklemtoond. Het is ook iets anders dan milieupolitiek, hoewel het opkomen voor rijkdom van dier- en plantensoorten en energiebehoud niet zo gek veel verschilt van het opkomen voor culturele verscheidenheid en het behoud van kunstschaten. De PvdA neemt aan dat Nederlanders hun belang bij culturele variatie inzien (een televisiekijker die van soap opera's houdt wil niettemin dat er ook een aanbod van educatieve programma's is, zoals iemand die nooit in een park komt toch wenst dat er parken zijn). Het welzijnsbeleid zelve kan uiteen-

lopen van een rituele oproep tot verdraagzaamheid en ministerieel toezicht op afstand tot kostbare subsidies en stringente voorschriften. De doeltreffendheid van dit beleid hangt af van twee factoren: het falen van het vrije spel van maatschappelijke krachten om een pluralistische massacultuur voort te brengen en het vermogen van de wetgever om dit tekort te ondervangen.

Heeft het daarnaast nog zin dat de PvdA met het oog op het milieu een soberder leven in brede zin bepleit? Mag zij de burger ervan trachten te overtuigen dat die beter af is bij duurzame welvaart (zoals geïsoleerde woningen), bij welzijn dat een geringer beslag legt op de natuur (zoals muziek maken) en bij gemeenschappelijke welvaart die ook als zodanig wordt beleefd (zoals het samen delen van een auto)? Jazeker, want de partij is een van de cultuurdragers en heeft hier een traditie hoog te houden. Zij weet uit eigen ervaring - de oliecrisis van 1973 met de autoloze zondagen - dat een milieubeleid pas effectief is als het ook appelleert aan gezamenlijke identiteit en gemeenschapszin. Bestuurlijk ingrijpen ten behoeve van matiging gaat gesmeerder als het vergezeld gaat van een soberder wijze van leven. Voor het milieubeleid geldt echter wat in het algemeen voor de cultuurpolitiek geldt. Financiële prikkels bieden vaak minstens zoveel soelaas als mooie woorden op zondag. Politieke partijen hebben slechts een gering mobiliserend effect op het dagelijks handelen van mensen. En het propageren van een andere levenswijze met de macht die een overheid nu eenmaal tot haar beschikking heeft (wettelijke dwang, algemene middelen, toegang tot media) kan alleen in tijden van crisis worden toegestaan en moet ook een stevige rechtsgrond hebben.

Economisch-technische vooruitgang

Het derde doel betreft het vooruitgangsgeloof in enge zin, namelijk het vertrouwen in economisch-technische vooruitgang. Dat betreft dan een groei van de produktie en verbetering van de produktiemiddelen onder de volgende continuïteitsvoorwaarden:

- De hele natie plukt de vruchten in de vorm van een stijgende levensstandaard ('als er vloed is, stijgen alle schepen mee').
- De kloof tussen ontwikkelde en onderontwikkelde landen wordt gestaag kleiner.
- De beschikbare arbeidskracht dient te worden omgezet in menselijk kapitaal en vervolgens ingeschakeld, opdat er volledige werkgelegenheid ontstaat en de betaalde arbeid voor iedereen (en niet voor een elite) een vorm van zelfrealisering is.
- De voorraad natuurlijke hulpbronnen in de tijd blijft constant, waarvoor een rationeel beheer van vernieuwbare hulpbronnen, uitputbare hulpbronnen - olie, kolen, mineralen - en afvalstromen met het oog op duurzaamheid voor onszelf en toekomstige generaties, nodig is.
- Het evenwicht tussen private goederen en publieke goederen (waaronder de infrastructuur) moet in stand worden gehouden.
- Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van snelle economische groei en technologische revolutie wordt tot een minimum beperkt.
- De belanghebbenden of representanten van belanghebbenden, zoals vakbonden, consumentenorganisaties en gemeenten, worden bij de besluitvorming betrokken (afwezigheid van almacht van deskundigen of mensen met kapitaal).
- De morele risico's voor de mensheid zijn aanvaardbaar en de modernisering gaat, meer in het algemeen, niet ten koste van cultureel pluralisme en het streven van mensen naar een zinvol bestaan in de snel veranderende wereld waarin ze leven.

Het verwondert niet dat het vertrouwen in economisch-technische vooruitgang recentelijk een flinke knauw heeft gekregen. Want aan geen van de genoemde voorwaarden wordt optimaal voldaan. In de jaren tachtig heeft zich in Nederland een aanzienlijk herstel van de economische groei en de werkgelegenheid voorgedaan. De deelnamegraad van vrouwen is fors gestegen, dankzij de deeltijdbanen en de groei van de dienstensector. Maar de inkomens- en vermogensverdeling is wat ongelijker geworden en er is nieuwe armoede ontstaan.

In de periode 1960-1989 is de ongelijkheid tussen de armste en rijkste landen toegenomen van 1 tot 30 naar 1 tot 59. Het aandeel van de armste landen in de produktie,

de handel, de commerciële leningen, de binnenlandse investeringen en besparingen alsmede de buitenlandse investeringen op wereldschaal is geslonken. Volgens de recentste cijfers leeft een miljard mensen nog steeds in extreme armoede en verdienen de rijkste mensen maar liefst 150 maal zoveel als de armsten. Het behoeft geen betoog dat er een verband is tussen deze denivellering en de zwellende migratiestromen.

Dezelfde cijfers voeden ook de vrees voor baanloze groei. Verdeelt men de wereld in regio's, zoals de landen van de OESO, Latijns-Amerika en Oost-Azië, dan blijkt overal dat sinds 1975 de groei van de werkgelegenheid achterblijft bij de groei van het arbeidsaanbod en dat deze kloof vermoedelijk nog wijder wordt in de jaren negentig. Ook in Nederland is de produktiviteitsstijging enorm. Bovendien schort er wat aan de benutte arbeid: 10% van de werkenden zegt te kampen met ernstige stress.

De ecologische grenzen aan de groei zijn overal zichtbaar geworden. Arme landen zitten met vuil water, onverwerkt vuil, de roet en stof van koolverbranding, lood in de stadslucht en bodemerosie. Rijke landen als Nederland zitten met ruimtebeslag, lawaai, de smog van het verkeer, gif in woonwijken, vermesting van grond- en oppervlaktewater, verwarmende kooldioxide en verdwijning van natuurlijke variatie.

In Nederland zijn de overdrachtsuitgaven veel sterker gestegen dan de overheidsinvesteringen. De aardgasbaten bestonden voornamelijk in te lage energietarieven voor bedrijven en consumptieve overheidsuitgaven. Daardoor is de balans tussen private en publieke goederen verstoord. Er is een tekort aan gevangencellen, huizen, bossen, technische-opleidingsplaatsen, kinderdagverblijven, ondergrondse verbindingen, openbare-vervoerslijnen en milieu-faciliteiten voor havens en luchthavens.

In de jaren tachtig werd ook in Nederland de vrees uitgesproken voor een tweederde-maatschappij en een stedelijke onderklasse. Dit is voor de PvdA reden geweest om in 1989 samen met het Christen-Democratisch Appèl (CDA) van de 'sociale vernieuwing' een zaak van landelijk beleid te maken. Deze vernieuwing is wel op gang gekomen maar verloopt nog traag. De bemiddeling op de arbeidsmarkt en de voorzieningen in het stedelijk domein laten zeer te wensen over.

De politieke norm in Nederland is het voeren van overleg en het zoeken naar wilsovereenstemming. Een voorbeeld daarvan is de brede maatschappelijke discussie over energie in het begin van de jaren tachtig. Toch is er bij de besluitvorming over omstreden investeringsplannen (zoals de kernenergiecentrales en verhoogde dijken van gisteren en de mainport Schiphol, Betuwelijn, Waddenzeeboring en Hoge Snelheidstrein vandaag) een informatievoorsprong en

een machtsoverwicht van bedrijven en ambtenaren. Beroepsprocedures zijn sterker ontwikkeld dan de procedures voor directe invloed van de bevolking.

Aan de nieuwe vormen van technologie zijn uiteenlopende morele risico's verbonden. De biotechnologie schept het potentieel voor vuile oorlogsvoering en de informatietechnologie kan, in handen van een almachtige staat en machtige ondernemingen, leiden tot sociale disciplineren en volledige ondermijning van de privacy. De genetische technologie maakt het in beginsel mogelijk dat mensen mensen gaan scheppen naar hun eigen beeld, wat, gezien de noodzakelijke beperktheid van dat beeld, niet hoopvol stemt. In zekere zin gebeurt dit nu al: met een vlokentest of vruchtwaterpunctie kan de foetus worden gecontroleerd op de aanwezigheid van ongewenste genetische eigenschappen en vervolgens worden geaborteerd. Wanneer dat gebeurt op grond van de aanwezigheid van een erfelijke afwijking is het geaccepteerd dat er een strikt persoonlijke afweging wordt gemaakt. Het kan echter niet worden uitgesloten dat genetische interventie in de toekomst ook geschiedt bij aanwezigheid van een gen waarvan men veronderstelt dat het samenhangt met latere homoseksualiteit of een relatief lage intelligentie. De toenemende maakbaarheid van het nageslacht volgens menselijke maatstaven zou enerzijds kunnen leiden tot het kweken van 'supermensen' en anderzijds tot een afnemende verdraagzaamheid tegenover mensen die niet voldoen aan het banale idee van superioriteit, bijv. ouderen met een korte levensverwachting, ongeneeslijk zieken en gehandicapten. Dit is een terrein waarop de huidige politieke ideologieën het antwoord vooralsnog schuldig blijven.

Het uitgangspunt voor dit program is dat het hoofdmotief van de economische politiek in de komende jaren bestaat in het dienstbaar maken van economische groei en technische vernieuwing aan duurzame humane ontwikkeling, de verbreiding van menselijke capaciteiten (wat mensen feitelijk kunnen doen en zijn in overeenstemming met hun weloverwogen en redelijke overtuigingen over het goede leven van burgers). In de arme landen is sprake van een schrikbarend tekort aan elementaire capaciteiten, zoals de vermogens om lang te leven, goed gevoed te zijn, gezond te zijn, geletterd te zijn, enz. Maar ook in Nederland lopen de elementaire capaciteiten gevaar, zoals onze vermogens om in zeeën en meren te zwemmen, schoon water uit de kraan te drinken, 's nachts veilig over straat te gaan en ergens te wonen zonder de dreiging van een kernramp. Het is dus een misvatting om de groei van het nationaal produkt en technologisch bepaalde stijging van de produktiviteit zonder meer te vereenzelvigen met menselijke ontwikkeling. Elke zinnige taakstelling voor de politiek en het economisch beleid van de overheid moet beginnen met een afscheid van het 'groeigeloof', de op-

vatting dat ongebreidelde economische groei (zowel absoluut als in relatie tot concurrerende landen) vanzelf tot vooruitgang leidt. De indicator van het Bruto Nationaal Produkt (BNP) is onmisbaar maar niet zaligmakend. Er zijn ook andere indicatoren van welzijn.

Uit dit beslissende punt vloeien enige prioriteiten voort. In de eerste plaats is het dringend noodzakelijk dat rijke landen onderling en rijke en arme landen hun inspanningen om de huidige recessie te bestrijden coördineren. Deze coördinatie omvat veel meer dan alleen de ontwikkelingshulp. Het gaat om bevordering van vrijhandel en eerlijke mededinging tussen (blokken van) landen, monetaire stabiliteit, wereldomvattende milieu-overeenkomsten, tijdige bestedingsimpulsen en optimale internationale arbeidsdeling.

In de tweede plaats dient er enige helderheid te komen in de doelen van de Nederlandse economische politiek. Er zijn drie belangrijke doelen, nl. duurzaamheid, werkgelegenheid en materiële welvaart. Er zijn gelukkig gevallen waarin deze doelen tegelijk te realiseren zijn, bijv. milieutechnologische werken. Maar er kunnen ook situaties optreden waarin de drie doelen botsen. Om dan het doel van duurzaamheid te bereiken, is een compromis nodig tussen het bevorderen van werkgelegenheid en het bevorderen van materiële welvaart. Dit kan worden gezien als een herformulering van het gelijkheidsstreven, niet als een afwijzing daarvan. De inzet is immers de gelijke toegang tot het natuurlijk milieu en tot de betaalde arbeid als twee vitale voorwaarden voor zelfstandigheid en materiële vrijheid in de komende jaren.

In de derde plaats dient de Nederlandse overheid verder te gaan op de marsroute van herschikking en overheveling van niet-produktieve uitgaven naar produktieve uitgaven ten behoeve van evenwichtige, selectieve en arbeidsintensieve groei en ten behoeve van selectieve verzorging. De PvdA streeft naar een situatie waarin ook degenen wier overdrachten kleiner worden profiteren van de nieuwe overheidsinvesteringen. De aanvulling hierop is een streven naar eerlijke en zo eenvoudig mogelijke belastingen. Deze belastingen dienen sterker te drukken op de factor milieubeslag dan op de arbeid, ze dienen de arbeid aan de 'onderkant' van het sociale bouwwerk te ontzien en ze dienen uitdrukking te geven aan de beginselen van profijt (wie direct profiteert van bepaalde overheidsprestaties betaalt) en draagkracht (wie 'sterke schouders' heeft, betaalt meer).

In de vierde plaats is het beleid voor economisch-technische vooruitgang onlosmakelijk verbonden met democratisering. De economische groei heeft in naoorlogse decennia gewerkt als garantie voor soepele herverdeling, arbeidsvrede en politieke stabiliteit. Het moderne groeibeeld in het huidige fin-de-siècle is weliswaar onafwendbaar

maar ook omgeven met vele onzekerheden. De historicus Paul Kennedy heeft opgemerkt dat momenteel elk land haastig op zoek is naar zijn concurrentievoordelen uit vrees onvoldoende voorbereid te zijn op de volgende eeuw. Selectieve groei vergt bovendien een enorme omschakeling in het gedragsrepertoire van bedrijven en gezinnen. Vele produktie- en consumptiepatronen zullen er anders uit komen te zien. Er zal een wissel worden getrokken op het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van belangengroepen en elke burger afzonderlijk.

Een overheid die deze weg inslaat moet de belanghebbende burgers zo intensief en creatief mogelijk betrekken bij verstrekkende besluiten en institutionele veranderingen. Deze laatste prioriteit kan ook positiever worden gesteld. Het is de democratisch gelegitimeerde conceptie van het algemeen belang bij duurzame humane ontwikkeling die uiteindelijk bepaalt welke economische activiteit moet worden bevorderd door de overheid, welke activiteit moet worden ontmoedigd en welke activiteit onderwerp moet zijn van openbare heroverweging (beraad in het parlement, politieke partijen en alle overige democratische fora). In al deze gevallen is het echter niet een totale maakbaarheid van economische en technische modernisering die geboden is. Dat is volgens de PvdA een gevaarlijke illusie, die men paradoxaal genoeg aantreft bij zowel de laatste communisten (de samenleving als fabriek) als de pro-Europese laissez-faire liberalen (de kostprijs als maat van alle dingen). Het gaat om het simpele uitgangspunt dat in een land met een hoog opgeleide en mondige bevolking als Nederland politieke geloofwaardigheid een onmisbare voorwaarde is geworden voor voortgaande modernisering.

In de vijfde plaats moet, gezien de waarschijnlijkheid dat de technologisch mogelijke 'maakbaarheid' van mensen ook in de praktijk zal worden toegepast, een voor iedereen in beginsel aanvaardbare morele code worden ontworpen waaraan de toepassing van elke afzonderlijke techniek zorgvuldig wordt getoetst.

In hoofdstuk 4 over sociaal burgerschap wordt de hierboven geschetste visie op maatschappelijke vooruitgang uitgewerkt in werkbare politieke keuzen op het gebied van milieu, binnenlandse veiligheid, werkgelegenheid, sociale zekerheid en verzorging.

2.3 Traditie en sanering van een consensusdemocratie

De Nederlandse wijze van besturen is vaak omschreven als een consensusdemocratie. De deugdzame gezagsdrager legt zijn wil niet op maar zoekt liever naar wilsovereenstemming tussen de belanghebbenden. Deze norm van consen-

susvorming komt voort uit respect voor de minderheid, maar ook uit welbegrepen eigenbelang bij wederzijdse aanpassing tussen minderheden. De norm zelf is heel oud. Ze gaat terug tot het provinciale beraad en de oligarchische colleges uit de dagen van de Republiek. Ze overleefde zelfs de invoering van het algemeen kiesrecht: de vertegenwoordigers van de zuilen (protestanten, katholieken, socialisten, zelfs liberalen) deden zaken met elkaar met een beroep op deze norm.

De consensusdemocratie werkt tot op de dag van vandaag. Dat blijkt wel uit de ruime meerderheid van kamerzetels achter menig coalitiekabinet, het grote aantal adviesorganen (met de Sociaal Economische Raad voorop), de inspraakregelingen, de rol van brede staatscommissies bij heikele onderwerpen, de evenredige verdeling van burgemeesters tussen de politieke partijen, de spreiding van subsidies, de overlegstructuren binnen de publieke sector (departementaal overleg, overleg tussen de drie bestuurslagen, enz.), de autonomie van het bijzonder onderwijs, de wettelijk geregelde deelname van het middenveld aan de uitvoering van beleid, en, het nieuwste van het oudste, de bestuurlijke convenanten tussen departement en groepen van producenten. Het blijkt ook uit de niet-elitaire stijl van Nederlandse leiders en de storm van kritiek en weerstand die deze leiders oogsten als ze het wagen om 'regentesk' op te treden. In de lage landen heerst men zelden uit de hoogte. Wie daar heerser wil blijven, heeft meer baat bij milde voogdij dan een harde hand.

Langzaam maar zeker heeft de consensusdemocratie zich ook meester gemaakt van de economische orde, getuige de Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's), het op consensus gerichte toezicht alsmede de coöptatie bij grote vennootschappen (de Raad van Commissarissen vult zichzelf aan, vaak op initiatief van de Raad van Bestuur) en de ondernemingsraden. Volgens de econoom Arjo Klamer is het geheim van de overlegeconomie een 'familiegevoel dat zich uit in een bijzondere aanleg voor tijdloos praten'.

Wie nu verwacht dat de consensus over de consensusdemocratie positief is en zichzelf als het ware reproduceert, komt in de jaren negentig bedrogen uit. De nieuwe consensus is negatief: het bestel is gesloten, 'stroperig' (weinig doortastend) en saai. Dat is allemaal tot daaraan toe als de consensusdemocratie zou resulteren in werkelijke afstemming en overwinning van tegenstellingen. De kritiek luidt echter dat het bestel in de praktijk slechts vrijblijvende afspraken aflevert (zonder enig handelingsgevolg), dat het om de hete brij heen loopt en dat het is geworden tot een vrijbrief voor vetomacht of voorrecht.

Het ongenoegen over de werking van de Nederlandse consensusdemocratie is niet alleen fundamenteel. Het is ook algemeen. Burgers klagen over een overheid die in hun

ogen teveel onbegrijpelijke en niet na te leven wetten maakt, die de greep op de handhaving van het recht kwijt is en die het volgens hen ook zelf niet zo nauw neemt met beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bij de burgerij bestaat het beeld van een lange rij van politieke fiasco's en bestuurlijke schandalen, bijv. in de subsidiëring van de scheepsbouw, het maken van paspoorten en de uitvoering van de WAO. Men heeft daarvan geleerd dat er iets grondig mis is met de inrichting van de staat.

Volksvertegenwoordigers, zoals de voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA Thijs Wöltgens, klagen over de uitholling van het primaat van de parlementaire politiek. De Kamer praat over de publieke zaak, neemt besluiten bij meerderheid maar moet lijdelijk toezien als blijkt dat de uitvoerende macht met handen en voeten gebonden is aan de medewerking van machtige belangenorganisaties. In sommige gevallen is het beleid al helemaal voorgekookt, in andere gevallen kan het parlement weinig uitrichten. Er bestaat bijv. kamerbrede steun voor verbetering van actieve arbeidsbemiddeling, terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, positieve actie ten gunste van etnische minderheden op de arbeidsmarkt en loonmatiging. Het ritueel is dan dat de Kamer oproept tot driepartijen-overleg, dat de sociale partners zeggen dat overheidsdwang overbodig is omdat ze de publieke zaak onderling wel zullen regelen, dat er akkoorden worden gesloten die op papier overeenkomen met de wensen van het parlement en dat er uiteindelijk van deze akkoorden bijna niets terecht komt.

De klacht van de ministers is soortgelijk. Of ze stoppen tijd, energie en guldens van de belastingbetaler in de overeenstemming met maatschappelijke organisaties, met als gevolg dat alle radicale beleidsintenties verwateren of dat de doelstellingen van het regeerakkoord onvoldoende worden gehaald. Of ze voeren hun plannen door tegen het advies van deze organisaties in, met als gevolg dat het overheidsbeleid wordt gefrustreerd door allerlei vormen van tegenwerking (rumoer van zaakwaarnemers in de media, werkstaking, ontregeling van het openbare leven, ontduiking) en dat ministers langs de achterdeur van goed georganiseerd protest en een daarvoor gevoelige Tweede Kamer hun politieke rugdekking kwijt raken. In de consensusedemocratie blijft er van de zwaarmacht van de overheid weinig over als de doelen van regering en die van groepen producenten (artsen, binnenschippers, taxichauffeurs, vuilnisophalers, enz.) te ver uiteen liggen: men wordt een zwakke doch populaire vakminister of een (verbaal) sterke doch impopulaire vakminister, een derde weg lijkt er niet te zijn.

De maatschappelijke organisaties klagen ook. De oude klacht betreft de politisering, de voortdurende bemoei-

zucht van kamerleden, regering en departementen. De nieuwe klacht klinkt als een bekentenis. De Sociaal Economische Raad geeft inmiddels zelf toe dat hij reactiesnelheid mist en teveel bezig is met pappen en nathouden. Hij wordt hierin bijgevallen door hoge beleidsambtenaren. Dezen geloven dat Nederland in het nieuwe Europese landschap voor harde strategische beslissingen en verregaande aanpassingen staat, die evenwel niet te voorschijn komen uit de zachte compromiscultuur van een op drift geraakte consensusdemocratie.

Zelfs deze uitvoerige schets van de onvrede over de consensusdemocratie is nog niet uitputtend. Vergeten we niet de ambtenaren buiten de ministeries, zoals de directeur van de Gemeentelijke Sociale Dienst of het schoolhoofd, die gebukt gaan onder de last van honderd-en-een voorschriften. En de politicologen die wijzen op het gebrek aan representativiteit van gevestigde belangenorganisaties als de vakbond (en van de kandidaten van gevestigde politieke partijen). En de economen die laten zien hoe de consensusdemocratie zonder enig aanwijsbaar voordeel vrije markten afknijpt en zwarte markten doet floreren. En de sociologen die signaleren dat de hele collectivistische-corporatistische staatsstructuur haaks staat op de individualisering. Kortom, de consensusdemocratie heeft niet veel vrienden meer. Ze mag dan een lange traditie hebben en een respectabele staat van dienst in de naoorlogse wederopbouw, ze wordt gezien als een recept voor mislukking.

Deze fundamentele en algemene kritiek moet ter harte worden genomen. De PvdA is overtuigd van de noodzaak om de consensusdemocratie te saneren. De representativiteit en openheid van de deelnemende partijen, de procedurele of inhoudelijke kwaliteit van hun onderhandelingen en de bindendheid van hun afspraken kunnen allemaal aanzienlijk worden verbeterd met behulp van nieuwe spelregels. De kunst is om de hierboven genoemde schaduwzijden weg te werken zonder het bijzondere voordeel, de vriendelijke afstemming van belangen en besluiten tussen markt en staat in, te verliezen. De consensusdemocratie is nu eenmaal diep geworteld in onze politieke gemeenschap en verzoent twee onverwoestbare trekken van Nederlanders, hun particularisme en hun gemeenschapszin. De politoloog Arend Lijphart heeft er bovendien op gewezen dat consensusdemocratieën het veel beter doen dan hun alternatief, de meerderheidsdemocratie, als het gaat om een evenwichtige economische ontwikkeling en een rechtvaardige inkomensverdeling. Gezien deze historische achtergrond en ook de constructieve voorstellen die van alle kanten aan de huidige kritiek worden verbonden, lijkt Nederland rijp te zijn voor een sanering van haar consensusdemocratie.

In de politieke orde gaat het vooral om de overgang

naar een 'actieve democratie', waarin dwang democratisch wordt aanvaard en openbaar bestuur wordt beleefd als gemeenschappelijk zelfbestuur. Daartoe moet ruimte worden geschapen voor directe democratie (zoals het correctief wetgevend referendum, de gekozen burgemeester, de versterkte voorkeurstem e.d.). Het parlement van zijn kant moet meer ruimte maken voor dualisme, generalisten, periodieke algemene beschouwingen over de publieke zaak en tussentijdse enquêtes. De voordelen van deze vernieuwing van de politieke orde zijn talrijk. De politieke klasse, de verzameling mensen die meetelt en de lakens uitdeelt, wordt groter en krijgt meer kwaliteit. De noodzaak van fundamentele versterking van de rechterlijke macht (rechterlijke toetsing van de wet) wordt kleiner, evenals de opportuniteit voor beroepspolitici om netelige kwesties af te wentelen op de rechter. De openbaarheid en levendigheid van de Nederlandse politiek nemen toe. Politieke partijen en volksvertegenwoordigers komen uit hun afdelingszaaltje en hun Haagse kaasstolp vandaan om zich met het publiek te verstaan, zonder het risico van ontbinding van beginselpartijen (zoals in de Verenigde Staten) of het risico van een kunstmatig tweepartijstelsel (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Er sluimeren ook in Nederland anti-parlementaristische, cynische en rechts-extremistische sentimenten. Een 'fluwelen revolutie' (Havel) zorgt voor tegengif.

In de economische orde gaat het vooral om de overgang naar een sociale markteconomie op basis van het 'Rijnlandse model'. Deze ordening van het kapitalisme bestaat in Nederland, Duitsland en de andere landen langs de Rijn. Ze wijkt af van het Anglo-Amerikaanse model van ordening van het kapitalisme. Met de term 'Rijnlands model' wordt niet bedoeld dat er geen verschillen zijn tussen bijv. Nederland en Duitsland, maar dat hun overeenkomsten belangrijker zijn ten opzichte van landen als de Verenigde Staten en Japan. De mentaliteit is er egalitairistisch en collectivistisch. De solidariteit werkt als verzekeringsbeginsel (collectieve risicodeling). De ondernemingen worden gekenmerkt door gerichtheid op de bedrijfsrendementen op lange termijn, netwerken van banken en industrieën, bescherming tegen vijandige overname en een zwakke positie van aandeelhouders. Er is sprake van vakbondsmacht in de arbeidsverhoudingen en medezeggenschap, loonklassificatie, en consensusvorming in het bedrijfsmanagement. Er bestaat hoogstaand en massaal beroepsonderwijs. Op het gebied van de huisvesting, het openbaar vervoer, de media en de gezondheidszorg wordt de vrije markt geblokkeerd of aangevuld (weelderige, lankmoedige verzorgingsstaat). Het mededingingsbeleid is actief en streng.

De door de PvdA beoogde aanpassing en aansluiting bij een economische renaissance van Europa bestaat in een

versterking van bepaalde onderdelen van deze economische orde. Het gaat dan om werknemersregelingen met een verzekeringskarakter (onafhankelijk van de basisvoorzieningen van staatswege en van commerciële verzekeringen op vrijwillige en individuele basis), het activerende en zorgvuldige gebruik van de algemeen-verbindendverklaring van CAO's, de invloed van de werknemers op het bedrijfsbestuur en de controle op dat bestuur, het beroepsonderwijs en het mededingingsbeleid. Maar de sanering van het Rijnlandse model is tevens gediend met de invoering van nieuwe componenten. Voorbeelden daarvan zijn decentralisatie van arbeidsvoorwaardenoverleg, een beperkte basisuitkering voor bepaalde groepen, een straffer en onafhankelijker toezicht van overheidsdiensten op de naleving van covenant-regels, een verantwoorde uitvoering van werknemersregelingen in de sociale zekerheid en een sobere, selectieve verzorgingsstaat.

In de bestuurlijke orde gaat het vooral om een herstel van 'bindend bestuur': enerzijds een doortastend en verplichtend stellen van regels waaraan rationele burgers zich moeilijk kunnen onttrekken, anderzijds een permanente aandacht voor het legitimeren van beleid en het overwinnen van hardnekkige belangenconflicten en ideologische tegenstellingen. De PvdA bepleit hervorming van het bestuur langs de volgende lijnen:

- een meer democratische en decentrale organisatie van het openbaar bestuur,
- een open en zorgvuldige bestuursstijl, en
- drastische verhoging van de produktiviteit en het aanzien van de publieke sector.

In hoofdstuk 6 over democratisch burgerschap wordt aangegeven welke politieke keuzen moeten worden gemaakt om deze grootscheepse sanering van de consensusdemocratie tot stand te brengen.

2.4 Het kabinet voor strenge rechtvaardigheid

Wie weet nog op welke dag het voltallige kabinet-Lubbers III op het bordes van Huis ten Bosch verscheen voor de bekende foto? Een quiz in huiselijke kring heeft waarschijnlijk als uitkomst dat deze toch bijzondere dag in de staatkundige geschiedenis aan zowat iedereen voorbij is gegaan. Het is zelfs niet overdreven te stellen dat het kabinet in de eerste maanden, dus rondom de wisseling van 1989 naar 1990, een teruggetrokken bestaan leidde. Zo'n beetje elke politiek bewuste Nederlander was in die maanden gefascineerd en geobsedeerd door de democratiseringsgolf in het midden- en oostelijk deel van Europa.

Het kabinet-Lubbers/Kok is nog niet aan het einde van de rit, maar het staat al vast dat zijn vage contouren

uit de begintijd hebben plaats gemaakt voor een gezicht met scherpe trekken: dit is het kabinet voor 'strengere rechtvaardigheid'. Het kabinet dat oproept tot burgerzin en een publieke moraal, als rem op de koele berekening door burgers en organisaties. Het kabinet dat de verloederding van de publieke sector indamt en bezweert: democratisch tot stand gekomen regels zijn er om nageleefd te worden (tenzij het parlement anders besluit); sociale voorzieningen zijn er voor de mensen die er echt op aangewezen zijn; tegenover wettelijke rechten staan wettelijke en morele plichten; politie is er om op straat toezicht te houden; beursstudenten moeten studeren; de instroom van illegalen moet worden ontmoedigd.

Het kabinet-Lubbers/Kok is ook het kabinet dat spaarzaamheid bepleit en zelf het goede voorbeeld geeft in het gevecht tegen de torenhoge staatsschuld, in de hoop dat privatisering en concurrentie in de quataire dienstverlening (onderwijs, gezondheidszorg e.d.) eveneens naar zuinige en rationele omgang met schaarse middelen voeren. Het kabinet dat nee zegt tegen ondernemers die om een concurrentievervalsende subsidie komen vragen, en het liefst nog veel vaker nee zou willen zeggen tegen al die andere ontvangers van belastingaftrek of subsidie met een duistere rechtsgrond. Het kabinet dat de oorlog verklaart aan de geringe arbeidsparticipatie, of wat marxistischer geformuleerd, de explosieve aanwas van het maatschappelijk reserveleger van werklozen, zieken, arbeidsongeschikten en armen. Het kabinet dat een einde wil maken aan de maatschappelijke schijnheiligheid in al haar facetten: de door politici te lang gedoogde aanwas van WAO-ers en het verkeerde gebruik van de WAO door vakbonden en werkgeversorganisaties, het witten van crimineel verdiend zwart geld met eerbiedwaardige banken als intermediair, de frauderende bijstandstrekker, de belastingontduikende miljonair en de zwarte markten. Maar ook het kabinet dat de 'permissive society' een spiegel voorhoudt: liberalisering van de moraal in immateriële aangelegenheden als abortus, echtscheiding, strafrecht en euthanasie is een groot cultureel goed, maar het doortrekken ervan naar de materiële-economische sfeer met de leus 'alles moet kunnen' is pervers.

