

Christen Democratische Verkenningen

*'Als er economische
beschermmengelen
zijn, heeft het
kabinet Kok II er
wel erg veel'*

PROF.MR.DR. J.P. BALKENENDE

/ PAGINA 28

MAANDBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



Wi

REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Videc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (voorzitter)
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.dr.s. F.J. Paas
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
drs. F. Slegers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

Gabriël van den Brink *drs. M Jansen* 3 / 8

PERISCOOP

Begrotingsoverschot; Wat nu?

prof.mr.dr. J.P. Balkenende, mr.dr.s. J.N. van Vroonhoven-Kok 9 / 21

DWARS

Moraalridders *dr. A. Klink* 22 / 23

ARTIKEL

Zelfregulering; opdracht en uitwerking van een bestuursfilosofie

Mevr. prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc 24 / 41

SIGNALEMENT

Boeken bekeken *H. van Spanning* 42 / 43

BEZINNING

Mevr.dr.s. M. Martens 44

Ter introductie Ook in het jaar 2000 blijkt het CDA-verkiezingsprogramma nog verrassend vooruitziend en actueel te zijn. Bijvoorbeeld inzake het het luxe-probleem van het kabinet-Kok: het begrotingsoverschot waarover niets is afgesproken in het regeerakkoord. De eerste schoten voor de boeg van VVD, PvdA en D66 zijn al weer gehoord. In dit nummer licht Jan Peter Balkenende - financieel woordvoerder van de CDA-fractie in de Tweede Kamer - de ontstane situatie toe. Hij geeft een historisch overzicht van wat er aan het overschot vooraf ging en analyseert het begrotingsbeleid van paars (de Zalm-norm). Tenslotte verantwoordt hij het in deze recent door de fractie ingenomen standpunt (de Balkenende-norm). De uitgangspunten van het verkiezingsprogramma blijken steeds actueler te worden.

Ook het in datzelfde programma voorgestelde programma 'Zelfregulering, maatschappelijke verantwoordelijkheid en wetgevingskwaliteit' blijft onverminderd van belang. Het debat over de publieke omroep bewijst weer eens dat het kabinet-Kok daarvoor weinig antennes heeft. Vanaf april vorig jaar zijn er in dit tijdschrift regelmatig artikelen verschenen over zelfregulering. Dat bestuurskundige begrip hangt direct samen met kernbegrippen uit de christen-democratische traditie als subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Redactielid, buitengewoon hoogleraar bestuurskunde en Eerste Kamerlid Marie-Louise Bemelmans-Vidéc geeft als tussenstand een systematische analyse van de verschenen artikelen en schetst de contouren van een bestuursfilosofie die uitgaat van zelfregulering. De concretisering in de praktijk is daarmee nog niet meteen gegeven en blijft weerbarstig. Het WI zal daartoe binnenkort een aanzet geven.

Maria Martens, lid van de CDA-delegatie in het Europees Parlement, neemt in dit nieuwe jaar de rubriek Bezinning over. De redactie dankt Tineke Ladders van harte voor de inspirerende en karakteristieke manier waarop zij hieraan in het afgelopen jaar invulling heeft gegeven.

Thijs Jansen
redactie-secretaris



CDV in gesprek over zorg en politiek

Gabriël van den Brink (1950) is auteur van 'Hoge eisen, ware liefde. De opkomst van een nieuw gezinsideaal in Nederland' en 'Een schaars goed. De betekenis van zorg in de hedendaagse levensloop'. In het laatste boek stelt hij dat de informele zorg in Nederland met erosie wordt bedreigd. Daarmee keert hij zich tegen de geruststellende geluiden van bijvoorbeeld het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij onderscheidt zich doordat empirisch onderzoek, sociaal-wetenschappelijke theorievorming en filosofische reflectie in zijn werk samengaan. Van den Brink studeerde filosofie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Nadat hij deze studie cum laude had afgesloten, was hij als redactiesecretaris van het tijdschrift *Te Elfder Ure* werkzaam. Daarnaast doceerde hij politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. In 1995 promoveerde hij cum laude op een historisch proefschrift 'De grote overgang. Een lokaal onderzoek naar de modernisering van het bestaan. Woensel 1670-1920'.

Door Thijs Jansen

foto Dirk Hol

VAN DEN BRINK: ‘Ik probeer een zeker engagement te combineren met een strikt wetenschappelijke werkwijze. Bovendien ben ik veel te nieuwsgierig om me tot één discipline te beperken. Die combinatie van hoge wetenschappelijke normen en belangstelling voor de historische realiteit komt naar mijn smaak in Nederland te weinig voor. Veel intellectuelen specialiseren zich en vermijden de spanning tussen wetenschap en maatschappelijke problematiek. Zelf wil ik die spanning zo lang mogelijk volhouden. Dat hangt misschien samen met mijn levensbeschouwelijke achtergrond. Ik ben afkomstig uit een ondogmatisch katholiek milieu en kon me goed vinden in het soort engagement dat toentertijd door veel progressieve katholieken werd gedeeld. Daardoor legde ik als student een intense belangstelling voor het marxisme aan de dag. Later nam mijn denken een meer wetenschappelijk karakter aan. Het idealisme van mijn studententijd was eenzijdig gericht op één bepaalde politiek. Na dertig jaar studeren op de Nederlandse samenleving en cultuur, besef ik maar al te goed dat de verschillende politieke stromingen er niet toevallig zijn: ze verkondigen diverse facetten van een complexe realiteit. Het is niet mijn taak om te kiezen voor één facet – ik wil de complexiteit van die facetten tot mij laten doordringen.’

CDV: Hoe is dat in je boeken terug te vinden?

VAN DEN BRINK: ‘Mijn laatste boek ‘Een schaars goed’ begint met een hoofdstuk over de spirituele kant van het zorgen. Daarmee besteed ik aandacht aan een dimensie die in de christelijke traditie altijd belangrijk is geweest. De geschiedenis van de kloosterordes en de verzuilde organisaties is er een illustratie van. Die spirituele dimensie is ook bij de hedendaagse ontzuilde zorg nog van grote betekenis, maar sociaal-democraten en liberalen hebben daar niet zoveel mee. Zij concentreren zich op een ander element. De liberalen wijzen op het feit dat de markt dynamiserend werkt terwijl de sociaal-democraten aandacht vragen voor de rol die het overheidsbeleid in deze speelt. Dit betekent dat aan de moderne zorg meerdere kanten zitten die niet zomaar tot elkaar te herleiden zijn. Ik zie het als een uitdaging om de samenhang en wisselwerking van die heterogene lagen te begrijpen. Je schiet als intellectueel te kort wanneer je de zaak slechts vanuit één dimensie onderzoekt. In de politiek zijn dat soort eenzijdigheden veelal onvermijdelijk, maar in de wetenschap kom je er niet verder mee.’

Een netwerkmaatschappij

CDV: ‘De analyses in je geschriften gaan uit van een historisch-culturele analyse die het best valt samen te vatten als de overgang van een massa- naar een netwerkmaatschappij. Het opschroeven van kwaliteitseisen beschouw je als een van de dragende gemeenschappelijke ervaringen van de netwerksamenleving.’

VAN DEN BRINK: 'Ja, de term "netwerkmaatschappij" is misschien niet de volmaakte omschrijving. In ieder geval is duidelijk dat het autonome individu met zijn vele soms tegenstrijdige strevingen steeds meer de hoeksteen van de hedendaagse samenleving wordt. De massieve arrangementen van de verzorgingsstaat en de collectiviteiten waaruit zij ontstond vallen gaandeweg uiteen. Overal ontwikkelen zich wijdvertakte netwerken. Deze maken een uitwisseling tussen individuen op zeer uiteenlopende plaatsen en vanuit zeer diverse domeinen mogelijk parallel daaraan verplaatst het zwaartepunt van de economische activiteit zich van industriële productie naar diverse vormen van dienstverlening. Deze is niet op een massa maar op de individuele cliënt gericht. Zij moet het niet hebben van een rigide aanbod maar van differentiatie aan de kant van de vraag. Dit vereist niet zozeer technische als wel communicatieve en sociale vaardigheden.

GABRIËL VAN DEN BRINK



Velen menen dat het afscheid van de massamaatschappij een verval van normen en waarden met zich brengt. Voor een deel is dat het geval: een aantal oude en vertrouwde waarden gaat teloor. Hoe geloofwaardig zijn begrippen als uitbuiting, sociale klasse of solidariteit met kansarme groepen nog? Maar tegelijkertijd komen er andere codes en idealen tot ontwikkeling. Aandacht voor iemands persoonlijkheid, het vermogen zich diens situatie voor te stellen, een soepele omgang met andersdenkenden of mensen met een lastig temperament, sociale vaardigheden in complexe situaties, bereidheid te onderhandelen in plaats van maximalisatie van het eigen gewin. Het zijn kwaliteiten die een aanzienlijke sociale, affectieve en culturele investering vergen en te belangrijk zijn om als irrelevant aan de kant te schuiven. Tegelijkertijd gaan de eisen omhoog op het punt van discipline, concurrentievermogen, flexibiliteit en klantvriendelijkheid. Die eisen worden niet alleen hoger in het bedrijfsleven. Over de gehele linie stijgt het ambitieniveau. Ook in het gezinsleven, de rechtsbescherming, de gezondheidszorg of het onderwijs.'

CDV: Vind je dat de politiek al voldoende aansluiting gevonden heeft bij deze

ontwikkeling?

VAN DEN BRINK: 'Nee, de politiek denkt nog helemaal in termen van 'het sociale' terwijl de taal van het biologische of de vitaliteit steeds belangrijker aan het worden is. Veel politici zijn de gevangene van een bureaucratische benadering. Zij kunnen de werkelijkheid alleen maar waarnemen en waarderen in termen van wetgeving of beleid. Maar intussen hebben de mensen heel andere dingen aan hun hoofd. De Bijlmeraffaire was daar een pijnlijke illustratie van. De politici redeneerden voortdurend vanuit een beleidsmatige en professionele invalshoek: de kans dat mensen deze of gene gezondheidsklachten door de Bijlmerramp zouden krijgen was statistisch niet van belang. Maar dat soort beleidsdenken botste geweldig met de zorgen die individuele mensen over hun eigen lichaam maakten. De afgelopen twintig jaar kreeg de kwaliteit van het dagelijkse leven steeds meer betekenis en de gezondheid van het eigen lichaam speelt daarbij een belangrijke rol.'

Erosie van de informele zorg

CDV: In 'Een schaars goed' analyseer je de veranderende betekenis van de informele zorg in het kader van de ontwikkeling naar een netwerksamenleving. Hoe zie je de toekomstige ontwikkeling? •

VAN DEN BRINK: 'Ik onderscheid drie sferen: ten eerste de zorg in het gezin, dan de informele zorg (aan vrienden, burens en familie) en ten derde de professionele zorg en constateer dat er ook een hiërarchie tussen die sferen is. Daarbij vormt de zorg door of voor gezinsleden de kern. Om die kern bevindt zich dan een kring van informele verzorgers en daaromheen weer een kring van professionele verzorgers. Deze drie vormen van zorg vullen elkaar aan maar het primaat ligt bij de zorg in gezinsverband. In levensfasen waarin die zorg een (te) sterke daling ondergaat, treedt de informele zorg als een compensatie op. En pas in situaties waarin ook die zorg onvoldoende is, wordt er een beroep gedaan op professionele verzorgers. Dat heeft de nodige gevolgen op politiek gebied. Aan de ene kant is het zorglandschap maar in beperkte mate vanuit de overheid te sturen. Het aangrijpingspunt voor die sturing ligt immers bij collectieve arrangementen en professionele instellingen. En die komen nu juist in de praktijk van alledag op de laatste plaats. Anderzijds moet de politiek er terdege rekening mee houden dat de haast onzichtbare beslissingen en voorkeuren die zich in kleine kring van het gezinsleven ontwikkelen, verstrekkende gevolgen hebben voor het beleid op collectieve schaal. Professionals en politici laten dat nog onvoldoende tot zich doordringen.'

CDV: In je boek stel je onder meer dat de tweede sfeer van informele zorg in de komende jaren aan een flinke erosie onderhevig zal blijken. Op grond waarvan kom je tot die conclusie?

VAN DEN BRINK: 'Mijn pessimisme wordt niet zozeer gevoed door normatieve of door culturele als wel door economische en demografische verschijnselen. Wat betreft de economische ontwikkeling: het aantal vrouwen dat betaalde arbeid buitenshuis verricht zal flink toenemen. De kans is groot dat Nederland meer op de ons omringende landen gaat lijken waarbij een groter percentage vrouwen fulltime gaat werken. Het is dus niet aannemelijk dat het aanbod van informele zorg op hetzelfde niveau zal blijven als op dit moment. Wat betreft de demografische ontwikkelingen: het aantal alleenstaanden neemt toe. De gemiddelde alleenstaande heeft niet alleen meer hulp nodig dan mensen die samenwonen met een partner, maar biedt over het algemeen ook minder informele hulp aan anderen. Het aantal paren zonder kinderen stijgt eveneens. Deze partners zullen op oudere leeftijd ongetwijfeld voor elkaar zorgen maar hulp door één van de kinderen blijft hen ontzegd. Dit leidt tot een forse reductie van het aantal informele verzorgers in vergelijking met dertig jaar terug. Daarbij komt nog dat het aantal kinderen per gezin gestaag daalt. Deze ontwikkeling betekent een drastische beperking van het aantal potentiële hulpbieders, zelfs als de daling van het kindertal zich in de toekomst stabiliseert op het huidige niveau. Het lijkt mij dus realistisch dat het aanbod aan informele verzorgers daalt. Dat geldt zeker voor de periode na het jaar 2010. Daarbij loopt met name de verzorging van bejaarde ouders door hun kinderen gevaar. Ik heb dan ook ernstige bedenkingen bij de geruststellende rapportage die het Sociaal en Cultureel Planbureau aan de toekomst van de informele zorg heeft gewijd.'

CDV: Maar de informele zorg zou ook wel eens de dupe kunnen worden van ontwikkelingen die zich binnen het gezin en in de professionele zorg voordoen?

VAN DEN BRINK: 'Je kunt een bepaalde zorgtijd maar één keer besteden. Ons gezinsleven wordt steeds drukker en veeleisender. Het opschroeven van de kwaliteitseisen is daarin goed te herkennen. In mijn vorige boek heb ik dat geanalyseerd en met de titel 'Hoge eisen, ware liefde' aangeduid. Daardoor houden we minder tijd en energie over om hulp te bieden aan anderen. Dat zal met name ten koste gaan van de informele zorg. Aan de andere kant zullen de tekorten in de professionele zorg het animo om informele zorg te verrichten bepaald niet vergroten. Zo dreigt de informele zorg het slachtoffer te worden van een schaarbeweging waarbij veruit de meeste tijd en aandacht naar de twee overige zorgtypen gaat.'

CDV: Hoe kan de dreigende erosie van de informele zorg gekeerd worden?

VAN DEN BRINK: 'Men zou een klimaat moeten scheppen waarin het zorgvermogen van de mensen wordt beschermd en gecultiveerd. Ik gebruik met opzet biologische termen. Ik heb me namelijk laten inspireren door het onderzoek van Frans de Waal en andere ethologen. Mensen beschikken - net als andere zoogdieren - bij geboorte over een vermogen tot zorgzaam gedrag. Dat vermogen strekt zich in de eerste plaats uit tot de leden van onze familie, maar het kan tot andere soortgenoten verbreed worden. Dat laatste vereist echter gerichte inspanning. Zo'n vermogen moet ontwikkeld en getraind worden, anders sterft het voortijdig af. De vraag is niet zozeer of mensen kunnen zorgen maar of dat vermogen wordt gestimuleerd en of het in een samenleving een hoge dan wel een lage waarde heeft.'