Bestond en bestaat er steun voor dit samenhangende doch grimmige streven naar strengere rechtvaardigheid? Het antwoord is ja. Sterker nog. Er bestaat een opmerkelijke consensus over de stelling dat deze beleidsrichting globaal gezien de juiste is.

Allereerst groeide er binnen de PvdA ten tijde van de herbezinning in de tweede helft van de jaren tachtig eensgezindheid over een verlegging van de koers. Men herzag het tijdperk-Drees en loofde de pragmatische hervormingsarbeid uit de jaren veertig/vijftig. Men voelde aan dat herzuiling in het tijdperk van individualisering

een onmogelijkheid is geworden, maar stelde de gemeenschapsgedachte in de sociaal-democratie toch opnieuw centraal en ontleende nieuwe inspiratie aan begrippen als burgerschap, publiek domein, de geïntegreerde stad, zorgvuldig beheer van de publieke sector, het primaat van de representatieve democratie, de rechtsorde van de arbeid, en wederkerigheid (recht tegenover plicht).

De denkers achter de partijvernieuwing waren het ook eens over twee andere punten. Het eerste punt is dat het elementaire sociaal-democratische ideaal van de solidariteit, de overheid als burgerlijk zelfbestuur en hoeder van de gemeenschap, en de publieke sector als correctie op onvolkomenheden van het marktmechanisme niet zozeer wordt ondermijnd door Nieuw Rechts alswel door het moeilijke en destructieve functioneren van de verzorgingsstaat zelf. Wie wil nog solidair zijn, gehoorzamen aan de wet en vertrouwen op de welwillendheid van de politiek als er op grote schaal misbruik wordt gemaakt van uitkeringen, wetten worden overtreden en de overheid zelf overbelast is en verbureaucratiseerd? Men concludeerde dat een sanering van de verzorgingsstaat geboden was om het maatschappelijk draagvlak voor sociaal-democratische beginselen en waarden in stand te houden. De eerste voorwaarde voor solidariteit via de hele gemeenschap is nu eenmaal de financiële soliditeit van de staat.

Daar kwam nog een tweede punt bij. De traumatische ervaring met de deelname aan het kabinet-Van Agt II (onder leiding van Den Uyl) maakte dat de vernieuwers gingen nadenken over nieuw realisme, links bezuinigen en zelfs 'marktsocialisme'. Uit de brede partijdiscussie over **Schuivende panelen** (1987) waren weliswaar vooral dilemma's naar voren gekomen, maar toch bestond de indruk dat de achterban van de PvdA geestelijk voorbereid was op een nieuwe rol van de sociaal-democratie: niet meer de bestaande rechten met hand en tand verdedigen maar de verzorgingstaken van de staat herijken.

Kortom, de PvdA zag en ziet het dragen van regeringsverantwoordelijkheid als een voertuig voor de zoveelste modernisering van het socialisme, meer precies de eerste vernieuwing na Nieuw Links.

Een tweede consensus over het nut van strenge rechtvaardigheid is internationaal. Vergelijkt men de rijkste landen met elkaar, dan valt op hoezeer de verschillende regeringen en ook de linkse regeringen (Brundtland, Clinton, Gonzales, Mitterand e.a.) uitkomen bij hetzelfde soort van bestuurswijze en bestuurlijke filosofie. In het huidige electorale klimaat staan belastingverhoging en radicale nivellering gelijk aan politieke zelfmoord. In de huidige internationale markteconomie, staat het vulgaire keynesianisme (overheidsuitgaven verhogen, financieringstekort laten oplopen, inflatie bestrijden met devaluatie) gelijk aan economische zelfmoord. Vrijwel

alle regeringen bekommeren zich nu om de terugdringing van hun schulden, de hardheid van hun munt, de langdurige werkloosheid (het totaal van werkwilligen die niet profiteren van economische groei) en de nadelige gevolgen van het massale gebruik, alsmede de drukkende financiering, van de sociale politiek voor de werking van de arbeidsmarkt.

De internationale beleidsconvergentie (het naar elkaar toegroeien van plannen) omvat ook het ondernemerschap van Westerse regeringen. Ze nemen allemaal proeven met milieuzorg, vereenvoudiging van belastingen, lokaal bestuur, de gezondheidszorg, het onderwijs (de belangrijkste determinant van economische groei), de ouderenzorg, de armoedebestrijding, de criminaliteitsbestrijding en nog veel meer. Deze onderlinge imitatie komt niet uit de lucht vallen. Alle staatslieden hebben tegen het einde van de jaren tachtig moeten vaststellen dat de naoorlogse bloeitijd van het Westen afgelopen is. Er zijn totaal nieuwe sociale problemen, zoals de milieudreiging, het multiculturele samenleven en de post-communistische wereldwanorde, en er is de onverwachte terugkeer van oude sociale problemen (werkloosheid, armoede). Aangezien (1) de oude politieke scheidslijnen en ideologieën geen aanknopingspunt bieden ('nieuwe onoverzichtelijkheid', 'postmoderniteit'), (2) de ouderwetse beleidsmethode van ambtelijke sturing van bovenaf bot is geworden, (3) de schatkist niet rijkelijk gevuld is en (4) het neoliberalisme, een romantisch geloof in de zegeningen van de vrije markt (Thatcher, Reagan), ook weinig soelaas heeft geboden, zit men opgescheept met een enorme spanning tussen hervorming van de staat en handhaving van levenskwaliteit in de burgerlijke samenleving. Naarstig wordt gezocht naar een creatieve opheffing van deze spanning met behulp van nieuw élan, nieuwe ideologie, en nieuwe bestuurlijke concepties en stijlen. Men moet als het ware het schip van staat plank voor plank vertimmeren terwijl men vaart in een deinende maatschappij met economische tegenwind.

Het kabinet-Lubbers/Kok past geheel in deze internationale trend van de politiek van terugtocht, van nieuwe montage en 'trial and error'. De uitzondering is misschien van het nogal Nederlandse beroep op het besef van zonde en schuld onder de bevolking.

De derde en laatste consensus is weer dichterbij huis en treffen we aan in de boezem van de Nederlandse politieke partijen. Om zeer uiteenlopende redenen en op grond van zeer verschillende ervaringen, zijn christen-democraten en sociaal-democraten rond 1989 tot de slotsom gekomen dat het neoliberalisme in de jaren tachtig te ver was doorgeschooten. Er was een nieuw evenwicht nodig tussen bezuinigingen aan de ene kant en maatschappelijke integratie aan de andere kant. Beide partijen waren onder de

indruk van het Zweedse model en zochten hun heil in een activerend arbeidsmarktbeleid. Beide partijen gokten erop dat hun goede betrekkingen met het middenveld, in het bijzonder de sociale partners, zouden kunnen worden aangewend voor een klinkend slotoffensief tegen de werkloosheid en de wild- en scheefgroei in de publieke sector.

De beleidsmatige verdiensten van het kabinet-Lubbers-/Kok, zoals het solide financieel-economische beleid in verhouding tot omringende landen, kunnen uiteraard niet los worden gezien van dit compromis. Maar hier gaat het eerst nog om iets anders. Een politiek voordeel van het kabinet was en is dat de twee liberale partijen, de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en Democraten 66 (D66), er niet in zijn geslaagd om een geloofwaardig alternatief voor de strenge rechtvaardigheid te ontwikkelen. Het ritueel was bij elke ombuigingsronde hetzelfde: de VVD wenste een gulden extra (meer bezuinigen) en D66 wenste betere tafelmanieren (netter bezuinigen). Een schaduwbeleid ter vervanging van het aangeboden beleid van strenge rechtvaardigheid werd nimmer overtuigend gepresenteerd.

Er bestaat geen enkele reden om de parlementaire oppositie in de jaren 1989-1993 hier een verwijt te maken of om blind uit te gaan van haar ongelijk (en het gelijk van het kabinet). De hele politieke elite deelt immers in een fundamentele, soms aan paniek grenzende onzekerheid die samenhangt met de wereldwanorde (zie paragraaf 2.1), de crisis van het Nederlandse arbeids- en zorgbestel (zie paragraaf 2.2) en de stagnatie van de consensusdemocratie (zie paragraaf 2.3). Veel belangrijker is de vaststelling van een heimelijke partijpolitieke consensus over de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, onafhankelijk van het improviserende karakter ervan en de woeling die het veroorzaakte in de samenleving.

Het echte raadsel in de beoordeling van het kabinet-Lubbers/Kok ligt elders. Als het waar is dat de strenge rechtvaardigheid van Wim Kok en de zijnen onderdeel uitmaakt van de vernieuwing van de PvdA, de internationale beleidsaanpassing en het Nederlandse politieke midden; en als het waar is dat de consensus over de ingrijpende maatregelen die strenge rechtvaardigheid vordert veel groter is dan men op het eerste gezicht zou denken, hoe moet dan de dramatische neergang van de PvdA in de opiniepeilingen, in het ledental en in de intellectueel-journalistieke arena worden verklaard?

Hoewel er vaak gewezen wordt op overspannen verwachting, beleidsmatige verdeeldheid en ongelukkige presentatie, lijken de oorzaken toch dieper te liggen. In de eerste plaats is er in feite géén elegante manier van bezuinigen. Stel dat een bezuiniging volgens het boekje gaat. Ze is aangekondigd in verkiezingsprogramma en regeerakkoord; ze dient het hoge doel van behoud van essentiële

voorzieningen; ze is tot stand gekomen na ampel overleg in de ministerraad, in de kamer, en in de adviesorganen; ze voldoet aan de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (de Raad van State maakt geen bezwaar); ze komt voor de betrokkenen niet als een donderslag bij heldere hemel, en ze is het minst zware middel. Zelfs als aan al deze vanzelfsprekende legitimitetsvoorwaarden is voldaan, worden de betrokken burgers direct geschaad. Bezuinigen zonder verlies van populariteit en zonder een vorm van protest is onmogelijk in een democratie (tenzij het om een schijnbezuiniging gaat).

In de tweede plaats wordt elke bezuiniging, ook die volgens het boekje, in de PvdA beleefd als een amputatie, als snijden in eigen vlees. Dat geldt voor de verantwoordelijke beleidsmaker, voor de kamerfractie, voor het partij kader, en voor de achterban. Er is wel opgemerkt dat de bezuinigingspijn in deze kabinetsperiode minder hevig zou zijn geweest als de betrokken PvdA-politici minder in de knoop zouden zijn gekomen met uitspraken uit hun eigen verleden (toen men bezuiniging nog resoluut van de hand wees) en als de PvdA-leden en loyale PvdA-kiezers openhartiger zouden zijn voorbereid op wat komen ging. De suggestie is dat bezuinigen minder verstoringen geeft als er een frisse generatie sociaal-democratische politici aan het roer staat en als men blijft communiceren over de plannen ('briefings').

Aan een meer ontspannen en minder technische beeldvorming heeft het stellig ontbroken. Maar deze benadering miskent de gevoelige snaar van de sociaal-democratie. Een liberaal kan vrolijk bezuinigen, omdat diens passie ligt bij het vooruitzicht van consumptievrijheid en consumentensoevereiniteit op de vrije markt. Dat is voor de liberaal de 'basis', de sfeer waar vrije individuen tot ontplooiing komen. Een christen-democraat kan hetzelfde doen, omdat die droomt van het particuliere initiatief in de zorgzame samenleving. Maar voor de sociaal-democraat geldt dat diens succes in de strijd tegen ongelijkheid en vervreemding in het kapitalisme onlosmakelijk verbonden is met de verworvenheden van de verzorgingsstaat, bijv. de Algemene Ouderdomswet. Ook als hij tot de overtuiging is gekomen dat markten en vrijwillige collectieve regelingen bestaansrecht hebben (en waarom niet?) en dat de moderne Nederlander mondig en bemiddeld genoeg is om een groot deel van haar of zijn risico's zelf in te schatten en te verzekeren, is hij er niet gerust op. Vandaar de eis van de PvdA dat een bezuiniging moet bijdragen tot nieuw evenwicht in de publieke sector.

Nieuw evenwicht is echter een ambitieuze eis die het bezuinigen niet makkelijker maakt. Zo zijn bezuinigingen aan het publiek wel voorgesteld als 'beter voor de mensen', waarna later op de vervangende maatregelen opnieuw werd bezuinigd. De nadelen van langdurig verblijf in

ziekenhuis, psychiatrische kliniek of bejaardentehuis werden bijv. benadrukt en de voordelen van grotere zelfstandigheid breed uitgemeten. Maar vervolgens werd ook op de vervangende thuiszorg bezuinigd, hetgeen onmiskenbaar heeft geleid tot verbittering onder de getroffen en wantrouwen tegenover de overheid. Verder heeft ook de PvdA erop aangedrongen dat in een slagvaardige publieke sector (het departement, de gemeente, de universiteit, enz.) het contact met het bedrijfsleven niet wordt geschuwd. De overheid moet meer uitbesteden en samenwerken met het bedrijfsleven. Deze strategie is het proberen waard en leidt in bepaalde gevallen inderdaad tot verhoging van kwaliteit, tot forse besparingen voor het Rijk en tot lagere kosten voor de samenleving als geheel. Maar het onbedoelde negatieve gevolg is wel dat mores uit delen van het bedrijfsleven (emolumenten, relatiegeschenken) doordringen tot de publieke sector. Als hier de formele afspraken en verinnerlijkte gedragscodes ontbreken, wordt de afslankende en ondernemende overheid een nieuwe doch hoogst onvolkomen markt voor winstmakers en is corruptie niet ver weg meer.

In de laatste plaats waren er enkele bezuinigingen buiten het boekje om. Bekende voorbeelden hiervan zijn het eerste WAO-voorstel in de zomer van 1991 en het bijstand voor jongeren-voorstel in de lente van 1993. De kern van het probleem is hier dat twee op zichzelf legitieme doelen met elkaar botsen. Het ene doel is een ingevulde bezuiniging terwille van de macro-economische stabiliteit. Het andere doel is een goed doordacht nieuw stelsel terwille van de stabiliteit van de sociale zekerheid. De invoering van zo'n stelsel kost veel tijd (studie, overleg, juridisch advies e.d.). De bezuinigingsbatens, nl. lagere overheidsuitgaven en lagere collectieve-lastendruk voor de bedrijven en gezinnen, zijn onzeker en worden pas op lange termijn geïnd. Als politici echter primair geïnteresseerd zijn in de directe besparingen en het doorbreken van uitstel van lastige besluiten, zullen ze de voorkeur geven aan verlaging van uitkeringen en erop gokken dat een stelselwijziging niet halfslachtig of verstorend zal uitpakken. Dit heeft een rol gespeeld in de aanpak van de WAO. Deze was op zichzelf moedig en hoogst nodig, want er diende en dient een einde te komen aan de ongelijke financiële behandeling van gewone werklozen en schijn-arbeidsongeschikten (andere werklozen) en de stigmatisering van echte arbeidsongeschikten. Maar de hefboom van de ellende, de irrationele uitvoeringsorganisatie, werd maar ten dele uitgeschakeld.

Politici zijn mensen die constant onder druk staan (budgettaire druk, tijdsdruk, coalitiedruk), dus de gerichtheid op de korte termijn van de PvdA in deze moeilijkste fase van de kabinetsperiode valt te begrijpen. Maar de prijs is hoog geweest. De nieuwe WAO is nog al-

tijd niet het moderne en stabiele stelsel op grond van elementaire verzekeringsgeneeskunde waarnaar de PvdA (wie niet?) op zoek is. De vernieuwende krachten in de vakbeweging, toch al een bedreigde soort, zijn verder van de PvdA vervreemd. En bij de mensen in het land is het even passende als ongemakkelijke inzicht gegroeid dat 'je sociale rechten zelfs bij de socialisten niet meer veilig zijn'.

Vaardig bezuinigen is net als vaardig opereren en vaardig coachen (Cruijff) een kwestie van details. De moraal van het verhaal is dat de globale consensus over de strenge rechtvaardigheid niet is omgezet in groeiende electorale waardering van de nieuwe PvdA (maar in het tegendeel) omdat in de vorming van gedetailleerde consensus van alles is mis gegaan. De gebruikelijke weerstand tegen hard beleid, de gewetensnood in alle partijgeledingen, de asymmetrie tussen de cultus van de soberheid en burgerzin aan de ene kant en de uit de hand gelopen zelfverrijking in de publiek-private sfeer aan de andere, de door het financiële motief bepaalde herziening van de sociale politiek, ziedaar een onheilspellende combinatie van factoren. Het is deze combinatie die gemaakt heeft dat de PvdA onpopulair is geworden en door vele buitenstaanders in de mufte hoek van DS-70 achtige krimp en krimp wordt gezet, een hoek waarin de zich vernieuwende PvdA helemaal niet wil staan.

Deze ontwikkeling is des te meer te betreuren omdat ze het zicht ontnemt op de centrale opgave van links Nederland: modernisering, desnoods dwars door gevestigde machten heen. Het aandeel van de ploeg van Kok hierin is zonder meer groot. Als de kiezers in het stemhokje straks de eindafrekening van de bezuinigingen (en investeringsimpulsen) opmaken, kunnen ze zien dat een zorgvuldig beheer van overheidsgelden en het stoppen met afwenteling op volgende generaties een wezenlijke voorwaarde vormen voor elk behoorlijk samenleven in de jaren negentig. En ze kunnen ook waarnemen dat sinds de waterscheiding van 1989 en ondanks de grote beroering van de wereld sinds dat jaar, veel tot stand is gebracht. Het begrotingsbeleid in overeenstemming met Europese normen. De sociale vernieuwing in steden en dorpen. De reorganisatie van de krijgsmacht. De uitvoering van milieubeleid. Een omslag in de overheidsinvesteringen. Basisvorming. De verzelfstandiging van de school. Het tweede-kansonderwijs voor volwassenen. De brede algemene ziektekostenverzekering, aangeboden door gereguleerde en risicodragende verzekeraars. Een betere euthanasieregeling. De nadere regeling van gelijke behandeling (de uitoefening van grondrechten van en binnen maatschappelijke instellingen). Humane procedures voor asielzoekers. Kinderdagverblijven. Gegarandeerde arbeidsplaatsen voor jongeren. Het is een greep uit het lopend beleid dat in weerwil van vele obstakels

tot stand is gebracht.

In de meeste verkiezingsprogramma's wordt de kiezer verteld hoe goed de betreffende partij het wel niet heeft gedaan. De missers worden weggemoffeld. In het bovenstaande heeft de PvdA bewust gebroken met deze gewoonte. Haar leden en kiezers hebben er recht op te weten waarom zij het smalle pad naar strenge rechtvaardigheid is ingeslagen. Niet om puin te ruimen voor het kapitalisme, niet om Brinkmans CDA terwille te zijn. Als het daarom te doen zou zijn, kan Wim Kok wel aan de gang blijven! Maar om in de huidige overgangperiode van de Nederlandse samenleving alles te doen wat nodig is, en met de ingekrompen macht van een gewone volkspartij ook mogelijk is, om de bedreigde voorwaarden voor een goed leven voor alle burgers veilig te stellen en het kostbare ideaal van emancipatie levend te houden. Daar is het om te doen, ook in de komende vier jaar.

De PvdA meent dat zij door het regeren gelouterd is. Wat zij geleerd heeft, staat in het nu volgende deel. Het betreft, zoals al aangekondigd, een ABC van internationaal burgerschap (A), sociaal burgerschap (B) en democratisch burgerschap (C).

Hoofdstuk 3 **INTERNATIONAAL BURGERSCHAP**

De tweedeling in Europa is weggefallen en daarmee de stabiliteit, waarvoor de bevolkingen in het Oosten natuurlijk het offer hebben gebracht. De mogelijkheid van een groot conflict lijkt om te slaan in de werkelijkheid van vele kleine conflicten. Burgers hebben belangstelling voor wat buiten hun land gebeurt, maar voelen zich vaak machteloos en sluiten zich op in de eigen omgeving. Nationale grenzen waren en zijn voor veel mensen een symbool van bescherming. De angst voor grensoverschrijdende misdaad, voor ongeremde immigratie, voor het concurrentievermogen van andere economieën en voor het verlies van eigen tradities, zit diep. Dat bleek wel in Frankrijk en Denemarken tijdens de referenda over het Verdrag van Maastricht. Zou dat in Nederland heel anders zijn? Voor elk land zijn er grenzen aan de mate waarin men zich ontsluit naar de buitenwereld. Hoe de grenzen van een open samenleving worden getrokken is een grote vraag van deze tijd.

Voor de PvdA is het waarborgen van een open samenleving in een turbulente wereld een hoge prioriteit. Dat kan alleen maar als Nederlanders bereid zijn de eigen welstand te relativiseren en bij te dragen tot opbouw van een sociale markteconomie en verbreding van een democratische staat buiten onze grenzen. Bij deze grondhouding begint elk internationaal burgerschap.

Uiteraard zijn er beperkingen aan buitenlandse politiek. De invloed van Nederland is geslonken. Nederland moet het niet hebben van eenzijdigheid en een incidentele coalitie van kleine landen of door de blokken heen, maar van internationale organisaties en van de vergrote effectiviteit die samenwerking oplevert. Daar komt nog iets bij. De langgerekte oorlog in het voormalige Joegoslavië heeft een werking op de gezamenlijke gemoedsrust die ver kan reiken. Het gaat hier niet alleen om de beperkingen van de Europese integratie, maar om het veel wezenlijker besef dat we het einde van een uitzonderlijke toestand meemaken. Wat nu zo ruw wordt verstoord, is het gevoel van onkwetsbaarheid dat zich meester had gemaakt van ons deel van de wereld. Die stabiliteit kwam voort uit de stijgende welvaart, toenemende burgerlijke vrijheden, een omljnd zelfbeeld van de democratie en een gesloten grens met het Oosten. Dat alles wankelt. Het is deze toenemende kwetsbaarheid die de geesten rijp maakt voor een beroep op zo iets gemeenschappelijks als internationaal burgerschap, of juist het omgekeerde: extreem nationalisme. Dat laatste moet worden voorkomen.

De PvdA meent dat Nederland zich in zijn buitenlandse politiek moet inzetten voor (1) vergroting van de veiligheid in de wereld, om te beginnen heel Europa; (2) voort-

gezette integratie en democratisering van de EU op basis van het Verdrag van Maastricht; (3) samenwerking tussen westelijk en oostelijk Europa; (4) Europese en planmatige beheersing van immigratie; (5) humanitaire actie, gericht op bescherming van universele mensenrechten; (6) versterking van de Verenigde Naties (VN); en (7) duurzame ontwikkeling op wereldschaal.

Internationaal burgerschap houdt voor de PvdA ook partijvorming op een hoger niveau in. Vandaar dat de PvdA deel uitmaakt van de Partij van Europese Sociaal Democraten (PES), die zich moet inzetten voor linkse prioriteiten als werkgelegenheid en milieubehoud. Deze prioriteiten zijn vastgelegd in een manifest aan de uitvoering waarvan de PvdA, en in het bijzonder de PvdA-Eurodelegatie zich bindt.

3.1 Europese veiligheid

Er gaapt een kloof tussen het ideaal van buitenlandse politieke samenwerking binnen de EU en de diplomatieke werkelijkheid. In het raamwerk van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) wordt regelmatig overlegd over brandende kwesties. Bij de VN en in de CVSE (de Europese veiligheidsorganisatie) wordt zoveel mogelijk gezamenlijk opgetreden. De gegroeide EPS-praktijk is bevestigd in het Verdrag van Maastricht, waarin het voeren van een gemeenschappelijke buitenlandse politiek een van de doelen is. Maar het verdrag biedt de lidstaten vele ontsnappingsroutes. Vele lidstaten beschouwen de buitenlandse politiek als een nationale aangelegenheid: de grote laten zich door de EU niets voorschrijven. Een land als Duitsland blijft om historische redenen heel behoedzaam, zoals uit de Blauwhelmen-discussie blijkt. De EU werd door de instorting van Joegoslavië overvallen en wist ook tijdens de escalatie daarna geen unaniem, helder en doeltreffend plan te trekken.

Nieuwe procedures kunnen helpen om aan deze onbevredigende toestand een einde te maken. Deze procedures komen aan de orde op de komende Inter-Gouvernementele Conferentie in 1996. Daarbij moet worden nagegaan of de Europese Politieke Unie een zetel moet krijgen in de Veiligheidsraad van de VN. Indien dit onhaalbaar blijkt, moet Duitsland permanent lid worden van de Veiligheidsraad. Daarbij is gewenst dat Duitsland bereid is aan alle VN-verplichtingen te voldoen. Drie EU-lidstaten hebben dan een permanente plaats in de Veiligheidsraad. De doeltreffendheid van de Europese buitenlandse politiek wordt in dat geval nog verder vergroot door Duitsland, Frankrijk of Groot-Brittannië roulerend lid te maken van de zgn. "trojka", zodat permanent een lid van de Veiligheidsraad betrokken

is bij de dagelijkse diplomatie van het EU-voorzitterschap. Dat lijkt een aanvaardbare manier om de bijzondere status van permanente leden van de Veiligheidsraad ook in de werkwijze van de EU tot uiting te brengen. De invloed van een land als Nederland wordt in zo'n opzet iets minder, maar daar staat een werkzaamere en eensgezindere diplomatie van de Unie tegenover. Ook wordt voorkomen dat de grote landen buitenlandse politiek buiten de EU-structuur om bedrijven. Overigens mag dat er niet toe leiden dat de kansen voor kleine landen op het roulerende voorzitterschap verminderen. Los van dit alles, maakt de hier voorgestelde structuur het gemakkelijker om de uitbreiding van de Unie te verwerken. Een andere bijdrage daaraan zou kunnen zijn dat na de uitbreiding een presidium wordt gevormd in de Europese Commissie.

De samenwerking tussen Europese landen op het gebied van veiligheid moet worden versterkt. Dit kan gebeuren met behoud van cohesie van de Noordatlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Uit de oorlog in het voormalige Joegoslavië is wel gebleken dat het beroep op West-Europa om de veiligheid van heel Europa als eerste verantwoordelijkheid te aanvaarden, steeds dringender wordt. De PvdA wil dat Nederland daaraan volop meedoet. Dit betekent geenszins een afscheid van de NAVO. Het betekent wel dat de PvdA het gevaar van versplintering in Europa groter acht dan dat van blokvorming op het terrein van veiligheidsbeleid. Het Nederlandse beleid zal zich moeten concentreren op de door Frankrijk en Duitsland in gang gezette samenwerking. Deze ligt steeds meer in het verlengde van de economische en politieke integratie binnen de EU.

De verminderde presentie van de Verenigde Staten en de slinkende defensiebudgetten vormen een extra argument om de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO intact te laten. De vorming van een Duits-Nederlands legerkorps moet in dat perspectief worden gezien. Ook Frankrijk moet daarin gaan deelnemen. Nederland kan dit proces bevorderen door een nauwe samenwerking tot stand te brengen tussen het Duits-Nederlandse legerkorps en het Frans-Duitse Eurokorps. Voor de Fransen is grotere Europese samenwerking de belangrijkste voorwaarde voor volledige terugkeer in de NAVO.

De West-Europese Unie (WEU) en de NAVO moeten afspraken maken over een gezamenlijke commandostructuur. De NAVO-bevelhebber (SACEUR) zou nu eens een Europeaan en dan weer een Amerikaan moeten zijn. Bij de vormgeving van een Europees veiligheidsbeleid moeten de belangen van Midden- en Oost-Europa in het oog worden gehouden. Een lidmaatschap van de EU (en de WEU) voor deze landen schept verplichtingen, ook op het gebied van veiligheidsgaranties. Daarnaast ligt ook een uitbreiding van de NAVO met deze nieuwe landen voor de hand en is dringend nodig om het

bestaande veiligheidsvacuum weg te nemen. Mocht het komen tot uitbreiding van de NAVO met voormalige Warschaupakt-landen zoals bijvoorbeeld de Visegrad-landen, dan dient de NAVO Rusland en de Oekraïne een 'veiligheids-partnerschap' aan te bieden. Ook moet de samenwerking in de NASR (Noord-Atlantische Samenwerkings Raad) worden opgewaardeerd, met name op het terrein van vredesoperaties in opdracht van de VN of de CVSE. De NASR, waaraan Midden- en Oosteuropese landen deelnemen, kan een belangrijke rol spelen bij de uitbreiding van de Westelijke defensiesamenwerking Oostwaarts. De banden tussen de NAVO en de CVSE moeten worden aangehaald. In de toekomst dient de CVSE te werken als een officiële regionale veiligheidsorganisatie van de VN en voert de NAVO bepaalde taken uit in het kader van het beleid van de CVSE en de VN voor gezamenlijke en pan-Europese veiligheid en vrede.

De aanpassing van de Nederlandse krijgsmacht aan de nieuwe veiligheidssituatie moet worden voortgezet. Flexibiliteit en samenhang tussen de krijgsmachtonderdelen zijn daarbij essentieel. Taken die samenhangen met de vroegere veiligheidssituatie moeten worden herzien. In beginsel moeten alle parate eenheden kunnen worden ingezet voor VN-operaties. Inzet van dienstplichtige militairen dient echter uitsluitend op vrijwillige basis te geschieden. Vooruitlopend op de opschorting van de opkomstplicht, wordt zo spoedig mogelijk overgegaan op vrijwillige vervulling van de dienstplicht.

3.2 Democratie in de Europese Unie

De EU is en blijft nog zeer lang een gemengde orde waarin supranationale en inter-gouvernementele bestuursstijlen door elkaar lopen. De EU ontbeert een duidelijke scheiding van bevoegdheden die een federatie kent. Veel-er is er sprake van verdubbelingen en overlappingsen tussen het nationale en Europese niveau. Het is een gegeven dat de kwaliteit van de nationale en Europese democratie steeds meer van elkaar zijn gaan afhangen. Uitgangspunt voor de PvdA moet zijn dat versterking van de nationale parlementen niet ten koste gaat van het Europees Parlement of omgekeerd.

Nu kan men zich afvragen of een levendige democratie mogelijk is in een zo complexe institutie, die een enorm grondgebied omvat met straks meer dan vierhonderd miljoen inwoners met zeer verschillende talen en culturen. Is de afstand tussen burger en bestuur, die toch al groot is op nationaal niveau, niet onoverbrugbaar in de EU? Er is veel voor deze stelling te zeggen en zowel de praktijk van vijftig jaar Europese Gemeenschap als de klassieke, geheime diplomatie achter het Verdrag van Maas-

tricht wijzen in deze richting: in vele opzichten was en is de EU een gemeenschap die achter de rug van de betrokkenen om tot stand komt.

Tegelijk moeten we het democratisch tekort in Europa relativeren door te wijzen op de gelijkkluidende bezwaren jegens nationale en Europese democratie. Het ontbreken van burgerzin en gemeenschapszin wordt ook heftig beklagd op nationaal niveau. Uit onderzoek blijkt ook dat de burgers met de laagste dunk van de eigen nationale democratie het eerst genegen zijn tegen Europa te stemmen. De mate waarin we in Nederland culturele versnippering, mede veroorzaakt door immigratie, en levendige democratie weten te verzoenen is bepalend voor ons vermogen om de Nederlandse samenleving als onderdeel van een Europese Unie te zien. Openheid tegenover andere culturen en multiculturele democratie begint niet ergens in Europa, maar in de eigen straat of wijk.

Die openheid is niet gemakkelijk want als medeburger werd en wordt nog steeds vooral diegene ervaren die deelt in dezelfde culturele gewoonten, tradities, die dezelfde taal spreekt, enz. Het democratisch samenleven van mensen met zeer uiteenlopende culturele achtergronden in Nederland en Europa stuit vaak op historisch gegroeide nationale identiteiten. Tot dusverre is de nationale identiteit nauwelijks een bewust onderwerp van politieke controverse geweest in ons land. Het kan niet vaak genoeg worden gezegd dat Nederland daarmee een uitzonderlijke positie in Europa innam. Of dat zo blijft? Met het verder openen van de grenzen, zou de aandrang om ze scherper te trekken weleens snel kunnen toenemen. Elke geforceerde dwang tot Europese eenwording, hoe nuttig ook voor het milieu, de infrastructuur of de veiligheid, zal averechts werken.

Daar staat tegenover dat het riskant is om juist op het moment dat het ongenoegen van de burgers in bestaande instituties toeneemt een ongewisse sprong voorwaarts te wagen. Ergens in het grijze gebied tussen de bestaande nationale democratieën en de gedroomde Europese democratie dreigt een riskante spiraal naar beneden te ontstaan. Deze kan enkel voorkomen worden als men zich ervan bewust is dat zeker in de komende jaren het zwaartepunt van de politieke loyaliteit en legitimiteit rond de natie-staat zal blijven liggen. Een verschuiving in de richting van Europa is nodig, maar zal veel tijd vergen. Het ontstaan van een Europese identiteit wordt vooral bevorderd door het bestaan van waarlijk gemeenschappelijke doelen. De PvdA ziet thans twee duidelijke doelen die Europa bij de burgers meer zou doen leven. Ten eerste het tot stand brengen van een gecoördineerd Europees beleid ter bestrijding van de werkloosheid en ter bevordering van duurzame economische ontwikkeling. En ten tweede gemeenschappelijke Europese acties in de wereldpolitiek.

In dit licht bezien, is de waarde van het model van uiteenlopende snelheden van integratie vooral gelegen in zijn pragmatische inslag. Een systeem van meer snelheden is echter alleen aanvaardbaar als er sprake is van tijdelijkheid; het uiteindelijke doel blijft een synchrone ontwikkeling van alle lidstaten. Het is toegepast bij de Benelux, het akkoord van Schengen, de Europese Monetaire Unie, en de Deense en Britse uitzonderingsposities op het Verdrag van Maastricht. De PvdA gaat ervan uit dat dit model ook in de Europese ordening van buitenlandse politiek, veiligheidspolitiek en milieupolitiek bruikbaar kan zijn zolang het steunt op zorgvuldige democratische afweging en werkelijke Europese instemming.

In 1996 zal een Inter-Gouvernementele Conferentie zich buigen over de herziening van het verdrag van Maastricht. Nederland moet zich dan sterk maken voor een medebeslissingsrecht van het Europese Parlement ten aanzien van alle wetgeving van de Europese Unie en alle besluiten over inkomsten en uitgaven; een krachtig toezicht van het Europese parlement op het buitenland- en veiligheidsbeleid van de Unie, verkleining van de Europese Commissie en verandering van het stelsel van roulatie.

De samenwerking tussen de Tweede Kamer en de Nederlandse Europarlementariërs kan veel beter dan nu het geval is. Een verbetering zou zijn de invoering van een gemengde commissie, paritair samengesteld uit nationale en Europese parlementsleden en bevoegd om deel te nemen aan de gedachtenwisseling met de regering binnen Kamercommissies.

De effectiviteit van de Nederlandse bijdrage aan Europese integratie is gediend met een versterking van de desbetreffende positie van de Minister-President en van het staatssecretariaat Europese Zaken.

3.3 Oost samen met West

De oorlog op de Balkan, de hereniging van Duitsland en de verzwakking van de locomotiefunctie van de Duitse economie, alsmede de immigratie maken de lotsverbondenheid van Oost- en West-Europa zichtbaar. Niet alleen deze negatieve aspecten maken dit duidelijk, ook in cultureel-historisch opzicht is er sprake van een duidelijke verbondenheid tussen de Europese naties. De gebeurtenissen in het Oosten raken op een zeer directe wijze het leven in het andere deel van Europa. De oorlog in Joegoslavië laat deze samenhang wel heel dramatisch zien. Het mislukken van de bemiddeling door de EU heeft het publieke vertrouwen in Europese eenwording ernstig geschaad (nog los van de tegenvallende eerste welstandseffecten van vrijere markten). We kunnen niet meer voortgaan met de integratie van West-Europa als we niet op elk moment de

politieke en economische wederopbouw van Oost-Europa een voorname plaats geven. De NAVO en de EU hebben een wezenlijke rol te spelen bij het opheffen van het veiligheids-politieke vacuüm waarin Oost-Europa momenteel verkeert. Minimale voorwaarde voor politieke stabiliteit en economische ontwikkeling is de bescherming van de huidige grenzen tegen gewelddadige pogingen om ze te wijzigen. De vraag is niet zozeer of we veiligheid, mensenrechten, rechtsordering en welstand in Oost-Europa willen bevorderen. Dat spreekt vanzelf. De vraag is hoe dat het beste kan worden gedaan en, vooral, welke prijs we bereid zijn daarvoor te betalen. Zolang we de veiligheid van landen als Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije niet tot de onze rekenen, zolang kan er moeilijk een echte vervlechting ontstaan.

De PvdA ziet een uitbreiding van de internationale samenwerking richting Midden- en Oost-Europa als een langdurig proces, dat echter welbewust en met kracht moet worden aangemoedigd. Parallel aan de groeiende samenwerking met de EU, dient - zoals opgemerkt - de Visegrad-landen het vooruitzicht te worden geboden op een lidmaatschap van de NAVO. Vooruitlopend op een economische convergentie, kan een soort B-lidmaatschap van de EU worden geschapen. Dat is op zichzelf een voorbeeld van uiteenlopende snelheden.

De EU moet zich inzetten voor een versnelde convergentie (een naar elkaar toe bewegen) van economische structuren en prestaties binnen Europa, alleen al omwille van preventie van migratiegolven, milieurampen, handelssconflicten en oorlogen. Een nieuw Marshall-plan is zinloos: grote sommen geld sijpelen dan weg. Essentieel is dat de West-Europeanen de houding tegenover de Oost-Europeanen aannemen die de Amerikanen destijds hadden tegenover de West-Europeanen: een scherp inzicht in gedeelde veiligheidsrisico's en de gemeenschappelijke voordelen van wederkerige handelsbetrekkingen.

De EU kan bijdragen tot de vorming van een sociale markteconomie in oostelijk Europa, met inbegrip van een sociale politiek (recht op bestaanszekerheid e.d.) en van Rusland. Deze steun betreft de monetaire stabiliteit, de particuliere investeringen, bedrijfsmanagement, een wettelijk systeem van eigendom en ruil, een wetenschappelijke infrastructuur, milieubescherming en regionale samenwerking. De meest directe bijdrage is meer toegang tot de Westeuropese markten. De lidstaten van de EU moeten toestaan dat oostelijk Europa actief wordt op markten waar ze een comparatief voordeel heeft (staal, landbouw). Tegenover Nederlandse nadelen, zoals een bedreigd markt-aandeel van Hoogovens, staan grotere Nederlandse voordelen, zoals een groeiende export.

Voorts zou het van een vooruitziende blik getuigen als Nederland in de komende vier jaar meer spendeert aan

hulpprojecten in Midden- en Oost-Europa. Daarbij moet ook praktische samenwerking tussen lagere overheden worden gestimuleerd. Het sluitstuk van de door de PvdA bepleite opening in de politieke en economische betrekkingen tussen oost en west is cultuurpolitiek. De Nederlandse overheid moet samen met de Oosteuropese overheden culturele en educatieve projecten opzetten die de jonge democratieën versterken. Tevens moet uitwisseling van mensen tussen oost en west worden bevorderd om zo meer van elkaar te leren.

3.4 De migranten: een Europese en planmatige benadering

De geschiedenis van migratie leert minstens drie dingen: (a) migratie als verschijnsel is ons niet vreemd; Europeanen zijn in de 19e en 20e eeuw massaal geëmigreerd, wat vaak een reactie was op economische misère en politieke repressie, (b) overal waar vreemdelingen opduiken zijn er spanningen geweest en conflicten; daar is niets nieuws aan en dat zal altijd wel zo blijven, want etnische identiteiten zijn vaak diep geworteld en gaan niet zomaar tenonder in een slabak van culturen, en (c) over het geheel genomen heeft immigratie een impuls gegeven aan de welstand en culturele ontwikkeling van de betrokken samenlevingen; gedwongen vertrek van groepen vreemdelingen is meestal een teken van neergang van samenlevingen geweest.

De huidige wereldwanorde kan alleen geloofwaardig tegemoet worden getreden als we erin slagen om te gaan met de 'vertegenwoordigers' van deze wanorde die aan onze grenzen opdoemen. De uitroep 'Nederland is vol' houdt een permanente uitnodiging tot wantrouwen in ten opzichte van de hier verblijvende vreemdelingen. En dat terwijl de Nederlandse bevolking juist vertrouwd moet worden gemaakt met de sterk gewijzigde samenstelling die ze reeds heeft ondergaan.

Het potentieel van migranten is grenzeloos en Nederland moet zich verhoudingsgewijs een strikte benadering opleggen. Juist omdat we de mensen die in ons land komen wonen en leven een goede opvang en een goede start willen bieden zijn de mogelijkheden beperkt. De afgelopen jaren is arbeidsmigratie vrijwel niet toegestaan en golden ook voor gezinshereniging en gezinsvorming aanvullende voorwaarden. Voorts werd slechts een beperkt deel van de asielzoekers die zich melden ook daadwerkelijk als vluchteling erkend. Wel blijft meer dan de helft in Nederland, vanwege de situatie in hun land die terugzenden onmogelijk maakt om humanitaire redenen. Dankzij deze strikte opstelling kent Nederland een migratiesaldo van 60.000

per jaar. De verwachting is dat het migratiesaldo zich tot tenminste 1995 rond een dergelijk niveau zal handhaven.

Mede als gevolg van dit strikte beleid is het aantal vreemdelingen in ons land beperkt in vergelijking met omringende landen als Duitsland en Frankrijk. Het bedraagt 5.5 % van de gehele bevolking (het aantal illegalen wordt geschat op 30.000 tot 150.000). Er is derhalve geen enkele reden om het vraagstuk van de hier aanwezige immigranten te dramatiseren, wat niet wil zeggen dat zich in bepaalde achterstandswijken in de grotere steden waar veel allochtonen wonen, geen spanningen voordoen die voor de direct betrokkenen zwaar wegen. Maar deze conflicten uitvergroten tot de Nederlandse samenleving als geheel is onjuist.

Onze houding dient te zijn dat we alles doen wat in ons vermogen ligt om vluchtelingen op te vangen die naar ons land komen op grond van internationale verplichtingen of humanitaire overwegingen. Anderzijds werven we, anders dan in de jaren zestig, geen buitenlandse werknemers meer voor onze arbeidsmarkt. In die zin is Nederland geen immigratieland.

De PvdA bepleit een Europese en planmatige beheersing van migratie. Het belangrijkste voordeel van een gemeenschappelijke Europese aanpak is dat voorkomen wordt dat lidstaten de problemen van migratie op elkaar afwentelen, o.a. door het voortdurend aanscherpen van toelatingsnormen. Nederland moet het initiatief nemen tot een speciale conferentie van de EU over een gemeenschappelijke aanpak. Er moet worden gestreefd naar gemeenschappelijke normen voor toelating die voor alle landen gelden (duidelijk, openbaar, toetsbaar). Dat betekent dat, als een migrant eenmaal in een bepaald Europees land is toegelaten, zij of hij in een andere lidstaat geen nieuwe toelatingsprocedure meer hoeft te doorlopen. Verder moet worden gestreefd naar aandelen voor de verschillende lidstaten, die rekening houden met landelijke verschillen in historische banden en toekomstige opnamebehoefte en opnamecapaciteit. Ook het moeilijke probleem van illegale arbeid hoort bij een Europa zonder binnengrenzen op de politieke agenda van de EU. Nationaal beleid ter ontmoediging van arbeidsmigratie heeft immers slechts een beperkt effect.

Op Europees niveau is het wellicht mogelijk afspraken te maken met die landen die het belangrijkste aandeel hebben in de stroom van illegale arbeidsmigranten. Onderdeel van die afspraken zal dan moeten zijn de bereidheid van Europa, waaronder Nederland, om de economische ontwikkeling van bijv. het gehele Middellandse-Zeegebied te bevorderen. Ook los van deze conferentie blijft het Nederlandse vreemdelingenbeleid gebaseerd op in internationale verdragen vastgelegde standaarden van humaniteit. Personen die naar ons land komen vanwege gezinsvorming en

gezinshereniging worden in onze samenleving opgenomen. En aan diegenen die elders aan vervolging bloot staan, bieden we bescherming en de kans om eveneens in onze samenleving opgenomen te worden. Bij dit alles staat de nood van betrokkenen voorop, niet het halen van een bepaald migratiesaldo. Dat betekent ook de bereidheid van de Nederlandse samenleving om de nodige voorzieningen voor de opvang en integratie van deze vreemdelingen op te brengen. Het huidige streven naar verbetering van opvang- en verblijffaciliteiten, vereenvoudiging van asielprocedures en beperking van de onzekerheid van betrokken aanvragers wordt voortgezet, bijv. bij de opvang- en opstapprojecten. De mogelijkheid dat asielaanvragers bij een afwijzend besluit over hun asielaanvraag beroep op de rechter kunnen doen blijft daarbij gehandhaafd zoals dat thans en in de nieuwe vreemdelingenwet het geval is. Zowel de nieuwkomer als de gemeenschap zijn gediend bij een oriëntatie op Nederland, het leren van de Nederlandse taal en een gedegen voorbereiding op de arbeidsmarkt. Om de integratie verder te bevorderen is het van belang dat vreemdelingen politiek participeren door uitoefening van het kiesrecht op zowel lokaal, provinciaal als landelijk niveau. De achterstand van allochtonen op de arbeidsmarkt dient te worden ingelopen door extra scholingsbeleid en het bestrijden van elke feitelijk optredende discriminatie. Naast het werkgelegenheidsplan van werkgevers en werknemers is de nieuwe Wet Bevordering Arbeidskansen van belang. Aan allochtoon ondernemerschap wordt extra aandacht geschonken.

3.5 Opkomen voor de rechten van de mens

De ervaring van Joegoslavië roept de klemmende vraag op in hoeverre men via internationaal mensenrechtenbeleid enige invloed kan uitoefenen op oplaaiende nationalistische en tribale conflicten. En, zo dat het geval is, wat daartoe de meest effectieve instrumenten zijn. Sancties? Een internationaal oorlogstribunaal? Het botte middel van een militaire interventie? Of juist positieve middelen: internationale erkenning van aanspraken op autonomie of zelfs afscheiding? Internationale hulp? Bij vrijwel geen ander onderdeel van internationaal burgerschap speelt selectieve verontwaardiging, zo men wil: een dubbele standaard, zo'n opzichtige rol.

Nederland dient zich zoveel mogelijk in te zetten voor het versterken van de rechtsgelijkheid en representativiteit in de internationale betrekkingen, ook al betekent dit dat we vaker grootmachten, zoals China (in het geval van Tibet) of Rusland (in het geval van Armenië), voor het hoofd zullen stoten. Nederland dient ook door te gaan

met ondersteuning van de meer actieve functie van de VN-Mensenrechtencommissie. Daarbij moet het de ijzeren driehoek van humane economische ontwikkeling, universele mensenrechten en liberale democratisering onophoudelijk onder de aandacht brengen. Waarlijk humanitaire actie wordt verder gekenmerkt door samenhang in aandacht voor misstanden en kritiek op bepaalde regimes; door eendrachtig optreden van gouvernementele en niet-gouvernementele instellingen (zoals Amnesty International); en door actieve diplomatie ofwel 'peace-building', ook van de zijde van de Nederlandse overheid.

Of staten en burgers het willen of niet, ook de verantwoordelijkheid voor het instandhouden van een minimum aan beschaving voert ons steeds meer naar één wereld. Een volkerenmoord zoals in Cambodja onder Pol Pot in de jaren zeventig mag niet meer gebeuren. Toch leren de non-interventie in Joegoslavië en de interventie in Somalië hoe moeilijk het is voor de internationale gemeenschap om burgeroorlogen van buitenaf te beïnvloeden en vrede af te dwingen. Eenzijdige militaire interventie zal een hoge uitzondering en in elk geval een uiterste redmiddel blijven. Uit de praktijk is bekend dat eenzijdige interventies zelden puur humanitair bedoeld zijn maar dikwijls politieke en territoriale (bij-)bedoelingen hebben. Ook is militaire interventie een bot middel, dat zelden succesvol zal kunnen zijn en vaak veel slachtoffers vergt. Bovendien zal vaak het nog resterende politieke leven in de doelstaat worden ontwricht en worden vechtende partijen slechts tijdelijk uiteen gehouden. Nederland kan alleen dan aan militaire interventies meedoen als volkenrechtelijke normen van noodzaak, subsidiariteit, evenredigheid en internationaal humanitair recht in acht worden genomen en bovendien politieke rugdekking is verschaft door de Veiligheidsraad, die in deze aangelegenheden een centrale plaats hoort in te nemen.

Er moet een Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens komen. De besluitvorming over erkenning van nieuwe staten, toelating van nieuwe leden tot de Raad van Europa en samenwerkingsakkoorden met de EU dient mede te worden gebaseerd op het criterium der mensenrechten. Dit geldt evenzeer voor de algemene werkwijze van internationale organisaties als de Wereldbank, het Internationale Monetair Fonds (IMF) en de EU.

Nederland dient zich actief in te zetten voor het be-rechten van oorlogsmisdadigers volgens reeds geldend internationaal humanitair recht, waaronder degenen die verantwoordelijk zijn voor oorlogsmisdaden als etnische schoonmaak en verkrachting van meisjes en vrouwen, zoals in voormalig Joegoslavië.

3.6 Versterking van de Verenigde Naties

De Verenigde Naties hebben in de drie afgelopen jaren meer vredesoperaties opgezet dan in de 45 jaren daarvoor. De Veiligheidsraad wordt niet langer door veto's verlamd. De bescherming van het milieu en de rechten van de mens staan hoog op de VN-agenda. In weerwil van dit nieuwe gezag en élan, is de VN nog altijd een zwakke organisatie, geplaagd door een miniem budget, achterblijvende contributies, een zwak apparaat en geringe daadkracht. De VN-Secretaris-Generaal heeft maar beperkte bevoegdheden.

De gewenste versterking van de Verenigde Naties kan langs de volgende lijnen ter hand worden genomen. Er is een uitgebreide Veiligheidsraad nodig met ongeveer 20 leden. Grote landen als Brazilië, Duitsland, Egypte, India, Indonesië, Japan en Zuid-Afrika zouden een permanente plaats moeten krijgen. Daarbij verdient het aanbeveling over te gaan op een gekwalificeerde meerderheidsregel of een exclusief vetorecht voor de oude leden.

De voorstellen van VN Secretaris-Generaal Boutros Ghali, in zijn rapport Agenda for Peace (1992), omtrent een permanente VN-politiemacht en binnen 48 uur oproepbare strijdkrachten verdienen steun. De nieuwe veiligheidsraad zou daardoor over een eigen vredesmacht beschikken. De Secretaris-Generaal moet de bevoegdheden en de faciliteiten krijgen om humanitaire actie te ondernemen (samen met het Wereldvoedselprogramma en vergelijkbare instellingen en niet-gouvernementele organisaties als het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen). Voor militaire interventie is de instemming van de V-raad vereist.

Nederland dient zich in te zetten voor een effectief toezicht van de VN op de fabricage van en handel in wapens. Een belangrijk middel hierbij is het wapenembargo met betrekking tot conflictgebieden in de wereld.

3.7 Duurzame ontwikkeling

Het laatste maar niet het minste geval van vervagende grenzen betreft de milieuproblematiek. Verschijnselen als de aantasting van de ozonlaag, het broeikas-effect en het afvaltoerisme geven aan dat het milieuvuil door vele volken wordt veroorzaakt, grensoverschrijdend is en bovendien getuigt van een overmatig gebruik van de aarde. Daar komt nog de ongelijke verdeling van dit gebruik bij. De 15 miljoen Nederlanders leven in een bevoorrecht land, behorend tot het rijke stuk van de wereld dat met 20 % van de wereldbevolking 80 % van de grondstoffen gebruikt. Een groot deel van de wereldbevolking zal een toenemend beslag op de milieugebruiksruimte moeten leggen om de

bevolkingsgroei op te vangen en de armoede, hongersnood en kindersterfte te bestrijden. Een van de uitkomsten van de UNCEDconferentie in Rio is dat dit erkend is als een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot mondiale consensus over internationaal milieubeleid. Het beklemtoont tevens de verantwoordelijkheid voor ons deel van de wereld om ons beslag op de milieugebruiksruimte terug te dringen en ruimte voor de ontwikkelingslanden te maken. Duurzame ontwikkeling op wereldschaal gericht op een eerlijker verdeling is daarmee een aparte taakstelling van internationaal burgerschap. Maatschappelijke ontwikkelingen pakken verschillend uit voor vrouwen en mannen. Daarom moet er bij armoedebestrijding en ontwikkeling en milieu specifieke aandacht zijn voor de verschillende posities van vrouwen en mannen.

Duurzaamheid komt hier neer op een verbinding van leefbaarheid, internationale arbeidsdeling en vrije markten. Om het aandeel van de armste landen in de wereldeconomie te vergroten, moet de sfeer van vrijhandel drastisch worden uitgebreid. De opkomst van een stelsel van drie concurrerende blokken Zuid-Oost Azië, de Verenigde Staten plus Canada en Mexico, en de EU ('managed trade') dreigt te ontaarden in een nieuw protectionisme van de ontwikkelde landen. De zgn. Uruguay-ronde van de GATT moet spoedig succesvol worden afgerond. Een vrije toegang van ontwikkelingslanden tot de EG-markt betekent onder meer afschaffing van het Multivezelakkoord (textiel, kleding) en volledige herziening van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en de voedselhulp van de EG (zoals dumping van vleesoverschotten). Zowel het verdrag van Maastricht als het Lomé-IV-Verdrag bieden kansen voor een effectiever internationaal ontwikkelingsbeleid. Tegelijk dient de bedreigende opkomst van internationale milieuhandel te worden afgeremd door internationale verdragen met hoge normen en toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Anders worden landen met een voortvarend milieubeleid de dupe, doordat andere landen de goedkopere import van vuilere produkten verkiezen ('ecodumping'). Een duurzame landbouw is internationaal alleen mogelijk als initiatieven voor eerlijke handel gesteund worden. Het keurmerkconcept (Max Havelaar) kan als leidraad dienen om een betere beloning van boeren te combineren met het stimuleren van duurzame landbouwsystemen.

De PvdA wil die kansen graag benutten, al is het maar om andere EG-partners over de streep te trekken van bijv. 0.7 % van het BNP als officiële en zuivere ontwikkelingshulp. In dit kader past ook een Nederlandse keuze voor zuivere ontwikkelingshulp (ODA) ter waarde van 1% van het BNP, hetgeen in de komende vier jaren dient te worden gerealiseerd. Additioneel wordt 0,1% BNP besteed als hulp van Nederland aan ontwikkelingslanden bij het oplossen van mondiale milieuproblemen. Er is immers berekend dat

jaarlijks zo'n 160 miljard nodig en verwerkbaar is voor armoedebestrijding, economische verzelfstandiging, milieubescherming, hulp aan nieuwe ontwikkelingslanden in de regio van de voormalige Sovjet-Unie en vredespakketten (zoals dat voor Cambodja). Voorwaarde is wel dat de verplichting tot besteding van hulp in het gevende land verdwijnt en dat de rol van multilaterale organisaties (UNICEF e.d.) bij de hulpverlening belangrijker wordt. Verder dient speciale aandacht te worden gegeven aan Afrika en moet de controle op doel- en rechtmatigheid van Nederlandse hulp worden verscherpt, conform de aanbevelingen van instanties als de Algemene Rekenkamer. Naast de genoemde 1 % ontwikkelingshulp komt een toenemend beslag te liggen op uitgaven voor internationale samenwerking en hulp, zoals die rondom de vluchtelingenstroom naar ons land, vredesoperaties, en Midden- en Oost-Europa. De bilaterale schulden van de armste landen dienen te worden kwijtgescholden. Nederland blijft hiertoe initiatieven nemen. Een heroriëntatie van de IMF-aanpassingsprogramma's in de richting van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling is noodzakelijk.

Het belangrijkste aspect van duurzame ontwikkeling en internationaal burgerschap is dat we in de geïndustrialiseerde wereld daadwerkelijk onze patronen van consumptie en produktie aanpassen aan de met onze bevolkingsomvang verbonden 'milieugebruiksruimte'. Nog altijd komt 70 tot 80% van de milieudruk van de ontwikkelde landen. Het is waar dat de milieudruk door ontwikkelingslanden toeneemt mede als gevolg van een uitbundige bevolkingsgroei. Maar een geloofwaardige ondersteuning van een bevolkingsbeleid in de Derde-Wereldlanden is slechts mogelijk als we ons eigen overmatig milieubeslag fors terugdringen. Daarover gaat de eerste paragraaf van het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 4 SOCIAAL BURGERSCHAP

Ook in het binnenland geldt dat slijtende verworvenheden moeten worden 'omgemunt' tot duurzame en elementaire zekerheid. Ondernemingen zijn bezig met pijnlijke afslankingsoperaties, aanpassing aan de Europese markt (waaronder fusering en overname) en offensieve strategieën. De overheid doet iets vergelijkbaars: ze bezuinigt, werpt zich in de beleidsconcurrentie met andere Europese overheden en keert terug naar haar kerntaken. De onzekerheid drukt niet alleen op deze grote formele organisaties maar ook op de meeste Nederlanders persoonlijk. Aan de ene kant zijn vele oude sociale rechten in de huidige vorm en omvang niet meer te handhaven, maar aan de andere kant is juist een nieuw besef van sociaal burgerschap geboden om de toekomstige levenskwaliteit van allen te garanderen. Een daarop gerichte mobilisatie van samenwerkende overheidsinstanties, organen in het maatschappelijk middenveld en afzonderlijke burgers maakt het mogelijk om in de komende jaren een Nederlandse sprong vooruit te maken in de vermindering van fundamentele onzekerheid. Van economische tweedeling naar hulpbron-gelijkheid tussen alle burgers als voorwaarde voor succesrijke deelname aan de concurrentieslag met andere landen. Van een vrij besteedbaar en hoog inkomen in een zieke natuur naar een meer rationele en duurzamer consumptie op een leefbare aarde. Van omvangrijke criminaliteit en repressie naar een gevoel van veiligheid en preventie. Van een vechtmaatschappij naar eerlijke competitie en deelname aan de arbeid in de ruimste zin van het woord. Van bezuiniging en misbruik in het stelsel van sociale zekerheid naar elementaire bestaanszekerheid en een zuivere verdeling tussen publieke, sociale en persoonlijke verantwoordelijkheid. Van materialisme en culturele vervlaking naar een sociaal-culturele infrastructuur van de verzorging.

4.1 Ecologische modernisering

Milieubeleid helpt. De verzuring, vermesting en verspreiding van gevaarlijke stoffen zijn aan het afnemen. De verwijdering van afval is eveneens in volle gang. Op dit terrein komt een trendbreuk in zicht, mits de maatregelen uit de lopende kabinetsperiode volledig en onverkort worden uitgevoerd, wat nog een grote maatschappelijke inspanning zal vergen en een politiek beleid van rechte ruggen. Nederland heeft een voorsprong op andere Europese landen bij de vernieuwing van afvalverwerkingsinstallaties. Maar er zijn ook tegenvallers, zoals de stij-

ging van energiegebruik en uitstoot van kooldioxide, de stijging van de mobiliteit, met name in het goederenvervoer over de weg, en de verdroging van natuurgebieden. Dergelijke tegenvallers maken duidelijk dat het Nederlandse milieubeleid nog ontoereikend is om ons land voldoende leefbaar te maken. Daarom moet worden vastgehouden aan de ambitieuze taakstelling van het Nationaal MilieubeleidsPlan (NMP plus), het streven naar vrijwel volledige opheffing van schadelijke uitstoot, vermindering van het gebruik van energie en grondstoffen alsmede verwijdering of bestrijding van al het vuil ('end-of-pipe' en vooral preventie).

Het herstel van de leefbaarheid voor onszelf, voor de arme landen en voor latere generaties is een zaak die een generatie in beslag zal nemen. In de komende vier jaar moeten kostbare maatregelen worden getroffen waarvan de sociale baten pas op langere termijn (in 2000, 2010 of nog later) volledig zichtbaar worden. Er staat veel op het spel. Hoe bereiken we dat het rijke stuk van de wereld, dat met 20 % van de wereldbevolking 80 % van de grondstoffen verbruikt, naar een zodanig lager percentage van grondstofgebruik zakt, dat de arme landen een groter aandeel krijgen in de 'milieugebruiksruimte' en het stadium van onderontwikkeling achter zich kunnen laten? Hoe bereiken we technische doorbraken, zoals produktvernieuwing, ondergrondse verbindingen, enz.? Hoe bereiken we dat respect voor de natuur een natuurlijke trek wordt van de strategieën van producenten? Alle deelnemers, van gezagsdragers en ondernemers tot consumenten, moeten leren om met de minste sociale kosten milieuvijandig beleid te staken en milieuvijandige bezigheden te verhinderen.

Het ambitieuze milieubeleid en zeker de nieuwe internationale dimensie daarvan zijn per definitie een leerproces. In Nederland werd in de jaren zeventig en tachtig een schuchter begin gemaakt met het opzetten van een eerste overheidsplanning, met een accent op gedetailleerde regelgeving (vergunningen) en resultaten die vooral de 'end-of-pipe' betroffen. De omslag van het NMP plus was vooral gelegen in het integrale karakter van het milieubeleid, de doelgroepenaanpak en de aanzetten voor preventie. De noodzaak van volumebeleid begint zich nu, in de jaren negentig, af te tekenen. De PvdA heeft van de recente ervaring met milieubeleid geleerd dat een doeltreffende aanpak gekenmerkt wordt door selectie, bestuurlijke samenwerking, modernisering, marktprikkels en volumebeleid op een beperkt aantal terreinen.

Selectie wil zeggen dat de taakstellingen van het NMP, met name de terugdringing van emissies, worden omgezet in concrete doelen voor de betrokken organisaties en personen in bepaalde sectoren, in uitvoerbare maatregelen met een hoog milieurendement en in leergedrag dat Nederland

dichterbij de toestand van leefbaarheid brengt. De overheid zal het vaak verborgen subsidiëren van vervuילend gedrag (zoals de bijdrage van de gewone belastingbetaler aan de ongewoon luxueuze 'auto van de zaak') zo snel mogelijk moeten beëindigen. Vervolgens moet de overheid bij de doelen die ze stelt met kracht de realisering daarvan handhaven. Niets is zo bedreigend voor het draagvlak van milieupolitiek als een overheid die de consistentie en handhaving van het beleid verzaakt. Vandaar dus een concentratie op hoofdzaken. In het onderhavige programma wordt aangegeven wat selectie precies betekent voor energieverbruik, afval, personenverkeer, industrie en landbouw.