CDV: Zie je daar een speciale rol voor christen-democraten weggelegd?

VAN DEN BRINK: 'Zoals gezegd heeft de christen-democratische traditie met name oog voor de spirituele kanten van de zorg. De zorg voor anderen is altijd als een manifestatie van het goddelijke gezien. Dat is vandaag de dag nog altijd relevant, alleen dient men zich de vraag te stellen in hoeverre die manifestatie in de moderne cultuur veranderd is. Naar mijn indruk wordt die vraag in kringen van het CDA onvoldoende scherp gesteld. Misschien moet men nog wennen aan het feit dat het goddelijke nooit te monopoliseren is. Ik elk geval lijkt het mij zinvol om te zoeken naar de actuele verschijningsvormen ervan. Het morele appèl om als het ware terug te keren naar de zorgzame samenleving van weleer lijkt mij vruchteloos. Het gaat ook van een veel te nostalgische beeld inzake het verleden uit. Alsof het verleden op dit punt zoveel beter was! Mensen hebben misschien nog nooit zulke hoge eisen aan de zorg voor elkaar gesteld als tegenwoordig. Ik ben niet tegen een moreel appèl maar dat heeft pas zin aan het einde van een heel traject. Eerst moet alles op alles gezet worden om het van nature gegeven zorgvermogen van mannen en vrouwen aan te spreken en te cultiveren. Als die gelegenheid niet geboden wordt, werkt een moreel appèl slechts averechts.'

Gabriël van den Brink: *Een schaars goed. De betekenis van zorg in de hedendaagse levensloop.* Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Utrecht, 1999 (ISBN 90-5050-716-6)

Gabriël van den Brink: *Hoge eisen, ware liefde. De opkomst van een nieuw gezinsideaal in Nederland.* Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Utrecht, 1997 (ISBN 90-5050-553-8)

Begrotingsoverschot; wat nu?

PROF.MR.DR. J.P. BALKENENDE

MR.DRS. J.N. VAN VROONHOVEN-KOK

'En zo ontstaat temidden van het financiële feestgedruis een opvallende politieke situatie: overvloed door het begrotingsoverschot en onbehagen over wat er nu precies met het overschot moet worden gedaan'. Het wonderbaarlijke fenomeen begrotingsoverschot ontlokte uiteenlopende reacties van betrokken partijen. PvdA en VVD staan - op papier - lijnrecht tegenover elkaar. Het CDA kwam met het voorstel om drie kwart van de inkomstenmeevallers te besteden aan reductie van de staatsschuld en de resterende kwart aan investeren in de kwaliteit van de samenleving. Hieronder een verdediging van die Balkenende-norm.

Kort voor de jaarwisseling was er plotseling een merkwaardig incident binnen de paarse coalitie. VVD-voorman Dijkstal liet via De Telegraaf weten dat wanneer belastingmeevallers zouden worden benut voor overheidsuitgaven de VVD het kabinet zou opblazen. Het schot tussen inkomsten en uitgaven zou in een dergelijk geval immers worden weggehaald en dat zou het einde betekenen van de 'Zalm-norm' (en dat is kennelijk zo ongeveer het ergste dat ons land kan overkomen). Enkele dagen daarna was er een lang radio-interview met premier en PvdA-boegbeeld Kok. Het werd een verrassend interview. Met het bereiken van het begrotingsoverschot zou er 'een nieuwe politieke agenda' moeten komen: meer aandacht voor armoedebestrijding, veiligheid, onderwijs en zorg. De verdere sanering van de overheidsfinanciën zou minder prioriteit kunnen krijgen. Eén van de landelijke dagbladen schreef dat Kok 'politiek hoog spel speelt'. Vanuit de regeringscoalitie twee signalen dus die haaks op elkaar staan. En daarna viel de grote stilte. Geen reactie van de VVD op het interview met Kok en geen millenniumbug voor de coalitie. Het is typerend voor de paarse politieke cultuur: roepen buiten het parlement, niet in de laatste plaats om de eigen achterban te bedienen, en vervolgens binnen de Haagse politiek de rijen gesloten houden. Dat laatste moet ook nu wel, want zo kort voor de behandeling van het nieuwe Belastingplan is het slordig wanneer de coalitiepartijen rollebollend met elkaar over straat zouden gaan. Na alle tumult voor de jaarwisseling zagen we vervolgens de ministers dus feestelijk taart eten omdat de minister van Financiën - voor het eerst sinds 1973 - een begrotingsoverschot kon aankondigen.



PROF.MR.DR. J.P. BALKENENDE



MR.DRS. J.N. VAN VROONHOVEN-KOK

Dat laatste gebeurde vrijdagmorgen 7 januari, terwijl minister Zalm 's avonds bij Astrid Joosten mocht schitteren in 'De show van je leven'. Het kon allemaal niet op.

En zo ontstaat temidden van het financiële feestgedruis een opvallende politieke situatie: overvloed door het begrotingsoverschot en onbehagen over wat er nu precies met het overschot moet worden gedaan. PvdA en D66 willen meer uitgaven, de VVD roept om verlaging van de staatsschuld. Het probleem voor de coalitie is dat het regeerakkoord niet voorziet in beleidsafspraken over wat er financieel-economisch gedaan moet worden bij een begrotingsoverschot. Zolang het financieringstekort lager is dan 0,75% van het bruto binnenlands product gaan de inkomstenmeevallers voor de helft naar reductie van dat tekort en voor de andere helft naar lastenverlichting. Maar voor de omslag van een financieringstekort naar een begrotingsoverschot biedt het regeerakkoord geen handleiding. Tijdens het debat over de regeringsverklaring van het kabinet-Kok II waren de regeringspartijen hopeloos verdeeld wat er in een dergelijke situatie moet worden gedaan, maar die discussie had toen nog een hoog academisch gehalte omdat die situatie zich voorlopig toch nog niet zou voordoen. Toen kort daarna de financiële dreiging kwam van de Azië- en Ruslandcrisis was de discussie over het begrotingsoverschot voorbij. Maar inmiddels is het begrotingsoverschot realiteit en moet het kabinet beleidskeuzes maken. Het Centraal Planbureau liet kortgeleden weten dat met het oog op de komende vergrijzing het begrotingsoverschot helemaal besteed dient te worden aan terugdringing van de staatsschuld.

Als er economische beschermengelen zijn, heeft het kabinet-Kok II er wel erg veel.

In dit artikel wordt op de nieuwe financieel-economische keuzes ingegaan. Na een korte terugblik op de ontwikkeling van het financieringstekort zal worden stilgestaan bij het financieel-economisch beleid van de paarse coalitie en de nieuwe politieke situatie voor de coalitie. Vervolgens wordt een christen-democratische positiebepaling gegeven. Daarin zal een verband worden gelegd tussen de kernbegrippen rentmeesterschap, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en gerechtigheid en het financieel-economisch beleid. Dan zal blijken dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de christen-democratie en het 'paarse denken'.

Wat aan het begrotingsoverschot voorafging

Het bereiken van een begrotingsoverschot leidt niet alleen tot een nieuwe politieke situatie in de Haagse beleidscircuits maar ook tot een ander beeld van de politiek bij burgers. Een generatie lang immers is politiek in belangrijke mate vereenzelvd met ombuigingen en financiële ingrepen. Het was een tijd van 'inleveren'. Dat is overigens niet alleen iets van deze tijd. In de jaren dertig en veertig van de negentiende eeuw - zo valt in het recent gepubliceerde Jaarboek

Parlementaire Geschiedenis 1999 te lezen - wees Tweede-Kamerlid en Leids jurist Lodewijk Caspar Luzac bij voortduring op zorgvuldigheid in de overheidsfinanciën. Als lid van de oppositie achtte hij een Rekenwet noodzakelijk om het ministerieel bestuur ter verantwoording te kunnen roepen. Herhaaldelijk bepleitte hij bezuinigingen en daarom stemde hij nogal eens tegen een begrotingshoofdstuk. Hij wilde ombuigen op de Hoge Colleges van Staat en stelde zelfs voor de Prins van Oranje te benoemen tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië om via deze lucratieve functie te kunnen bezuinigen op de hoge bedragen die de Prins uit de schatkist ontving. Dit laatste streven liep overigens op niets uit.

De tijden zijn veranderd, maar tussen 1973 en nu was er in de sfeer van de overheidsfinanciën steevast de noodzaak de tering naar de nering te zetten. Nu ontstonden de financieringstekorten niet vanzelf. Toen de rekening van 's rijks financiën van 1973 een positief saldo van 0,3% van het nationaal inkomen liet zien, was dat overigens wel een uitzondering, want in de jaren ervoor waren er ook tekorten. Wat zich in de jaren zeventig - de tijd van het kabinet-Den Uyl en daarna dat van Van Agt-Wiegel - voordeed, was een sterke stijging van de collectieve uitgaven: van 49% in 1970 naar bijna 67% in 1980. Het kabinet-Den Uyl kan gezien worden als de politieke uitdrukking van de wens tot politieke sturing en het denken in termen van maakbaarheid van de samenleving. Het denken was vooral Keynesiaans. Het begrotingsoverschot van 0,3% in 1973 maakte plaats voor oplopende financieringstekorten (bijvoorbeeld 4% in 1976 en 3,4% in 1977). De toenmalige minister van Financiën Duisenberg hanteerde de 1%-norm om de overheidsfinanciën meer in het gareel te krijgen. De overspannen verwachtingen van de verzorgingsstaat begonnen vast te lopen op de harde economische feiten. Onder het kabinet-Van Agt-Wiegel verslechterde het financiële beeld. Vanaf 1979 nam het financieringstekort fors toe. De tweede oliecrisis speelde daarin overigens een belangrijke rol. De toenmalige minister van Financiën Andriessen legde zijn functie neer omdat hij onvoldoende steun kreeg voor de door hem noodzakelijk geachte verdere sanering van de overheidsfinanciën. Het hoogtepunt - of beter het dieptepunt - wat betreft het financieringstekort werd bereikt in 1983 toen het tekort zelfs 10,1% van het nationaal inkomen bedroeg. Begin jaren tachtig ging het slecht met de economie, de werkloosheid liep per maand op, het bedrijfsleven leek weg te zakken. Het Keynesiaanse denken had toen zijn tijd gehad. Nieuwe zakelijkheid en no-nonsense deden hun intrede. Het akkoord van Wassenaar uit 1982 bleek nodig om het bedrijfsleven er weer bovenop te helpen. Sindsdien vond onder de kabinetten-Lubbers de financiële sanering plaats. Minister van Financiën Ruting wees bij herhaling op de noodzaak van goed rentmeesterschap. Het beleid van het eerste kabinet-Lubbers leidde tot de zo noodzakelijke omslag: financiële discipline stond hoog op de agenda, de economie trok aan en de werkgelegenheid verbeterde gaandeweg zichtbaar. Het financieringste-

› Wanneer de economie floreert en de werkgelegenheid fors aantrekt, is het noodzakelijk de vraag te stellen hoe zinvol lastenverlichting als werkgelegenheidsinstrument dan eigenlijk nog is.

kort liep onder Lubbers I terug naar 6,5%. Het derde kabinet-Lubbers, waarin PvdA-leider Kok minister van Financiën werd, zag kans het financieringstekort van 4,6% in 1990 terug te brengen naar 1,9% in 1994. Het snel verslechterende economisch perspectief van het begin van de jaren negentig noopte overigens tot een Tussenbalans met veel ombuigingen.

Waren de economische toekomstverwachtingen in 1994 nog niet hooggespannen, betrekkelijk snel daarna bleek een buitengewoon zonnige financieel-economische tijd aan te breken. De combinatie van een behoedzaam uitgavenkader en sterk meevallende economische ontwikkelingen (hoog consumentenvertrouwen, globalisering en nieuwe technologieën) leidden uiteindelijk tot een laag financieringstekort in 1998 (0,3%), waarbij wel aangetekend moet worden dat het tekort in de eerste jaren van Kok I nog opliep. De staatsschuld bleef overigens toenemen: van 369 miljard (van de rijksoverheid) in 1994 naar 419 miljard in 1998. In 2000 wordt een schuld van de rijksoverheid van 440 miljard verwacht bij een schuld van de totale collectieve sector van 528 miljard. Het huidige begrotingsoverschot is er overigens verrassend snel gekomen. Vorig jaar juni werd immers nog uitgegaan van een toename van het tekort tot 1,7% van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

De eerste les die uit deze voorgeschiedenis kan worden getrokken is dat er niet veel voor nodig is om door een expansief uitgavenbeleid een overschot op de begroting te doen omslaan in een tekort – zie de ontwikkelingen na 1973 – terwijl het een hele toer is om wanneer de overheidsfinanciën zijn ontspoord deze weer op de rails te krijgen. Sinds 1983 is terecht een consequente beleidskoers gevolgd om het financieringstekort te verminderen en uiteindelijk weg te werken.

Er is nog een tweede les die getrokken kan worden uit het verleden. De vele ombuigingen hebben niet bijgedragen aan een bestendig, betrouwbaar en voorspelbaar overheidsbeleid. Het is in het verleden herhaaldelijk voorgekomen dat bijvoorbeeld te hoge groeiveronderstellingen en de daardoor grotere bestedingsbudgetten uiteindelijk weer noopten tot bijstellingen en bezuinigingen. De conclusie, die hieraan gaandeweg werd verbonden, luidde dat het beter is te koersen op behoedzame ramingen en een structureel begrotingsbeleid. Daarnaast is in het verleden verzet aangetekend tegen het hanteren van kunstgrepen en vertekeningen in het begrotingsbeleid. Ook die zaken leiden tot een grillig financieel beleid. Voorbeelden, ontleend aan de periode toen Kok nog minister van Financiën was, zijn: het hanteren van te gunstige veronderstellingen ten aanzien van de loonontwikkeling en economische groei, 'zacht' invullen van ombuigingen, verkoop van overheidsbezittingen voor (eenmalige) begrotingsdoeleinden, het zich eenmalig rijk rekenen met versnelde belastinginning en dergelijke. De tweede les is dus dat een behoedzaam begrotingsbeleid, zonder trucs om zich rijk te rekenen, bijdraagt aan een vertrouwenwekkend financieel-economisch

overheidsbeleid. De hier genoemde elementen werden in CDA-kring helder naar voren gebracht in het WI-rapport 'De komende kabinetsperiode. Enkele financieel-economische kanttekeningen' van de commissie-Zijlstra (1993). Toen de paarse coalitie aantrad in 1994 kon men dus profiteren van de lessen uit het verleden.

Het begrotingsbeleid van paars en de Zalm-norm

De registratie door de cameraploegen van het aansnijden van de 'begrotingsoverschottaart' voor het kabinet is minister Zalm graag gegund. Het bereiken van deze financiële mijlpaal is inderdaad memorabel (waarbij overigens wel bedacht moet worden dat de begroting van de rijksoverheid in enge zin nog steeds een tekort van ruim 6% BBP kent). Toch is het goed de financiële gang van zaken nog eens de revue te laten passeren. Dan zal blijken dat er naast tevredenheid ook stellig ruimte is voor kritiek.