Bestuurlijke samenwerking wil zeggen dat de overheid minder 'top down' stuurt en meer beheert, vergemakkelijkt en stimuleert. De overheid, ja het hele kabinet, schept een institutioneel kader voor duurzame ontwikkeling, komt met goede ideeën, zoekt echte consensus onder de betrokkenen, en moet het beleid door anderen als geheel uitgevoerd zien te krijgen. Daarbij is directe samenwerking (buiten het ministerie om) tussen niet-gouvernementele organisaties en bedrijven even onmisbaar als directe democratie buiten het parlement om. De PvdA bepleit daarom nieuwe democratische procedures voor de behandeling van omstreden investeringsprojecten, zoals Schiphol en de Betuwelijn (meer hierover in hoofdstuk 5 over democratisch burgerschap). Minder 'top down' betekent ook dat de overheid niet als enige de rol op zich moet nemen van verdediger van het milieubelang. Ze moet weliswaar zorgen dat de randvoorwaarden (milieugebruiksruimte, plafonds) niet worden overschreden, maar daarbinnen de instrumenten zo kiezen dat burgers, bedrijven, andere overheden, enz. eigen verantwoordelijkheden krijgen om de overeengekomen milieukwaliteit en taakstelling te halen. De overheid is dan niet zozeer in een gevecht met de samenleving gewikkeld maar biedt ontwikkelingsperspectieven voor eigen initiatief en samenwerking waarin betrokkenen te winnen hebben dat ze de kans krijgen hun diverse eigen belangen tegelijk met de overeengekomen milieudoelstellingen te realiseren. Sluitstuk van deze 'transactie-aanpak' is uiteraard dat overheid en parlement periodiek met de betrokken doelgroepen een afrekening op resultaat maken. Vaak zal daarbij algemene ondersteunende wetgeving noodzakelijk zijn.

Ecologische modernisering betekent dat milieubeleid iets heel anders symboliseert dan een daad van berouw, een terugtocht der zondaren of een noodzakelijk kwaad. Duurzame ontwikkeling is veeleer een futuristisch project, waarin de kwaliteit van het bestaan in Nederland wordt verbeterd, door terugdringing van vervuiling, geluidshinder en overlast; door herstel van natuurgebieden, schone rivieren en zeeën en de biologische rijkdom; en

door het overwinnen van de angst dat we de tak waarop we zitten aan het afzagen zijn en onze kinderen geen goed milieu kunnen nalaten. Duurzame ontwikkeling is ook een comparatief voordeel ten opzichte van concurrerende landen met traditionele technologie en een ingrediënt van intelligent streven naar kwaliteit van massaproductie en massaconsumptie. Integraal ketenbeheer van besparing tot hergebruik is morgen net zo vanzelfsprekend als de roken-de schoorsteen van de fabriek dat gisteren was.

Wat betreft milieubeleid, wil de PvdA dat door een volgend kabinet scenario's voor 'Duurzame Economie 2010' worden ontwikkeld die richting aan het beleid geven en tegelijkertijd concreet en wervend zijn. Dergelijke scenario's laten niet alleen zien waar krimp moet plaats hebben, maar ook waar de groei vandaan komt. Ze laten zien dat een schone economie geen retour naar de jaren vijftig is, maar juist een meer leefbare wereld oplevert. De PvdA wil een maatschappelijke discussie hierover entameren, niet in een partijpolitiek, laat staan Haags ambtelijk circuit, maar in brede lagen van de bevolking en met maatschappelijke organisaties. Milieudoelen staan immers niet los van andere maatschappelijke doelen maar moeten gelijk met deze doelen worden gerealiseerd. Het ontwikkelen van scenario's zal dan ook zichtbaar maken dat ecologische modernisering vooral een keuze is voor het type maatschappij dat wij willen: welke consumptiepatronen, welke werkgelegenheid, welke vrijheden voor burgers om te kiezen, welke technologieën en welke landinrichting (nog meer wegen?) en meer van die vragen die ten dele langs de klassieke lijn van verschillende politieke opvattingen zullen lopen (bijv. sociaal-democratisch versus liberaal) en deels nieuwe scheidslijnen zullen verscherpen. Omdat het hier om bredere vragen van maatschappelijke ordening gaat, zou deze discussie niet alleen onder verantwoordelijkheid van het ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) moeten vallen maar ook onder de verantwoordelijkheid van de Minister-President. Nederland moet zo'n scenario-benadering ook op Europees niveau bepleiten, met name bij zaken als 'het na te streven industriebeleid', internationaal (goederen-)transport en grote vervuilende industriële complexen.

Het belangrijkste middel in de (inter-)nationale milieupolitiek worden de marktprikkels, het opnemen van milieukosten in de prijzen. Daartoe zullen verschillende elkaar aanvullende instrumenten worden ingezet als vergunningen, normstelling e.d. Maar veel meer dan voorheen ook economische instrumenten als regulerende heffingen (hoe meer het milieudoel wordt gehaald, hoe lager de opbrengst), ecotaxen (met het milieugebruik als belastinggrondslag en inkomstenbron voor de overheid in plaats van arbeid of vermogen) en privaatrechtelijke regelingen

(milieu-aansprakelijkheid). Het grote voordeel van economische instrumenten is dat ze economische vrijheid en ecologische innovatie met elkaar verzoenen. In tegenstelling tot statische vergunningen sporen ze voortdurend aan tot besparende vernieuwingen en passen ze bij de principiële keuze voor een markteconomie. Ze kunnen zo worden vastgesteld dat de totale produktie en consumptie onder de gestelde milieuplafonds blijven. Overigens zullen zonder opnemen van milieuprijzen in de prijzen, bijv. hogere energieprijzen, de convenanten van de overheid met het bedrijfsleven nooit voldoende effectief zijn omdat besparingen dan te weinig opleveren. Economische instrumenten zijn dan ook onmisbaar naast regelgeving, voorlichting en overleg. De PvdA is voorstander van het verlagen van de kosten van arbeid. Dit wordt mede gefinancierd door het instellen van een energiehelling, om te beginnen met een heffing op kleinverbruik van gas en elektriciteit in Nederland en onder gelijktijdige afschaffing van het vastrecht voor gas en elektriciteit. Nederland nodigt andere Europese landen uit hetzelfde te doen.

In dit kader past een pakket van eenvoudige en snel in te voeren fiscale maatregelen. De PvdA zal zich de komende jaren in EU-verband sterk maken voor fiscale stimulering van groene bedrijfsinvesteringen en beleggingen; een indeling van produkten en diensten (reparaties bijv.) met een milieukeur bij het lage tarief van de Belasting op de Toegevoegde Waarde (BTW); een heffing op energie (gas, elektriciteit) waarin de prijs tot Europees peil wordt opgetrokken; verfijning van verbruiksbelasting op brandstoffen (vrije voet en/of vrijstelling van uitgaven voor energiebesparing); heffingen op schaarse mineralen, milieuschadelijke stoffen en produkten die de ozonlaag afbreken, en fiscale stimulering van schone vrachtwagenmotoren en auto's (belasting op aanschaf, motorrijtuigenbelasting), zwavelarme dieselolie, en LPG. Ook statiegeldsystemen en milieu-aansprakelijkheid behoren tot de marktconforme instrumenten die ingevoerd dienen te worden.

Op het gebied van energiegebruik in de industrie zijn besparingen van 15 tot 20 % mogelijk, zonder nieuwe techniek of verlies van rentabiliteit. Bij een hogere energieprijs door een heffing zal dit nog meer worden en wordt 'recycling' van energievretende metalen als aluminium vanzelf rendabeler (en daarmee ook de inzet van statiegeld).

Bij het energiegebruik van huishoudens zijn enorme besparingen mogelijk door de aanschaf van zuinigere produkten (spaarlampen e.d.). Deze aanschaf is iets duurder maar verdient zichzelf in enkele jaren terug. Huishoudens kunnen over de streep worden getrokken door normering (de Wet Energiebesparing Toestellen) en voorfinanciering van

de kant van nutsbedrijven. De trend van bezuiniging op de verwarming van woningen, waaronder een halvering van aardgas in de gemiddelde gezinswoning in de afgelopen 10 jaar, kan verder worden doorgetrokken. Met zonneboilers valt het gebruik van gas terug te dringen tegen een geringe meerprijs.

De afvalsector kan verder worden gemoderniseerd. De leidraad is hier: preventie en organisatie van hergebruik en handhaving en nazorg inzake stortplaatsen, en dat alles kosteneffectief en flexibel. Het imago van de afvalbranche kan aanzienlijk worden verbeterd door geavanceerde verbranding, hergebruik (van oud papier, bouw- en sloopafval en ook organisch afval), nazorg voor gesloten stortplaatsen en een toereikende heffing van opcenten. Het bestaande wettelijke instrumentarium dient gebruikt te worden om fabrikanten en importeurs te verplichten bepaalde groepen van afgedankte produkten terug te nemen en op voorgeschreven wijze te herverwerken. Chemisch en radioactief afval worden niet in de bodem opgeslagen.

Een modern stelsel van personenverkeer moet voldoen aan de eisen van beweeglijkheid, bereikbaarheid, veiligheid en minimaal milieubeslag. De PvdA kiest daarmee niet voor het uitbannen van de auto maar voor het terugdringen van de overlast, het bieden van alternatieven, maar ook voor het beroep op mensen om waar mogelijk de auto te laten staan (de helft van de ritjes zijn minder dan 5 km). Het milieugebruik per gereden kilometer kan worden verminderd door de verhoging van de bezettingsgraad ('carpooling' e.d.), de fiscale stimulering van de aanschaf van schone en ook zuinigere en stillere auto's en de aanscherping van emissienormstelling. De automobilist moet geprikkeld worden om te kiezen voor kleinere en lichtere auto's en lagere snelheden. De PvdA wil dat onder het volgend kabinet de handhaving van de maximum snelheid wordt verbeterd, bijv. door koppeling van overtreding aan de jaarlijkse verzekeringspremie en het rijbewijs. De koppeling tussen openbaar vervoer en particulier vervoer kan worden versterkt, o.a. door de treintaxi en door het stimuleren van bel-/buurtbusprojecten in met name plattelandsgebieden. Het aandeel van eigen auto's kan worden verminderd ten gunste van het aandeel van huurauto's, gedeeld autobezit, lease-auto's voor een deel van het jaar, 'call-a-car' en het al genoemde 'carpooling'. De mogelijkheden hiertoe moeten worden vergroot. Toch is dit alles vermoedelijk niet genoeg. De automobilist draagt lang niet alle kosten van de mobiliteit zelf, maar laat ze door anderen voldoen, en wentelt bijv. de schade aan gezondheid bij ongevallen af op de werknemersverzekeringen. Autorijden wordt in feite dus gesubsidieerd. De mobiliteitsvraag per persoon kan fors worden teruggedrongen door de kosten van beweeglijkheid in rekening te brengen en wonen, werken, winkelen en ontspannen op elkaar af te stemmen (ruimte-

lijke concentratie). De concurrentiepositie van het openbaar vervoer wordt verbeterd ten opzichte van het gebruik van de auto. Dit geldt zowel het niveau van de voorzieningen, de tariefstelling als de doelmatigheid. De PvdA is voorstander van forse investeringen in stadsgewestelijk openbaar vervoer en in fietsvoorzieningen. Privégebruik van de auto van de zaak wordt zwaarder belast. Aan het gestelde over de mobiliteitsvraag per persoon dient te worden toegevoegd dat bij het in rekening brengen van de kosten van beweeglijkheid invaliden c.q. minder validen moeten worden uitgezonderd.

Wat betreft de tegenvallende terugdringing van emissies van het vrachtverkeer, zal het beleid aangehaald moeten worden door aanscherping van (Europese) emissienormen en versterkte verschuiving naar water en rail, vooral door een herziening op Europese schaal van het internationale transportsysteem.

Een duurzaam verkeersstelsel is een stelsel waarin de auto zijn plaats heeft maar niet langer overheerst. Dat stelsel moet langs twee sporen worden tot stand gebracht. Het eerste spoor is een oriëntatie van beleid op verstedelijkte gebieden. De PvdA zal zich inzetten voor het stedelijke netwerk van openbaar vervoer (Randstad Rail, Hoge SnelheidsTrein) en de vervanging van de auto door andere voertuigen in de binnenstad. Het tweede spoor is de geleidelijke verhoging van vooral de variabele auto-kosten en de overstap van de auto en het vliegtuig op openbaar vervoer. De overheid bevordert een organisatorische verbetering in het openbaar-vervoersaanbod, zodat de diverse lijnnetten en dienstregelingen optimaal op elkaar aansluiten en in een reële vervoersbehoefte voorzien. Ook dient voldoende aandacht te worden besteed aan doorgaande OV-verbindingen buiten de Randstad, met name tussen stedelijke knooppunten en de stadsgewesten.

De prioriteit in de land- en tuinbouw is bevordering van kwaliteit en diversiteit en herstel van het concurrentievermogen van deze sector en de individuele bedrijven onder stringente milieuvorwaarden. Bij het stellen van milieuhygiënische eisen zal waar mogelijk worden uitgegaan van de individuele verantwoordelijkheid van de ondernemer. In de EU is sprake van een structurele overproduktie, die een ontoelaatbaar groot beslag legt op het Uniebudget. Daarom zijn produktiebeheersing en inkomens-toeslagen noodzakelijk. Dat leidt tot een overschot aan grond, die via regionaal plannen herbestemd wordt voor natuur, bos, recreatie en agrificatie. Nederland zal zijn natuurareaal verdubbelen, terwijl boeren een reële prijs wordt betaald voor natuurproduktie en natuurbeheer. De kunstmatig lage gasprijs wordt afgebouwd omdat dit een premie op vervuiling is en een erg dure subsidie op arbeidsplaatsen. In het algemeen moet ecologische produktie niet structureel in stand worden gehouden met overheids-

subsidies. De enig juiste weg is dat uiteindelijk de milieukosten in de prijzen van produkten worden verwerkt, waardoor niet-duurzame produkten vanzelf minder concurrerend worden en zelfs verboden worden als (bij de productie) niet aan minimale milieueisen wordt voldaan. Wel kan het noodzakelijk zijn in de overgangsfase tijdelijke stimuleringsubsidies te verstrekken. Wat betreft de terugdringing van bestrijdingsmiddelen wordt gerekend op een beleid van afspraken met de sector en wordt overwogen heffingen in te stellen, in aanvulling op directe regelgeving.

In de industrie moet de overheid gebruik maken van de bereidheid van Nederlandse ondernemers om actief mee te doen aan preventie. Met afzonderlijke bedrijven en sectoren dienen afspraken te worden gemaakt over 5 tot 10 jaren op grond van aangescherpte normen. De bedrijfsmilieuzorg moet ontdaan worden van bureaucratische rompslomp. Het accent moet liggen op communicatie en, vooral, openbaarheid van milieugegevens (over afval, uitstoot, preventieplanning e.d.). Vergunningen en convenanten moeten worden aangevuld met een verschuiving van de gegeven fiscale druk op bedrijven in de richting van milieubelastingen. De overheid moet voor de meest in aanmerking komende produktgroepen heldere en vaste milieurichtlijnen aangeven, waarop bedrijven kunnen anticiperen als ze investeren in innovatieve proces- en produktontwikkeling. De praktijk van convenanten (doelgroepen-overleg in de chemische industrie, de metaal, de verpakkingen e.d.) kan sterk worden verbeterd door grotere aandacht voor afvalpreventie; onderhandelingen met een hardere opstelling van de overheid; meer ruimte voor eigen voorstellen van de bedrijven en grotere openbaarheid; en ecologische speerpunten in de industriepolitiek van de rijksoverheid.

Selectief en marktconform milieubeleid in het kader van ecologische modernisering en democratisering heeft grote gevolgen voor de nationale economie. De effecten op de consumptie betreffen het milieubewustzijn. Door milieukeuren en voor het milieu gecorrigeerde prijzen worden consumenten geprikkeld om schonere goederen aan te schaffen.

De effecten op de werkgelegenheid kunnen per saldo positief zijn. De milieu-investeringen, de tijdelijke voorsprong van milieu-efficiënte bedrijven in de exportsector en de vermindering van de lastendruk op arbeid (en verhoging van die op milieugebruik) zullen alle bijdragen tot de groei van het aantal arbeidsplaatsen. Het werkelijke probleem is hier de pijnlijke reallocatie in regio's als Rijnmond, IJmond en Zeeland alsmede de regio's met veel glastuinbouw.

Juist voor deze 'grotere' reallocaties geldt de eis van geleidelijkheid, overleg en internationale afstemming. In dit spanningsveld is ook de eerder bepleite integrale

scenario-gebaseerde ontwikkeling van belang. In een 'Duurzame Economie 2010' zal immers zichtbaar worden welke sectoren groei-toekomst hebben en welke krimptoe-komst. Ook het industriebeleid kan op zulke kaders worden geënt, waaronder een beleid voor sociale aanpassing en (her)investeringen in de 'getroffen' regio's.

De effecten op de koopkracht vormen eveneens een saldo. Aan de ene kant leiden marktprikkels tot allerlei bespa-rende vervangingen waardoor de gemiddelde koopkracht kan stijgen voor mensen die hun gedrag aanpassen. Ook een combinatie van stijgende milieuheffingen met dalende overige belasting kan de koopkracht onverlet laten. Maar aan de andere kant zal de macro-arbeidsproductiviteit minder kunnen stijgen en valt de prijsstijging door mi-lieuheffingen buiten de prijscompensatie. Ook kan in sommige sectoren collectief worden afgesproken dat men tijdelijk de brutolonen matigt ten behoeve van ecologi-sche investeringen in het eigen bedrijf of ecologische fondsvorming in de eigen bedrijfstak. Door dit alles stijgen de bruto lonen minder. Gezien de noodzaak van overheidsinvesteringen in een ecologische infrastructuur (riolering, natuurbehoud), de financiële verplichtingen uit hoofde van internationaal milieubeleid (de genoemde 0.1 % van het BNP) en voortgaande bodemsanering, valt evenmin te ontkomen aan een zekere beperking van de koopkracht ten behoeve van het milieu. De koopkracht wordt nog op een derde manier begrensd, namelijk door de fisca-le ontmoediging van de consumptie van bepaalde eindpro-dukten, zoals benzine, elektriciteit, gas, kerosine, vlees en water (mits de consumenten hun gedrag aanpas-sen). Dit volgt uit het beginsel dat 'de vervuiler be-taalt'. Tegelijkertijd geldt dat mensen die hun gedrag aanpassen (dus minder autorijden bijv.) ook die kosten niet meer maken en er dus zelfs een stuk op vooruit kun-nen gaan.

Alles overziende, valt op voorhand niet te zeggen hoe de gemiddelde koopkrachteffecten van het milieubeleid uiteindelijk zijn. Wel komt steeds weer uit alle nationa-le en internationale berekeningen naar voren dat een verregaand preventief milieubeleid een beperkte uitwer-king heeft op de totale koopkrachtontwikkeling. Het te-genovergestelde is meer bedreigend: onvoldoende milieube-leid zal de reinigingskosten voor water en voedsel sterk doen oplopen. Dat moet ook worden betaald en zal het vrij besteedbaar inkomen sterk inperken. Van veel grotere invloed op de koopkracht zal de totale ontwikkeling van de wereldeconomie zijn.

De effecten van 'de vervuiler betaalt' op de verdeling verdienen bijzondere aandacht. In paragraaf 2.2 is ge-steld dat het milieubeleid van de PvdA gericht is op de gelijke toegang van allen tot de milieugebruiksruimte. Dit is in het voordeel van minder welvarende Nederlanders

en arme landen. Voorts is bekend dat het energie- en milieugebruik ruwweg evenredig stijgt met het inkomen (het benzinegebruik zelfs wat meer dan dat) en dat de verschillen in energie- en milieugebruik binnen inkomensgroepen groter zijn dan tussen inkomensgroepen. Een en ander houdt in dat een consequente toepassing van 'de vervuiler betaalt' ruwweg spoort met de gangbare verdeelingspolitiek.

Maar er zijn twee problemen die niet mogen worden verwaarloosd. Het binnenlandse probleem is dat de armste Nederlanders in de klem komen vanwege stijgende prijzen en plaatselijke tarieven. Dit probleem kan worden opgelost door eerste levensbehoeften te ontzien (bijv. de eerste 700 kuub aardgas), door heffingen die geen invloed op het gedrag kunnen hebben, zoals rioolrecht, te vervangen door financiering uit de algemene middelen en ook door het beginsel van de 'vervuiler betaalt' radicaler toe te passen (betalen per gewicht aan afval, vuilniszak of liter water). Op de lange termijn kan het probleem slechts worden opgeheven door de armsten minder afhankelijk te maken van milieuvijandige produkten, namelijk door energie/waterbesparing, duurzaam bouwen, stadsverwarming e.d.

Het internationale probleem is dat rijke landen vasthouden aan hun te grote aandeel in de mondiale milieugebruiksruimte, met een beroep op concurrentie op de wereldmarkt en bestrijding van de recessie. Het wordt nog erger als rijke landen de kosten van internationaal milieubeleid (broeikaseffect, ozonlaag, klimaatverandering, waterverontreiniging, verzuring, verwoestijning) afwentelen op de arme landen, met een beroep op de lage economische kosten van mensenlevens en de lage milieewaardering in deze landen. Het idee om internationaal milieubeleid te financieren ten laste van het ontwikkelingsbudget van rijke landen is in feite een variant op deze afwenteling. De PvdA meent dat Nederland een dubbele internationale verplichting heeft op het terrein van de leefbaarheid. Nederland moet bijdragen tot de opheffing van globale en regionale milieuschade die het mede zelf heeft veroorzaakt. En Nederland moet bijdragen tot een extra terugtred van de rijke landen in de milieugebruiksruimte, teneinde zo de minder ontwikkelde landen (waaronder ook de Oosteuropese landen) in de gelegenheid te stellen economische te groeien onder de milieuplafonds op wereldschaal.

Vanwege deze dubbele verantwoordelijkheid moet Nederland in de eerste plaats in de internationale diplomatie voorop blijven lopen bij het streven naar internationale milieu-overeenkomsten waarin landen gezamenlijk zorgen voor het oplossen van mondiale milieuproblemen (ozon, broeikas, afval, grondstoffen, bossen, enz.) en waarin ook financiële bijdragen voor armere landen worden be-

schikbaar gesteld. Deze internationale financiële verantwoordelijkheid ligt, in vervolg op de UNCED-conferentie in 1992 in Rio, voor Nederland minimaal op 0.1 % van het BNP. In de tweede plaats moet Nederland zowel omdat het geloofwaardig wenst te zijn bij internationale onderhandelingen als omdat het land tot de meest vervuilde ter wereld behoort, ook in zijn nationale beleid niet schromen bij de voorlopers te behoren. Nederland zal experimenten moeten aangaan om in andere landen met evenveel guldens als anders in eigen land zouden worden ingezet, een veel groter milieurendement te behalen. De nationale doelstellingen mogen daardoor echter nadrukkelijk niet worden verlaagd maar ten hoogste enigszins worden vertraagd om internationaal een groter milieurendement te behalen.

De internationale verplichtingen van Nederland hebben gevolgen voor de visie van de PvdA op de grote infrastructurale werken, zoals de uitbreiding van Schiphol, de aanleg van de Betuwelijn en de Hoge Snelheidstrein. De Nederlandse rol in de ecologische wereldpolitiek zou heel ongeloofwaardig worden als Nederland zou toestaan dat alles blijft groeien, bijv. het vliegverkeer én het treinverkeer én het autoverkeer. Daarom is het van belang dat Nederland in het streven naar verbetering van het eigen concurrentievermogen (Nederland 'tuinbouwland', 'olie- en chemieland', 'dijkenland', 'distributieland') ernstig rekening houdt met de noodzaak van Europese economische politiek (afspraken over arbeidsdeling, bijv. in de luchtvaart), de zin van internationale milieunormen en milieuverdragen (actieve milieudiplomatie), de aanvaardbaarheid van dure technologische uitwegen, de hardheid van binnenlandse voorzorgsmaatregelen en de komst van een sobere levensstijl in rijke landen.

In het lopende publieke debat over de grote infrastructurale werken neemt de PvdA het volgende standpunt in.

Grote werken als Schiphol en de Betuwelijn kunnen alleen op nationale schaal worden beoordeeld wat betreft geluidshinder, ruimtebeslag en aanvaardbare veiligheidsrisico's. De PvdA wil hier onverkort vasthouden aan de hoge beschermingsnormen van Nederland. Geluidshinder moet worden verminderd. Veiligheidsrisico's mogen niet groter worden. Ruimtebeslag betekent een evenwicht tussen wonen, werken, natuur en vrije tijd in de Schipholregio. Bij Schiphol komen ook luchtvervuiling en energiegebruik in het geding. Die nemen bij de verwachte groei van het luchtverkeer aanzienlijk toe, maar hebben tevens een grensoverschrijdend karakter. Het is niet zinnig dat een afremming van de expansie van Schiphol zou leiden tot toenemend verkeer van Nederlanders en buitenlanders via Frankfurt, Londen en Parijs. Dat zou een verplaatsing van de vervuilingbronnen inhouden, geen vermindering. Daarom moet Nederland zich inzetten voor internationale, althans

Europese afspraken over milieunormen en verwerking van alle milieukosten in de vliegprijzen (bijv. door BTW op kerosine en een forse CO₂-heffing) in internationaal en daar waar mogelijk in Europees verband. Het is nu nog de omgekeerde wereld dat een vliegreis naar Berlijn goedkoper is dan een rit met de trein. Als straks de prijsverhoudingen tussen auto, trein en vliegtuig zijn rechtgetrokken, leidt dit op zichzelf al tot een meer verantwoorde afweging door burgers over de juiste vervoerswijze.

Het is vervolgens goed mogelijk dat ook bij optimale prijsverhoudingen het vliegverkeer blijft groeien, omdat mensen binnen hun budget nu eenmaal een grote prioriteit toekennen aan hypersnel vervoer en hier veel geld voor over hebben. Dat wordt beleidsmatig aanvaardbaar mits het totale consumptiepakket binnen de milieugebruiksruimte blijft, zeg meer vluchten, doch minder autorijden en minder mest.

Het vliegen met reclame bezorgt het milieu onnodige overlast. Naast verontreinigende stoffen veroorzaken deze vliegtuigjes veel overlast, ook op plaatsen waar men juist van de rust wil genieten. De PvdA zal deze vorm van reclamevoeren bestrijden.

Hoe organiseren we dat de luchtvaart onder de milieuplafonds komt? Ten eerste zal het even duren voordat de vereiste internationale maatregelen hun beslag krijgen, hoe hard Nederland hieraan ook trekt. Daarom moet Nederland tijdens internationale onderhandelingen laten zien dat het wat betreft Schiphol geen onomkeerbare beslissingen neemt. Er moeten dus op gezette tijden mogelijkheden zijn om het expansieproces van Schiphol stop te zetten of te beperken. Als zulks de rentabiliteit van bepaalde investeringen onder druk zet, is dit de prijs die voor internationale geloofwaardigheid in het milieu-overleg moet worden betaald. Ten tweede zal het internationale overleg vermoedelijk leiden tot een concentratie van grootschalige distributiefuncties ('mainports' e.d.) op enkele plaatsen in Europa. Dit raakt de Nederlandse besluitvorming over Schiphol, de Rotterdamse haven en de Betuwelijn. Het kan bijv. zijn dat er in de Europese milieugebruiksruimte plaats is voor Nederland Distributieland, terwijl andere landen zich ontwikkelen in andere sectoren. Vergelijkbaar met het door de PvdA bepleite scenario 'Duurzame Economie 2010', dient een scenario van de EU over de Europese sectorstructuur hier perspectief te bieden. Ten derde moet de door het huidige kabinet gekozen werkwijze worden geïntensiveerd. Er is gekozen voor een integrale aanpak, waarin niet alleen de luchthaven in beeld komt maar ook de woningbouw, de recreatiegebieden, de industriegebieden, alsmede aan- en afvoer van reizigers en werknemers. Ook koos men voor een integrale berekening van milieu-effecten, inclusief die

van een uitbreiding van het snelle treinennet en een internationale heffing op CO₂. Dit alles biedt de garantie dat er eind 1993 veel onafhankelijk getoetste informatie boven tafel komt, de enige basis voor fatsoenlijke en gelaagde besluitvorming in gemeente, regio, provincie en de nationale politiek. Ook als de door de PvdA bepleite nieuwe samenwerking (de maatschappelijke enquête) van de grond komt, is niet te verwachten dat er een ondubbelzinnig besluit (90 % van de bevolking voor of tegen uitbreiding van Schiphol) komt. Wel wordt bereikt dat burgers het vertrouwen hebben dat alle feiten, belangen en meningen hun juiste gewicht in de besluitvorming hebben gekregen.

Alles overziende, is de PvdA voor verdere uitbouw van Schiphol, onder een tweetal voorwaarden. Ten eerste moeten de prognoses realistisch zijn en zijn bijgesteld voor de (prijs-)effecten van het internationaal milieu- en vervoersbeleid. Dus het doorberekenen van energie-heffingen e.d. En ten tweede moet het vermijdbare deel van het luchtvervoer, het continentale vervoer, worden afgeleid naar Hoge SnelheidsTreinen. Schiphol mag worden uitgebreid om het, na invulling van deze beide randvoorwaarden, resterende deel van het luchtverkeer te kunnen opvangen. Het 'vermijdbaarheids-argument' levert verder op, dat overheidsbijdragen aan regionale luchthavens (baan-aanleg, infrastructuur, een tekort van 40% bijpassen) worden stopgezet en dat nachtvluchten worden verboden. Dat betekent dat de gebruikers van regionale luchthavens volledig de kosten voor daggebruik moeten opbrengen.

De Betuwelijn past in de visie van de PvdA op een milieuvriendelijke organisatie van Noord/Westeuropees transport, over water en rail. Wat betreft trajectkeuze en wijze van bouwen, verdient gedeeltelijke ondertunneling dan wel halfdiepte-aanleg (het zgn. V-profiel) de sterke voorkeur boven een bovengrondse aanleg. Indien uit realistische berekeningen zou blijken dat ondergrondse aanleg technisch uitvoerbaar is en de kosten vergelijkbaar zijn met die van gangbare, bovengrondse aanleg (bijv. plusminus 25 %), dan maakt de PvdA de keuze voor ondergrondse aanleg, ten gunste van milieu, inpasbaarheid en technologische innovatie. Indien nu nog niet aan deze voorwaarden (techniek, kosten plusminus 25 %) kan worden voldaan, dan zal met behulp van aanvullend onderzoek, gerichte opbouw van beslissingen en proefprojecten getracht worden bij een volgend project alsnog de ondergrond te gebruiken. Ondergrondse aanleg vormt echter geen doel in zichzelf, maar een middel om de inpasbaarheid van nieuwe transportsystemen te verbeteren. De PvdA wil dat bij grote infrastructurele projecten, zoals de aanleg en/of verbetering van railverbindingen en wegen, de natte en de droge ecologische infrastructuur integraal in de planvorming en uitvoering wordt opgenomen.