Het eerste punt dat aandacht verdient in het kader van het begrotingsoverschot is uiteraard het behoedzame begrotingsbeleid. Kok I koos - lering trekkend uit het verleden - voor een behoedzaam uitgavenbeleid met een niet al te groot pakket aan uitgavenintensiveringen. Die lijn was een verstandige keus, zij het dat de beleidslijn niet nieuw was. De CDA-commissie-Zijlstra maar ook de Studiegroep begrotingsruimte in het rapport 'Naar een trendmatig begrotingsbeleid' drongen eerder aan op een dergelijk begrotingsbeleid. Zijlstra c.s. stelden in 1993 voor om te kiezen voor een reëel constant houden van de overheidsuitgaven, gekoppeld aan afspraken over de aanwending van meevallers. Zalm kon in die zin profiteren van het reeds gedane 'voorwerk', wat hij overigens in debatten met de Eerste Kamer ook heeft erkend. Kok I kon in financieel opzicht een succes worden vanwege de combinatie behoedzaam begroten en economische meevallers (wat in feite het spiegelbeeld was van Lubbers III toen een in het toenmalige opgenomen regeerakkoord meer expansief uitgavenbeleid gevolgd werd door forse economische tegenvallers). Behoedzaam ramen maakte het regeren tijdens Kok I een stuk soepeler en de sfeer in het kabinet kon mede daarom ontspannen zijn.

Het regeerakkoord van Kok II riep echter veel meer vragen op. De PvdA wilde duidelijk meer uitgaven. De sociaal-democraten suggereerden dan ook uit te gaan van een hogere economische groei dan die van 2%, waarmee bij de opstelling van de verkiezingsprogramma's rekening was gehouden. De oplossing om wat gemakkelijker te kunnen rekenen werd in het regeerakkoord gevonden in een hogere groeiveronderstelling (0,3% extra in verband met 'inverdieneffecten') en een lage (en niet realistische) inschatting van de loonontwikkeling van 1,5% per jaar. Kok II koos voor veel meer uitgavenintensiveringen dan Kok I. Toen na de vaststelling van het regeerakkoord ook nog eens bleek dat de financieel-eco-

nomische ontwikkeling wel eens zwaar zou kunnen tegenvallen, werd van vele kanten kritiek geuit op het kabinet. Het regeerakkoord zou een 'riskante gok' zijn. Tamelijk snel leek de kritiek op het kabinet terecht te zijn. Al bij zijn 'Sinterklaasrede' eind 1998 preludeerde minister Zalm op ombuigingen. In de loop van 1999 werd werk gemaakt van 'potloodombuigingen' van ongeveer 4 miljard voor 2000. Aanvankelijk werd nog gehoopt op een hogere inflatie, want dat zou de budgettaire problemen (tijdelijk) verzachten. Medio 1999 kwam echter de omslag: de vermogenstekorten van de sociale fondsen werden snel ingelopen en het financieringstekort schoot omlaag. Niemand vermoedde halverwege 1999 overigens dat het begrotingsoverschot al zo snel binnen bereik zou zijn. Kok II liep budgettair meer risico's dan Kok I, maar de gunstige economische ontwikkeling voorkwam budgettaire problemen. Als er economische beschermengelen zijn, heeft dit kabinet er wel erg veel. De vraag is nu of het kabinet blijft vasthouden aan het behoedzame uitgavenkader van het regeerakkoord dan wel dat het tussentijds wenst over te gaan tot een hogere groeiraming en dus meer uitgaven.

Het tweede punt betreft de scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Vooral die scheiding houdt verband met de Zalm-norm. Het behoedzame uitgavenkader strekt er toe rust te brengen op het terrein van de begroting en tussentijdse ombuigingen te voorkomen. Nu kunnen er zich gedurende de kabinetsperiode vanzelfsprekend altijd meevallers en tegenvallers voordoen, zowel in de uitgavensfeer als in de inkomstensfeer. De regel is dat mee- en tegenvallers in de uitgavensfeer ook in die sfeer moeten worden opgevangen: zijn er tegenvallers dan moet er worden omgebogen, zijn er meevallers dan mag er meer worden uitgegeven. Mee- en tegenvallers in de inkomstensfeer worden daarentegen opgevangen in het financieringstekort en de lastendruk. Vallen inkomsten tegen, dan mag het financieringstekort omhoog (tot maximaal de EMU-norm van 3% BBP) en mogen de lasten stijgen; zijn er meevallers dan betekent dit een lager financieringstekort en meer lastenverlichting. Op deze regel is wel kritiek gekomen omdat met name de lastenpolitiek een procyclisch karakter heeft. Het gevolg van deze regel is dat eventuele inkomstenmeevallers nimmer mogen worden ingezet om uitgaven te bekostigen. Die regel is door Dijkstal onder dreiging van een val van het kabinet eind vorig jaar nog eens krachtig onderlijnd. Bij een financieringstekort tussen 0 en 0,75% BBP gaat de helft van de inkomstenmeevallers naar het financieringstekort en de andere helft naar lastenverlichting. PvdA-fractievoorzitter Melkert morrelt al langere tijd aan deze afspraak, die extra uitgaven onmogelijk maakt. Momenteel dient zich het politieke probleem aan, dat er geen inkomstenmeevallerformule is vastgesteld die geldt voor een situatie van begrotingsoverschot. De politieke vraag is nu welk beleid gevoerd moet worden: vasthouden aan de 'half-om-half'-regeling, wijziging van de verdeelsleutel staats-schuldreductie-lastenverlichting (waarbij het CPB nu dus uitsluitend denkt aan

✎ **Juist nu het economisch zo voor de wind gaat zou een regering er een eer in moeten stellen om de generaties van morgen niet nodeloos op te zadelen met de lasten van nu.**

staatsschuldreductie) of de norm loslaten en de mogelijkheid openen om er uitgaven mee te doen. Deze laatste optie lijkt aan te sluiten bij de uitlatingen van premier Kok in het genoemde radio-interview. Het is momenteel onduidelijk op welk kompas het kabinet zal gaan varen. Naast de eigen keuzes dient het kabinet uiteraard wel rekening te houden met het Stabiliteitspact dat ervan uitgaat dat een surplus op de begroting wordt benut als buffer voor slechtere tijden. Voor een goed begrip: bij inkomstenmeevallers en begrotingsoverschot gaat het om verschillende zaken die overigens wel met elkaar te maken hebben. Het begrotingsoverschot is een positief saldo in de verhouding inkomsten-uitgaven. Inkomstenmeevallers, zoals extra belastingopbrengsten, kunnen bijdragen tot een begrotingsoverschot. De inkomstenmeevallerformule is een politieke afspraak over de aanwending van meevallers. Die zowel betrekking kan hebben op situaties bij een financieringstekort als bij een begrotingsoverschot. Wat betreft het begrotingsoverschot geldt dat er een politiek oordeel nodig is over de wenselijkheid van een dergelijk overschot. Begrotingsevenwicht in een gunstige economische periode maakt het bijvoorbeeld mogelijk meer uitgaven te doen, terwijl het scheppen van en vasthouden aan begrotingsoverschot versnelde aflossing van de staatsschuld mogelijk maakt.

Het derde wezenlijke punt in het financiële beleid van de huidige regeringscoalitie is de lastenverlichting. Het vorige kabinet heeft - vooral aan het einde van de kabinetsperiode toen de economie zich sterk ontwikkelde - voor miljarden aan lastenverlichting gegeven. Het thema lastenverlichting kwam dan ook terug tijdens de verkiezingscampagne in 1998. Lastenverlichting doet het bij liberalen altijd goed: de portemonnee van het individu vaart er wel bij. Toch is er in de discussie over lastenverlichting een wezenlijker punt aan de orde, namelijk de vraag in hoeverre lastenverlichting nog bijdraagt aan bevordering van werkgelegenheid. Lange tijd is die betekenis van lastenverlichting - ook in CDA-kringen - onomstreden geweest. Maar wanneer de economie floreert en de werkgelegenheid fors aantrekt, is het noodzakelijk de vraag te stellen hoe zinvol lastenverlichting als werkgelegenheidsinstrument dan eigenlijk nog is. Dat is niet het geval. Er is door tal van economen kritiek geuit op de lastenverlichting aan het einde van de vorige kabinetsperiode. De lastenverlichting was economisch niet nodig en droeg in feite bij aan het nog verder stimuleren van de economie ('oververhitting'). Het geld had naar hun mening bijvoorbeeld beter besteed kunnen worden aan reductie van de staatsschuld. Momenteel komt daar nog scherper een ander punt bij, namelijk het feit dat de problematiek op de arbeidsmarkt een geheel ander karakter heeft gekregen. Het probleem nu is dat van schaarste. Dat vergt andere beleidsmaatregelen dan lastenverlichting. Op dit punt gaat het kabinet nog immer voort met het benadrukken van lastenverlichting, hoewel dit instrument omstreden is. De doorrekening van het nieuwe Belastingplan leert

Geen inkomstenmeevallerformule is vastgesteld die geldt voor een situatie van begrotingsoverschot. De politieke vraag is nu welk beleid gevoerd moet worden.

dat de voorgestelde maatregelen de krapte op de arbeidsmarkt nog zullen vergroten: er komen meer banen dan er mensen zijn om die banen te bezetten. Als lastenverlichting niet leidt tot loonmatiging maar tot nog meer krapte op de arbeidsmarkt, begint lastenverlichting contraproductief te worden. Om het nieuwe Belastingplan mogelijk te maken wordt een bedrag van 5 miljard vrijgemaakt, dat wil zeggen ten laste van de begroting gebracht, waardoor het begrotingsoverschot weer zou kunnen omslaan in een financieringstekort. Meer en meer wordt het bieden van nog meer lastenverlichting bekritiseerd. Het CPB gaat - hoewel het hier niet de plaats is om op de berekeningen in te gaan - nu zelfs zo ver te stellen dat de belastingen met het oog op de komende vergrijzing juist verhoogd zouden moeten worden. Het is de vraag of het kabinet na de lastenverlichting van het Belastingplan nog meer lastenverlichting wil. Ook op dit punt heeft het kabinet nog geen helderheid verschaft.

Tot zover enkele centrale punten die van belang zijn voor het begrotingsoverschot. Daarmee is het hele verhaal nog niet ten einde. Hoewel het kabinet tevreden mag zijn met het bereikte financiële resultaat zijn er dus de nodige vragen over het nu te voeren financieel-economische beleid. Daar komen nog enkele andere zaken bij.

In de eerste plaats moet de staatsschuld worden genoemd. Vanuit VVD-kring wordt bij herhaling gewezen op het belang van deze thematiek. Maar wat betreft concrete beleidsdaden blijft het heel erg stil. Voor het kabinet geldt wat betreft de staatsschuld momenteel alleen de EMU-norm dat de staatsschuld niet hoger mag zijn dan 60% BBP. Concrete beleidsambities om de staatsschuld, die nominaal nog steeds oploopt, terug te dringen zijn er niet. De enige beleidsdaad die minister Zalm op het gebied van terugdringing van de staatsschuld heeft ondernomen is het verzoek aan de Studiegroep begrotingsruimte om de mogelijkheden van schuldreductie te verkennen. Een door het CDA ingediende motie (tijdens het debat over de Najaarsnota, medio december 1999) om driekwart van de inkomstenmeevallers te besteden aan reductie van de staatsschuld werd door minister Zalm ontraden, terwijl de VVD-fractie tegenstemde. Zo liggen de feiten. Ook het kabinet is onduidelijk over wat men met de staatsschuld wil. Juist nu het economisch zo voor de wind gaat zou een regering er een eer in moeten stellen om de generaties van morgen niet nodeloos op te zadelen met de lasten van nu. Een duidelijk politiek 'commitment' van het huidige kabinet om de staatsschuld ook nominaal terug te dringen bestaat momenteel niet.

In de tweede plaats lijkt het kabinet tamelijk losjes om te springen met de inflatie die in Nederland, mede door het overheidsbeleid, hoger ligt dan in andere landen. De herhaalde waarschuwingen van president Wellink van De Nederlandsche Bank krijgen geen gehoor. Inflatie werkt door in de loonontwikkeling en daarmee ook in de werkgelegenheidsontwikkeling. De budgettaire

➤ **Concrete beleidsambities om de staatsschuld, die nominaal nog steeds oploopt, terug te dringen zijn er niet.**

kaders van de overheid zullen er door worden beïnvloed.

Er kan dus niet gezegd worden dat de overheidsfinanciën nu in een probleemloze zone zijn terechtgekomen: behoedzaamheid blijft nodig, het beleid ten aanzien van lastenverlichting verdient heroverweging, de staatsschuld is te hoog en inflatie verdient meer aandacht. Wel is het zo dat de nieuw ontstane situatie ruimte biedt voor toekomstgerichte strategieën voor het financieel-economisch beleid van de overheid.

Dit laatste aspect maakt de vraag zo interessant welke keuzes de huidige regeringscoalitie nu wil maken. PvdA en D66 willen meer uitgaven, de VVD benadrukt de staatsschuld. Over de beleidsvisie ten aanzien van lastenverlichting bestaat geen duidelijkheid. Wanneer de half-om-half-formule zou worden gecontinueerd, ontstaat er geen ruimte voor nieuwe uitgaven (behalve wanneer er meevallers zijn in de uitgavensfeer). Die situatie komt niet tegemoet aan Koks nieuwe politieke agenda. Wanneer echter het geld voor extra uitgaven zou moeten komen uit de inkomstenmeevallers - wat denkbaar is wanneer lastenverlichting minder noodzakelijk wordt geacht - dan stapt de VVD uit het kabinet.

Kortom, een politieke patstelling dreigt. Nu is er wel een politieke oplossing denkbaar: het kabinet gaat gewoon uit van een hogere economische groei - dan kan het uitgavenkader immers ook omhoog - terwijl men formeel de Zalm-norm intact laat. Het gevolg hiervan is dat er minder geld beschikbaar zou zijn voor reductie van de staatsschuld en voor lastenverlichting maar wel meer voor uitgaven. Minister Zalm is al bezig de geesten hiervoor rijp te maken: via de pers konden we vernemen dat er meer geld beschikbaar komt voor uitgaven 'door in de begroting van 2001 uit te gaan van realistische ramingen voor de groei in plaats van het behoedzame scenario uit het regeerakkoord'. Door het uitgavenkader te verhogen slinkt uiteraard ook het aandeel van de inkomstenmeevallers: voor een deel wordt die ruimte gewoon ingeboekt als dekkingsmiddel voor de uitgaven. Het merkwaardige in de redenering van Zalm is dat het aanwenden van een deel van de inkomstenmeevallers voor uitgaven (het loslaten van de Zalm-norm) een doodzonde is, terwijl het loslaten van het behoedzame uitgavenkader kennelijk geen probleem is. Materieel hoeven de uitkomsten van beide benaderingen elkaar niet veel te ontlopen. Maar wat is dan nog de winst van het onverkort vasthouden aan de Zalm-norm als het prijsgeven van het behoedzame uitgavenkader daartegenover staat? Uit een oogpunt van financiële soliditeit is het logischer behoedzaam te blijven ramen - wie kan immers weten of er weer economische tegenvallers in het verschiet liggen? - en ruimhartiger te zijn in de besteding van de meevallers, dan te kiezen voor een rianter uitgavenkader waarbij het risico bestaat van extra bezuinigingen als het economisch tij weer tegenzit. Die les uit het verleden wordt kennelijk weer snel vergeten. Voorlopig moet worden afgewacht of de minister van Financiën deze truc gaat toepassen. Door zo te

✦ Het merkwaardige in de redenering van Zalm is dat het aanwenden van een deel van de inkomstenmeevallers voor uitgaven (het loslaten van de Zalm-norm) een doodzonde is, terwijl het loslaten van het behoedzame uitgavenkader kennelijk geen probleem is.

handelen maakt deze minister het terugdringen van de staatsschuld er overigens niet eenvoudiger op. En de VVD intussen maar pleiten voor het terugdringen van de staatsschuld. Over trucs gesproken: het compenseren van de middeninkomens in het kader van het nieuwe Belastingplan door middel van lagere WW-premies is al gekwalificeerd als een 'sigaar uit eigen doos'. Sociale zekerheid en fiscaliteit worden op één hoop gegooid en het wekt bevreemding dat uitgerekend de financiering van de WW wordt ingezet als dekkingsmiddel voor meer rechtvaardigheid in het nieuwe belastingstelsel. Ook is de vraag opgeworpen of door deze wijze van financiering het kabinet de eigen financiële spelregels niet heeft geschonden. Het kabinet had er beter aan gedaan te zorgen voor een deugdelijke fiscale architectuur.

Het bereiken van een begrotingsoverschot is een heuglijke gebeurtenis waarbij een gelukwens aan het kabinet op zijn plaats is, maar op het financieel-economisch beleid van de huidige regeringscoalitie en op dat van de minister van Financiën is, zoals hiervoor bleek, het nodige aan te merken. Essentieel is dat een coherente visie op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën nu een nieuwe fase is bereikt (vooralsnog) ontbreekt: geen beleidsambities ten aanzien van de staatsschuld, geen herijking van lastenverlichting als werkgelegenheidsbevorderend instrument, een te soepele omgang met de betrekkelijk hoge inflatie, geen heldere visie ten aanzien van het uitgavenbeleid in relatie tot terugdringing van de staatsschuld. Juist nu de overheidsfinanciën er beter uit gaan zien, zou het kabinetsbeleid bezieling en toekomstgerichtheid moeten uitstralen. Dat zou de show van het kabinet moeten zijn.

✎ **Essentieel is dat een coherente visie op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën - nu een nieuwe fase is bereikt - (vooralsnog) ontbreekt.**

CDA-visie: solide en sociaal

Toen het CDA-verkiezingsprogramma 'Samenleven doe je niet alleen' werd gepresenteerd werd het stuk door vriend en vijand geprezen: een vernieuwend programma, herkenbaar als een uiting van gemeenschapsdenken, authentiek christendemocratisch. Het enthousiasme voor het CDA-verhaal verflauwde echter na de doorrekening door het Centraal Planbureau. Het CDA-programma zou aanzienlijk minder banen scheppen dan de programma's van de andere partijen. Nu wist het CDA ook wel hoe de CPB-machine werkt: veel lastenverlichting en vergroting van de inkomensverschillen tussen mensen met en mensen zonder betaald werk doet in de rekenmodellen wonderen. Toch heeft de partij die lijn niet willen kiezen. In de eerste plaats omdat de overtuiging groeide dat met het oog op de kwaliteit van de samenleving (zorg, onderwijs, veiligheid, infrastructuur) er ook grenzen zijn aan lastenverlichting. Dat standpunt begint inmiddels duidelijk meer aanhang te krijgen. Zeker bij de huidige economische ontwikkeling is nog meer lastenverlichting niet nodig. Het jaagt de economie nodeloos aan, terwijl

meer gerichte maatregelen geboden zijn om specifieke problemen op de arbeidsmarkt, inclusief alle problemen van schaarste, tegen te gaan of op te lossen. In de tweede plaats was en is het CDA van mening dat ook mensen zonder betaald werk moeten kunnen delen in de vruchten van de welvaart. Werk moet lonen en mensen behoren, op straffe van sancties, niet onnodig gebruik te maken van de solidariteit. Binnen die context moet gewerkt worden aan een evenwichtige inkomensontwikkeling. De inkomensverdeling in het CDA-program was socialer dan in menig ander politiek program: goed voor de betrokken mensen maar uiteraard slecht voor het rekenmodel. Niemand heeft het toen overigens over dit aspect van de verkiezingsprogramma's gehad. Voor de paarse partijen deed grafiek IV.2.1. van het CPB-rapport 'Keuzes in kaart' electoraal wonderen.

Inmiddels is het begrotingsoverschot in het middelpunt van de financiële belangstelling komen te staan. Tegen die achtergrond moet gewezen worden op nog een ander element dat destijds in de CPB-doorrekenexercitie volledig buiten beeld is gebleven. Dit betreft het beleid ten aanzien van het financieringstekort en de ontwikkeling van de staatsschuld. Er was in 1998 bij meerdere partijen een streven om het financieringstekort in 2002 op maximaal 1% BBP te laten uitkomen. Maar wat stelden deze partijen voor met betrekking tot die jaren tussen 1998 en 2002? Zij namen genoegen met hogere financieringstekorten dan het CDA in de tussenliggende jaren. Het CPB had het omfloerst over de 'soms opwaartse tekorteffecten in de tussenliggende jaren'. De financiering van de lastenverlichting werd dus gewoon ten laste van het financieringstekort en derhalve van de staatsschuld gebracht. Wie de CPB-doorrekening bestudeert, zal merken dat het verkiezingsprogramma van het CDA in het jaar 2002 een staatsschuld zou opleveren die zo'n 10 miljard lager uitkomt dan de staatsschuldontwikkeling van de andere partijen, ook van de VVD. Juist nu de staatsschuld zo in de belangstelling is komen te staan is het zinvol dit wezenlijke onderdeel van de financiële aspecten van de verkiezingsprogramma's te memoreren. Het is opvallend dat het CPB nu zo sterk op de noodzaak van reductie van de staatsschuld wijst, terwijl dit aspect in 1998 bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's buiten beeld bleef.

Wie de CPB-doorrekening bestudeert, zal merken dat het verkiezingsprogramma van het CDA in het jaar 2002 een staatsschuld zou opleveren die zo'n 10 miljard lager uitkomt dan de staatsschuldontwikkeling van de andere partijen, ook van de VVD.

'Samenleven doe je niet alleen' koos bewust voor een solide en sociale beleidskoers. Vanuit CDA-optiek dient dus ook het financieel-economisch beleid solide en sociaal te zijn. De eerder aangegeven kritiek op het financieel-economisch beleid van het huidige kabinet moet mede tegen die achtergrond worden gezien. In het huidige beleid is in feite alleen de betekenis van en bevordering van deelname aan betaalde arbeid dominant. Ook de PvdA is er debet aan dat niet-werkenden en mensen die zich buiten betaalde arbeid verdienstelijk maken voor de samenleving het gelag betalen. Eenzijdige gerichtheid op betaalde arbeid ver-

schraalt het maatschappelijk leven. Bovendien mag de economische betekenis van dergelijke activiteiten niet worden veronachtzaamd, zoals recent terecht door Lubbers en Bovenberg naar voren gebracht is. Ook worden de sociale partners op een zijspoor gezet. In de fiscaliteit worden belastingdruk van middeninkomens en WW-premie voor het gemak maar even op één hoop gegooid. Elke rem op overheidsinterventie lijkt zo langzamerhand weg te vallen.

In het CDA-gedachtegoed staan de begrippen rentmeesterschap, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en gerechtigheid centraal. Wanneer deze politieke uitgangspunten worden vertaald naar de overheidsfinanciën worden de contouren van de christen-democratische positiebepaling op financieel vlak zichtbaar.

- Terugdringing van de staatsschuld is niet alleen financieel noodzakelijk maar ook moreel geboden: het jaarlijks doorschuiven van miljarden - ook door dit kabinet - naar de toekomst moet stoppen, juist om de jonge generaties van nu in de toekomst niet onevenredig te belasten. Het duidelijkst zou een dergelijke ambitie vorm kunnen krijgen door het vaststellen van een beleidsperspectief waarin de staatsschuld over een jaar of 25 geheel is weggewerkt. Dat vergt een meerjarig financieel kader waarin jaarlijks een begrotingsoverschot - dat moet dan ook een vooraf vastgesteld beleidsdoel zijn - ten behoeve van dit doel wordt besteed. Financiële discipline is blijvend gebaat bij behoedzame uitgavenkaders en een structureel begrotingsbeleid. Ook in een situatie van begrotingsoverschot dienen dan afspraken te worden gemaakt over mee- en tegenvallers.
- Er dienen toereikende kaders te zijn om wezenlijke overheidstaken blijvend te kunnen financieren. Zorgvuldig beheer en oog voor het productieve karakter van de overheidsuitgaven dienen daarbij voorop te staan. Als er ruimte is voor extra uitgaven ligt het vanuit die redenering voor de hand met name te investeren in kennis, onderwijs en infrastructuur.
- De collectieve lastendruk mag nimmer de eigen verantwoordelijkheid van mensen en hun verbanden wegdrukken en mag evenmin de marktsector node-loos frustreren. Om die reden voerde het CDA in het verleden herhaaldelijk pleidooien om de lastendruk te matigen. Verder zijn de collectieve uitgaven als percentage van het nationaal inkomen aanzienlijk gedaald. Lastenverlichting mag niet een dogma worden en zal mede in verband moeten worden gezien met de relevantie voor de arbeidsmarkt. Met het oog op de kwaliteit van de samenleving dient wat betreft de lastenverlichting, conform de gedachtegang van het rapport 'De moeite waard' voorrang gegeven te worden aan gerichte en duurzame lastenverlichting boven de kostbare en zeker bij de huidige krappe arbeidsmarkt niet erg effectieve generieke lastenverlichting.

De CDA-Tweede-Kamerfractie heeft onlangs (tijdens het debat over de Najaarsnota, medio december 1999) voorgesteld de inkomstenmeevallers voor driekwart te besteden aan reductie van de staatsschuld. Een motie van deze strekking werd door minister Zalm ontraden. De VVD-fractie stemde tegen. Wat betreft het resterende kwart stelde de fractie een motie voor waarin de regering werd opgeroepen de mogelijkheid niet uit te sluiten deze financiële ruimte te benutten voor zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur. De reactie van minister Zalm was voorspelbaar, maar de gehele oppositie steunde deze motie. De CDA-fractie acht nog meer lastenverlichting dan de belastingherziening reeds meebrengt niet nodig. Verder wees de fractie op het belang om blijvend behoedzaam te ramen en zich niet rijk te rekenen met hogere groeiveronderstellingen.

Het begrotingsoverschot is dan nu bereikt. Er moeten nieuwe politieke keuzes worden gemaakt. Het slechtste dat het kabinet nu kan doen is te kiezen voor een korte termijnbeleid met 'leuke dingen voor de mensen'. Er is niets tegen wederom een voorschot op de toekomst zou worden genomen. Daarom dient de visie ten aanzien van het begrotingsoverschot – nog daargelaten de verplichtingen van het Stabiliteitspact – te worden geënt op lange termijnoïëntaties zodat ook in de toekomst de samenleving kwaliteit kan hebben. Dat vergt in ieder geval een lange termijncommitment om jaarlijks de staatsschuld terug te brengen. Dat de ruimte voor generieke lastenverlichting daarmee slinkt, is in de huidige economische omstandigheden geen bezwaar; sterker, dat was in feite de boodschap van 'Samen leven doe je niet alleen'. In het toekomstige financiële beleid zal het 'kiezen voor de ander en de toekomst' centraal moeten staan. En dat is een andere boodschap dan die van het huidige kabinet.

Het slechtste dat het kabinet nu kan doen is te kiezen voor een korte termijnbeleid met 'leuke dingen voor de mensen'.

Prof.mr.dr. Jan Peter Balkenende is lid van de CDA-Tweede-Kamerfractie en bijzonder hoogleraar aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Vrije Universiteit.

Mr.drs. Nicolien van Vroonhoven-Kok is beleidsmedewerker financiën van de CDA-Tweede-Kamerfractie.

dwaars

Moraalridders?

Met het bijkans magische jaar 2000 in het vizier is er vorige maand heel wat teruggeblikt op de eeuw die voorbijging. Jaartallen met een symbolische betekenis nodigen vrij dwingend uit om de zaken eens op een rij te zetten. Ook ik ontsnap er niet aan.

'*Ethiek en passie*' is de naam van de jongste publicatie van Roger Burggraeve. Deze Leuvense priester en hoogleraar zet hedendaagse christenen een beetje op hun nummer. In onze gesecculariseerde samenleving slaat veel christenen de schrik om het hart 'om nog onomwonden en direct vanuit het geloof te spreken en te handelen. Om toch maar een beetje gehoord te worden (...) zoeken ze naar aanknopingspunten en spreken ze zoveel mogelijk in algemeen menselijke, herkenbare taal.' Burggraeve vindt dat begrijpelijk en zelfs zinvol, maar wijst op risico's. 'De kans is groot dat men de eigen boodschap naar beneden haalt en aanpast om ze toch nog een beetje verkoopbaar te maken. Dit leidt onwillekeurig tot een afvlakking en een verslapping van de uitdagende kracht van de christelijke boodschap, omdat men veel te omfloerst en verholen moet spreken om nog een beetje van deze wereld te zijn'. (...) Het 'eigen gelovig

passies, hartstochten, haat en dergelijke met zich mee. Dezelfde als de sterke mens. Hij is alleen te bang om er uitdrukking aan te geven, maar zij zijn er wel. Hij moet de passies verdringen. Dat hele proces creëert kreupele en verwrongen, kleinburgerlijke mensen. Tegen die naargeestige schepsels, die 'met hun moraal elkaar de ogen uitkrabben' fulmineert Nietzsche. Het kost weinig moeite hier eerste contouren van het denken van S. Freud te onderkennen. Ook hij zette, met zijn psycho-analyse een belangrijk stempel op de afgelopen eeuw. Vooral in de jaren

In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opmerkingen weer.

Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.



dr.A. Klink

vrees? Om niet meer serieus genomen te worden? Dat lijkt me op de keper beschouwd een raar soort angst. Met fletsheid schiet je in de regel niks op. Dat dwingt geen respect af. Mensen en instellingen die zich uit berekening of wat dan ook gedeisd houden, bereiken niet veel. Waar komt die vrees dan wel vandaan. Burggraave denkt dat het komt omdat christenen niet voor fanatici, voor fundamentalisten uitgemakt willen worden. Als ik me niet vergis, ligt er echter nog wel wat meer onder de schroom van veel christenen. Reden om eens naar de afgelopen eeuw te kijken.

Precies honderd jaar geleden overleed, na 12 jaar in de schemering van de waanzin te hebben verkeerd, de grote denker F. Nietzsche. Als geen ander opende hij de aanval op de geloof en ethiek. Moraalridders waren in zijn ogen ronduit verachtelijk. Deze ridders van benepenheid kunnen zelf het leven niet goed aan. Zij voelen zich nietig tegenover de sterken en degenen die ruimte geven aan hun passies. Maar zij nemen op een subtiele manier wraak. Het joodse en het christelijk geloof staan in het teken van die wraak. De tegenstrategie was die van de moraal, die van goed en kwaad. Levensmoed gingen zij onbezonnen ruwheid noemen, superieure kracht werd omgedoopt tot machtsmisbruik. De armen, de weduwen, de wezen kwamen in het middelpunt te staan. Lafheid en voorzichtigheid werden uitingen van noblesse en goede smaak. Via de moraal werden rollen dus omgekeerd. Maar daarvoor moest 'de moraal-ridder' wel een prijs betalen. Immers, ook hij draagt

De zogenaamde gepantserde moraal van het christendom plaatst hij tegenover de ongedwongen emotionaliteit van het postmodernisme. Daarin is voor buitenissigheden alle ruimte is, zolang er maar respect over en weer is.

Ik breng daar tegen in dat bepaald veel goeds over die verzuiling te zeggen valt. Zij gaf weggedrukte bevolkingsgroepen een stem en zelfvertrouwen (emancipatie). Zij zorgde voor sociaal elan: ziekenhuizen, scholen, welzijnsinstellingen werden opgericht. Toch neemt dat niet weg dat er inderdaad nogal eens sprake was van benepenheid, van 'een moraal die werd gebruikt om de ander de ogen uit te krabben' (Nietzsche), als dat zo uitkwam. Is dat een zelfstandige reden om schutterig te doen over de christelijke ethiek en deze maar overboord te zetten? Nee, ook dat niet. Wat Nietzsche, Freud en de bestrijders van de verzuiling voor christendom en ethiek hielden, heeft daar op de keper beschouwd weinig tot niets mee van doen. Het Evangelie staat haaks op morele zelfverheffing en ethische keurslijven. Christenen als Dostojewski, Kierkegaard, Guardini en in onze tijd Charles Taylor laten een heel ander licht op de christelijke ethiek vallen: zelfbewust, niet schutterig, maar inderdaad -Nietzsche ten spijt- wel met een radicale aandacht voor de zwakken en gemarginaliseerden. Dat dit zelfbewustzijn niks met rigoreus fanatisme, maar alles met christelijke authenticiteit te maken heeft, maakt ook Burggraave in zijn millennium-publicatie *'Ethiek en passie'* duidelijk.