Bij grote infrastructurele projecten worden normen gehanteerd, die geldig zullen zijn ten tijde van het gebruik in plaats van de aanleg van dergelijke projecten. Heel concreet, gelden nu voor goederentreinen geluidsnormen van max. 60 dBA. Na 2000, als de Betuwelijn zal zijn opgeleverd en wordt gebruikt, zal een plafond van 57 dBA gelden. Naar deze laatste norm moet de lijn nu al zijn ontworpen. Indien bij Betuwelijn en Hoge SnelheidsTreinen (nog) niet kan worden overgegaan tot ondergrondse aanleg, dan zullen er ten aanzien van de inpasbaarheid en leefbaarheid harde eisen worden gesteld, met name in de stedelijke gebieden. Dergelijke projecten worden ten koste van miljarden guldens voor een eeuw intensief gebruik aangelegd. Daarbij kan men niet over één nacht ijs gaan of terugvallen op een kruideniersmentaliteit met betrekking tot de kosten. In stedelijke gebieden zal derhalve moeten worden overgegaan tot ondertunneling danwel half-verdiepte aanleg danwel tot vormen van realisatie die voor de omwonenden een vergelijkbaar beschermingsniveau bieden.

Over kernenergie kunnen we kort zijn. De kerncentrales Dodewaard en Borssele behoren volgens de internationale indeling tot de nulde generatie. Zolang ze draaien geven ze risico's en leveren ze radioactief afval. De kerncentrales produceren elektriciteit tegen zeer hoge kosten. De kerncentrale Dodewaard is verreweg de duurste elektriciteitsfabriek van Nederland. Bij de kerncentrales is een ongeluk mogelijk waarbij een klein deel van Nederland onbewoonbaar wordt en voor langere tijd de landbouwproducten ongeschikt worden voor consumptie. De PvdA kiest ervoor de bestaande kerncentrales onmiddellijk te sluiten. Op het terrein van veiligheid en kernafval spelen de volgende denkbeelden een rol. Met een inherent veilige kerncentrale zou een kernsmelting met daarbij naar buiten tredende radioactiviteit zijn uitgesloten. Langlevende radioactieve stoffen in het kernafval zouden kunnen worden afgebroken tot stoffen die 300 tot 500 jaar opgeborgen zouden moeten worden. Inherent veilige kerncentrales bestaan echter niet en ze liggen ook niet in het verschiet. Ook is de versplijting van langlevende radioactieve stoffen een illusie. Daarom pleit de PvdA voor stopzetting van alle onderzoek naar deze toepassingen van kernenergie. Het bestaande budget van 60 miljoen per jaar wordt tot nul gereduceerd, zowel terughaalbare als niet-terughaalbare opberging van radioactief en chemisch afval in de bodem (zout-klei) wordt afgewezen. Het onderzoek hiernaar wordt stopgezet. Het vrijkomende geld wordt gebruikt voor onderzoek naar de toepassing van energiezuinige technieken en duurzame energiebronnen.

Nederland is een cultuurlandschap, waarin weinig oorspronkelijke natuur meer voorkomt. Zoals betoogd, het milieubeleid helpt. We zijn er nog bepaald niet, maar de

aantasting van onze leefomgeving wordt afgeremd en teruggedrongen. Dit schept onder meer ook extra ruimte voor natuur. Daarbij moet vooral gedacht worden aan vrijkomende landbouwgronden, maar ook aan de uiterwaarden, de oever- en kustgebieden en de ecologische hoofdstructuur. Tegenover nieuw ruimtebeslag voor infrastructuur en economische activiteiten moet compensatie in de aankoop van natuurgebieden staan. Het herstel van natuurlijke waarden kan door de natuur zelf tot stand komen. Het onbedoeld ontwikkelen van de Oostvaardersplassen in Flevoland heeft tot het inzicht geleid dat zorgvuldige en beperkte menselijke ingrepen een snellere ontwikkeling van een gebied mogelijk maken. De PvdA kiest voor natuurontwikkeling en natuurbouw. Allereerst voor de natuur zelf, voor het verbeteren van de leefbaarheid van ons land, als kroon op doeltreffend milieubeleid, maar ook om onze kennis rondom ecologie, bodem- en waterkunde op een niet langer natuurbedreigende wijze te kunnen inzetten, en voor het nuttig inzetten van onze weg- en waterbouwsector. Nogmaals, alles op een bescheiden en natuurlijke schaal. Jaarlijks zal er een bedrag voor natte natuurbouw (V&W) worden ingezet (uiterwaarden, oeverwerken, kustontwikkeling) en het Natuurbeleidsplan (KHV) zal in twintig jaar worden gerealiseerd. Deze middelen worden vrijgemaakt vanuit de Aardgasbaten- en Infrastructuurfondsen. Daarnaast zal er voldoende aandacht moeten zijn voor behoud en beheer van bestaande natuur- en landschappen, niet alleen in de natuurgebieden, maar vooral ook in de cultuurlandschappen, waar een goed samenspel van landbouw, natuur- en milieubescherming en overheden essentieel is. In het wild levende zoogdieren en vogels zijn bezit van de gemeenschap en worden wettelijk beschermd. Jacht op dieren is alleen aanvaardbaar bij ernstige schade, indien andere middelen ter voorkoming van schade hebben gefaald.

Aardgas is een relatief schone, fossiele brandstof. Winning en verbranding leveren derhalve een bijdrage aan het realiseren van onze milieudoelstellingen en, niet onbelangrijk, aan de betalingsbalans, werkgelegenheid en industrialisatie. De aardgaswinning onder het vaste land (Groningen, Slochteren) en Noordzee heeft dan ook een grote vlucht genomen. De aardgasvoorraden onder de Waddenzee zijn in een door de oliemaatschappijen vrijwillig aangegaan moratorium voor een periode van tien jaar stopgezet. Deze maatschappijen gingen daartoe over vanwege de groei in de activiteiten op de Noordzee en onder druk van de publieke/politieke opinie. In 1994 loopt het moratorium af. Juridisch gezien, kunnen deze maatschappijen terugvallen op een eeuwigdurende concessie, die in de jaren vijftig en zestig is verleend. De PvdA zal echter haar steun aan deze winning onthouden indien aan twee voorwaarden niet is voldaan. Het moet op een voor alle betrokkenen heldere en acceptabele wijze zijn duidelijk

gemaakt dat, ten eerste, gaswinning via bodemdaling niet leidt tot aantasting van de waardevolle functies van de Waddenzee en Waddeneilanden en, ten tweede, uit een oogpunt van nationaal energiebeleid winning van deze voorkomens nu noodzakelijk is. Bij twijfel wordt gekozen voor het behoud van de natuurlijke waarden en functies van het waddengebied en derhalve voor het bewaren van deze nieuwe aardgasvoorkomens voor toekomstige generaties.

4.2 Veiligheid in eigen land

In de jaren zeventig tot het begin van de jaren tachtig is de criminaliteit sterk gestegen. Vanaf 1984 is een stabilisatie opgetreden met lichte stijgingen in 1991 en 1992. Uit de slachtoffer-enquêtes blijkt dat zowel in 1980 als in 1990 een derde van de bevolking slachtoffer is geweest van zgn. veel voorkomende criminaliteit. Die stabilisatie geldt echter niet voor alle delicten. Zo is weliswaar een daling opgetreden wat betreft fietsdiefstal, diefstal uit auto en inbraak, maar valt een duidelijke stijging te constateren in autodiefstallen, bankovervallen en straatroof. Hoewel drie kwart van de criminaliteit uit vermogensmisdrijven bestaat, geeft dit toch aan dat er een toename is van misdrijven waarbij geweld wordt gebruikt.

In sommige vervallen stadswijken waar veel ongeschoolde, arbeidsongeschikten en werklozen wonen, zijn meer mensen slachtoffer van misdrijven dan elders. Dit geldt ook voor allochtonen, die vaker en herhaaldelijk slachtoffer worden. Hier ligt een opdracht voor de PvdA, die niet kan dulden dat specifieke maatschappelijke kwaden onevenredig op de schouders van bepaalde bevolkingsgroepen drukken.

Onder bedrijven zijn vooral de autobranche, supermarkten, warenhuizen en de horeca slachtoffer van criminaliteit. In de komende jaren verwacht men een blijvende stabilisatie van de veel voorkomende criminaliteit maar een stijging van de milieucriminaliteit en de georganiseerde misdaad.

Dit alles wordt weerspiegeld door een sterk toegenomen gevoel van onveiligheid onder de bevolking: zo'n 80 % ziet de criminaliteit als ernstig probleem, waarbij met name de ernstige criminaliteit angstgevoelens oproept. Overigens hangen onveiligheidsgevoelens sterk samen met verval en verloedering van de eigen woonomgeving: vandalisme, vervuiling en overlast roepen angst voor criminaliteit op. Los van de criminaliteitsontwikkeling, wordt in verband met de vergrijzing een toename verwacht van de onveiligheidsbeleving. In andere westerse landen is dit verband reeds aangetoond.

Het strafrechtstelsel heeft aan geloofwaardigheid ingeboet door allerlei verstoppingen in de strafrecht-keten van opsporen, vervolgen, berechten en het uitvoeren van de straf. Het irritantste voorbeeld daarvan is het heenzenden van verdachten van ernstige gewelds- en zedendelicten.

De vraag is nu waarop het beleid zich de komende vier jaren zal moeten richten. Het is voor de PvdA duidelijk dat er geen panacee bestaat als het om vergroting van veiligheid gaat. Consequente rechtshandhaving is van groot belang, maar ook bevestiging van sociale normen en waarden in de burgerlijke samenleving (gezin, school, e.d.), sociale vernieuwing in de steden en een eendrachtig lokaal bestuur (burgemeesters, wethouders, politie) met een open oog voor alle aspecten van de problematiek van veiligheid en criminaliteit. Naast dit alles, zijn er bepaalde speerpunten aan te wijzen. In de eerste plaats zal een verstandig en toekomstgericht beleid in het teken staan van preventie.

Technische preventie, in de vorm van beter hang- en sluitwerk, beveiligingsmaatregelen in winkels en bedrijven en verbetering in ruimtelijke inrichting, bemoeilijkt het plegen van delicten. Technische preventie wordt nog effectiever als de politie een zekere pressie op bedrijven uitoefent om bepaalde elementaire beveiligingsmaatregelen te treffen. Ook gemeenten dienen bij hun plannen voor ruimtelijke inrichting, woningbouw en stadsvernieuwing rekening te houden met veiligheidsaspecten. De overheid kan in eigen huis (de gesubsidieerde sector) en in samenspraak met verzekeringsmaatschappijen het nemen van preventieve maatregelen afdwingen.

Preventief toezicht kan verder nog verbeterd worden door extra personeel in te zetten, zoals stadswachten, parkwachten, politie-assistenten, huismeesters en particuliere beveiligingsdiensten, controleurs en conducteurs. Dit kan tevens een bijdrage aan de werkgelegenheid leveren.

Sociale preventie dient met name ingezet te worden ten aanzien van gevaarlijke jongeren en ter ondersteuning van gezinnen bij hun opvoedende taak. Waar het allochtonen betreft, moet vooral geïnvesteerd worden in onderwijs en banen. Voortijdige schooluitval moet teruggedrongen worden door een aangepast onderwijsstelsel met een beter uitzicht op een baan (bij voorbeeld via leerlingstelsels), meer controle op de scholen en, indien samengaand met het plegen van delicten, door ingrijpen van de politie. Daarnaast dient in wijken met veel probleemgezinnen (waaronder allochtonen), zowel voor- en naschoolse training als kinderopvang en opvang van moeders met kleine kinderen georganiseerd te worden. Hulpverleningsprojecten die op vrijwilligheid zijn gebaseerd, zijn meestal weinig effectief ten opzichte van gevaarlijke jongeren. Wil men

met deze jongeren iets bereiken, dan valt aan een zekere dwang niet te ontkomen. Bij jongeren die met de politie in aanraking komen voor een licht delict (vandalisme, winkeldiefstal) kan een twee-sporenbeleid worden gevolgd. Zijn er geen grote problemen thuis of op school/werk, dan kan men volstaan met een HALT-afdoening (schadevergoeding en een vrije zaterdag werken). Kan het gezin geen controle meer uitoefenen, spijbelt de jongere veel of gaat zij of hij helemaal niet meer naar school, dan kan een hulp-aanbod (scholing, werk of behandeling) gedaan worden, bijv. in de vorm van een voorwaardelijk sepot. Als de jongere dit niet accepteert, volgt vervolging.

Een volgende beleidslijn is de verbetering van het politieapparaat. Zeker, de reorganisatie van de politie in regionale korpsen en boven-regionale recherche-teams is praktisch voltooid. Ook zijn de kosten ten behoeve van de politie gestegen, maar dit was mede door uitbreiding van materieel en door de automatisering. Dat neemt niet weg dat de bevolking terecht klaagt over de afwezigheid van politie op straat, vooral 's avonds en in het week-einde. Nu is het aantal politiemensen per 100.000 van de bevolking de laatste jaren afgenomen (van 263 in 1987 tot 257 in 1991), maar dat is niet de enige verklaring voor de onvrede van de bevolking. Het kan niet zo zijn dat buiten kantooruren in hele gebieden nauwelijks politie beschikbaar is. Wil men de politie-aanwezigheid op straat vergroten en de politiezorg verbeteren, dan zal niet alleen naar de (politie-)behoefte aan meer mankracht gekeken moeten worden, maar dan zal daarbij ook de organisatie, bedrijfsvoering, inzet van mankracht (bijv. meer surveillances van één agent in plaats van koppels) en wellicht ook de rechtspositie betrokken moeten worden, opdat er een nieuw evenwicht ontstaat tussen het rendement van de organisatie, flexibele bedrijfsvoering en de verworven rechten van de functionarissen.

Gezien de gemakkelijker verkrijgbaarheid van wapens en de groei van verboden wapenbezit, moet aan de handhaving van de vuurwapenwet een hogere prioriteit worden gegeven. Ook zal de komende jaren meer geïnvesteerd moeten worden in voorbereiding en opleiding van de politie voor 'nieuwe' criminaliteitsterreinen, zoals de milieucriminaliteit en de groei van verschillende vormen van georganiseerde misdaad. De hiertoe geformeerde speciale diensten, zoals milieupolitie, bureaus Financiële Ondersteuning ('pluk ze' teams) moeten doeltreffender gaan functioneren, in samenwerking met het Openbaar Ministerie.

De werking van het Openbaar Ministerie (OM) als spil van ons strafrechtstelsel en regisseur van de bestrijding van de criminaliteit moet worden verbeterd. Nog steeds is het OM onvoldoende in staat de aanhoudende stroom van zaken adequaat te verwerken. Oplossingen worden in de eerste plaats gezocht in het stellen van prioriteiten

voor vervolging en het afdoen van bepaalde overtredingen via het administratief recht in plaats van via het strafrecht (Wet Mulder). De regiefunctie van het OM bij de bestrijding van milieucriminaliteit, fraude en georganiseerde misdaad wordt niet voldoende waargemaakt. De samenwerking met de politie en het lokale bestuur is over het algemeen gebrekkig, terwijl het OM in dezen juist een leidinggevende rol zou moeten vervullen. In dit verband zou de organisatie van het OM versterkt moeten worden.

Hoewel de positie van het slachtoffer in het strafrecht de laatste jaren is verbeterd (bijv. via het verhalen van de schade of de dader en subsidie voor de Landelijke Organisatie Slachtofferhulp), voelen slachtoffers zich nog vaak de zwakkere partij en vinden zij de aandacht van politie en justitie voor hun zaak veelal nog onvoldoende. Betere slachtofferhulp, behoorlijke informatie van politie en OM over de strafzaak en uitbreiding van de mogelijkheden tot schadevergoeding moeten pijlers blijven van het OM-beleid. Tevens is bij de bevolking de indruk ontstaan dat criminaliteit ongestraft blijft. Wil men de geloofwaardigheid van het systeem herstellen, dan zal wie door de politie voor een misdrijf wordt gepakt, daarvan de gevolgen onmiddellijk aan den lijve moeten ondervinden ('lik-op-stuk'-beleid).

De PvdA wenst een voortzetting van het pragmatische Nederlandse drugsbeleid, dat gericht is op het verminderen van de schadelijkheid van drugsgebruik voor gebruikers. Dit beleid is redelijk effectief, zoals blijkt uit het feit dat ons land minder hard-drugsverslaafden telt dan de meeste andere Europese landen. Het stringentere openbare-ordebeleid ten aanzien van de coffeeshops gericht op controle van de handel in hard drugs, op criminaliteits- en veiligheidsproblemen en op beheersing van overlast voor omwonenden, dient te worden voortgezet. Het streven naar scheiding tussen het circuit van soft drugs en dat van hard drugs moet onverkort voortgaan. De markt voor hennepproducten kan aan banden worden gelegd door betere controle op de produktie, betere inspectie van eindprodukten en meer toezicht op coffeeshops, bijv. door het intrekken of weigeren van vestigingsvergunningen van de zijde van de gemeente aan eigenaren die zich niet aan regels houden.

Ook de criminaliteit die met drugsgebruik samenhangt, moet aangepakt worden. De PvdA ondersteunt de praktijk om aan drugsgebruikers die voor een misdrijf met justitie in aanraking zijn gekomen, een drugstherapie in gesloten 'setting' aan te bieden als alternatief voor de vrijheidsstraf. Ook combinaties van therapie met dienstverlening en/of scholing zijn denkbaar.

Het drugsbeleid staat niet alleen in het teken van veiligheid maar ook van de volksgezondheid. Het huidige beleid maakt het mogelijk om mensen met een HIV-besmet-

ting te begeleiden en gevallen van tuberculose snel op te sporen. De verslaafdenzorg richt zich in toenemende mate op het voorkomen van ziekten, via contact met alle verslaafden. Deze aanpak moet worden voortgezet. Daarbij zijn drie aspecten van belang: het verhinderen van verslaving, het behandelen van verslaafden en het verminderen van de schade van zwaar verslaafden. Het is verstandig om aandacht te geven aan nieuwe cohorten gebruikers, veelal allochtonen, en aan internationale samenwerking, de zgn. 'harm reduction treatments'.

De PvdA heeft oog voor de onbedoelde negatieve gevolgen van de Opiumwet, zoals de georganiseerde misdaad, het schemergebied tussen het zwarte circuit en de officiële economie, de overbelasting van justitie en overvolle gevangenissen. Daarom bepleit ze de voortzetting van lopende beleidsexperimenten met gereguleerde verstrekking van hard drugs in het kader van een therapie en onder de voorwaarde van strikte controle (dit gebeurt ook al in omringende landen). Daarom ook wil zij op grond van de lessen die hieruit te trekken zijn en op grond van Europees drugsbeleid voor de langere termijn alle mogelijkheden serieus nemen die ertoe leiden dat drugs uit de sfeer van criminaliteit worden getrokken.

Het grootste probleem bij het opleggen van voorlopige hechtenis en de executie van straffen is het huidige cellentekort. De belangrijkste reden van het ontstaan van deze situatie is de toegenomen duur van de gevangenisstraf. Het aantal straffen tot 4 jaar is verdubbeld, terwijl de straffen van meer dan 4 jaar zijn toegenomen met een factor 3.5. Daardoor is de behoefte aan celcapaciteit gestegen met 75 %. De PvdA steunt het streven naar de extra bouw van cellen, temeer omdat dit het plaatsen van 2 gedetineerden in 1 cel kan voorkomen (wat onwenselijk is vanwege beheerstechnische en humanitaire overwegingen). Volgens de plannen van het zittende kabinet zou deze bouw leiden tot een totaal van ongeveer 12.000 cellen in 1996, een verdrievoudiging sinds 1985. De PvdA is geen voorstander van privatiseren van het gevangeniswezen (catering, schoonmaken etc. kan wel). De vraag komt dan aan de orde waar de grens ligt: vormt dit aantal een plafond of laten we die vraag open? Het antwoord is niet uitsluitend afhankelijk van het verloop van de criminaliteit maar evenzeer van het straftoemingsbeleid. Daarom is de PvdA voorstander van het ontwerpen van richtlijnen of indicaties voor straftoemeting. Daartoe moet een Commissie ingesteld worden, bestaande uit leden van de rechterlijke macht en van het departement van Justitie, die tot zulke indicaties kan komen, mede op grond van een advies van de Raad van Europa (1992) en van de ervaringen in een aantal westerse landen (waaronder Engeland en Zweden). Daarnaast streeft de PvdA ernaar de gevangenisstraf met name te reserveren voor geweldsdelinquenten,

vermogensdelinquenten die geweld hebben gebruikt en plegers van delicten die 'de rechtsorde zeer ernstig geschokt hebben'. Bovendien zou de vrijheidsstraf bekort kunnen worden door deze te combineren met ambulante straffen die even pijnlijk maar doelmatiger en zinvoller zijn. Nagegaan moet worden of gedetineerden die beschikken over vermogen of inkomen een financiële bijdrage aan de kosten van hun detentie kunnen leveren.

Een rationeel, veelomvattend, en consistent strafstelsel kan niet volstaan met het ontwerpen van straftoemtingsrichtlijnen. Om de rechter voldoende mogelijkheden te geven voor straffen die met de ernst van het misdrijf en de persoon van de dader rekening houden, moeten er meer strafopties komen. In de eerste plaats kan het (oorspronkelijk Zweedse) systeem van geïndividualiseerde dagboetes ingevoerd worden. Hiertoe wordt de ernst van het gepleegde feit uitgedrukt in een aantal dagboetes; daarna wordt (na aftrek van vaste lasten en andere correcties) het daginkomen bepaald en vervolgens vormt dit daginkomen, vermenigvuldigd met het aantal dagboetes, de opgelegde boete. Noodzakelijk voor het afdwingen van deze straf is een goed inningssysteem (via de fiscus of een incasso-bureau).

De PvdA is voorstander van het uitvoeren van experimenten met elektronisch huisarrest. Daarbij zou het gaan om een kortdurende en ondersteunende sanctie, bijv. als startpunt van een combinatie van straffen of om de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf te bekorten. Voordeel is dat men de sanctie op flexibele wijze kan toepassen door geleidelijk meer vrijheden in te bouwen of tijdens bepaalde uren scholing of werkzaamheden toe te staan.

Mede in dit verband zou Intensief Reclasseringstoezicht als nieuwe sanctie ingevoerd moeten worden, waarbij het gaat om combinaties van verschillende sancties. Zo kan bijv. elektronisch huisarrest met alcoholtherapie en schadevergoeding voor het slachtoffer gecombineerd worden, of dienstverlening met scholing en gezinstherapie. Voorwaarde voor een goede uitvoering is dat de reclassering een duidelijk uitvoeringsplan maakt en een strikt toezicht uitoefent.

Te overwegen valt tenslotte om de veroordeelde een bijdrage te laten betalen, met name voor de socialiserende aspecten van deze sancties. De bijdrage zou vastgesteld kunnen worden naar analogie van de dagboete en worden toegevoegd aan elke alternatieve straf. Sluitstuk van deze benadering is de reclassering. Deze moet over voldoende wil en middelen beschikken om de toezichtfunctie, die de geloofwaardigheid van de nieuwe straffen moet garanderen tegenover de rechterlijke macht en de bevolking, efficiënt en effectief te combineren met hulpverlenings- en behandelingsaspecten. Daartoe is investering in de reclassering in de komende jaren noodzakelijk.

4.3 Arbeid op maat: een ontspannen visie

Het Nederlandse arbeidsbestel is uit balans. Ondanks de spectaculaire groei van de werkgelegenheid, de toegenomen deelname van vrouwen aan het arbeidsproces en de gestegen arbeidsmobiliteit (verandering van baan), blijft het aantal werklozen bijzonder hoog. Voor 1994 wordt gerekend met meer dan 700.000 mensen met een werkloosheidsuitkering. Vele werklozen beschikken niet over de gevraagde diploma's, vaardigheden en werkervaring. Bovendien worden allochtone, vrouwelijke en oudere baanzoekers gediscrimineerd. Het aantal openstaande vacatures daalt, waar juist een stijging van de vraag naar arbeidskrachten geboden is, alleen al om de groei van het arbeidsaanbod (ongeveer 75.000 per jaar, vooral jongeren en herintredende vrouwen) op te vangen. Teveel oudere werknemers zijn uit het arbeidsproces gestoten (van de mannen tussen 55 en 59 jaar werkt slechts 67 % (was 87 % in 1971), van de mannen tussen 60 en 64 werkt slechts 25 % (was 74 % in 1971). Er is teveel werkdruk en ziekteverzuim. Vele mannen en vrouwen met een volledige baan zouden een inkomensoffer willen brengen om korter te werken. De helft verkiest eigenlijk deeltijdwerk met de zekerheid op uitbreiding van de werkuren in latere perioden. Vele echtparen zijn ontevreden over de standaard taakverdeling (de man een volle baan, de vrouw voltijds thuis) en wensen daarom deeltijdbanen.

Alsof dit alles nog niet genoeg is, komt hier de internationale druk op het arbeidsbestel bij. De concurrentie op wereldmarkten neemt reeds de verschijningsvorm aan van rivaliteit tussen landen met geringe bescherming van de rechten van de werknemer, geringe bemoeienis van de wetgever met minimumlonen en de kwaliteit van arbeid in het algemeen, geringe heffingen op arbeid, geringe vakbondsmacht en geringe dekking van de risico's van arbeid én landen als Nederland met van oudsher vele hogere standaarden op al deze punten. Deze rivaliteit roept ook in de laatst genoemde landen een discussie op over de noodzaak van verdere liberalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt (alsmede een aanpassing van de sociale politiek). De PvdA wil niet op de glijbaan komen van 'Amerikanisering' van het arbeidsbestel, een tamelijk ruige aantasting van alle opgebouwde rechten van werknemers. Maar het is tevens duidelijk dat deze rechten vandaag onder druk staan.

De PvdA plaatst haar visie op het arbeidsbestel in het teken van het aloude ideaal van bevrijding van de arbeid dat we vandaag 'arbeid op maat' noemen. In dat ideaal is iedere burger in de gelegenheid om gedurende haar of zijn leven zelfstandig beslissingen te nemen omtrent de ge-

wenste combinatie van betaalde arbeid (als werknemer, ambtenaar of zelfstandige) en onbetaalde arbeid (ten behoeve van het eigen huishouden, de eigen kinderen, het particuliere initiatief of de politieke gemeenschap op plaatselijk of landelijk niveau). Een belangrijk kenmerk van dit hedendaagse ideaal is dus de erkenning van de grote maatschappelijke en persoonlijke waarde van andere vormen van arbeid dan betaalde arbeid. Zinnvolle deelname aan de samenleving is een breed en veelvormig streven. Andere kenmerken zijn het uitgangspunt van kwaliteit van de arbeid (een billijke beloning, menselijke arbeidsomstandigheden, burgerlijke rechten van de werknemer) en het uitgangspunt van wederkerigheid. Tegenover de toegang tot een behoorlijke baan en een vrije afweging van combinaties van arbeid en vrije tijd, staan immers plichten. Als iemand bijv. voor minder arbeid kiest, heeft zij of hij ook te accepteren dat daar een lager persoonlijk inkomen tegenover staat. In het algemeen geldt natuurlijk dat voor het behoud van een bepaalde standaard van zekerheid en zorg voor allen een bepaalde hoeveelheid maatschappelijk noodzakelijke arbeid moet worden verricht.

Er gaapt een kloof tussen het gegeven dat het arbeidsbestel uit balans is en het doel van 'arbeid op maat'. Hoe moet die kloof worden gedicht? Moet de PvdA alles op alles zetten om volledige werkgelegenheid te bereiken? Moeten daartoe de verworven rechten van de werknemer desnoods fors worden aangetast? Weg minimumloon, weg ontslagbescherming, dat soort dingen? Uit de keuze voor het 'Rijnlandse model' (zie paragraaf 2.3) vloeit al voort dat dit laatste nimmer een gerechtvaardigd middel kan zijn. Maar over deze belangrijke vragen moet toch iets meer worden gezegd, ter verheldering van de concrete politieke keuzen van de PvdA in de bestrijding van de werkloosheid.

Die bestrijding is namelijk onderdeel van een veel bredere visie van de PvdA op het optimale arbeidsbestel. Dat bestel zou men de fatsoenlijke arbeidsorde kunnen noemen. De essentie van een fatsoenlijke arbeidsorde is het evenwicht tussen onderwijs, economie en cultuur; tussen sociale rechten en plichten; tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; tussen zeggenschap en efficiënte bedrijfsvoering; tussen presteren en concurreren in de formele organisatie en zorgzaamheid en geborgenheid in de intimiteit; tussen de markt en vrijwilligerswerk of publiek dienstbetoon; tussen arbeidsinkomen en arbeidsongemak (inspanning, verantwoordelijkheid e.d.), en tussen de macht en status van actieven en die van de ontvangers van overdrachten.

Om tot 'arbeid op maat' in een fatsoenlijke arbeidsorde te komen, moet een samenleving in feite aan heel wat voorwaarden voldoen. Jongeren moeten via scholing worden voorbereid op deelname aan de arbeid in ruime zin. Gehan-

dicapten, arbeidsongeschikten en ouderen voor wie betaalde arbeid teveel wordt, moeten over de middelen beschikken om een bestaan te leiden dat een burger waardig is en om zich in andere vormen van arbeid te ontplooien en verdienstelijk te maken. Er moeten voldoende banen zijn voor degenen die willen werken in dienstverband, zoals er ook voldoende vrijheid moet zijn voor ondernemerschap en zelfstandige bedrijvigheid. Wie onvrijwillig ontslagen is, moet een redelijke kans hebben om opnieuw aan de slag te kunnen (en deze kans kunnen vergroten door het aanleren van nieuwe vaardigheden). De ontslagbescherming dient gehandhaafd te blijven.

Het probleem in het Nederlandse arbeidsbestel kan nu wat preciezer geformuleerd. Aan de ene kant is, zoals hierboven is beschreven, het bestel uit balans en is het ideaal van een fatsoenlijke arbeidsorde verder af geraakt, in de zin van duur en moeilijk te verwezenlijken. Vele beleidsmakers twijfelen bijv., op grond van bepaalde extrapolaties en prognoses, aan de haalbaarheid op de middellange termijn van volledige werkgelegenheid. Maar aan de andere kant gaan de arbeidsvoorkeuren van de Nederlanders juist onverminderd in de richting van het ideaal van een fatsoenlijke arbeidsorde. De waardering van (betaalde) arbeid van Nederlanders is meer ontspannen geworden. Nederlanders zijn bezig afscheid te nemen van de rechtlijnige levensloop. Het traject school-werk-pensioen (voor de man) en school-werk-trouwen-kinderen (voor de vrouw) heeft plaats gemaakt voor soepele levensplannen waarin opleiding, baan, gezinsleven en tijd voor andere dingen worden gecombineerd en periodiek herzien.

Het probleem kan als volgt worden samengevat: vele werkenden zijn ontevreden, want ze eisen meer flexibiliteit rondom hun baan en vele niet-werkenden zijn ontevreden want ze zoeken naar een fatsoenlijke baan en beide groepen zien in - of zijn er snel van te overtuigen - dat er vele onvervulde maatschappelijke behoeften zijn (arbeid ligt dus braak), dat er meer vormen zijn van zinvolle deelname aan de samenleving dan betaalde arbeid alleen en dat het niet naleven van verplichtende spelregels zeer onwenselijk is, zowel in de strijd tegen de huidige oplopende werkloosheid als in de handhaving van een duurzaam arbeidsbestel. De PvdA zoekt naar een beleid dat een antwoord is op de verstoring van het arbeidsbestel, de internationale druk op de arbeidsmarkt, de ontspannen visie van Nederlanders op arbeid en hun grote en terechte onvrede over de huidige oplopende werkloosheid.

De PvdA wil daarom orthodoxe en onorthodoxe middelen hanteren om kwalitatieve en kwantitatieve verbeteringen tot stand te brengen. In de jaren 1990-1993 is het aantal banen met 400.000 toegenomen. Een gemiddelde van 100.000 nieuwe banen per jaar. Voor 1994 wordt daarentegen geen groei van de werkgelegenheid voorzien. De PvdA stelt zich

ten doel om de werkgelegenheid zodanig te stimuleren, dat zo spoedig mogelijk weer sprake is van een groei van 100.000 banen per jaar.