Zelfregulering: opdracht en uitwerking van een bestuursfilosofie

PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

De serie over zelfregulering wordt na een theoretische reflectie afgesloten met een 'potentieel vruchtbare afbakening van het begrip zelfregulering ten behoeve van politieke koersbepaling'. De auteur vat eerder gepubliceerde artikelen kort samen en komt tot slot tot aanbevelingen voor de politieke en bestuurlijke praktijk.



PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

In deze bijdrage wil ik een samenvatting presenteren van de gevoerde discussie en tevens een verdere afbakening en uitwerking van de thematiek, vanuit de wens handvatten te bieden voor de wils- en besluitvorming in de dagelijkse politieke en bestuurlijke praktijk. Daartoe wordt om te beginnen een reflectie geboden op de bronnen voor de uitwerking van het concept zelfregulering en worden relaties gelegd met de hernieuwde discussie over de functies van het 'middenveld' als bestuurlijke actor naast staat en markt. Onvermijdelijk komt dan de rolinvulling van de overheid als 'borg' aan de orde en de gevolgen daarvan voor herordeningsvragen in het verlengde van het beginsel zelfregulering. Meer in het bijzonder wordt aandacht besteed aan de verantwoordingsplicht van zelfregulerende organen in het licht van centrale waarden van goed bestuur. Bij de uitwerking van deze thema's is er steeds de spanningsvolle relatie tussen verschillende invullingen van het 'algemeen belang' als normatief concept, zoals die dienen te blijken uit zowel de doelstellingen van de overheid als uit de miserie van het zelfregulerende orgaan.

Zelfregulering, een karakteristiek

In de titel wordt gesproken van een bestuursfilosofie. Het gaat daarbij om een normatieve of empirisch onderbouwde theoretische conceptie achter het bestuur; een besturingstheorie, die de wijze van besturing in hoofdlijnen bepaalt. In ons geval vooral een normatief of streefmodel: een theorie over de wijze waarop men in hoofdlijnen zou wensen of dienen te besturen. Het gaat - gezien de naamgeving - om een reguleringsmodel, waarbij de bestuurlijke uitwerking vooral wordt gezocht in wetgeving en controle ter realisering van een bepaalde rechtsorde. Het model kan tevens worden beschouwd als een orde-

De serie over Zelfregulering in CDV

In de serie over Zelfregulering verscheen om te beginnen een bezinning op de wortels van 'zelfregulering' als bestuurlijk ordeningsbeginsel in het christen-democratische gedachtegoed (J.P. Balkenende, CDV 4/98). Balkenende schetste in zijn bijdrage de principiële aanknopingspunten in de christen-democratische traditie voor het debat over zelfregulering; de principiële verschillen met de regeringsvisie en de opdracht voor het CDA in de lopende kabinetsperiode. Vervolgens gaven Dijkstra en Van der Meer in hun bijdrage (G.S.A. Dijkstra en F.M. van der Meer, CDV 6/98) een analyse die aanknopingspunten biedt voor een heldere afbakening tussen de verschillende (meng)vormen van overheidsregulering en zelfregulering aan de hand van de criteria: initiatief en rol (mate van interventie) van de overheid respectievelijk van maatschappelijke groeperingen. Zij beoordeelden tevens de alternatieve wijzen van ordening aan de hand van de criteria effectiviteit, efficiëntie, rechtsstatelijke en democratische waarden, alsmede de duurzaamheid. Van den Akker en Bolderheij (H. van den Akker en D.-J. Bolderheij, CDV 2/1999) bespraken 'zelfregulering' in verbinding met vormen van in- en externe verzelfstandiging en privatisering en clausuleren deze vanuit het christen-democratisch gedachtegoed. Hun bijdrage werd door H. Koetje besproken in CDV 4/1999. Genoemde auteurs hebben naast de toetsing van het functioneren van zelfregulerende organen aan een visie op het algemeen belang ook aandacht voor een mede in het verlengde van dat belang te stellen vraag naar de gewenste in- en externe toezichtsvormen. Een concrete casus werd door Koetje uitgewerkt in zijn lezing over Zelfregulering in de omroep tijdens een expertconferentie in Hilversum (23.6.99), welke nog in Christen Democratische Verkenningen zal verschijnen. Die uitwerking roept weer belangwekkende vragen op voor de operationalisering van de bestuursfilosofie van de zelfregulering in de politiek-bestuurlijke praktijk. Ook het artikel van De Hoop Scheffer en Dankers in CDV 6/1999, alhoewel niet uitdrukkelijk in de serie Zelfregulering opgenomen, raakt aan deze materie. Het biedt belangrijke aanknopingspunten voor een verdere discussie over hybride vormen van overheidsbestuur, waartoe aan het einde van dit artikel een voorstel wordt gedaan.

ningsmodel, waarbij bestuur wordt beschouwd als organisatie van handelingsprocessen ter realisering van een bepaalde, toekomstige, maatschappelijke orde. De auteurs in de serie Zelfregulering spreken dan ook over een wijze van ordening respectievelijk van ordeningsvraagstukken. Maatschappelijke ordening (ordening van sociale handelingsprocessen) veronderstelt coördinatie, die wordt gerealiseerd via de markt (de onzichtbare hand van ruil- en prijssystemen), de bewust georganiseerde vorm van de hiërarchie (als uitdrukking van gezagsrela-

ties), en de informele mechanismen van netwerken van relatief onafhankelijke sociale elementen.¹

Vanuit het perspectief van de overheid, waarvan het optreden in beginsel met dwang gepaard kan gaan, kan zelfregulering ook worden opgevat als een instrument van bestuursbeleid. Het streven naar zelfregulering bepaalt dan de keuze van actoren die de overheid betreft bij voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleid en bij de bepaling van de aan die actoren toe te kennen taken, bevoegdheden en verantwoordingsplichten.

Uit de gepubliceerde bijdragen spreekt zorg voor het gevaar dat 'zelfregulering' tot een containerbegrip wordt, met alle gevolgen van dien voor de verstaanbaarheid en bruikbaarheid ervan. De discussie geeft echter tevens zicht op een potentieel vruchtbare afbakening van het begrip ten behoeve van de politieke koersbepaling. Daarop zal in deze samenvattende behandeling dan ook het accent liggen.

Zelfregulering wortelt in het sociaal-ethische beginsel van de subsidiariteit: aan minder omvangrijke gemeenschappen alsook aan de afzonderlijke personen dient zoveel vrijheid te worden toegestaan als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is.² Deze omschrijving lijkt overwegend negatief. Een positiever formulering treffen we aan in de verwoording van het verwante beginsel van de soevereiniteit in eigen kring, dat in synthese met het subsidiariteitsprincipe in het CDA tot het 'kernbegrip' van ~~de~~ gespreide verantwoordelijkheid werd.^{3,4} In de woorden van Abraham Kuyper, geciteerd door Balkenende, ter aanduiding van de verantwoordelijkheid van de staat tegenover de andere kringen: *'Hoog steekt dus deze staatssoevereiniteit als de macht die den enkele beschermt en de onderlinge rechtsverhouding bepaalt, door recht tot bevelen en door recht tot dwang oefening, boven deze alle uit, maar binnen in elk dier kringen geldt ze niet; dáár heerscht een ander gezag, dat, buiten haar om, uit God nederdaalt, en door haar niet verleend wordt, maar erkend'*.⁵ In de laatste bijzin zit een essentieel element voor de bepaling van het karakter van 'zelfregulering': zij komt voort uit de kring zelve, en de overheid heeft haar te erkennen.

✎ Een essentieel element van zelfregulering is dat ze voortkomt uit de kring zelve. De overheid heeft haar te erkennen.

Daarbij is de overheid geroepen op indirecte wijze bij te dragen aan de doeleinden van de betrokken gemeenschappen, door gunstige voorwaarden te scheppen voor de vrije uitoefening van de betrokken activiteit die de algemene welvaart ten goede komt.⁶

Het beginsel dat hogere bestuurslagen geen taken op zich moeten nemen die lagere bestuurslagen/kleinschaliger gemeenschappen kunnen uitvoeren, wordt mede gevoed door de wens de eigen waarden en normen in die kleinschaliger gemeenschap een volwassener rol te laten spelen. Daaruit spreekt de waardering voor de maatschappelijke functies van het 'middenveld': de organisaties en instellingen tussen individu en staat. De herwaardering voor het middenveld,

ook bij andere politieke partijen, is al op te merken in de jaren tachtig, zij het dat over de inhoud van resulterende gespreide verantwoordelijkheden en tegen-gestelde belangen verschillend werd gedacht.⁷

In antwoord op de vraag hoe sociale ordening (oftewel de eerder gememoreerde coördinatie) mogelijk is, presenteren Streeck & Schmitter⁸ de bekende drie dominante modellen: via de gemeenschap, de markt en de staat (oftewel het overheidsapparaat: *'the bureaucracy'*). Deze modellen zijn ook te karakteriseren aan de hand van de *'guiding principles: spontaneous solidarity, dispersed competition and hierarchical control'*. In hun zoektocht naar de verbindingen en de juiste balans tussen gemeenschap, markt en staat, wijzen zij op *'a distinctive fourth institutional basis of order which is more than a transient and expedient amalgam of the three others and, hence, capable of making a lasting and autonomous contribution to rendering the behaviour of social actors reciprocally adjustive and predictable.....the association'*. De associatie heeft als *'guiding principle of interaction and allocation: organizational concertation'*.⁹ Deze auteurs wijzen daarbij onder andere terug naar de Rooms-Katholieke doctrine neergelegd in *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931). Ze willen een uitdrukkelijke erkenning bieden van *'the specific contribution of associations and organized concertation to social order (so) that we can arrive at a better understanding of today's 'bargained' economies and societies.'* De negatieve waardering van deze samenwerkingsvormen (vanwege de associatie met corporatisme etcetera) noemen zij eenzijdig: ook de gemeenschap, de markt en de staat hebben negatieve neveneffecten.¹⁰ Van belang is dat zij elkaar nodig hebben in hun respectieve functioneren; elk is in staat specifieke ordeningsproblemen beter op te lossen dan de ander. In deze zin lijkt de breed gehanteerde *'antinomy of state versus market/community insufficiently complete for both analytical and practical purposes'*.¹¹ Zij spreken over *'the corporative-associative delegation of public policy functions to private interest governments (which) represents an attempt to utilize the collective self-interest of social groups to create and maintain a generally acceptable social order, and it is based on assumptions about the behaviour of organizations as transforming agents of individual interests'*. Dit in tegenstelling tot de neo-liberale opvattingen richting herstel van de markt en *'Staatsentlastung'*, waarbij vertrokken wordt vanuit individuele motieven en gedrag. Met hun keuze voor het begrip *private interest government*, willen ze benadrukken dat het hen gaat om *'self-'government' of categories of social actors defined by a collective self-regarding interest'*. Ze willen dit begrip reserveren voor arrangementen, *'under which an attempt is made to make associative, self-interested collective action contribute to the achievement of public policy objectives'*.¹² En daarmee zijn we terug bij dat centrale begrip in elke omschrijving van 'zelfregulering': namelijk haar bijdragen aan de realisatie van algemene doeleinden van de betrokken (staats)gemeenschap: het algemeen belang. De cruciale betekenis van dit concept voor een goed begrip van de 'zelfregulering' gedefinieerd in relatie tot de overheid in haar functie als borg, verdient nadere beschouwing (zie

✶ Niet het individuele maar het sociale handelen vormt het aangrijpingspunt van sturing door overheden.

verder). Van den Akker en Bolderheij ontwerpen eveneens een typologie aan de hand van het type 'allocatiemechanisme': markt, voorschrift, en daar tussen in gesitueerd (vormen van) afspraak.¹³

In deze typologie lijkt naast het criterium 'allocatiemechanisme' (oftewel het eerder genoemde 'coördinatiemechanisme' respectievelijk '*guiding principle*') tevens het criterium (gebruik van respectievelijk type) 'bestuursinstrument' te worden gehanteerd. Immers: bij markt(regulering) onthoudt de overheid zich van interventie, bij afspraken en voorschriften doet zij dat wel. In het geval van de voorschriften maakt de overheid gebruik van het type instrument dat we gemeenlijk '*the stick*' noemen (dwingend, zo nodig verbonden met negatieve sancties); in het geval van afspraken kan het gaan om - naast voorschriften - zowel instrumenten verbonden met positieve sancties, te typeren als '*the carrot*' (bijvoorbeeld facilitering, subsidies) als om overtuigingsinstrumenten: '*the sermon*', bijvoorbeeld het appèl op vaak informele gedragscodes ('*gentlemen's agreements*'). Zo bestaat bij geconditioneerde zelfregulering een voorkeur voor het type afspraken waarin minder stellig wordt voorgeschreven en meer wordt vertrouwd op delegatie, zoals convenanten en gedragscodes. Tegelijkertijd is daar de wens tot afdwingbare zelfreguleringsafspraken. In die paradox zit nu juist de spanning waarover ik in deze bijdrage wat meer moet zeggen.

Ik memoreerde al de opmerkelijke herontdekking en -waardering voor het 'middenveld' als bestuurlijke actor naast staat en markt¹⁴ en voor formules van samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organen. De zelfreguleringsgedachte, aldus Balkenende,¹⁵ lijkt aan te sluiten bij gespreide verantwoordelijkheid, bij het concept van een verantwoordelijke samenleving en bij een vitale rol van het maatschappelijk middenveld. Die herwaardering wortelt in de gedachte dat overheidsinterventie haar legitimering dient te vinden in een zekere mate van sociale consensus aangaande bindende sociale waarden, en actoren in het middenveld formuleren die actief mede. Wil de overheid haar bestuurlijk vermogen versterken, dan moet ze het hebben van legitimiteit: acceptatie vanwege de referentie aan belangrijke waarden, in het bijzonder die van de publieke gerechtigheid. Dat veronderstelt weer een zekere mate van consensus en daardoor sociale cohesie, zoals die tot uiting komt in institutionaliseringsprocessen. In de woorden van Rosanvallon¹⁶: sociabiliteit is gewenst, het herstel van de maatschappelijke gestalte van solidariteit. De samenleving moet 'dichter' worden gemaakt, de mogelijkheden om de onderlinge verbondenheid te ervaren, moeten groter worden.

We proeven de verwantschap met het beginsel van de gerechtigheid. Donner formuleert het raak: 'Een samenleving is gerechtig waarin mensen kunnen beantwoorden aan hun bestemming als mens en als lid van de samenleving'.¹⁷ Donner typeert de discussie door te wijzen op de daarin gecreëerde oneigenlijke tegen-

✂ De samenleving moet 'dichter' worden gemaakt, de mogelijkheden om de onderlinge verbondenheid te ervaren, moeten groter worden.

stelling tussen individu en gemeenschap, vrijheid en gezag; het zijn aspecten van eenzelfde relatie. De een heeft geen betekenis zonder de ander.

In de bestuurskunde wordt 'besturen' gedefinieerd als richting geven aan maatschappelijk oftewel sociaal handelen; het op elkaar gerichte handelen van mensen. Zonder dat is besturen niet mogelijk. Niet het individuele maar het sociale handelen vormt het aangrijpingspunt van sturing door overheden.

Eerherstel dus van het primaat van de samenleving; daarom gaat het in het concept van de zelfregulering. In de woorden van Rosanvallon¹⁸: nieuwe sociale contracten moeten worden ontwikkeld als andere vormen van sociale overeenstemming tussen sociale actoren; hernieuwing van het sociale contract tussen burgers die tegelijkertijd de staat in staat stelt een verlengde van sociale overeenstemming te zijn. De marktoriëntatie biedt daartoe onvoldoende richting.

Het is uiteraard een ouder thema: Glasman¹⁹, in zijn aanklacht tegen het onnodig leed waarin de 'market utopia' in Oost-Europa resulteerde, wijst nog eens op de aan Karl Polanyi (*The Great Transformation; The Political and Economic Origins of Our Time*, 1957) ontleende stelling dat een samenleving alleen kan bestaan dankzij een economisch middenveld, dat de verbinding vormt tussen vrije markt en staat en zorg draagt voor een 'democratisch' bestuur van de economie.

In zijn bespreking van de internationaal vergelijkende studie van Salamon c.s. *The Emerging Sector Revisited* laat Van de Donk²⁰ zien dat Nederland de grootste non-profit sector ter wereld kent: 12,4% van de Nederlandse beroepsbevolking is daar werkzaam. Tevens blijkt dat er sprake is van een grote financiële afhankelijkheid van deze sector van de overheid (in Nederland voor 60 procent, in bijvoorbeeld de Verenigde Staten voor 30 procent van de inkomsten). Van de Donk wijst erop, dat deze organisaties worden geraakt door individualisering, marktwerking en commercialisering, door professionele en bestuurlijke integratie etcetera. Dit kan strategische betekenis hebben voor de toekomstige verhoudingen. Hij bespreekt tevens een studie van Scott²¹ waarin duidelijk wordt 'hoe een vitaal en pluriform samengesteld bestel van maatschappelijke organisaties bijdraagt aan een intelligente en duurzame oplossing van maatschappelijke vraagstukken'. (...) Een gebrek aan veelsoortigheid en pluriformiteit van maatschappelijke verhoudingen en verbanden, zo toont Scott vervolgens aan de hand van voorbeelden in andere domeinen, is een van de meer in het oog lopende oorzaken die ten grondslag liggen aan de negatieve gevolgen van de bestuurlijke bijziendheid waaraan statelijke overheden bijna altijd weer in meer of mindere mate lijden.

We zien de herwaardering van de 'organische structuren' in het middenveld ook terug in rapportages van onder andere de OECD bij analyses van de ontwikkelingen in Oost-Europa en in de recente jaarverslagen van de Wereldbank: een versterkte aandacht voor factoren als *institution building* en *social capital* zijn noodzakelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van een in alle opzichten 'gezonde' gemeenschap. Het zijn factoren die bij de evaluatie van door de Wereldbank gefi-

✳ Niet het individuele maar het sociale handelen vormt het aangrijpingspunt van sturing door overheden.

nancierde projecten en bij de beoordeling van nieuwe projecten steeds uitdrukkelijker worden gehanteerd.

Zelfregulering, de overheid als borg

Balkenende omschreef zelfregulering als 'niet-statelijke regels die al dan niet in samenwerking met anderen worden vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn respectievelijk hun vertegenwoordigers, en waarbij het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend'²² Koetje plaatste in zijn artikelen²³ enkele kritische kanttekeningen bij deze ideaaltypische definitie, met name bij het onderdeel toezicht. De definitie geeft immers aan dat het bij zelfregulering in pure vorm gaat om zelfbestuur en 'zelf-toezicht'; dit impliceert complete autonomie binnen het geheel van de toegekende publieke taken en bevoegdheden.

Uit de analyse van Dijkstra en Van der Meer²⁴ resulteerde een schakering tussen de uitersten van de 'pure' overheidsregulering (initiatief tot ingrijpen van overheid plus monopolistische rol daarin) en 'pure' zelfregulering (initiatief bij maatschappelijke groeperingen; geen rol voor de overheid). Die dichotomie kan via substructie worden uitgewerkt in een typologie van verschillende tussenvormen. Het centrale criterium waarlangs deze typologie is opgebouwd wordt gevormd door de vraag: wie intervenueert ('reguleert') in samenlevingsverbanden, met andere woorden wie is de bestuurlijke actor met de benodigde bevoegdheden: de overheid of de maatschappelijke groepering? Feitelijk zal de 'pure' vorm van zelfregulering weinig voorkomen; de overheid speelt meestal enigerlei rol. Dit komt ook tot uitdrukking in de typering van de meeste zelfreguleringsvormen als 'zelfregulering onder voorwaarden' (conclusie van het Christelijk Sociaal Congres, 1991, geciteerd bij Balkenende²⁵) of geconditioneerde zelfregulering. Met verwijzing naar de typologie van Dijkstra en Van der Meer spreken we dan vooral over de 'gemengde regelingen', waarbij overheid en maatschappelijke groeperingen hun rollen delen, en waarbij de overheid ofwel de 'van onderop' - op initiatief van de betrokken maatschappelijke groepering - ontstane zelfregulering erkent en conditioneert, ofwel een gemengde regulering 'oplegt': initiatief bij de overheid met uitnodiging aan de betrokken organisatie de (zelf)regulering ter hand te nemen.

Het is aardig even stil te staan bij historisch vergelijkbare arrangementen zoals die tussen stedelijke overheden en haar gilden in met name de late middeleeuwen. Zo conditioneerden zij de zelfregulering (monopolie op de uitoefening van ambachten, oftewel gildedwang) door middel van een verbod op vrije vestiging.²⁶ Daarmee komen we bij de kernvraag: waaruit bestaan nu de 'voorwaarden' die we de overheid zien formuleren, met andere woorden hoe krijgt in dit verband de borgfunctie van de overheid gestalte respectievelijk zou deze gestalte moeten

krijgen? Hoe lossen we de spanning op die er automatisch ontstaat tussen die borgfunctie en de wens tot zelfregulering? Immers de door de overheid te formuleren (rand)voorwaarden bepalen tevens de mate waarin de overheid de taken en dus de bevoegdheden definieert ten aanzien van zelfregulerende organen.

Alle auteurs onderschrijven de stelling dat hier het begrip algemeen belang een cruciale rol moet spelen, dat normatieve concept dat ook zo prominent figureerde in de omschrijving van subsidiariteit: 'zoveel vrijheid (...) als op grond van het algemeen welzijn toelaatbaar is'. Het 'eigen' belang van de betrokken maatschappelijke groepering heeft namelijk een aantal effecten: daar waar de afspraken tussen leden van een groep ook niet-leden binnen die groep binden, maar ook daar waar de effecten van de sector-/groepsinterne afspraken (externe) effecten hebben voor andere maatschappelijke belangen (groeperingen). Daarmee wordt de overheid mede-verantwoordelijk, daar zij wordt geacht de grote bemiddelende coördinator te zijn tussen de verschillende belangengroepen en de door hen gerepresenteerde waarden naar de maatstaf van het recht. Daartoe dient de overheid de verhoudingen zodanig te structureren, dat groepen tot verantwoordelijkheid kunnen komen en onderling mogelijkheden hebben conflicten te beslechten. Daaraan ontleent de overheid haar specifieke legitimiteit. Daarmee komt het probleem van de toezichts- en verantwoordingsformules van de zelfregulerende organisaties op de proppen, waarover dadelijk méér.

Het CDA-verkiezingsprogramma spreekt van het primaat van de samenleving, de overheid als borg: de politiek schept de nodige randvoorwaarden en stelt algemene belangen en gemeenschappelijke doelen vast. Erkenning, doeltreffende rechtsbescherming en bekostiging door de overheid zijn onmisbaar.

Twee aangrijpingspunten dus:

- de (gewilde) omschrijving van het algemeen belang;
- de bepaling dat dit dient te geschieden aan de hand van de norm van de publieke gerechtigheid.

In een inspirerende beschouwing van het begrip 'algemeen belang' toont Van Erp²⁷ aan dat ook binnen een pluralistische politieke orde een fundamentele betekenis aan het begrip algemeen belang kan en moet worden toegekend. Hij bespreekt de oorsprong van het concept en verwante concepten zoals dat van het algemeen welzijn (het *bonum commune* van Thomas van Aquino, het centrale begrip van waaruit de rechten en plichten van overheid en onderdanen zijn af te leiden), en het begrip algemeen belang bij Kant waar het samenvalt met de rechtsheerschappij. Van Erps historische schets maakt duidelijk waarom en hoe het idee 'algemeen belang' in de burgerlijke samenleving sinds Hobbes een problematisch begrip werd en hoe men een nieuwe formule zocht waardoor de individuen tot een algemene, hen verplichtende vorm van samenleven konden komen. Hij laat zien hoe het 'algemeen belang' als leidend concept werd verwijderd uit de politieke theorie, door de identificatie ervan met wat economen een

» Hoe lossen we de spanning op die er automatisch ontstaat tussen de borgfunctie van de overheid en de wens tot zelfregulering?

publiek goed noemen en de afwijzing door politieke theoretici van het begrip als een metafysische gedachte. Hij wijst op de blijvende functie van het begrip ter legitimatie van een bepaalde, historisch contingente, maatschappelijke orde, ook in de discussie over alternatieven (voor bijvoorbeeld de democratische orde). 'Want zonder een dergelijk beroep kunnen bepaalde vormen van pressie niet als rechtmatig worden beschouwd, ook niet door degenen die haar uitoefenen. De politieke orde veronderstelt zelf zoiets als een rechtmatigheid, op grond waarvan zij zich tegen aantastingen kan verdedigen'.²⁸

Het moet daarbij duidelijk zijn dat het '(...) algemeen belang niet een verzameling (is) van particuliere belangen of een gezamenlijk belang dat door een vereniging van particuliere belangen tot stand zou zijn gekomen, maar een ander soort belang, een belang van een andere orde'. 'Het begrip algemeen belang heeft (aldus) een performatief karakter: door het te onderscheiden van particulier belang en eigenbelang wordt een stijl van politiek handelen en argumenteren in het leven geroepen die een groot gewicht hecht aan zedelijke verantwoording van het politieke handelen. (...) Het begrip creëert als het ware zoiets als een publieke zedelijkheid, een situatie waarin de algemene geldigheid van de doeleinden, waarden en normen van het politieke aan de orde worden gesteld, en waarin het politieke vertoog zelf een zedelijk-normatieve inslag verkrijgt'.²⁹

Met de 'algemeenheid' van het algemeen belang wordt, aldus Van Erp, dus verwezen naar iets collectiefs en de individuele belangen overstijgends; het is een belang waarin allen verenigd worden en dat door allen juist omwille van zijn algemeenheidskarakter moet worden gerespecteerd. Het algemeen belang kan daarom niet tot subjectieve belangen herleid worden (zoals in het Pareto-beginsel, waar er een aggregatie van specifieke belangen van wordt gemaakt).

In strikte zin bestaat het algemeen belang 'in de vereisten van rechtvaardigheid met betrekking tot de verhouding tussen burgers en overheid, waartoe in ieder geval de rechtsheerschappij (*rule of law*) behoort. Het is dan een formeel begrip. In een wijdere betekenis valt ook de idee van het algemeen welzijn hieronder, als nader uitgangspunt voor een mogelijke inhoudelijke invulling van het algemeen belang. (...) De verschillende visies of opvattingen omtrent het algemeen belang kunnen niet worden beschouwd als de bijzondere belangen van degenen die deze visies aanhangen. Het nakomen van rechten en plichten tussen burgers en overheid alsook het handhaven van de burgerlijke rechtsorde gelden in ieder geval als zaken van algemeen belang. Ook de zorg voor datgene wat officieel als een publiek goed is bestemd en het bewaken van de procedures die voor een dergelijke bestemming nodig zijn kunnen als zaken van algemeen belang worden beschouwd'.³⁰

Van de Akker & Bolderheij³¹ wijzen er dan ook terecht op dat een politieke partij bij de door haar gewilde invulling van het algemeen welzijn respectievelijk het algemene belang uiteraard moet aanhaken bij de centrale waardenoriëntaties in

haar politieke programma. Zij verwijzen dan ook naar het WI-rapport Publieke Gerechtigheid en de daarin ontwikkelde uitwerking van de gerechtigheid als hoofdmotief voor het overheidsoptreden met als criteria: de bevordering van recht en vrede, schild voor de zwakke, onrecht bestraffen, gewetensvrijheid en persoonlijke levenssfeer eerbiedigen, voorwaarden garanderen voor een pluriforme verantwoordelijke samenleving (artikel 4) en inspanningen in het kader van de internationale rechtsorde.

De pluriformiteit naar maatschappelijke sectoren en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid is een belangrijk, zo niet het belangrijkste aangrijpingspunt voor de uitwerking van het 'algemeen belang' voor het CDA. Deze pluriformiteit dient het algemeen welzijn waar zij de samenleving in haar verscheidenheid en als geheel tot haar recht laat komen.

Van den Akker & Bolderheij werken op een wat lager abstractieniveau een aantal 'aandachtspunten' uit bij herordeningvraagstukken rond overheid, markt en zelfregulering. Daarbij zijn belangrijke criteria: toegankelijkheid van de te leveren goederen/diensten, redelijke prijs, waarborging van fundamentele rechten, leveringszekerheid, markttoegang, kwaliteit en duurzaamheid, inbreng burgers/cliënten en efficiëntie en effectiviteit bij de inzet van publieke middelen. In bepaalde opzichten lijkt de discussie over een gezamenlijke definitie van het algemeen belang op die over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij de verdeling van taken en bevoegdheden tussen supra-nationale en nationale overheden. De zogenoemde 'decentralisation-letters' waarmee zaken van subsidiariteit en samenwerking in de Europese Gemeenschap worden geregeld, hebben het karakter van een convenant, een en ander conform het principe van de subsidiariteit (*Single European Act, 1987*); samengevat: *'The community takes action, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore be better achieved by the Community'*. Barnes & Barnes¹² wijzen tevens op de centraliserende tendens van subsidiariteit: de formulering van deze bepaling veronderstelde een vorm van centralisatie, waarbij (in casu) de EG onder meer verantwoordelijk was voor wat genoemd werd *'the framework of (environmental) policy setting, its criteria and contents'*. Ook hier dus de gedachte van de subsidiariteit uitgewerkt vanuit de veronderstelling dat het beleidsmatige raamwerk door het centrale niveau wordt uitgewerkt (*'The Community shall have the following objectives: to preserve, protect and improve the quality of the environment'*).

We stuiten hier dus weer op het spanningsveld tussen zelfregulering en 'centrale' bemoeienis. Daarin vormt het subsidiariteitsbeginsel nog het beste handvat voor een keuze.

✦ De pluriformiteit naar maatschappelijke sectoren en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid is een belangrijk, zo niet het belangrijkste aangrijpingspunt voor de uitwerking van het 'algemeen belang' voor het CDA.

Zelfregulering en de verantwoordingsplicht

Het CDA-verkiezingsprogramma 1998-2002 zegt:

'Zelfreguleringsafspraken moeten afdwingbaar zijn. Vrijblijvendheid en vage doelstellingen worden vermeden. Ook de overheid zelf zal een betrouwbare partner moeten zijn....'

'De mogelijkheden van wetgeving in combinatie met zelfregulering worden uitgebouwd. Waar dit mogelijk en zinvol is krijgen instellingen meer armslag bij de verwezenlijking van door de wetgever gestelde doelen, onder voorwaarde dat een onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de invulling is verzekerd.

Instellingen die belast zijn met een publieke taak en die publieke middelen ontvangen, kunnen dan de keuze krijgen om te voldoen aan wettelijke voorschriften of deze vorm van toezicht op hun functioneren te aanvaarden....'