Er zijn drie wegen om dit doel te verwezenlijken:

- algemeen economisch beleid (waaronder fiscaal beleid),
- arbeidsmarktbeleid, en
- onderwijsbeleid.

Een vierde weg, een selectief stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen in een fatsoenlijke arbeidsorde, wordt apart besproken. De rode draad is hier dat bij de huidige economische vooruitzichten de vraag naar betaalde arbeid achter blijft bij het aantal mensen dat betaalde arbeid zoekt.

Een reële inschatting van de economische groei in de komende jaren komt neer op 1 tot 2 % per jaar. Het algemeen economische beleid zal erop gericht moeten zijn om deze groei mogelijk te maken en zelfs te verhogen. Dit dient te gebeuren binnen het kader van ecologische modernisering en het door de Europese Unie genormeerde begrotingsbeleid en monetair beleid. Op het niveau van de EU dient de Nederlandse overheid mee te werken aan een gecoördineerde bestrijding van de recessie (zie verder hoofdstuk 6).

De capaciteit van de overheid om de economische groei te bevorderen is met deze macro-economische maatregelen conform Europese afspraken beslist niet uitgeput. Allereerst kan de overheid zelf investeringen bewerkstelligen en uitlokken. In de komende jaren is daarvoor in Nederland uit van het aardgasbatenfonds mogelijk zelfs 8 miljard beschikbaar. Verder kan de overheid als werkgever en intermediair tussen werkgeversorganisaties en vakbonden de gewenste matiging in de ontwikkeling van de loonkosten tot stand te brengen. Want naast de economische groei is de prijs van arbeid een belangrijke determinant van werkgelegenheid.

Arbeid is op dit moment te duur. Een oorzaak daarvan is het feit dat in Nederland relatief veel publieke uitgaven betaald worden uit heffingen die op inkomen uit arbeid drukken. Dat laatste is vooral voelbaar aan de 'onderkant' van het loongebouw. Om goedkopere arbeid te bereiden is een meerjarige aanpak nodig met de volgende elementen:

- aanwending van een deel van de economische ruimte voor lastenverlichting,
- creatie van financiële ruimte voor lastenverlichting door bezuinigingen op de rijksuitgaven, het fiscale stelsel en het sociale stelsel, en
- verschuiving van de belastingdruk op arbeid naar belasting op consumptie en milieubelasting (ecotax).

De meest effectieve bijdrage van de vermindering van loonkosten op arbeid is een verschuiving van lasten op arbeid naar lasten op consumptie (indirecte belastingen)

en milieubelasting. Daarnaast is een verschuiving van de lasten op laag betaalde arbeid naar hoger betaalde arbeid mogelijk en gerechtvaardigd. De druk van belastingen en sociale premies (de werkelijke druk, niet de nominale tarieven) ligt op dit moment teveel op lage en modale inkomens. In deze situatie kan verbetering worden gebracht door bijv. de premies voor de volksverzekering ook in de tweede schijf van de loon-en inkomstenbelasting te heffen. De kosten van arbeid kunnen ook worden verlicht door op onderdelen wettelijke verplichte verzekeringen om te zetten in vrijwillige particuliere verzekeringen.

In dit verband is een wettelijke verplichte verzekering tegen het risico van overlijden van een partner (de nabestaandenwet) voor nieuwe generaties minder noodzakelijk dan voor de kostwinnergeneratie. Een geleidelijke afschaffing van deze verzekering vermindert voor iedereen de lastendruk op inkomen.

Niet alleen ter financiering van werkgelegenheidsbeleid, maar ook omwille van een toekomstgericht fiscaal beleid, is het wenselijk om de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait in de loon- en inkomstenbelasting te vergoeden tegen een voor iedereen gelijk laag tarief. De opbrengsten van wijzigingen in het fiscale stelsel dienen de kosten van (vooral laag betaalde) arbeid te verlichten.

Instrumenten als de zojuist genoemde zijn erop gericht om het grote verschil tussen de kosten van een arbeidsplaats voor de werkgever en het nettoloon dat werknemers overhouden (de zgn. wig) te verkleinen. In haar coördinerende rol moet de regering er naar streven deze brede aanpak onderdeel te laten zijn van een meerjarige afspraak met werkgevers en werknemers. Deze afspraak beoogt de lastenverlichting daadwerkelijk te vertalen in een geringere loon(kosten)stijging. Met andere woorden, een nieuwe regering zal zo snel mogelijk na haar aantreden moeten komen tot een 'wig-participatie akkoord' dat het mogelijk maakt ook decentraal erop toe te zien dat de beperking van de loonkosten ook daadwerkelijk wordt omgezet in arbeidsplaatsen.

Een ander onderdeel van zo'n akkoord behoort te zijn de inspanning om de ruimte tussen minimumloon en laagste CAO-schalen te benutten. In CAO's moeten onder andere via taakafplitsing banen worden geschapen voor minder geschoolden. Als het onverhoopt niet lukt hierover binnen 6 maanden tot afspraken met sociale partners te komen, dan dient de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de goedkeuring aan de CAO-werking in de totale bedrijfstak op dit punt te onthouden.

De PvdA acht handhaving van het wettelijk minimumloon van belang. Zoals een beschaafd land altijd een vangnet kent voor diegenen die niet zelfstandig in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, zo is ook een minimum-

loon nodig dat de basisbehoeften dekt en het sluiten van vernederende arbeidscontracten blokkeert. Bovendien is het werkgelegenheidseffect van het afschaffen van het minimumloon buitengewoon beperkt en leidt de maatregel ertoe dat hetzij uitkeringen hoger kunnen worden dan inkomen dat met werk wordt verdiend, hetzij een forse verlaging van alle uitkeringen, zoals die krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW), onontkoombaar wordt. De PvdA voelt voor geen van beide consequenties. De zekere sociale kosten wegen niet op tegen de onzekere economische voordelen.

De huidige hoge prijs van arbeid blijkt ook uit de grote omvang van het zwarte circuit. Deze vorm van fraude dient met nog grotere kracht bestreden te worden. Een aantal recente acties in verschillende bedrijfstakken heeft laten zien dat verscherpte controle metterdaad vruchten afwerpt. Daarnaast moet gezocht worden naar mogelijkheden om het aantrekkelijker te maken allerlei arbeidsintensieve werkzaamheden, zoals onderhoud en reparatie, wit te laten verrichten. Een belangrijke mogelijkheid is een overheveling van dit soort werkzaamheden van het hoge naar het lage BTW-tarief. Nederland dient hier toe in Brussel het initiatief te nemen.

Een ander gewichtig aspect van bevordering van de groei van produktie en werkgelegenheid is gelegen in de industriepolitiek. De industrie genereert banen in de dienstverlening (bovenop de industriële banen die 20 % van de werkgelegenheid uitmaken) en het leeuwedeel van de technologische vernieuwing, die weer de helft van de economische groei bepaalt. De industrie levert een kwart van ons nationaal produkt maar ook tweederde van onze export. De industrie is sterk afhankelijk van overheidsinvesteringen in de infrastructuur.

De PvdA stelt voor om de overheidsinvesteringen met minimaal 1 % van het BNP te doen stijgen. Het aardgasbatenfonds dient de financiering van investering in de stedelijke weg- en railstructuur, de stedelijke vernieuwing, de bodemsanering, de technische kennis en de natuur. De kern van de industriepolitiek is niet het kunstmatig in leven houden van noodlijdende bedrijven. Evenmin is deze kern een concurrentieslag met Oost-Europa en Oost-Azië op de gebieden waar die regio's het sterkst zijn, namelijk lage lonen, schrale arbeidsvoorwaarden, schrale werknemersverzekeringen, en een zwak ontwikkelde vakbeweging en bedrijfsdemocratie. De Nederlandse industriepolitiek scheidt gunstige voorwaarden in de sfeer van infrastructuur, onderwijs en belastingen, en moet zich vooral richten op versterking van de nieuwe sleutelindustrieën, zoals micro-elektronica, biotechnologie, nieuwe materialen-wetenschapsindustrie, telecommunicatie, burgerluchtvaart, robots en computers, en milieutechnologie (waaronder het opzetten van recycling, inzamelen en ver-

werkingsbedrijvigheid). Dit impliceert dat zowel de subsidies en het verschaft risicokapitaal van het ministerie van Economische Zaken als het algemene beleid van lastenverlichting en rationalisering van regulering voor ondernemingen (waaronder het midden-en kleinbedrijf) gericht moeten worden op de bevordering van onderzoek & ontwikkeling en innoverende investeringen en activiteiten.

Het arbeidsmarktbeleid behelst diverse maatregelen. Allereerst in de publieke sector (de quartaire dienstverlening) als antwoord op de nieuwe behoefte aan publieke diensten (veiligheid in de wijken, ouderenzorg e.d.) en als aanvulling op de verwachte beperkte groei van het arbeidsvolume in de marktsector. Deze uitbreiding van de werkgelegenheid kan gestalte krijgen in de banenpools en in het Jeugdwerkgarantieplan (JWG). Uit de ervaring met banenpools, zoals de Rotterdamse met het Maastunnelproject, blijkt dat ze het beste werken als gemeenten de financiële en bestuurlijke vrijheid krijgen om hun ondernemerschap en bereidheid tot experimenteren te tonen. Het JWG wordt uitgebreid opdat elke ingezetene van Nederlander tussen 18 en 27 jaar in de regel werkt, leert en niet van een uitkering afhankelijk kan zijn. De PvdA streeft ernaar om de benodigde arbeidsplaatsen niet alleen in de publieke sector te scheppen, maar ook de marktsector erbij te betrekken. De Rotterdamse experimenten met een formule voor uitzending van 'banenpoolers' naar de particuliere sector lijkt de juiste inzet te zijn. CAO-partijen kunnen hierop inspelen.

Binnenkort is de gewijzigde opzet van de arbeidsbemiddeling toe aan een beoordeling. Op grond van de Wet op de Arbeidsvoorziening (1991) is deze bemiddeling nu een zaak van werkgeversorganisaties, vakbonden en de overheid, tezamen deelnemend aan het Centraal Bestuur Arbeidsvoorzieningenbeleid (CBA). Voor zover nu valt te overzien, levert evaluatie een gemengd beeld op. Het mogelijke voordeel van een grotere betrokkenheid van werkgevers en werknemers in de regio, die bijv. tot uitdrukking kan komen in een versterkte bereidheid van werkgevers om langdurig werklozen en andere moeilijk bemiddelbare groepen in de lokale bedrijven een kans te geven, lijkt nog niet echt benut. Ook schort het nog in vele plaatsen aan de bereidheid om mee te werken aan maatregelen als het JWG. In dat verband is het van eminent belang dat de samenwerking tussen arbeidsbemiddeling en uitkeringsinstanties aanzienlijk wordt verbeterd. De bedoeling is dat mensen met een uitkering zo snel mogelijk in een traject komen dat naar een nieuwe plaats op de arbeidsmarkt leidt. Dat is deels een kwestie van mentaliteit en deels een kwestie van organisatie. Daarom bepleit de PvdA regionalisatie van de uitvoeringsinstanties met een gelijksoortige bestuurlijke structuur als de arbeidsbemidde-

ling. De PvdA wil dat sociale partners geleidelijk gaan delen in de kosten van de arbeidsbemiddeling. Een voorziening hiertoe is in de wet opgenomen (opslagpremie op de Werkloosheidswet (WW)).

De herverdeling van arbeid kan nog steeds bijdragen tot meer kansen op betaald werk en een betere verdeling van betaald en onbetaald werk. Deze herverdeling blijkt in de jaren negentig vooral gestalte te krijgen via individuele keuzen van mensen. Het is van groot belang dat belemmeringen in de regelgeving die de keuzevrijheid van burgers beknotten uit de weg worden geruimd. Daarnaast kunnen van overheidswege voorwaarden worden geschapen om mensen een reële kans te geven om te kiezen voor enige vorm van betaalde arbeid. Nu worden teveel mensen, vooral vrouwen, door omstandigheden gedwongen hun werk op te geven, wat een later (her)intreden in de weg staat. In het eerste deel van het arbeidsleven uit zich een groeiende behoefte bij burgers om de zorg voor kinderen te combineren met betaalde arbeid. Daarom bepleit de PvdA:

- een onderzoek naar maatregelen die de overheid kan nemen om verkorting van de arbeidstijd te bevorderen, waarbij een werkweek van 32 uur als "voltijdse" norm het orientatiepunt is,
- het wettelijk vastleggen van de gelijke behandeling van voltijd- en deeltijdwerkers,
- invoering van een recht op deeltijdarbeid (tenzij de werkgever overtuigend kan aangeven dat diens belang onevenredig wordt geschaad),
- uitbreiding van kinderopvangvoorzieningen, verbetering van de regeling van het ouderschapsverlof en de invoering van een kort calamiteitenverlof,
- stimulering van zorgverlof. Waar nu nog wettelijke belemmeringen zijn, moeten die worden weggenomen. Vrijwillige verzekeringen dienen mogelijk te zijn. Als basis voor verdere uitwerking in CAO-verband is een wettelijk recht op onbetaald zorgverlof (zoals in het verleden voor ouderschapsverlof) wenselijk. Indien zorgverlof voorkomt dat mensen worden opgenomen in dure voorzieningen als ziekenhuis of verpleegtehuis is financiële vergoeding op zijn plaats. De introductie van een cliëntgebonden budget kan de zorgvrager in staat stellen de zorgverlener financieel te compenseren,
- toestaan van verlenging van bedrijfstijd alsmede verruiming van de Winkelsluitingswet en openstelling buiten kantooruren van overheidsinstellingen die voor het publiek belangrijk zijn.

Door deze processen van herverdeling zal tegen de eeuwwisseling de gemiddelde arbeidstijd feitelijk gedaald zijn tot beneden 30 uur. En steeds minder mensen zullen 40 of 38 uur werken. De PvdA wil onderzoeken welke gevolgen dit heeft voor de belasting en premieheffing, sociale zekerheidsregelingen, arbeidsmarktregelingen enz. Daarbij

dient de vraag aan de orde te zijn in hoeverre de overheid door aanpassingen van regelingen herverdeling van werk verder kan bevorderen.

In het tweede deel van het arbeidsleven is helaas op grote schaal sprake van een onbedoelde en ongewenste vorm van herverdeling van arbeid: onevenredig veel oudere werknemers verlaten het arbeidsproces helemaal. Ten onrechte heeft het arbeidsproces te veel een karakter van alles of niets, te weinig creativiteit wordt benut om mensen minder te belasten of anders in te schakelen.

Het is gewenst de overgang van werken naar pensioen geleidelijker te laten verlopen en meer te laten aansluiten bij persoonlijke wensen, door mogelijkheden te scheppen voor deeltijd-vervroegde uittreding (VUT), flexibele pensionering, een facultatief partnerpensioen e.d. De geleidelijke overgang naar de pensioengerechtigde leeftijd wordt op dit moment vaak belemmerd door de systematiek van pensioenregelingen. Hoewel dit in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van de sociale partners, kunnen belemmeringen op dit vlak in de Pensioen- en Spaarfondsenwet worden weggenomen.

Een laatste weg ter verbetering van ons arbeidsbestel is het onderwijsbeleid. In een tijd van verhoogde internationale competitie is een goed gekwalificeerde beroepsbevolking bepalend voor de concurrentiekracht van onze economie en daarmee voor de arbeidsparticipatie van onze bevolking. Het onderwijsbeleid dient erop gericht te zijn het aantal uitvallers uit de school tot een minimum te beperken en de jongeren uit minderheidsgroeperingen te integreren. Daartoe is een veelvoud van beleidsmiddelen voorhanden. Zowel de autonomie van de school als de gerichtheid van de leraar op de leerling kunnen worden verbeterd door decentralisatie:

- scholen ontvangen een vast bedrag per leerling en zijn vrij in de besteding ervan,
- schoolbesturen sluiten CAO's, waarin ruimte wordt gemaakt voor beloning naar prestatie, en
- scholen verantwoorden zich tegenover ouders en de wijdere omgeving met informatie over hun geleverde prestaties.

Scholen krijgen meer zekerheid over de budgetten die op lange termijn beschikbaar zijn. Om te bereiken dat de juiste leerling op de juiste plaats komt, kan veel worden gedaan aan verwijzing, tweede-kansonderwijs, bindende advisering en selectie na de propaedeuse (in het hoger onderwijs). De positie van de leraar wordt verder versterkt op grond van de voorstellen van de commissie-Van Es. Hiermee kan zowel in het basis- als voortgezet onderwijs de kwaliteit én werkgelegenheid bevorderd worden. Ook de introductie van een betaald verlof, een 'sabbatsverlof', kan daartoe bijdragen. Voor deze prioriteit wordt de komende periode een bedrag van 400 miljoen gul-

den beschikbaar gesteld. De gemeente of regio krijgt meer gelegenheid om het onderwijs te laten sporen met andere voorzieningen (voorrangsbeleid, beleid voor Nederlands als tweede taal). De overschrijdingsregeling, die leidt tot een onbillijke toedeling van onderwijsmiddelen, wordt geschrapt.

Middelbare beroepsopleidingen (mbo en leerlingwezen) hebben in het afgelopen decennium een grote maatschappelijke betekenis gekregen. Meer dan een derde van de werkende beroepsbevolking heeft dit onderwijs achter de rug. De vraag naar middelbaar opgeleiden op de arbeidsmarkt is groot en groeit. Middelbare beroepsopleidingen zijn kortom voor de nationale economie van vitaal belang. De toegankelijkheid van dit onderwijs is sterk toegenomen. Steeds meer jongeren en jong volwassenen kunnen met een beroepsopleiding op zak van de arbeidsmarkt betreden. Zij hebben op de arbeidsmarkt een ijzersterke positie. Zij hebben de grootste kans op een baan en omgekeerd: de kleinste kans op werkloosheid. De positie en de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs moet daarom nog verder worden verbeterd. Belangrijk instrument daarbij is de versterking van de praktijkcomponent. Hierbij behoort onder meer de verdere ontwikkeling van de dualiseringsgedachte. Overheid, instellingen, sociale partners en de arbeidsvoorzieningsorganisaties moeten gezamenlijk tot bindende afspraken komen over zowel het middelbaar als het hoger onderwijs (stageplaatsen, leerplaatsen, arbeidsplaatsen, apparatuur). Het huidige geschil tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven over de bekostigingen van volwasseneneducatie kan worden opgelost door over te gaan tot de invoering van leerrechten ('vouchers') voor degenen die geen passend beginonderwijs hebben genoten en een 'startkwalificatie' missen (waaronder veel migranten). Dit stelsel bereikt precies de mensen voor wie het is bestemd en betaalbaar. Ook de doorstroomfunctie van het middelbaar beroepsonderwijs dient te worden verbeterd. Het moet mogelijk blijven dat jongeren doorstromen naar het Hoger Beroepsonderwijs met een goed gekwalificeerde vooropleiding. Dat leidt tot versterking van de kwaliteit van zowel het middelbaar onderwijs als het hoger onderwijs.

Meer dan ooit zal het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in de internationale concurrentieslag moeten meedingen. In de versterking van de economische structuur spelen ze een prominente rol. Dat heeft voor het hoger-onderwijsbeleid de volgende implicaties.

Ten eerste moet de kwaliteit van het hoger onderwijs verder worden verhoogd. Dat kan door verdere samenwerking tussen hogescholen en universiteiten. Door een grotere samenwerking tussen beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs verruimt het aanbod in het hoger onderwijs. Op deze manier kan iedere student een studie volgen die

aansluit op zijn of haar capaciteiten en interesse.

Ten tweede zal het wetenschappelijk onderzoek in staat moeten worden gesteld op een concurrerend niveau te presteren. In de komende jaren moeten extra investeringen worden gedaan ten behoeve van de versterking van de kennisinfrastructuur (mede door de verscherpte positionering van het wetenschappelijk onderwijs) en het versterken van het peil van onderzoek & ontwikkeling in ons land.

Ten derde dient de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te worden bevorderd en bewaakt. Tevens dient voorkomen te worden dat laatbloeiers en mensen die via het tweede kans-onderwijs of via een omweg een startkwalificatie voor het hoger of wetenschappelijk onderwijs weten te verwerven, hierin geen plaats kunnen krijgen. In het recente verleden is het hoger onderwijs flink gegroeid. Het belangrijkste instrument daarbij is de studiefinanciering geweest.

Uitgangspunt voor de studiefinanciering is drieërlei. Ten eerste is een hoog opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking onmisbaar als draagvlak voor verdere economische groei en voorspoed maar ook als factor die het concurrentievermogen bepaalt. Ten tweede draagt onderwijs bij tot datgene wat vroeger onder socialisten 'culturele verheffing' werd genoemd. Ten derde is investeren in een onderwijskwalificatie een persoonlijk belang van de betrokkene, omdat ze de kans geeft op een hoger inkomen. Aansluitend op het laatste, kan het een soort beginsel zijn dat ieder die van onderwijs geniet deze investering via leningen financiert. De eerste twee overwegingen maken echter duidelijk dat het hier niet alleen om een strikt persoonlijke berekening van rendement gaat. Want ook de overheid heeft als representant van de gemeenschap belang bij het volgen van onderwijs door velen. Voor de PvdA geldt ook nog eens dat een onderwijskwalificatie in de huidige samenleving fungeert als een belangrijke hulpbron, die in beginsel eerlijk verdeeld moet zijn. De mogelijkheid van een hoge studieschuld mag dus niet afschrikwekkend uitwerken op de beslissing om te gaan studeren. De PvdA is van mening dat doorstroommogelijkheden binnen het hoger onderwijs van kracht moeten blijven. Binnen het stelsel van studiefinanciering dient er ruimte te blijven voor personen die een overstap van (vooral) mbo en hbo naar wo willen maken.

4.4 De standaard voor zekerheid en zorg

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid staat onder druk. Het grote aantal uitkeringen zorgt voor financiële problemen, terwijl de gemakkelijke toegang tot

het stelsel langzamerhand de bereidheid tot (mee)betalen onder de bevolking vermindert. Te veel mensen ontvangen ten onrechte of langer dan nodig een uitkering. Deze gebreken kleven overigens niet aan alle vormen van sociale zekerheid; geen oudere in Nederland zit bijv. ten onrechte in de Algemene Ouderdomswet (AOW). Bovendien spelen externe factoren een rol, zoals een toenemend arbeidsaanbod (van vrouwen) en een (sinds kort dramatisch) tekortschietende vraag naar arbeid. Toch valt een deel van de genoemde problemen wel degelijk aan het 'Nederlandse model' van sociale zekerheid zelf toe te schrijven. Dat model werd, zeker tot voor kort, gekenmerkt door:

- een sterke nadruk op inkomensgaranties: er zijn weinig prikkels om de betreffende uitkering (weer) voor betaald werk te verruilen,
- bij het sluitstuk van de sociale zekerheid, de bijstand, een uitkering die aan de 'leefsituatie' van mensen gebonden is (wat in een individualistische cultuur weerstand oproept); die evenredig met het inkomen uit betaalde arbeid wordt vermindert (en dus reïntegratie op de arbeidsmarkt bemoeilijkt); en die, mede als gevolg daarvan, niet zelden oneigenlijk of frauduleus wordt gebruikt.

In de afgelopen periode hebben regering en parlement wijzigingen in dit stelsel aangebracht. De controle op misbruik van uitkeringen werd verscherpt. Uit financiële overwegingen werd bovendien de hoogte van sommige uitkeringen (bijv. bij arbeidsongeschiktheid) vermindert. Reïntegratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt ('werk boven inkomen') is een centrale doelstelling van beleid gaan vormen. Alleen zo, zo luidt de redenering, kunnen verdere ingrepen in de uitkeringshoogte verhinderd worden.

Het doel om zo weinig mogelijk mensen van een uitkering afhankelijk te laten zijn, de kosten van de sociale zekerheid te verminderen en het stelsel effectiever te laten functioneren, is over het algemeen onomstreden. Dat neemt niet weg dat er gerede twijfel, ook in eigen kring, bestaat over de vraag of de wijzigingen in het sociale stelsel daadwerkelijk voldoende mensen aan betaald werk helpen.

Tegen die achtergrond wordt van verschillende zijden gepleit voor invoering van een (al of niet gedeeltelijk) basisinkomen. Aan zo'n basisinkomen zijn aanzienlijke voordelen verbonden. Het stelsel van sociale zekerheid zou er veel eenvoudiger en minder fraudegevoelig op worden. De keuzevrijheid van burgers (om vrijwilligerswerk te verrichten, om een studie te volgen, om er wat bij te verdienen) zou toenemen, het verzwijgen van bijverdiensten minder aantrekkelijk worden. Bovendien zou een basisinkomen de loonkosten fors kunnen doen dalen.

Invoering van een basisinkomen levert echter ook principiële en praktische problemen op. Hoe aan het principe van wederkerigheid in de sociale zekerheid recht te doen? Verder lopen de publieke lasten aanzienlijk op als aan iedere burger een basisinkomen van behoorlijke omvang wordt toegekend; en ontstaan er andere problemen (garantie bestaansminimum) als die omvang om financiële redenen beperkt zou blijven.

De PvdA acht een integrale keuze voor of tegen het bestaande stelsel dan wel een basisinkomen op dit moment onvruchtbaar. Daarvoor is de onzekerheid rond de sociale zekerheid te groot, in het bijzonder wat betreft:

- de mate waarin, op basis van het bestaande stelsel, het aantal uitkeringen door een selectief gebruik van de sociale zekerheid en een gericht arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid, aanzienlijk kan worden vermindert, en anderzijds:
- de mate waarin een basisinkomen aan het recht op volwaardige sociale zekerheid tegemoet komt en de arbeidsparticipatie bevordert ('startpremie') dan wel belemmert.

In die omstandigheden verdient het verre de voorkeur om een 'no regret'-beleid te voeren, dat keuzen voor de toekomst openlaat en zich in eerste instantie concentreert op de meest concrete en dringende problemen. Daarbij kan op beperkte schaal, en gebonden aan bepaalde voorwaarden, met het basisinkomen worden geëxperimenteerd.

In het onderstaande doet de PvdA, tegen deze achtergrond, voorstellen over de verzelfstandiging in de sociale zekerheid en over de uitvoeringsorganisatie. Verder komen de volksverzekeringen, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting aan de orde. Toetssteen is bij dat alles het streven naar een stelsel van sociale zekerheid en zorg dat wederkerigheid en saamhorigheid als uitgangspunt heeft; en dat:

- selectief is, d.w.z. niet langduriger dan noodzakelijk uitkeringen verstrekt aan wie daarvoor, in strikte zin, in aanmerking komt. Reïntegratie op de arbeidsmarkt vormt daarbij een belangrijk instrument;
- recht doet aan het streven naar zelfstandigheid en individuele keuzevrijheid van burgers.

Uitkomst van het beleid dient een stelsel te zijn waarin inkomensoverdrachten voor de betrokken burgers als hulpbron fungeren en de totale kosten voor de samenleving zo laag mogelijk zijn.

Op middellange termijn bepleit de PvdA de volgende stappen op weg naar verzelfstandiging. Ze laten de keuze voor een basisinkomen open, maar houden de kosten van het verzelfstandigingsstreven binnen aanvaardbare grenzen.

Zowel ons fiscale als sociale stelsel beschouwt burgers voor het overgrote deel reeds als zelfstandige personen

met individuele rechten en plichten. Dit uitgangspunt domineert reeds vele jaren het belastingstelsel en in toenemende mate ook de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen. Verdere stappen op deze weg bevorderen de eenvoud, geloofwaardigheid en rechtvaardigheid van de wet- en regelgeving.

De PvdA bepleit daarom in dit programma dat de belastingvrije som in de loon- en inkomstenbelasting op korte termijn wordt omgezet in een heffingskorting ('tax credit'). Deze heffingskorting zal, mits goed uitvoerbaar, op termijn de vorm krijgen van een negatieve inkomstenbelasting.

In het sociale stelsel zijn verdere stappen in de richting van zelfstandige rechten en plichten vooral mogelijk en gewenst in de Werkloosheidswet (WW). Daar waar werknemers via een verzekering jarenlang zelfstandig premie hebben betaald en een arbeidsverleden achter de rug hebben, is het rechtvaardig dat ook zelfstandige rechten op een uitkering zo lang mogelijk worden toegekend. Dit kan worden bereikt door een verdere verlenging van de bestaande vervolguutkering in de WW. Werknemers met een arbeidsverleden worden hierdoor (langer) uit de Bijstandswet gehouden.

Ook een verzelfstandiging van de bijstand spoort met veranderde rechtvaardigheidsopvattingen in een geïndividualiseerde samenleving (een eigen inkomen verdienen geeft recht op eigen sociale zekerheid); vermindert de fraudegevoeligheid van de regeling; en neemt een financiële drempel weg om als bijstandsontvanger onbetaald (deeltijd)werk te verrichten; elke verdiende gulden wordt thans immers van de uitkering afgetrokken.

In de huidige financiële constellatie is het echter onvermijdelijk dat een dergelijke verzelfstandiging mede ten koste van de hoogte van de uitkeringen gaat. De PvdA is niet bereid om deze consequentie te trekken en houdt voor de regeerperiode 1994-1998 vast aan een stelsel waarbij de bestaande sociale minima voor resp. alleenstaanden, samenwonenden en één-ouder gezinnen gehandhaafd blijven.

Gemeenten dienen zich in te spannen en door het rijk in staat te worden gesteld om bijstandsfraude effectief te bestrijden; om de reïntegratie van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt te bevorderen; en om oneigenlijk gebruik (werkonwilligheid) te bestraffen. Voorts dient de vrijheid van gemeenten om in bepaalde gevallen bijzondere, aanvullende bijstand te verstrekken, te worden uitgebreid. Deze beleidsvrijheid mag echter niet zover gaan dat het recht op een vaste, volwaardige minimum-uitkering, overeenkomstig het bestaande sociale minimum, wordt uitgehouden.

De sociale zekerheid is in Nederland te veel gericht geweest op inkomensgaranties. Decennia lang heeft het

ontbroken aan een scherpe selectie bij de toegang tot bijv. de WAO; aan een beleid gericht op reïntegratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt; en aan controle op misbruik van de betreffende voorzieningen. Herstel van een evenwicht tussen de waarborg-, reïntegratie- en controle-functie van de sociale zekerheid vormt één van de centrale opgaven voor de komende jaren. In het ontbreken van zo'n evenwicht, en niet in hoogte van de uitkeringen, schuilt een fundamenteel probleem van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Om deze redenen staat voor de PvdA de komende jaren vergroting van de effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid centraal. De PvdA vindt algemene wijziging in neerwaartse zin van de hoogte en duur van de werknemersverzekeringen de komende periode niet gewenst. Onderzocht moet worden of binnen het bestaande stelsel van werknemersverzekeringen meer ruimte voor de individuele keuzevrijheid van burgers kan worden gecreëerd. Uit het onderzoek moet blijken of dit voorstel uitvoerbaar is zonder dat de solidariteit wordt uitgehold en zonder dat de kosten van de werknemersverzekeringen stijgen. Voor de 1990-generatie, de jongeren die na 1 januari 1990 18 jaar worden of zijn geworden, wordt de komende jaren zowel in de sociale zekerheid als in het fiscale stelsel verder vorm gegeven aan zelfstandige rechten en plichten.