...'Per sector wordt aangegeven op welke manier invulling zal worden gegeven aan zelfregulering, welke reguleringsaspecten daarvoor in aanmerking komen, welke taken en bevoegdheden de betrokken sector ter hand zal nemen, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan (interne) democratische controle en maatschappelijke verantwoording alsmede de faciliteiten die de overheid ter beschikking stelt'. (respectievelijk paragraaf 2.2., 2.2.2 en 2.2.4 van het verkiezingsprogramma)

Wat is nodig voor de beoordeling van zelfreguleringsarrangementen in het licht van deze programmatische bepalingen?

1. Een rechtsstatelijke benaderingswijze handhaven en blijven vragen naar helderheid (transparantie) waar het gaat om taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden. Dat is nodig, wil enigerlei vorm van verantwoordingsplicht (naar de politieke representatieve organen respectievelijk naar de 'afnemers' van diensten en producten) mogelijk zijn.

Om te weten wie er een plicht tot verantwoording heeft, is helderheid nodig ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die daarmee verbonden zijn:

bevoegdheid =====> verantwoordelijkheid =====> verantwoordingsplicht

- Bevoegdheid ('*authority*') impliceert het recht tot handelen;
- Verantwoordelijkheid ('*responsibility*') is de plicht tot het uitvoeren van de toegewezen taken en het daarmee tot gelding brengen van de met de taken verbonden bevoegdheden;
- De verantwoordingsplicht ('*accountability*') is de verplichting tot verantwoording jegens een hogere autoriteit aangaande de adequate uitvoering van de toegewezen taken en bevoegdheden. Dat impliceert de verplichting tot het geven van fei-

telijke informatie en tot motivatie, rechtvaardiging, verdediging van handelen of nalaten.³³

Ook bij zelfregulering zijn nodig: heldere gezagsverhoudingen, tussen overheid en representanten van deelbelangen, tussen overheid en controlerende respectievelijk toezichthoudende instanties. Zonder helderheid over de bevoegdheden en derhalve de verantwoordelijkheden, verdwijnt het zicht op de verantwoordingsplicht en derhalve de mogelijkheid tot democratische controle die de machtsuitoefening door de overheid en door de representanten van een gemeenschap (bij zelfregulering) legitimeert. Waarom dat hier zo nadrukkelijk gesteld? Omdat in de loop van de tijd in de toewijzing van taken en bevoegdheden een grote mate van verscheidenheid of zelfs tweeslachtigheid (hybriditeit) is ontstaan die het zicht op de verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten hebben vertroebeld. Het medialand met haar grensverschuivingen en -vervagingen is daarvan een goed voorbeeld. De afwezigheid van transparantie, op zichzelf indicatief voor een afnemende consensus over leidende maatschappelijke en bestuurlijke waarden, kan leiden tot elkaar tegensprekende rechten van actoren. Dat wordt ook geïllustreerd in de momentane discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid.

2. Helderheid ten aanzien van de vraag aan welke fora die de genoemde 'hogere autoriteit' representeren, verantwoording verplicht is. Hier gaat het om de centrale waarde van de democratie. Het is al gezegd in het verkiezingsprogramma: uiteraard binnen de zelfregulerende organisatie (naar eigen leden, afnemers, 'consumenten') en naar de maatschappij, gegeven haar betrokkenheid bij de voorbereiding of uitvoering van publieke taken, dat wil zeggen taken die de gemeenschap betreffen.

Terecht dringt Koetje³⁴ aan op een helder onderscheid tussen het interne toezicht binnen maatschappelijke organisaties en het externe toezicht van de overheid. 'Het interne toezicht is of puur een zaak van interne zelfregulering of wordt voorgeschreven door bijvoorbeeld het burgerlijk wetboek....Extern toezicht is door of vanwege de overheid noodzakelijk als tenminste aan bijvoorbeeld de volgende voorwaarden wordt voldaan (hij noemt: overheid betaalt deel of geheel vanuit belastingmiddelen, er moet sprake zijn van door de overheid gestelde doelen, er is sprake van uitzonderingen op het voor de private sector geldende regime van belastingen): dus toezicht is ook bij (geconditioneerde) zelfregulering noodzakelijk, omdat het de overheid is die doelen meegeeft aan de uitvoering dan wel die uitvoering aan voorwaarden verbindt'.

De wenselijkheid van een scheiding tussen in- en extern toezicht neemt niet weg dat bij de uitwerking van de toezichtscriteria een relatie gelegd zal moeten worden tussen de algemene overheidsdoelstellingen, op de rechtmatige en doelmatige uitvoering waarvan externe organen toezien, met de interne toezichts- en ver-

✎ Ook bij zelfregulering zijn nodig: heldere gezagsverhoudingen, tussen overheid en representanten van deelbelangen, tussen overheid en controlerende instanties.

antwoordingcriteria. We lichten dat nu verder toe:

3. De externe verantwoordingsplicht moet worden geoperationaliseerd door helderheid te vragen waar het gaat om de feitelijk gerealiseerde kwaliteit in termen van de centrale waarden van rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie. Dat veronderstelt allereerst heldere rechtsregels en doelformuleringen in de programma's en taken van zelfregulerende organen. Het zal duidelijk zijn dat daarnaast de zelfregulerende organisaties eigen, al dan niet in het verlengde van de overheidsdoelen uitgewerkte doelstellingen hebben. Dat betekent dat in de bepaling van de mate van doelrealisatie en doelmatigheid (effectiviteit/efficiëntie) er ruimte is voor discussie, die vooral zal gaan spelen wanneer feitelijke toezichtscriteria worden geformuleerd, waarover het laatste punt (4) gaat.

4. De dialoog zal moeten worden gezocht tussen maatschappelijke organisaties en de politiek teneinde overeenstemming te bereiken over de criteria aan de hand waarvan het democratisch functioneren, alsmede de effectiviteit, efficiëntie en de rechtmatigheid zullen worden bepaald en getoetst. Met andere woorden welke zijn de toezichtscriteria en wie bepaalt ze? Nogmaals: ze zijn onvermijdelijk afgeleid van doelstellingen, die van de overheid en die van de zelfregulerende organisatie. Hier spitst zich de paradox bij uitstek toe!

In zijn beschouwing over zelfregulering in de omroep laat Koetje zien welke de algemeen doelen zijn die de overheid ter attentie van de publieke omroep handelt: pluriformiteit, van iedereen voor iedereen. Daartoe biedt de overheid infrastructuur, organisatie en geld. In zijn verdere beschouwing van de vormgeving daarvan laat Koetje zien hoe in een specifieke sector een specifieke uitwerking moet worden gezocht van de relatie zelfregulering en overheidsregulering. Voor beide geldt als ultieme legitimatie de verwijzing naar een duiding van het algemene belang. Zo stelt hij de vraag 'of de door de huidige omroepverenigingen geboden pluriformiteit wel aan de maatschappelijke behoefte voldoet', en verder: 'principiële is het ook noodzakelijk om de publieke omroep blijvend toegankelijk te houden voor nieuwe groepen van leden, die uitdrukking willen geven aan een deel van de samenleving. In beginsel dient het geheel van de publieke omroep dus toegangs- en uittredingscriteria te hebben'. Van den Akker en Bolderheij noemden, zoals we zagen, overeenkomstige criteria.

Omroepverenigingen leveren aldus een bijdrage aan 'de missie' van de publieke omroep. Koetje geeft vervolgens aan dat controle door de overheid (bijvoorbeeld via een visitatiecommissie) zich zou moeten richten op de bijdrage die de omroep levert aan de publieke missie en zich terughoudend of in het geheel niet moet richten op de programma's die geacht worden te behoren tot de identiteit van de omroep. Vraag is natuurlijk in hoeverre het een van het ander zal kunnen worden gescheiden. Hoever gaat de overheid bij het operationaliseren van

haar algemene doelstellingen? Ook hierop zal - bij verschil van mening - het politieke debat betrekking moeten hebben. Koetje acht percentages ten aanzien van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende programma-onderdelen nog toelaatbaar. Het zal duidelijk zijn dat hier van de 'visiteur'/toezichthouder veel wijsheid wordt gevraagd bij de invulling van de hem/haar door de overheid gegunde beleidsvrijheid.

Zelfregulering: vormen en instrumenten

Voor het CDA is zelfregulering niet in de eerste plaats een instrument dat de overheid kan hanteren in het kader van haar bestuursbeleid. Het is een zelfstandig doel om ook de samenleving en meer in het bijzonder de betrokken gemeenschappen haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te laten beleven. In die zin vormt 'subsidiariteit' voor het CDA de gewilde duiding van een van de eerder genoemde centrale waarden van goed bestuur: democratie. Subsidiariteit als beginsel is een dragende pijler voor de democratische legitimatie.

Uit de bespreking is gebleken dat voor zowel overheid als zelfregulerende gemeenschap het 'algemeen belang' een ultiem beginsel moet heten ter rechtvaardiging van de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid in een bepaalde sector gestalte wensen te geven. Dat zal ook betekenen dat de spanningsvolle relatie tussen zelfregulering en borgstelling door de overheid toch voor iedere beleidssector opnieuw moet worden 'opgelost'. Zelfregulering ontslaat de overheid niet van het hebben van een beleid op 'hoog niveau' dat in een beleidssector richtinggevend is voor de invulling van een algemeen belang-concept; de betrokken maatschappelijke groeperingen zijn evenzeer geroepen zich te 'bewijzen' in hun visie op een bijzonder belang en uiteindelijk op een algemeen belang. De inhoudelijke beleidsbepaling op een hoog abstractieniveau en met een langere-termijn karakter door de overheid moet ook de relatieve continuïteit dienen van het overheidsbeleid. In dat verband zou het bijvoorbeeld een groot goed zijn als de overheid duidelijker publieke kerntaken afschermt van het commerciële domein en een verdere grenserving en grensverschuiving (hybride financiering, programmering, organisatie) tussen overheid, bedrijfsleven en particulier initiatief op omroepsterrein voorkomt, en dat bij voorkeur niet zoekt in verdere centralisatie.³⁵ Bij de betrokken organisaties dient evenzeer - zelfbewust - gezocht te worden naar een leidende visie die werkzaam is op langere termijn. Daarmee geven ze blijk van hun blijvende kracht. Donner³⁶ wijst in zijn eerder genoemde CDV-artikel op de negatieve werking van een verlies aan zelfvertrouwen, gevoel van eigenwaarde, besef van eigen functie en betekenis bij de betrokken organisaties. Hij stelt dat onder invloed daarvan op diverse terreinen veel sociaal kapitaal verloren gaat.

Bij de uitwerking van het bestuursbeleid dat geënt is op de bijzondere rol van

✎ **Subsidiariteit als beginsel is een dragende pijler voor de democratische legitimatie.**

maatschappelijke organen, dient niet alleen bij de formulering van de doelen maar ook bij de keuze van de instrumenten van het sectorbeleid rekening gehouden te worden met deze bijzondere relatie. Ook daarin is er reden voor bijzonderheid: convenanten, charters, codes, etcetera: instrumenten die veel ruimte laten voor autonomie, voor vertrouwensvolle delegatie, maar die tegelijkertijd moeten stipuleren hoe elk der actoren de verantwoordingsplicht invult teneinde vrijblijvendheid te voorkomen. Daarbij gaat het - we zagen het - niet alleen om de keuze van de fora of de toezichtsformules, maar ook om de inhoudelijke criteria aan de hand waarvan de verantwoordingsplicht wordt geoperationaliseerd. Zo zal er veel ruimte moeten zijn voor vormen van zelf-evaluatie bij de maatschappelijke organisaties waarbij de algemene waarden van goed bestuur (democratie, rechtmatigheid en doelmatigheid) het referentiekader vormen, maar de uitwerking mede plaatsvindt door de maatschappelijke actoren in het verlengde van hun bijzondere waarden en normen. Dit ook om de perverse effecten ('*we treasure what we measure*') van opgelegde criteria te vermijden.

In de bijdrage van Van den Akker en Bolderheij¹⁷ worden in de discussie tevens betrokken de vormen waarin de overheid, als eerste en initiërende actor, besluit om bepaalde taken uit te besteden, onder te brengen in interne agentschappen met bepaalde vormen van autonomie maar met blijvende ministeriële verantwoordelijkheid, dan wel over te gaan tot externe verzelfstandiging met beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Verzelfstandigingen en privatiseringen moeten inderdaad in de CDA-benadering als aparte organisatievormen worden behandeld en gewaardeerd.¹⁸ Voor die waardering bieden de door Van den Akker en Bolderheij uitgewerkte aandachtspunten een stevige fundering die inderdaad nadere uitwerking verdienen. Ons voorstel zou dan ook zijn een nieuwe CDV-serie te starten waarin verschillende vormen van publiek-privaat samenwerken aan de orde komen. Deels is er overlap met de zelfreguleringsthematiek, gezien de vele mengvormen (publiek- en privaatrechtelijk; al dan niet op initiatief van de overheid); anderzijds zijn er redenen om het als apart thema te behandelen, waarbij onder meer de hybriditeit als probleem aan de orde zou dienen te komen. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan het gegeven dat bijvoorbeeld zo'n tweederde van z.b.o.'s privaatrechtelijke organisaties zijn, maar vooral ook aan de combinatie van publieke en commerciële activiteiten binnen één organisatie. Wat betekent dat met name voor verantwoordingsformules en -criteria? De redactie van CDV ziet bijdragen over deze problematiek met belangstelling tegemoet.

Mw. prof. dr. Marie-Louise Bemelmans Videc is lid van de Eerste Kamerfractie van het CDA.

Veel dank gaat uit naar Prof.Dr. C.J. Klop (WI en CEKUN), Dr. M. Becker (CEKUN), Prof.dr. J.P. Balkenende (VU en Tweede Kamer) en Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (KUB en Eerste

Kamer) voor hun zeer waardevolle suggesties bij een eerdere versie van dit artikel.

Noten

- 1 Thompson, G., J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell, 'Markets', *Hierarchies and Networks*, The coordination of Social Life, London, 1991, p. 3.
- 2 Klink, A., *Christen-Democratie en overheid; De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, Leiden, 1991, p. 79.
- 3 Hirsch Ballin, E.M.H., 'Publiek domein; De veranderende balans tussen staat en samenleving', in: *De christen-democratische overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek*, A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), Amsterdam 1988, p. 127.
- 4 Klop, C.J., 'Kennis en werkelijkheid; Tweede inleiding tot een christelijke filosofie', *Politieke filosofie*, C.J., R. van Woudenberg et al. (red.), Amsterdam 1996, p. 310-341.
- 5 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 153.
- 6 Erp, H. van, *Het politiek belang; over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994, p. 195.
- 7 Hirsch Ballin, E.M.H., 'Publiek domein; De veranderende balans tussen staat en samenleving', in: *De christen-democratische overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek*, A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), Amsterdam 1988, p. 111-119.
- 8 Streeck, W. & Schmitter, P.C., 'Community, market, state- and associations? The prospective contribution of interest governance to social order', in: *Thompson c.s. 1991*, p. 227-241.
- 9 Idem, p. 228.
- 10 Idem, p. 229.
- 11 Idem, p. 234.
- 12 Idem, p. 236.
- 13 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998.
- 14 Balkenende, J.P., 'Het maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke agenda', *Openbaar Bestuur 1998*, nr. 5, p. 14-19.
- 15 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 151-160.
- 16 Rosanvallon, P., *La crise de l'État-providence*, Paris, 1981.
- 17 Donner, J.P.H., 'Verder, niet terug', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 5, 1999, p. 10-27.
- 18 Rosanvallon, P., *La crise de l'État-providence*, Paris, 1981.