Bij het streven naar een effectieve uitvoeringsorganisatie dient onderscheid te worden gemaakt tussen regelgeving, uitvoering en toezicht. De regelgeving moet zoveel mogelijk zijn vastgelegd in wetgeving. Er moet een gericht programma worden opgesteld voor een vergaande 'opschoning' van bestaande regels. Deze moeten sterk vereenvoudigd worden; de mogelijkheden voor nadere regelgeving, zoals door de Sociale Verzekeringsraad, moeten drastisch worden beperkt. Eenvoudiger regels werken grover en zullen mensen in individuele gevallen dus kunnen benadelen. Ondervanging hiervan in de regelgeving doet echter al snel een woud van uitzonderingsclausules ontstaan. De neiging hiertoe moet worden onderdrukt. Met een opschoningsoperatie wordt de begrijpelijkheid en daarmee mogelijk ook het draagvlak van de sociale zekerheid versterkt. Tevens komt zo menskracht vrij die voor reïntegratie-activiteiten kan worden ingezet.

Gegeven hun rol bij de verzuimbegeleiding in bedrijven, het arbeidsomstandighedenbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid, moet de bestuurlijke betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen gehandhaafd blijven. Hun betrokkenheid bij de behandeling van individuele dossiers moet beperkt worden tot de bezwaar- en beroepsprocedure. De uitvoering van de sociale voorzieningen blijft in handen van de gemeenten. Ten behoeve van misbruikbestrijding en reïnte-

gratiebeleid dient het accent in de uitvoeringsorganisatie te verschuiven van de bedrijfstak naar de regio. Lopende processen van concentratie en regionalisatie, zowel bij de sociale diensten als bij de bedrijfsverenigingen, dienen te worden voortgezet. Er dient grondig onderzocht te worden, hoe de uitvoeringsorganen een groter (ook financieel) belang kunnen krijgen bij 'volume-reductie'. Intensief gebruik van het marktmechanisme mag daarbij niet worden uitgesloten.

Het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid tenslotte dient in handen te worden gelegd van een volledig onafhankelijke instelling, vergelijkbaar met de Algemene Rekenkamer. Van de uitvoerende instanties en van betrokkenen mag uiteraard een maximale inspanning worden verlangd om de afhankelijkheid van de uitkering zo kort mogelijk te laten duren. Op dit vlak zijn nog verbeteringen mogelijk. Verwijtbare werkloosheid, passief zoekgedrag en het weigeren van passende arbeid, horen bijvoorbeeld niet thuis in een stelsel van sociale zekerheid dat op wederkerigheid berust. Naar de mate waarin deze aanpassingen gerealiseerd worden, is het ook beter mogelijk om de voorgestelde verdere stappen op weg naar verzelfstandiging te realiseren.

Binnen de Kinderbijslagwet is eveneens reden om de eigen verantwoordelijkheid van burgers meer tot uitdrukking te brengen. Daarom bepleit de PvdA een wijziging van het huidige systeem waarbij de kinderbijslag per kind oploopt naarmate een huishouden meer kinderen telt. Het ligt meer voor de hand om ongeacht de grootte van een huishouden de kinderbijslag per kind even hoog (op een nader te bepalen bedrag) vast te stellen. Daarnaast is een herziening gewenst van de huidige opbouw van de kinderbijslag naar leeftijd, waarbij de kinderbijslag voor een 12-jarige bijvoorbeeld twee keer zo hoog is als die voor een 5-jarige. Voor de vraag welke verhouding redelijk is, zijn niet alleen de directe kosten van levensonderhoud van belang. Ouders met jonge kinderen hebben relatief hoge kosten in verband met kinderopvang dan wel het tijdelijk niet of korter gaan werken ten behoeve van de verzorging van kinderen.

Door de 'vergrijzing' zullen de kosten van de AOW en een aantal zorgvoorzieningen (bejaardenzorg, gezondheidszorg) sterk toenemen. De kostendaling als gevolg van de 'ontgroening' (kinderbijslag, onderwijs) biedt onvoldoende compensatie, zodat de publieke uitgaven als percentage van het nationaal inkomen dreigen te stijgen. Bij de vergrijzing gaat het om een 'volume-groei' die niet kan worden gekeerd (totdat na 2030 de demografische opbouw mogelijk weer evenwichtiger wordt). Stijging van de uitgaven, zo wordt wel beweerd, kan dus alleen worden voorkomen door het niveau van de AOW structureel achter te laten blijven bij de loonontwikkeling en/of door op voor-

zieningen voor ouderen te bezuinigen. De PvdA acht dit om sociale redenen een onbegaanbare weg. Datzelfde geldt, om andere redenen, voor een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 naar 66 jaar. Zolang het overgrote deel van de bevolking voor het 65ste jaar het arbeidsproces verlaat, zal een verhoging van de AOW-leeftijd zeer waarschijnlijk slechts een verschuiving van uitkeringslasten van de AOW naar WAO, WW en bijstand tot gevolg hebben. De onvermijdelijk groei van de publieke uitgaven voor ouderen zal daarom in de eerste plaats moeten worden opgevangen door verbreding van de financieringsgrondslag, dat wil zeggen door verhoging van de arbeidsparticipatie van degenen jonger dan 65 jaar. Er is meer dan voldoende arbeidspotentieel om dit te realiseren, maar het vergt, gezien het tempo van de vergrijzing, wel een forse werkgelegenheidsgroei. Een ambitieus werkgelegenheidsbeleid en een studie naar een andere financiering van de AOW (bijv. kapitaaldeckingsstelsel i.p.v. het huidige kasstelsel) is daarom van groot belang.

In de gezondheidszorg is de afgelopen jaren een ingrijpend vernieuwingsproces op gang gebracht. Het gaat erom de zorg beter te laten aansluiten op de zorgbehoeften en bovendien patiënten, aanbieders van zorg en verzekeraars meer verantwoordelijk te maken voor het goede functioneren van het zorgstelsel. De overheid zal zich echter nooit afzijdig kunnen houden. Afgezien van specifieke overheidstaken zoals preventie en gezondheidsbescherming, is haar rol ervoor te zorgen dat alle burgers toegang tot kwaliteit goede en noodzakelijke zorg hebben tegen kosten die zowel voor hen individueel als voor de samenleving betaalbaar zijn. Het is lastig gebleken om een goede balans te vinden in de rolverdeling tussen overheid en partijen. De overheidsbemoeienis zal in verschillende sectoren van de zorg gering kunnen zijn, maar zij moet groter zijn waar het gaat om kwetsbare groepen, om afstemming van diverse zorgvoorzieningen, om grote financiële implicaties (ziekenhuisbouw) en om nieuwe technologie.

Essentieel voor een toegankelijke en betaalbare gezondheidszorg is een solidair systeem van verzekering, waarin uiteindelijk elke burger verplicht is verzekerd voor alle belangrijke zorgfuncties tegen een premie die grotendeels gekoppeld is aan het inkomen.

In de overgangsfase naar een nieuw systeem kan de sociale functie van de Ziekenfondswet (ZFW) worden versterkt door verhoging van de inkomensgrens en het verlenen van toegang voor bejaarden met alleen AOW of met een klein pensioen. Het verzekerde pakket gaat uit van wat nu in de AWBZ en in de Ziekenfondswet is opgenomen, zij het dat dat in de komende jaren moet worden ontdaan van verstrekkingen die onnodig, ondoelmatig of onwerkzaam zijn. Niet meer dan 20% van de kosten van de gezondheidszorg zou

moeten komen uit nominale premies en eigen betalingen. Om de kwaliteit van de zorg te verhogen en tegelijk de kosten te beheersen, moeten passende zorgverlening en gepast zorggebruik krachtig worden gestimuleerd. Instrumenten als een scherpe indicatiestelling, protocollering van het medisch handelen en patiëntenvoorlichting bieden meer mogelijkheden dan nu benut worden, terwijl bovendien het financiële belang dat artsen hebben bij meer verrichtingen, moet verdwijnen. Mits toegepast in situaties waarin iets te kiezen valt, kunnen ook eigen bijdragen nuttig zijn om burgers af te brengen van onnodige of te dure behandelingen. Alle pogingen tot vergroting van de doelmatigheid ten spijt, zal het vanwege de groeiende behoefte aan zorg en de toenemende mogelijkheden tot zorgverlening in de komende jaren heel moeilijk zijn de kosten van de gezondheidszorg te beheersen zonder de kwaliteit van de zorg te schaden. Daarom moeten prioriteiten worden gesteld. Voor de PvdA liggen die bij de zorg voor ouderen en chronische patiënten, bij de preventieve zorg voor groepen die in een achterstandssituatie verkeren en daardoor minder gezond zijn en bij de beroepsontwikkeling en arbeidsvoorwaarden voor de grootste beroepsgroep in de zorgsector, de verplegenden en verzorgenden.

De nominale premies voor kinderen in het Ziekenfonds en de AWBZ moeten worden afgeschaft. Afhankelijk van de feitelijke inkomensontwikkeling, staat de PvdA een financieringsstelsel voor waarin tenminste 80 % van de bijdragen aan de kosten van de gezondheidszorg betaald worden naar draagkracht.

De afgelopen jaren is in de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van deregulering en subsidiebeperking gevoerd. De PvdA is daarin meegegaan omdat aan het bestaande stelsel grote gebreken kleefden (ondoelmatige subsidies, rigide regelgeving). Deze terugtrekkende beweging kent echter haar grenzen: de positie van huurders is te zwak en de ruimtelijke kwaliteit van Nederland staat te zeer onder druk om volkshuisvesting aan het 'vrije spel van maatschappelijke krachten' over te laten. De overheid blijft in laatste aanleg verantwoordelijkheid houden voor goede en betaalbare huisvesting voor iedereen en voor een evenwichtige, hoogwaardige ruimtelijke inrichting.

Om betaalbare goede woningen voor iedereen te garanderen zijn volgens de PvdA in ieder geval de volgende punten van wezenlijk belang. Ten eerste behoeven de bovenmatige huurverhogingen na de huidige regeerperiode niet te worden voortgezet. Aan de bezuinigingsnoodzaak wordt voldaan; er zijn voldoende reserves bij de zgn. sociale verhuurders (woningbouwcorporaties); en Nederlanders besteden reeds een groot deel van hun inkomen aan wonen (van overigens goede kwaliteit). Ten tweede dient de gemiddelde huurverhoging tot hooguit 1 % boven de infla-

tie te worden beperkt. Ten derde moet een solide systeem van individuele huursubsidie in stand worden gehouden. Ten vierde dient de nieuwbouw, met name in uitbreidingsgebieden, bereikbaar te blijven voor de lagere inkomensgroepen. Voor dit doel zal subsidie beschikbaar moeten zijn. Ten vijfde is het rechtvaardig om bij een wanverhouding tussen het inkomen van de huurder en de huur, zeker als het om een gesubsidieerde woning gaat, een extra bijdrage van de huurder te vragen. De PvdA is echter geen voorstander van gedwongen verhuizing.

Voor een goede kwaliteit van de woning en de woonomgeving is meer inzet van particuliere middelen onmisbaar. Daarnaast zal een krachtsinspanning van de overheid zelf noodzakelijk blijven, ook al omdat sociale spanningen zich steeds in wijken met slechte woon- en leefomstandigheden zullen blijven manifesteren.

De leefbaarheid en kwaliteit van de stedelijke omgeving en de toekomstwaarde van bestaand en nieuw stedelijk gebied vergen een gezamenlijke inspanning van overheid en marktpartijen. Investeringsubsidies en regionalisering van het bestuur behoren tot de faciliteiten die de overheid voor zo'n ontwikkeling dient te scheppen. De ruimtelijke ontwikkeling dient gericht te zijn op een doelmatige economische structuur, een door variëteit gekenmerkte verstedelijking, beheersing van de mobiliteit en versterking van de kwaliteit van landschap en natuur. Verstedelijking dient uitdrukkelijk gericht te blijven op het bestaande stedelijk gebied.

Er dreigt een verdere concentratie van lagere inkomensgroepen in wijken en buurten met goedkope woningen van lage kwaliteit. Hierdoor wordt ook de concentratie van migranten in de betreffende gebieden versterkt. Het is een illusie te denken dat spreiding van migranten over een groter stedelijk gebied hiervoor een blijvende oplossing biedt. De PvdA wijst woningverdeling op basis van etniciteit principieel af. Partijen in de volkshuisvesting (verhuurders, gemeente) dragen een grote verantwoordelijkheid voor het beheersen van deze sociale problematiek, in het verlengde van inspanningen op ander terrein (onderwijs, werkgelegenheid, sociale vernieuwing). Essentieel is verder de zorg voor een meer gedifferentieerde woningvoorraad per gebied (de bouw van duurdere woningen in goedkope wijken en andersom). Een gevarieerde samenstelling van buurten helpt om sociale problemen te voorkomen. De PvdA zal het eigen-woningbezit onder lager betaalden bevorderen.

De vergrijzing van de bevolking, in combinatie met de behoefte aan blijvend zelfstandig wonen onder ouderen, maakt verdere inspanningen op het gebied van ouderenhuisvesting en op het raakvlak van wonen en verzorging onvermijdelijk. Goede huisvesting voor ouderen, met zorg op maat, voorkomt dat ouderen vroeger dan noodzakelijk een

beroep op dure intramurale zorgvoorzieningen moeten doen. De komende jaren worden verschillende budgetten samengebracht om dergelijke woonvormen meer mogelijk te maken. Deze inzet mag niet leiden tot minder kwaliteit of een hogere werkdruk in de zorgcentra en evenmin tot een geforceerde sluiting van zorgcentra.

4.5 Cultuurpolitiek als tegenwicht

Cultuurpolitiek staat voor de PvdA in het teken van voortgaande emancipatie en ontvoogding van het individu. De sterk toegenomen materiële welvaart en de individualisering hebben stellig een impuls gegeven aan verdere culturele ontplooiing van de bevolking. Maar keuzevrijheid en pluralisme vormen in Nederland geen vaststaand, onomstotelijk gegeven. Ze moeten in het domein van de cultuur vaak worden veroverd en verdedigd. Uniformerende en nivellerende tendensen, bijv. in de architectuur, vragen om een scheppend tegenwicht; 'moeilijke' opvattingen en afwijkende meningen hebben institutionele bescherming nodig, willen ze niet naar de marge van cultuurvorm en debat worden gedrongen. Het beginsel van het open houden van culturele opties (zie paragraaf 2.2) behoort op tenminste vier terreinen te worden toegepast. Deze toepassing heeft in bepaalde opzichten het karakter van een publieke investering in de cultuur als dynamisch element van de moderne dienstverleningseconomie. Hier speelt ook de internationale dimensie van cultuurpolitiek mee: het behoud van het eigen culturele leven als tegenwicht tegen internationale nivellering van het publieke domein. Het eerste terrein is dat van de kunsten. Het Nederlandse beleid heeft bijgedragen tot het besef dat kunst een wezenlijk onderdeel is van een beschaafde samenleving. Het heeft een uitgebreid netwerk van kunstvoorzieningen tot stand helpen brengen. Dat moet zo blijven. Museumdirecteur Rudi Fuchs zegt het als volgt: "Essentieel in de kunst is dat ze gebaseerd is op een zeer persoonlijke kwaliteitsbepaling. Ook voor de individuele beschouwer is het kunstwerk een persoonlijke ervaring van kwaliteit". Een ervaring bovendien "die de mens in staat stelt om dingen te onderscheiden die anders zijn dan normaal. (...) Het kunstwerk bevordert individualiteit en tolerantie. Ervaring van kunst, vreemd en merkwaardig, kan de mensen helpen hun identiteit te ontdekken. Kunst dwingt mensen hun vooroordelen te toetsen".

De PvdA pleit voor een veelvormig kunstbeleid waarin, naast het behouden van bestaande kunst, vernieuwing en de confrontatie met het vreemde op de voorgrond staan. Daarin is plaats voor kunstuitingen waarvan de betekenis

vooral door deskundigen wordt erkend, naast amateuristische uitoefening van kunst. De PvdA zal bevorderen dat kunsten een belangrijker plaats krijgen in onderwijsprogramma's en dat jongeren zonder een noemenswaardige financiële drempel toegang tot uiteenlopende kunstvoorzieningen krijgen. Mede onder die voorwaarde, kan van volwassen burgers een behoorlijke eigen bijdrage aan de kosten van voorzieningen en evenementen worden gevraagd, zij het dat de toegankelijkheid voor alle bevolkingsgroepen gewaarborgd moet blijven. Flexibilisering van de prijsstelling biedt hier soelaas.

Sponsoring kan extra middelen voor kunst vrijmaken. Willen die de artistieke vrijheid intact laten, dan zullen ze een bepaalde grens niet mogen passeren. De overheid behoort dan ook een aanzienlijke financiële verantwoordelijkheid voor de bloei van de kunsten te blijven dragen.

Het tweede terrein van cultuurpolitiek is een samenstel van levenssferen waarin de voorwaarden voor culturele ontwikkeling worden geschapen en waarin de ontplooiing naar individuele voorkeur en verkiezing zich breed manifesteert. Te denken valt aan:

- onderwijs en wetenschap; terreinen die de bodem voor maatschappelijke deelname en vaardig burgerschap leggen en die in een kennis-intensieve samenleving als de onze aan hoge eisen van kwaliteit en toegankelijkheid moeten voldoen,
- de gebouwde omgeving, waarvan de schoonheid een directe verantwoordelijkheid is van lokale overheden, en
- massa-recreatie en sport, als belangrijke vormen van cultuurparticipatie waarvoor de overheid de voorwaarden dient te scheppen.

De richtsnoer voor het beleid van de PvdA in deze levenssferen is het streven naar een hoogwaardige 'culturele infrastructuur'. De omvang van investeringen is hier in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van een samenleving waarin economie en cultuur alsmede arbeid en vrije tijd in wisselwerking met elkaar staan en niet meer, zoals thans nog te vaak gebeurt, hiërarchisch gerangschikt kunnen worden (onderbouw-bovenbouw, hard-zacht).

Een gaaf voorbeeld van het hier bedoelde bereik van cultuurpolitiek is het cultuurbehoud. Een omgeving waarin monumentale gebouwen en historische plekken inspireren tot hoogwaardige architectuur en nieuwe stedebouw. Lokale overheden dragen hier een directe verantwoordelijkheid. De op dit moment beschikbare middelen zijn onvoldoende om het behoud van historische gebouwen, inclusief de jongere bouwkunst te garanderen. Er zullen aanzienlijke extra investeringen nodig zijn om de monumentenzorg op het gewenste peil te brengen.

Het derde terrein van cultuurpolitiek betreft de media.

Het beleid van de overheid ten aanzien van de omroep heeft tot doel dat de informatieve, commentariërende en opiniërende functie van radio en televisie, wezenlijk voor een democratische samenleving, vervuld kan blijven worden op basis van de beginselen pluriformiteit, optimale onafhankelijkheid ten opzichte van overheid en commercie, en algemene vrije ontvangst. Technologische ontwikkeling en marktbeveging vragen tegelijkertijd om vergroting van de bedrijfsmatige schaal waarin de publieke omroep vanouds werkt. De verlening van een aan duidelijke eisen alsmede zekerheden verbonden concessie aan de omroepverenigingen, gekoppeld aan netsamenwerking tussen vaste partners op de drie televisienetten, biedt de beste weg om hen in de gelegenheid te stellen binnen een termijn van tien jaren in grotere eenheden verregaand samen te werken of samen te gaan. Aldus kan een gemoderniseerde publieke omroepvoorziening tot stand gebracht worden, nog altijd pluriform maar wel met minder aparte organisaties, die in staat is een volledig en uitgebalanceerd programmapakket te realiseren. Een programmapakket voor zowel groot als kleiner publiek, dat kan blijven bestaan naast dat van aanbieders die het winstoogmerk voorop stellen. Voor een optimale onafhankelijkheid van de publieke omroep is van belang dat de exploitatie ervan blijft stoeien op een gemengde financiering, bestaande uit zowel omroepbijdragen als STER-opbrengst en daarnaast in beperkte mate eigen inkomsten van omroepinstellingen. De jaarlijkse aanpassing van het omroepbijdragetarief blijft beperkt tot koppeling aan de prijsindex.

Het vierde en laatste terrein van cultuurpolitiek is niet aan een bepaalde sector of levenssfeer gebonden. Het betreft culturele waarden waarvoor de PvdA zelf wil opkomen. Drie begrippen spelen daarbij een rol. Het eerste is burgerzin, namelijk

- respect voor opvattingen van anderen en hun levensstijlen (mits binnen de grenzen van het recht),
- openheid en belangstelling voor het andere en het vreemde, in Nederland en elders, en
- een publieke moraal, waarin maatschappelijke deelname en betrokkenheid bij het algemeen belang als wenselijk en eervol worden beleefd.

De PvdA verwelkomt voorts een wijze van produktie en consumptie die wordt gekenmerkt door soberheid in de omgang met schaarse grondstoffen en met produkten die het leefmilieu aantasten; en door ontspannenheid tegenover de veel geprezen en veel beoefende jacht op voortgaande verbetering van de materiële welvaart.

Een cultuurpolitiek met een dergelijke reikwijdte raakt aan uitersten. Ze heeft aan de ene kant betrekking op de meest persoonlijke ervaringen, zoals de beschouwing van kunst, en aan de andere kant op problemen en meningen met een uitgesproken publieke inslag, zoals het genoemde

streven naar soberheid. Het is nodig deze uitersten, en de bijbehorende grenzen tussen de publieke sfeer en de private, te blijven onderscheiden. Een sobere consumptie-cultuur houdt geen calvinistische, van opwinding en genot verstoken levensstijl in. Tolerantie en inschikkelijkheid jegens opvattingen en gedragingen van anderen verdragen zich heel wel met een individueel streven naar perfectie, en zetten geen premie op geschipper en middelmatigheid.

De verschillende facetten van de hier omschreven cultuurpolitiek zijn niettemin onder een en dezelfde noemer te brengen. Ze vormen een poging om, naast en in het verlengde van het traditionele streven naar welvaarts-groei voor allen, een ander, zo men wil 'postmaterialistisch' emancipatie-motief te benoemen: het streven naar culturele ontplooiing; naar bevrijding uit de 'egalisering van denken en verlangen' waarvan ook een democratische samenleving niet vrij is; naar gelijke toegang tot de 'wereld van verschil' die kunst en cultuur per definitie zijn; naar soberheid en tolerantie als wezenlijke trekken van een democratische cultuur. In die zin hangt cultuurpolitiek nauw samen met wat elders in dit hoofdstuk werd gesteld omtrent ecologische modernisering van de economie en een ontspannen kijk op arbeid, en wat in het volgende hoofdstuk wordt betoogd over fundamentele democratisering van staat en maatschappij.

Hoofdstuk 5 DEMOCRATISCH BURGERSCHAP

Voor een versterking van het democratisch burgerschap zijn twee soorten van verandering nodig. De eerste soort betreft de structuur van de besluitvorming in ruime zin (fundamentele democratisering). De tweede soort betreft de stijl van besluitvorming (bindend bestuur). Dergelijke veranderingen behoren hand in hand te gaan.

5.1 Fundamentele democratisering

Staatkundige vernieuwing moet ruimer worden opgevat dan thans in progressieve kring gebruikelijk is. Fundamentele democratisering behelst verschillende vormen van participatie (met inbegrip van deelname op bedrijfsniveau) en van decentralisatie. Versterking van plaatselijke democratie en versterking van de zelfstandige werkzaamheid van de plaatselijke politiek zijn een Siamese tweeling.

De participatie van burgers in het proces van democratische menings- en besluitvorming dient te worden versterkt. De PvdA zal in dat verband opkomen voor:

- invoering van het correctieve wetgevingsreferendum alsmede het volksinitiatief,
- versterking van de voorkeurstemmen bij verkiezingen (in navolging van het Duitse stelsel, waarin de eerste stem naar een kandidaat gaat en de tweede naar een partij), en
- procedurele verbetering van nationale, regionale en lokale inspraak die burgers en organisaties uitlokt om het beleid te helpen uitwerken en om alternatieven voor bestaand beleid te formuleren.

De representativiteit van de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen (Tweede Kamer, Provinciale Staten, Gemeenteraad) kan worden bevorderd door een terugkeerregeling in de private sector conform de huidige terugkeerregeling voor ambtenaren. Er dient een fiscale tegemoetkoming te komen voor bedrijven die hun werknemers in staat stellen om enige tijd volksvertegenwoordiger te zijn en daarna weer terug te keren naar hun oude werkgever.

De betrekkingen tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer worden verbeterd door een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. De senatoren krijgen een derde optie naast aanvaarding en verwerping, nl. een terugzending van een bepaald wetsontwerp naar de Tweede Kamer, die vervolgens het laatste woord heeft.

De gevestigde circuits voor advisering, overleg, inspraak en uitoefening van druk dienen te worden gerevitaliseerd en gestroomlijnd. Adviesorganen moeten verder in

aantal worden verminderd; de adviesplicht (zoals bij de Sociaal-Economische Raad) kan worden beperkt. Bestaande inspraakprocedures kunnen worden vereenvoudigd en versneld. Zo wordt de 'stroperigheid' van het beleid verminderd, zonder de verworven rechten van burgers op dit gebied wezenlijk aan te tasten.

De rechtspositie van burgers binnen bedrijven en maatschappelijke organisaties verdient versterking. Die burgers zullen aan overheid, bedrijfsleven en particulier initiatief steeds meer dezelfde eisen gaan stellen: een democratische inrichting, een goed produkt en een attente benadering van de gebruiker. Bovendien dragen grotere deelname en openbaarheid ten gunste van personeel en klandizie bij tot optimale zelfregulering in de burgerlijke samenleving zelf. Op lange termijn zouden zowel de organisaties van de overheid als die in de samenleving (met inbegrip van de particuliere bedrijven) onderhevig moeten zijn aan een burgerlijk handvest ('civic charter') dat de rechten van personeelsleden en gebruikers (consumenten, cliënten) aangeeft. Daartoe behoren:

- garanties voor openbaarheid door middel van verslaglegging van bedrijven en instellingen (milieuzorg, werkgelegenheidsbeleid),
- uitbreiding van het klachtrecht en het recht op informatie/onderzoek door externe deskundigen, en
- aanstelling van een ombudsman/vrouw in grote (publieke en private) organisaties.

In dit verband bepleit de PvdA ook een herziening van het vennootschapsrecht (de Structuurwet uit 1971). Zowel aan de algemene vergadering van aandeelhouders als aan de ondernemingsraad dient een paritair recht op benoeming van een deel van de Raad van Commissarissen (RvC) te worden toegekend. Voor een ander deel van de RvC blijft de bestaande coöptatie van kracht. Voorts dient aan minderheden in de RvC een zelfstandig recht op inlichtingen jegens het bestuur te worden toegekend.

Om tot een democratischer en slagvaardiger overheidsbestuur te komen is uitbreiding van participatie niet genoeg. Er is ook een beweging van decentralisatie nodig, en wel langs drie wegen:

- verdere vergroting van de beleidsvrijheid van lokale en regionale overheden,
- versterking van het coördinerend vermogen van politieke organen alsmede van de democratische procedure voor samenstelling van die organen, en
- flexibilisering en afslanking van het ambtelijk apparaat op rijksniveau.

De PvdA bepleit om te beginnen een vergroting van de beleidsvrijheid van het lokaal en regionaal bestuur. Alleen zo kan het 'maatwerk' worden geleverd dat voor de oplossing van vele maatschappelijke problemen vereist is. Een dergelijke decentralisatie veronderstelt niet alleen

overdracht van bevoegdheden, maar ook van financiële middelen. In dat verband zou de nadruk verder moeten verschuiven van specifieke uitkeringen door het Rijk naar algemene uitkeringen via het Gemeentefonds en brede doeluitkeringen. Ook de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied moet worden bevorderd, mits dit samengaat met verlaging van de belastingheffing van de Rijksoverheid en mits door het Gemeentefonds wordt voorzien in de speciale behoeften van de grote steden.

Voor grootstedelijke gebieden in ons land zal volwaardig regionaal bestuur moeten worden ingevoerd. De bindende kracht van de politiek staat op het spel wanneer de schaal van het openbaar bestuur de oplossingen van economische en sociale problemen gaat belemmeren. Nieuwe regio's kunnen worden opgevat als een vorm van 'eerlijk delen' tussen rijk (de randgemeenten) en arm (de centrumgemeenten). Aldus verhinderen ze een 'suburbanisatie' van de verzorgingsstaat, waarbij het voorzieningenniveau tussen welvarende en arme gemeenten sterk uiteen gaat lopen (vgl. de Verenigde Staten). De keuze van de PvdA voor nieuwe regio's geschiedt onder twee condities. De eerste conditie is dat er een heldere opbouw van het openbaar bestuur komt: sectorgewijze rijksregio's worden waar mogelijk ondergebracht bij interlokaal en provinciaal bestuur; spontane vernieuwing van onderop (zoals intergemeentelijke samenwerking, stedelijke agglomeratie en revitalisering van provincies) wordt niet verstikt. De tweede conditie is dat wordt toegezien op het democratisch gehalte van de nieuwe regio-besturen. Directe verkiezing is noodzakelijk, al is ze niet het enige criterium voor de effectiviteit en legitimiteit van de regio-besturen.

Voorts dient op de verschillende bestuurlijke niveaus het coördinerend vermogen van uitvoerende politieke organen te worden versterkt. Dit is voor een deel een inhoudelijk-politieke kwestie, die niet langs reglementaire weg kan worden opgelost. Een betere coördinatie wordt echter wel bevorderd door de positie van de voorzitters van de betreffende organen (kabinet, gedeputeerden, gemeentebestuur) te versterken. Daarmee wordt tevens aangesloten bij 'externe' ontwikkelingen, zoals het toegenomen gewicht van de minister-president op buitenlands-politiek (Europees) gebied.

Een dergelijke uitbreiding van coördinerende bevoegdheden vraagt, als complement, om een andere wijze van selectie voor de betreffende functies. Het parlement dient de bevoegdheid te krijgen om de formateur (d.w.z. de beoogde premier) van een nieuw kabinet aan te wijzen. 'Doelmatigheid' en 'democratie' worden aldus aan elkaar gekoppeld. Op vergelijkbare wijze dient de aanstelling van burgemeesters, Commissarissen der Koningin en voorzitters van regio-besturen te worden geregeld. Benoeming

door de Kroon dient plaats te maken voor verkiezing door de betreffende vertegenwoordigende lichamen. Kandidaten hoeven daarbij zelf géén deel uit te maken van deze organen. Deze regel zou, ter versterking van de bestuurskracht van gemeenten, voortaan ook op wethouders van toepassing moeten zijn. Op termijn valt een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking te overwegen. Ze bevordert de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek en maakt een eind aan de merkwaardige situatie dat in Nederland geen enkele politicus rechtstreeks gekozen wordt; daar staat tegenover dat ze de slagvaardigheid van de gemeentelijke politiek kan verminderen. Voor 'patstellingen' tussen raad en burgemeester dient een oplossing te worden gevonden.

Decentralisatie van het overheidsbestuur kan tenslotte worden bereikt door afslanking van het ambtelijk apparaat op rijksniveau. De bureaucratische 'overhead' dient aanzienlijk te worden verminderd. Verder kan een aantal taken dat nu door rijksambtenaren wordt vervuld worden geprivatiseerd of aan zelfstandige bestuursorganen worden overgedragen. Het rijksapparaat dient voorts flexibeler te worden ingezet (invoering 'civil service' e.d.). Voor de gewenste uitbreiding van zelfstandige bestuursorganen is wel vereist dat een sterkere rechtspositie van werknemers en gebruikers alsmede een striktere controle-op-hoofdpijnen door politieke organen (zoals hierboven beschreven) ook echt van de grond komen.

5.2 Bindend bestuur

Een slagvaardig en democratisch overheidsbestuur verdient die naam niet, en loopt op den duur onherroepelijk vast, als er geen open en zorgvuldige stijl van besturen is. Van groot belang daarbij zijn:

- erkenning van de beperking van wat de politiek vermag,
- zorgvuldigheid bij de besluitvorming over nieuwe wetgeving, en
- scheiding tussen het algemene belang en het persoonlijk belang van bestuurders.

De naar binnen gekeerde 'cultuur' van politiek bedrijven vraagt om verandering. Politici zullen meer dan ooit de buitenwereld moeten opzoeken; de overtuigingskracht moeten bezitten om voor hun (lang niet altijd populaire) visies en voorstellen maatschappelijke steun te verwerven. Erkenning van de grenzen van de macht van de politiek is daarbij essentieel, omdat de rekening van te hooggespannen verwachtingen vroeg of laat aan dezelfde politici gepresenteerd zal worden. Een maatschappelijk draagvlak voor het beleid wordt voorts bevorderd door een bestuursstijl die zorgvuldigheid tot uitgangspunt heeft

gemaakt. Op het gebied van bijv. de sociale zekerheid heeft de overheid niet alleen met de 'eigen' financiële situatie van doen (die er soms toe dwingt om 'de tering naar de nering te zetten') en met de politieke krachtsverhoudingen van het moment. Ze heeft met het tot dan toe gevoerde beleid ook verwachtingen opgebouwd, die niet zo maar genegeerd kunnen worden. Gebeurt dat wel, dan verliest de overheid aan legitimiteit en wordt haar terecht onbetrouwbaarheid verweten. Meer maatschappelijke steun verwerft de politiek zich ten slotte door zich nadrukkelijk met de uitvoering van het beleid bezig te houden; met de mate waarin het beleid (het bedoelde) effect sorteert. Beleidsevaluatie dient een permanent en belangrijk onderdeel van het werk van vertegenwoordigende lichamen te worden.

Met een grotere aandacht voor de effectiviteit van het beleid zal ook meer gevoeligheid ontstaan voor het in ons land tastbare gevaar van overregulering; voor het feit dat verfijning van regelgeving haar grenzen heeft en op den duur contra-productief werkt.

Er zijn in Nederland, zo luidt een veel gehoorde opvatting, veel te veel regels en veel te veel ambtenaren; het beslag van de overheid op het nationaal inkomen is bovendien veel te groot. Verminder de betreffende hoeveelheden en het zal de samenleving beter gaan, zo wordt hieraan meestal als conclusie toegevoegd. 'De beste overheid is een zo klein mogelijke overheid.'

Tegen een dergelijk simplisme neemt de PvdA stelling. Omvangrijke overheidsbemoeienis is in een complexe, hoog ontwikkelde samenleving een gegeven; de 'minimale staat' is een niet te realiseren en misleidende utopie. Bovendien leidt zo'n 'minder is beter'-filosofie tot een systematische onderschatting van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Die is niet alleen, vergeleken met vele andere landen, zeer behoorlijk, maar kan ook de vergelijking met de particuliere dienstverlening vaak glansrijk doorstaan. De PvdA rekent het zich tot taak om de waarde van de publieke sector en de 'opbrengst' in de verschillende maatschappelijke sectoren te verdedigen. De 'publieke dienst' moet, desnoods tegen de stroom in, in aanzien worden gehouden.

Juist om deze reden is de PvdA er op gespitt om wildgroei en slecht beheer in de publieke sector te bestrijden; om de produktiviteit van ambtelijke organisatie te verhogen en de publieke dienst als geheel doelmatiger te laten functioneren. Dat laatste is ook van belang voor het draagvlak van de verzorgingsstaat. Burgers zullen alleen de prijs van een relatief hoge collectieve lastendruk willen betalen als ze 'waar voor hun geld' krijgen. Om die reden zal:

- de produktiviteit van overheidsvoorzieningen moeten worden opgevoerd, zonder de kwaliteit van de dienstver-

- lening aan te tasten,
- de afwenteling van maatschappelijke problemen op de overheid, met alle kosten van dien, tot een minimum moeten worden beperkt, en
 - de arbeidsparticipatie moeten worden bevorderd, opdat de belastingopbrengst hoog, en het beroep op uitkeringen beperkt blijft.

In dit kader dient vooral de uitvoerende kant van de verzorgingsstaat benadrukt te worden. Dat betekent 'afrekening op resultaat' en vereenvoudiging van regelgeving ten behoeve van de gebruikers van voorzieningen. Daarbij verdienen ook de werkenden aan de 'frontlinie van de verzorgingsstaat' - wijkagent, verpleegster, leraar, medewerker van de sociale dienst - meer aandacht dan zij doorgaans krijgen. Hun praktijk van uitvoering en handhaving zou het beleid meer richting moeten geven. Dat veronderstelt een kleine bestuurlijke revolutie, waarbij in de 'overhead' aan overlegstructuren, subsidiekoepels en ambtelijke nota-culturen het mes wordt gezet, ten gunste van het primaat van handhaving, uitvoering en menselijk contact.

De scheiding tussen het algemeen belang en de persoonlijke belangen van bestuurders wordt gehandhaafd door een gedragscode voor bestuurders op alle niveaus die het hebben van (gehonoreerde) nevenfuncties beteugelt.

De laatste maar niet de minste stap in de verandering van stijl is een andere gedragscode voor de centrale overheid, een overstap van centralistische sturing naar stimulerende en voorwaarden scheppende sturing, waardoor de vormgeving van het algemeen belang niet exclusief aan de politiek is voorbehouden maar ook aan het dagelijkse handelen van competente burgers. De overheid gaat zich minder technocratisch en bureaucratisch gedragen. Ze moet in de samenleving voortdurend de aandacht opeisen voor het algemeen belang, de urgentie van bepaalde publieke problemen en de zin van een zakelijk beheer over publieke goederen. Ze moet zich concentreren op de gebieden die door het parlement aan haar zorg zijn toevertrouwd en die ze kan beheersen (kerntaken, beleidsprioriteiten). Ze moet de maatschappelijke organisaties, bedrijven, gezinnen en lagere overheden betrekken in het door haar bewaakte proces van institutionele vernieuwing en gedragsbeïnvloeding, en hen medeverantwoordelijk maken voor de oplossing van genoemde problemen (delegeren, werken met marktprikkels, als makelaar fungeren). Ze moet strategisch belangrijke regels zo eenvoudig en helder mogelijk formuleren, verplichtend maken, doortastend handhaven en daarbij de confrontatie met gevestigde machten niet schuwen. Het oogmerk is hier niet de vestiging van gepolariseerde betrekkingen tussen de overheid en maatschappelijke instellingen maar de bevordering van soepele samenwerking en onderhandeling op basis van gescheiden verant-

woordelijkheden. En ze moet vorm geven aan de rechtvaardigheid door sluitende algemene regelingen in het publiekrecht (duidelijk, objectief en uniform). Bijzondere aanspraken van collectieve en individuele aard laat ze over aan de vrijheid, het initiatief en de betalingsbereidwilligheid van de burgers in de private sfeer.

5.3 De maatschappelijke enquête

Een bijzonder voorbeeld van de combinatie van staatkundige vernieuwing en bindend bestuur die de PvdA voor ogen staat is de maatschappelijke enquête. Deze enquête wordt gehouden door een stuurgroep op verzoek van een nader te bepalen aantal burgers. De enquête kan worden ondersteund door tussentijdse parlementaire enquêtes met een signalerend en preventief karakter. De maatschappelijke enquête betreft omstreden investeringsprojecten van de overheid (met name op het gebied van milieubeleid). Burgers worden in staat gesteld het overheidsbeleid in de voorbereidende en uitvoerende fasen ter discussie te stellen, onafhankelijke expertise in te winnen (onafhankelijk van gevestigde belangen) en zich uit te spreken over scenario's. Deze enquête komt naast de huidige Planologische KernBeslis-sings-procedure. Bezien moet worden of de enquête op termijn de PKB kan vervangen of dat beide instrumenten naast elkaar blijven voortbestaan. De maatschappelijke enquête is verenigbaar met de toepassing van Milieu-EffectRapportages en referenda.

Hoofdstuk 6 De prijs van burgerschap

Dit programma is geen kookboek. Het beoogt veeleer aan te geven hoe de kernwaarden van de sociaal-democratie aan het eind van de twintigste eeuw in Nederland kunnen worden gerealiseerd. Het doel is een samenleving die zoveel mogelijk kans tot deelname biedt, maar ook oproept om kansen te grijpen. Die de gelijkheid in juridische zin ook vertaald wil zien in het opheffen van grote maatschappelijke ongelijkheden. Die toekomstgericht is, hetgeen in menig opzicht behoud betekent (van de natuurlijke leefomgeving, van sociale en culturele verworvenheden). Die open staat voor de buitenwereld (verantwoordelijkheid neemt voor opheffing van nood elders) en voor zichzelf (door economische, sociale en politieke vernieuwing).

De vertaling van zo'n programma voor de afgebakende periode 1994-1998 is een hachelijke zaak. Veel hangt af van de vraag of de door het Centraal Plan Bureau (CPB) voorspelde economische groei werkelijk wordt gerealiseerd. Soms hangt dat af van (aanpassingen in) het eigen beleid. Maar aan afwijkingen van de wereldeconomie/wereldhandel valt niets te doen. De afgelopen jaren bleek de werkelijke economische groei bijv. aanmerkelijk lager dan de in 1989 door het CPB voorspelde groei. De programma's van alle politieke partijen boden dus in 1989 te weinig houvast waar ze op te gunstige veronderstellingen van het CPB waren gebaseerd.

Dit spoort aan tot behoedzaamheid bij het opstellen van een financieel kader voor een nieuw programma. Die behoedzaamheid noopt vooral aan tot het aangeven van prioriteiten, het werken met marges, het duiden van een gewenste richting van het beleid en het benoemen van de structurele doelstellingen, ook wanneer deze wellicht niet in vier jaar tijd volledig te realiseren zijn. Dit programma is gebaseerd op het behoedzame scenario van het CPB waarin een economische groei van gemiddeld 1.75 % voor de komende jaren wordt voorspeld. Maar de PvdA geeft tevens aan welke keuzen nodig zijn bij meevallende, maar vooral ook bij tegenvallende economische groei. De prioriteit is en blijft in alle scenario's hetzelfde: werkgelegenheid.

6.1 Het financiële beleid

Het is van belang dat Nederland de snelle totstandkoming van een Europese munt bevordert. Wie Europa wil behoeden voor herlevend nationalisme, die steunt het doel van de Europese Monetaire Unie (EMU). Bovendien gedijt ons sociale klimaat, met zijn kenmerkende arbeidsrust en

gematigde loonontwikkeling, het beste als concurrerende devaluaties bij belangrijke handelspartners zijn uitgesloten.

Bij de huidige vooruitzichten zal ons land eerder dan de meeste Europese landen voldoen aan de norm die de EMU stelt aan het financieringstekort, nl. maximaal 3% van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP). Dat perspectief is te danken aan de begrotingsdiscipline die de afgelopen jaren tot stand is gebracht en aan de politieke keuze om, ondanks de tegenvallende conjunctuur, toch voort te gaan met het gezond maken van de overheidsfinanciën en het aanbrengen van verschuivingen binnen de overheidsfinanciën ten gunste van investeringen, werkgelegenheid en duurzaamheid.

Aan het bereiken van deze situatie zijn grote voordelen verbonden. Het is niet meer nodig het beleid meerdere malen per jaar bij te stellen. We kunnen ons nu meer structureel bezig houden met de overheidsfinanciën. Een ander voordeel is dat het begrotingsbeleid weer beter kan worden afgestemd op de algemene economische ontwikkeling.

Op basis van het behoedzame CPB-scenario acht de PvdA in de periode 1994-1998 een verlaging van het financieringstekort met (in EMU-termen) tenminste 1 % BBP mogelijk en noodzakelijk. Daarmee komt het tekort tijdig onder de EMU-norm van 3 % BBP en komt een structureel wenselijke norm van een tekort van 2 % BBP binnen bereik. Deze laatste doelstelling is mede van belang voor een verdere daling van de te hoge rentelasten- en staatsschuldquote en voor beperking van de netto publieke uitgaven tot hooguit de helft van het bruto binnenlands produkt.

Nederland kent een hoge publieke lastendruk in vergelijking met andere landen. Deels is dat de weerspiegeling van de terechte keuze voor een kwalitatief hoogstaand niveau van algemene voorzieningen. Maar de lastendruk vormt tevens de uitdrukking van een nog steeds te lage arbeidsparticipatie. Het hoge niveau van de lastendruk is echter niet alleen het gevolg, maar tot op zekere hoogte ook de oorzaak van die te lage participatie. Belastingen en vooral sociale premies drukken immers vooral op arbeid, waardoor werk als duur (in de ogen van werkgevers) of als weinig lonend (in netto-termen voor werknemers) wordt ervaren. Vandaar het pleidooi in dit programma om te komen tot een meerjarig akkoord tussen overheid, werkgevers en vakbeweging om de kloof tussen loonkosten voor werkgevers en netto loon voor werknemers (de 'wig') stelselmatig te verkleinen ten behoeve van meer werkgelegenheid. Lastenverlichting, ook ter ondersteuning van loonmatiging, is daarbij een onmisbaar bestanddeel.

Op basis van het behoedzame CPB-scenario acht de PvdA voor de periode 1994-1998 een verlaging van de publieke lastendruk met tenminste 1% van het Netto Nationaal Inko-

men (NNI) mogelijk. De hoge prioriteit die in dit verkiezingsprogramma wordt gegeven aan werkgelegenheid maakt het echter noodzakelijk de komende periode een verdere verlaging van de publieke lastendruk na te streven in de vorm van zo gericht mogelijke maatregelen, toegesneden op het goedkoper maken van met name laagbetaalde arbeid en het ondersteunen van inkomensmatiging.

Deze keuze vergt ombuigingen, vooral op de rijksbegroting, die later in dit hoofdstuk worden verantwoord. Het streven is daarbij gericht op een daling van de publieke lastendruk met 2% NNI in de periode 1994-1998. Indien dit doel wordt gerealiseerd, komt daarmee tevens de mogelijkheid binnen bereik om de lastendruk structureel onder een wenselijk te achten bovengrens van 50% NNI te brengen.

Hiermee is dan het financiële kader geschetst, met doelstellingen en marges voor zowel de komende jaren als de langere termijn op basis van het behoedzame CPB-scenario met gemiddeld 1.75% economische groei per jaar. Op grond van de ervaringen in het recente en verdere verleden hecht de PvdA eraan om ook een indicatie te geven over de noodzakelijke keuzen bij meer of minder economische groei. Bij meevallende economische groei is het wijs om de extra financiële ruimte te besteden aan een verdere verlaging van het overheidstekort (met haar gunstige doorwerking in rentelasten en staatsschuld) als 'buffer' voor minder goede tijden.

Maar wat doet de PvdA als de economische groei lager uitvalt dan verwacht? Deze vraag klemmt des te meer omdat de Nederlandse politiek nu al bijna twintig jaar wordt gedomineerd door het vraagstuk van bezuinigingen, burgers onderhand wel eens willen weten wat nu het eindpunt van de bezuinigingsbeweging is, en zowel de levendigheid van het parlementaire vertoeg als de creativiteit van bewindspersonen gebaat zijn bij vermindering van bezuinigingsstress.

Bij minder economische groei dan verwacht, acht de PvdA in de periode 1994-1998 in ieder geval een verhoging van het overheidstekort dan wel een verhoging van de publieke lastendruk ongewenst. Dat betekent dat bij een groei van bijv. 1 % van het BBP niet te ontkomen valt aan belangrijke extra ombuigingen. Terwille van het behoud van belangrijke voorzieningen en op grond van de prioriteit voor werkgelegenheid zal in dat geval van alle Nederlanders, zowel in de publieke sector als in de marktsector, een prijs in de inkomenssfeer moeten worden gevraagd. In de hoogte van deze prijs zal de PvdA rekening houden met de draagkrachtverhoudingen in de samenleving (zie ook de volgende paragraaf). Naast de voorzieningen voor werkgelegenheidsbeleid, zijn er essentiële voorzieningen die de PvdA in tijden van nood wenst veilig te stellen. Dat zijn de levensstandaard van minst draagkrachtigen en ouderen die ten volle op de AOW-uitkering zijn aangewezen, de

toegang tot de gezondheidszorg en de huisvesting, de binnenlandse veiligheid (bestuur en orde), en het onderwijs alsmede de infrastructuur. Deze harde waarheid kan nog anders worden uitgedrukt: alle andere overheidstaken en de particuliere welvaart van individuele burgers komen in een fase van depressie in aanmerking voor inkrimping.

De uitvoering van het PvdA-program vereist ook in de komende kabinetsperiode ombuigingen. De belangrijkste reden is dat 'Wat mensen bindt' op een aantal terreinen het beleid wil versterken, met name met betrekking tot werkgelegenheid, veiligheid, zorgverlening en buitenlands beleid. Vandaar dat een programma van 8 miljard gulden aan ombuigingen wordt voorgesteld ten behoeve van eveneens 8 miljard gulden aan de genoemde prioriteiten.

Bij de voorgenomen ombuigingen en intensiveringen moet worden bedacht dat deze komen bovenop de omvangrijke ombuigingen en intensiveringen waartoe in de loop van de huidige kabinetsperiode reeds is besloten. Daarbij is soms sprake van een forse oploop in besparingen of uitgaven in de komende jaren.

Hoewel bij het huidige stand van de welvaart de grenzen van bezuinigingen op bepaalde beleidsterreinen zijn bereikt (onderwijs, ouderenzorg, stadsvernieuwing en internationale hulp) is er toch nog veel te winnen op het gebied van doelmatigheid in de uitvoering van overheids-taken. Decentralisatie, afrekenen op resultaat, concurrentie in de beleidsuitvoering, beperking van de beleidsproduktie (bijv. door invoering van een algemene beleidsdienst, een 'civil service'), moeten daarnaast worden voortgezet of ingezet. Hetzelfde geldt voor de bestrijding van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik.

Een ander terrein waar de overheid goedkoper af kan zijn, is het terrein van de subsidies. Vooral in die gevallen waarin subsidies het gedrag wensen te beïnvloeden terwijl dat net zo goed gerealiseerd kan worden door voorschriften of heffing (energiesubsidies bijv.) of meer eigen verantwoordelijkheid van burgers of bedrijven mogelijk is. Bovendien komt het nog steeds voor dat de doorsnee belastingbetaler bijdraagt aan overheidsuitgaven die door mensen met een hoog inkomen gemakkelijk zelf betaald kunnen worden. Meer in het algemeen is het verstandig om iets in rekening te brengen voor het verlenen van niet verplichte overheidsdiensten zolang de toegankelijkheid voor de laagste inkomens blijft gewaarborgd (het profijtbeginsel).

Daarnaast blijft het zaak om telkens weer kritisch de zin van bepaalde overheidsuitgaven te heroverwegen. Het is onvermijdelijk dat in de sector van buitenlanduitgaven een verdere heroriëntatie tot stand komt. Sommige uitgaven voor defensie (voorzover het de klassieke taakvervulling betreft) en landbouw (EU) dienen plaats te maken voor uitgaven ten behoeve van internationale hulp

en samenwerking (vredesoperaties, milieu, vluchtelingenopvang). In tegenstelling tot de internationale trend dient Nederland zich in te spannen deze doelstellingen een steviger plaats te geven in de officiële hulp (ODA) en het aandeel van Nederland hierin geleidelijk te vergroten tot een niveau van 1% BNP (met inbegrip van de 'Rio'-verplichting).

In samenhang met de wijze waarop het overeengekomen VN-fonds voor milieu- en ontwikkeling zijn taken zal uitvoeren, moet voor het geheel van het beleid voor internationale hulp en samenwerking tenminste 500 miljoen gulden extra worden gereserveerd.

In het programma zijn voornemens geformuleerd die soms (per saldo) ombuigingen tot gevolg hebben, zoals met betrekking tot de herziening van de kinderbijslag; de Nabestaandenwet (ANW); betere, strengere en goedkopere (qua apparaatkosten) uitvoering van de sociale zekerheid; hogere opbrengsten uit justitiële boetes; introductie van een regresrecht (aansprakelijkheidsstelling) in de sociale zekerheid en volksgezondheid en mede-financiering van werkgevers en werknemers aan de arbeidsbemiddeling. De financiële consequenties zijn opgenomen in een aparte tabel.

De besparing van dit programma bedraagt 8 miljard gulden (zie de tabellen), waarvan naar raming 6 miljard gulden op de rijksbegroting neerslaat en 2 miljard gulden in de sociale fondsen. Dit laatste bedrag leidt in de vorm van lagere sociale premies rechtstreeks tot lastenverlichting en wig-verkleining en draagt langs die weg bij tot de beoogde loonmatiging ten behoeve van de werkgelegenheid.

De besparing op de rijksbegroting van 6 miljard gulden wil de PvdA - afgezien van de hierboven gemotiveerde extra ruimte van 500 miljoen gulden voor het buitenlands beleid - volledig inzetten voor werkgelegenheid, waarvan 4 miljard in de vorm van belastingverlaging en 2 miljard in de vorm van extra uitgaven.

De werkloosheid concentreert zich in belangrijke mate bij mensen met weinig of geen opleiding. Zij zijn vooral gediend met het ontstaan van nieuwe, reguliere banen waaraan geen overdreven eisen worden gesteld, maar waarin toch maatschappelijk nuttige activiteiten worden verricht. In dit programma wordt bepleit om (bijv. door taakafplitsing) veel meer functies te scheppen voor laag geschoolden op het niveau van het minimumloon of vlak daarboven. De gedachten gaan daarbij onder andere uit naar functies die leiden tot meer toezicht en veiligheid op straat. Dit kan bereikt worden door meer controleurs, conducteurs en toezichthouders, maar ook door verlichting van de werkdruk bij de politie tot stand te brengen, waardoor het huidige politiepersoneel meer aan eigenlijke taken toekomt.

In de sfeer van de gezondheidszorg, de ouderenzorg (zowel thuis als in tehuizen en inrichtingen) en de maatschappelijke dienstverlening is eveneens grote behoefte aan verlichting van werkdruk om te komen tot een betere kwaliteit van de zorg. De PvdA vindt dat de overheid het goede voorbeeld moet geven bij het op gang brengen van dit proces. Daarom is ons voorstel om de komende vier jaar in totaal 1 miljard gulden beschikbaar te stellen ten behoeve van minstens 25.000 nieuwe arbeidsplaatsen in deze sfeer. Dit budget wordt uitsluitend verstrekt op voorwaarde dat het geld wordt besteed aan (nieuwe) functies in de laagste loonschalen.

Het CPB voorziet voor de komende periode een jaarlijkse inflatie van drie procent. Een belangrijk deel hiervan is een gevolg van de veronderstelde huurstijging van gemiddeld 5.5 % per jaar in de periode 1995-1998. Een matiging van deze gemiddelde huurstijging kan de komende jaren bijdragen tot het beperken van de inflatie, en daarmee aan een matiging van de loonontwikkeling. De PvdA acht dat wenselijk en verantwoord. De hoge rentestand noopte in 1991 tot het verhogen van de jaarlijkse huurstijging. Inmiddels is het renteniveau echter aanmerkelijk gedaald, zodat een geleidelijke verlaging van de huurtrend naar een niveau dat hooguit 1% boven de inflatie ligt meer voor de hand ligt. De financiële gevolgen van deze gematigde huurontwikkeling zijn moeilijk in beeld te brengen. Tegenover het nadeel van hogere objectsubsidies in de woningbouw staan bijv. de voordelen van minder inflatie, minder inkomensstijging (ook voor de overheid zelf) en minder huursubsidie.

De PvdA reserveert per saldo een bedrag van 300 miljoen gulden om de bepleite gematigde huurontwikkeling te financieren.

Voor werkgelegenheidsbeleid in relatie tot het onderwijs (versterking leerlingwezen, beroepsonderwijs, onderzoek en ontwikkeling) is 200 miljoen gulden extra gereserveerd.

Naast de lastenverlichting van 2 miljard gulden in de vorm van lagere sociale premies, trekt de PvdA een bedrag van 4 miljard gulden uit voor belastingverlaging. Deze lastenverlichting wordt zodanig vormgegeven dat de werkgelegenheid er maximaal mee wordt gediend. De gedachten gaan vooral uit naar een verlaging van het laagste tarief in de loon- en inkomstenbelasting. Alle belastingplichtigen hebben daar voordeel van.

Deze verlaging van het laagste tarief vindt plaats in het kader van een herziening van de structuur van het fiscale stelsel, die gericht is op verlaging van de tarieven loon- en inkomstenbelasting over de hele linie en een effectieve verlaging van de belasting/premiedruk voor de lage en middeninkomens. Bij voorrang wordt in dit kader gestreefd naar een verlaging van het laagste tarief tot

maximaal 35% in de komende kabinetsperiode.

Deze herziening van het stelsel dient volgens de PvdA onder meer te bestaan uit een verschuiving van de belasting op arbeid naar belasting op milieuvervuiling (ecotax), wijziging van premiegrondslagen (zoals de fiscalisering van de AWBZ), een geleidelijke afschaffing van de volksverzekering ANW en de omzetting van de belastingvrije som in een heffingskorting.

De opbrengsten van een herziening worden rechtstreeks aangewend voor de tariefsverlaging. Ter versterking van het werkgelegenheidsbeleid wordt in dit programma een overheveling van dienstverlening van het hoge naar het lage BTW-tarief bepleit. Indien het Nederlandse initiatief op EU-niveau succes heeft, kan deze overheveling betrokken worden bij de herziening van het fiscale stelsel.

In de afgelopen jaren zijn grote vermogenswinsten gerealiseerd. De PvdA bepleit om in Nederland, net als in vele andere landen, belasting over vermogenswinsten te heffen. De opbrengst daarvan kan worden gebruikt om de belasting op bedrijfsgebonden vermogen te verlichten. De hoge prioriteit voor werkgelegenheid en economische structuurversterking komt onder het huidige kabinet al tot uitdrukking in de beslissing om het voorgestelde Aardgasbatenfonds voor minimaal 8 miljard gulden van middelen te voorzien.

De PvdA vindt dat daarmee naast strategische investeringen in infrastructuur (rail, weg, kennis, technologie) ook stedelijke vernieuwing, bodemsanering en natuurbehoud moeten kunnen worden gefinancierd. Deze publieke investeringen kunnen op hun beurt aanzienlijke bijdragen uit particuliere bron en medefinanciering door gemeenten met zich brengen. De PvdA wil het mogelijk maken dat meer inkomstenbronnen aan het fonds worden toegevoegd. In het bijzonder opbrengsten uit verkoop van staatsdeelnemingen en bijdragen vanuit de Europese Structuurfondsen kunnen hiertoe behoren. Alles bijeen, kan een investeringsimpuls tot stand komen die aanzienlijk boven het genoemde bedrag van 8 miljard gulden komt. Met dit verbrede Fonds Economische Structuurversterking wordt de weg geopend naar het structurele begrotingsbeleid: niet meer lenen voor consumptieve uitgaven, maar alleen voor strategische investeringen ter versterking van het produktief vermogen en de duurzame economische ontwikkeling van Nederland.

6.2 Het inkomensbeleid

Het behoedzaam scenario waarin de economie gemiddeld met 1.75 % per jaar groeit, biedt geen uitzicht op koopkrachtverbetering voor de gemiddelde burger. Dat komt

vooral omdat deze groei over een toenemend aantal inkomens moet worden verdeeld. Juist waar de marges zo smal zijn, hecht de PvdA eraan dat er sprake blijft van een evenwichtige inkomensverdeling. De voorstellen in dit programma leiden geïsoleerd gezien soms tot hogere lasten, soms tot lagere en soms tot verschuiving van lasten. Door een goede samenhang in de voorstellen aan te brengen wordt voorkomen dat een opeenstapeling van maatregelen tot eenzijdige lastenverzwaring leidt. De beste manier om dat te bereiken is het vasthouden aan de doelstelling uit dit programma om zo snel mogelijk weer een jaarlijkse groei van de werkgelegenheid met 100.000 banen tot stand te brengen.

Als we daarin niet slagen, doemen twee onaantrekkelijke mogelijkheden op. De eerste dreiging is een opwaartse druk op premies en belastingen vanwege de toenemende kosten van uitkeringen. De tweede voor de PvdA evenmin acceptabele mogelijkheid is dat zij die buiten hun schuld geen zelfstandig inkomen kunnen verwerven, zoals bejaarden, genoeg moeten nemen met een voortdurend lager inkomen.

Het is daarom zaak de Wet Koppeling met Afwijkingsgronden (WKA) naar letter en geest te blijven uitvoeren als bijdrage tot evenwichtige inkomensverhoudingen. Dat betekent bruto-inkomensverbetering als dat volgens de wet mogelijk is (zoals in 1990 en 1991), dan wel netto-aanpassingen indien volgens de WKA de economische situatie tot afwijking van de regel dwingt (zoals in 1992 en 1993). De mate waarin de doelstelling van dit programma op het vlak van de werkgelegenheid slaagt, zal daarom maatgevend zijn voor de vraag of de komende jaren de regel of de uitzondering (de afwijking) van kracht is.

De PvdA realiseert zich dat de overheid slechts een beperkte greep heeft op de feitelijke inkomensontwikkeling. Als we naar de inkomensverdeling over huishoudens kijken, dan wordt de feitelijke welvaart meer bepaald door omstandigheden als het vinden van werk, het bestaan van huisgenoten, het maken van promotie, het krijgen van kinderen enz. Deze wetenschap heeft voor de PvdA twee consequenties: in de eerste plaats moet de overheid in elk geval een redelijk bestaansminimum waarborgen en in de tweede plaats moet de overheid, op het beperkte terrein waar ze wel invloed heeft, in elk geval vasthouden aan de uitgangspunten van een gelijkmatige inkomensontwikkeling.

Dat is de reden waarom de PvdA ieder jaar de door velen verfoeide koopkrachtplaatjes zo serieus neemt. Dat is tevens de reden waarom de PvdA naast een behoorlijk bestaansminimum blijft hechten aan belasting- en premieheffing naar draagkracht.

Al deze voorbeelden maken overigens duidelijk dat het beste inkomensbeleid is om een ieder zoveel mogelijk toe-

gang te verschaffen tot de belangrijkste bron van inkom-
men: betaalde arbeid.

Tabel 1 Ombuigingen

| | |
|--|-----|
| Efficiëntie overheid, subsidies, decentralisatie en toepassing profijtbeginsel | 2,6 |
| Defensie | 0,9 |
| Fraudebestrijding | 1,0 |
| Uitvoering sociale zekerheid | 1,0 |
| Regresrecht sociale zekerheid en volksgezondheid | 0,8 |
| Kinderbijslag | 0,8 |
| ANW | 0,3 |
| Boetes | 0,3 |
| Medefinanciering bedrijfsleven | 0,3 |
| TOTAAL | 8,0 |

waarvan naar raming op de rijksbegroting: 6,00
 waarvan naar raming op de sociale premies 2,00

Tabel 2 Intensiveringen op de rijksbegroting en lastenverlichting

| | |
|--|------|
| Buitenlands beleid en ontwikkelingshulp | 0,50 |
| Gematigde huurontwikkeling | 0,30 |
| Werkgelegenheid (veiligheid en zorg) | 1,00 |
| Versterking onderwijs in relatie tot arbeidsmarkt | 0,20 |
| Verlaging laagste tarief loon- en inkomstenbelasting | 4,00 |
| TOTAAL | 6,00 |