- 19 Glasman, M., *Unnecessary Suffering: Managing Market Utopia*, London/New York, 1996.
- 20 Donk, W.B.H.J. van de, 'Nederland beheerst het middenveld', *Openbaar Bestuur Management*, zomer 1999, p. 44-55.
- 21 Scott, James C., 'Seeing Like a State; How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed', Yale University Press, New Haven and London, 1997.
- 22 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 151.
- 23 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998.
- 24 Dijkstra G.S.A., F.M. van der Meer en J.W. van der Meer (red.), 'Product- en bedrijfschappen onderzocht', *Bedrijfslichamen, intermediair tussen overheid en bedrijfsleven*, Alphen aan den Rijn 1995
- 25 Balkenende, J.P., 'Periscoop; zelfregulering en 'polderkringen'', *Christen-Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 151-160.
- 26 Raadschelders, J.C.N., 'Vrije mededinging of monopolie: Publieke regulering van private belangen voor 1945', Dijkstra et al (red.), 1995, p. 15-34.
- 27 Erp, H. van, *Het politiek belang; over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994, p. 46-77.
- 28 Idem, p. 58.
- 29 Idem, p. 59.
- 30 Idem, p. 73.
- 31 Akker, van den & Bolderheij, 'Verzelfstandigen en privatiseren: een zaak van beleid', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 2, 1999, p. 43.
- 32 Barnes I. & P.M. Barnes, *The Enlarged European Union*, London, 1995.
- 33 Tuurenhout, M.E., *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Gouda, 1992, p. 25.
- 34 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 23.
- 35 Goede, P. de, *Omroepbeleid met en tegen de tijd*, Amsterdam, 1999, p. 238-251.
- 36 Donner, J.P.H., 'Verder, niet terug', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 5, 1999, p. 10-27.
- 37 Akker, van den & Bolderheij, 'Verzelfstandigen en privatiseren: een zaak van beleid', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 2, 1999, p. 43.
- 38 Koetje, H., 'Visie Van den Akker en Bolderheij verdient nadere uitwerking!', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 4, 1998, p. 22.

Literatuur

Bekkers, V. en M. Hornesch, 'De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie onder vuur', *Openbaar Bestuur* 1996, nr. 2, p. 13-17.

Have, K. ten, V. Bekkers, A. Nagelkerke en P. Stoppelenburg, 'Het schap de maat genomen', *Evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijfsschappen*, SZW-reeks, VugA, Den Haag 1995.

Salamon, L., H. Anheier & Associates, *The Emerging Sector Revisited*, een uitgave van het Centre for Civil Society Studies, John Hopkins University, Baltimore, 1998.

B O E K E N

Bert van den Braak, *De Eerste Kamer; geschiedenis samenstelling en betekenis 1815-1995*, uitgeverij *SDU Den Haag*, ISBN 90 1208689 2, f79,90

Van den Braak heeft niet kunnen vermoeden dat enkele maanden na de verdediging van zijn dissertatie, dit boek een verrassende actualiteit zou krijgen: het optreden van VVD-senator Wiegel leidde op 19 mei 1999 tot een korte kabinetscrisis over het referendum.

De auteur stelt in deze omvangrijke -ruim 500 pagina's tellende- studie drie thema's aan de orde: de positie van de Eerste Kamer als politiek orgaan; de discussie over de betekenis van de Eerste Kamer en de maatschappelijke herkomst van de senatoren. Deze onderwerpen worden gezamenlijk behandeld voor de periodes 1815-1849; 1849-1888; 1888-1923 en 1923-1940. In de beschrijving van de periode van 1945 tot 1995 kiest de schrijver voor een nadere onderverdeling in de tijdvakken 1945-1946; 1946-1971; 1971-1983 en 1983-1995. Bovendien worden in het naoorlogse gedeelte afzonderlijke hoofdstukken gewijd aan het thema over de positie en de samenstelling van de senaat enerzijds en de discussie over 'doel en grond' van de Eerste Kamer anderzijds.

Van den Braak komt tot de conclusie dat bij beoordeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer politieke overwegingen voorop staan en dat slechts in ondergeschikte gevallen het oordeel over de kwaliteit van de wetgeving reden kan zijn om tot afwijzing over te gaan. Met betrekking tot de betekenis van de senaat meent de auteur dat haar belang onder meer ligt in de beoordeling van de effecten van de

B E K E K E N

voorgestelde wetgeving en de afstemming met de Europese regelgeving. Experimenten met bij voorbeeld het verlenen van een terugzendrecht, of inschakeling van de verenigde vergadering acht hij niet alleen politiek onhaalbaar maar ook onwenselijk omdat naar zijn mening de mogelijke voordelen niet opwegen tegen nieuwe, wellicht niet voorzienbare, nadelen. Voorts meent hij dat het Nederlandse staatsbestel wel zeer uit zijn evenwicht moet raken om het voeren van een politieke discussie over het bestaan van de Eerste Kamer weer zinvol te maken. Zelfs in de 'revolutiejaren' 1848 en 1918 en in de roerige jaren zestig is de positie van de senaat niet echt bedreigd geweest. In de nabije toekomst valt dit niet te verwachten. Discussies over het bestaansrecht van de Eerste Kamer zijn wellicht aardig voor de studeerkamer en leuk voor journalisten maar leveren politiek gezien niets op, aldus Van den Braak.

De ontwikkeling van de discussie over de Eerste Kamer, op de genoemde thema's wordt overzichtelijk, op hoofdlijnen weergegeven. Daarnaast zijn veel interessante gegevens in het uitvoerige notenapparaat te vinden.

De gekozen opzet bevordert de leesbaarheid van deze studie maar brengt ook beperkingen mee. De samenhang tussen de hoofdthema's blijft met name in de beschrijving van de naoorlogse periode af en toe wat ondoorzichtig. De auteur legt als het ware stukken van een puzzel naast elkaar maar laat het grotendeels aan de lezer over om deze stukken in elkaar te schuiven.

Bij het lezen van diverse voorbeelden waarbij senatoren een andere visie hebben verwoord dan hun geestverwanten in de Tweede Kamer kwam een vraag bij mij op. In hoeverre is hier

B O E K E N B E K E K E N

uitsluitend sprake van binnen een partij levende minderheidsopvattingen? In welke mate kunnen niet-politieke motieven -waar- onder begrepen stroeve persoonlijke verhoudingen- daarbij een rol spelen. In dit verband kan gewezen worden op de kritische houding van CDA-senator A.J. Kaland tegenover enkele voorstellen van het kabinet-Lubbers. Onder zijn leiding gaf de CDA-Eerste Kamerfractie haar verzet tegen een voorstel tot wijziging van de AAW (november 1989) en een voorstel inzake het huurwaardeforfeit (juli 1991) op nadat het kabinet het onaanvaardbaar had uitgesproken. Berustte het kritisch optreden van Kaland tegenover het kabinet-Lubbers uitsluitend op rationele factoren? Een dergelijke vraag is wetenschappelijk moeilijk te beantwoorden tenzij memoires of uitspraken van oud-politici op een later tijdstip terzake nader inzicht verschaffen.

Dit zelfde is het geval bij de recente crisis rond de mogelijkheid tot invoering van een referendum. Bij die gelegenheid is in de media gespeculeerd over de vraag in hoeverre bij Wiegel irrationele factoren een rol hebben gespeeld zoals bedenkingen tegen de 'paarse coalitie' dan wel negatieve gevoelens t.o.v. enkele huidige VVD-leiders. Wiegel heeft echter uitsluitend staatsrechtelijke bezwaren tegen het referendum verwoord. Wel hebben het verloop van de crisis en met name de reactie van de VVD-partijraad duidelijk gemaakt dat de huidige politieke leiding van de VVD, die voorstander is van 'paars', door het partijkader gesteund wordt.

Ik kom tot mijn eindoordeel over dit boek. Na de uit 1957 daterende studie van J.Th. de Ruwe over de Eerste Kamer en het in 1990 verschenen gedenkboek ter gelegenheid van het

175-jarig bestaan van de senaat getiteld 'Aan deze zijde van het Binnenhof' biedt de dissertatie van Van den Braak een boeiende en actuele bijdrage aan de gedachtewisseling over de Eerste Kamer. De hier gesignaleerde kanttekeningen doen daaraan niet wezenlijk afbreuk. In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok is een notitie over de Eerste Kamer aangekondigd. De gebeurtenissen rond de 'nacht van Wiegel' hebben de actualiteit van deze -nog niet verschenen- notitie versterkt. Bij de voorbereiding op de discussie over deze notitie zal de dissertatie van Van den Braak ongetwijfeld een belangrijke informatiebron zijn.

H. van Spanning

[B E Z I N N I N G]

‘Het verlangen brengt ons verder
dan wij dachten te kunnen gaan,
en soms vinden we al zoekend,
onderweg,
een antwoord voor even,
een antwoord van nieuw leven...’

Felicia Dekkers

Dit is het eerste nummer van Christen Democratische Verkenningen in het nieuwe jaar. Het nieuwe jaar betekent ook een nieuwe eeuw en een nieuw millennium. Het is een markant moment, dat bij uitstek oproept nog eens stil te staan bij wat het verleden ons gebracht heeft, waar we nu staan en wat we voor de toekomst zouden willen. Dat is ook een goede vraag aan het CDA.

De eerste regel verwijst voor mij naar een ideaal. Dat hebben wij als CDA ook, een rechtvaardige en menselijke samenleving. De tekst daagt uit om op weg te gaan, om aan de slag te gaan en niet af te wachten. De wij-vorm nodigt uit om dat samen met anderen te doen.

Als wij denken over de vraag wat wij voor de toekomst zouden willen is het belangrijk ons

te realiseren dat we soms meer kunnen betekenen dan wij denken, als wij inderdaad op weg gáán, als wij sámen op weg gaan. Vaak hebben we de neiging om af te wachten, om te zien of ànderen een goede weg bewandelen en leveren wij wel het commentaar.

De tekst doet een appèl op het vertrouwen, dat we mogen hebben als we naar het verleden kijken. Waar individuele personen werkelijk opstaan, ergens voor gaan staan en ergens voor gaan, kan dat een verschil maken.

Ik vind het een mooie tekst aan het begin van het nieuwe millennium. Het is een uitdaging aan ons allen in het CDA om met de vaste waarden daadwerkelijk nieuwe wegen in te slaan.

Maria Martens

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner
prof. H.A.M.J. ten Have
prof.dr. H. Verbon
mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts
mr. H.J. Baeten
prof.dr. J.S. Reinders
prof.dr. B. de Vries
prof.dr. A.F. Paula
prof.dr. A.W.J. Houtepen
prof.dr. F.H.J.J. Andriessen
mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich
mevr.prof.dr. L. Eldering
mevr.mr. D. Pessers
mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen aftastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

Christen Democratische Verkenningen

*Als je ziet hoeveel
tamtam er over ille-
gale vreemdelingen
wordt gemaakt dan
sta je er als onder-
zoeker verbaasd
over hoe beperkt het
vraagstuk blijkt te
zijn.*

DR. G. ENGBERSEN / PAGINA 7



WI

REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Videc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin (voorzitter)
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
drs. F. Slegers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

CDV in gesprek over illegalen met dr. G. Engbersen *drs. M. Jansen* 3 / 9

ARTIKEL

Generaties christen-democraten. Enkele bevindingen van een onderzoek onder CDA-leden *dr. J.J.M. van Holsteyn, dr. R.A. Koole* 10 / 21

DWARS

Professorenpraat *mr.drs. F.J. Paas* 22 / 23

STAND VAN ZAKEN

Nederland en de Europese Veiligheid en Defensie *drs. J.J.M. Penders* 24 / 32

ARTIKEL

In Memoriam: dr. G. Puchinger *prof.dr. H.E.S. Woldring* 33 / 36

PERISCOOP

Een gezond evenwicht in het emancipatiebeleid *dr. A. Klink* 37 / 43

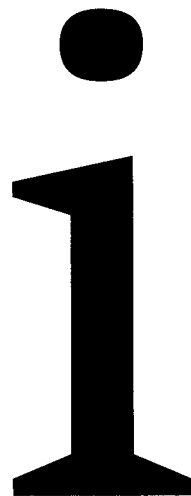
BEZINNING

Mevr.drs. M. Martens 44

Ter introductie Het citaat op de kaft van dit nummer over illegalen is het waard om bij stil te staan. Onderzoeker Godfried Engbersen spreekt zijn verbazing uit over de discrepantie tussen de paniekerige en opruiende beelden die de ronde doen over illegalen en de werkelijkheid die hij in zijn empirische onderzoeken gevonden heeft: het aantal illegalen in Nederland is beperkt, ze maken zich bepaald niet schuldig aan veel en zware criminaliteit en met de betaalde arbeid die ze doen verdringen ze nauwelijks anderen. De Koppelingswet blijkt vooral een symboolwet te zijn die twee communicatieve doelen moet dienen: ongerustheid bij burgers wegnemen en nieuwe asielzoekers en illegalen ontmoedigen. De praktische solidariteit met illegalen blijkt in Nederland behoorlijk groot te zijn. Hier blijkt nog maar weer eens dat de politiek in sterke mate een markt van symbolen is. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. De vraag kan echter gesteld worden of het genereren van publiciteit niet teveel de hoofdprikkel is geworden van overheden en politieke partijen. Raken politieke partijen juist daardoor niet vervreemd van wat de burgers echt bezighoudt? Parlementaire pers en politiek voeren in toenemende mate een spiegelgevecht waardoor de burger zich maar zeer gedeeltelijk aangesproken voelt. Politici grossieren steeds meer in korte termijnoplossingen en symboolwetgeving. Paniekverhalen, het uitvergroten van zogenaamde politieke conflicten, het aandragen van korte termijnoplossingen horen daarbij. Voor nuances of beleid dat een lange adem vergt is nauwelijks ruimte.

Het CDA moet zoveel mogelijk buiten die symbolenrace blijven. Misschien kan het CDA een vernieuwende uitstraling krijgen wanneer het D66-erfgoed overneemt (de gekozen burgermeester). Dat is verrassend en trekt publiciteit. Het gaat er echter uiteindelijk om of het opgeven van de eigen heilige huisjes ook houdbare oplossingen biedt voor de werkelijke problemen. Zie de column van René Paas. Hetzelfde geldt voor flirtgedrag: wellicht is het publicitair gunstig om het beeld te laten ontstaan dat het CDA heel goed door de deur kan met de VVD. Maar de vraag moet toch gesteld worden of de beeldvorming hier niet ook al snel inhoudelijke consequenties zal gaan krijgen. Het zou andersom moeten gaan. Laten we vasthouden aan de vraag: wat wil het CDA nu eigenlijk zelf? De discussie, eerder aangezwengeld in dit blad over 'Durven Kiezen' is nog niet beslecht. Het onderzoek naar 'generaties christen-democraten' van Van Holsteyn en Koole in dit nummer bevat hiervoor weer interessante en soms verrassende empirische gegevens.

Thijs Jansen, redactie-secretaris



CDV in gesprek over illegalen

Godfried Engbersen is hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij heeft in de afgelopen 15 jaar gezaghebbende onderzoeken gedaan naar nieuwe vormen van ongelijkheid en uitsluiting. Deze onderzoeken kwamen politiek vaak ongelegen. In de 2e helft van de jaren 80 deed hij empirisch onderzoek naar armoede in Nederland. Dat was de tijd waarin het bestaan van armoede in Nederland door de politiek glashard ontkennd werd. Sinds de 90-er jaren is armoede in Nederland geen taboe meer: Engbersen stelt op uitnodiging van het Ministerie van Sociale Zaken elk jaar een 'Jaarboek armoede en sociale uitsluiting' samen. Recent publiceerde zijn team twee boeken, resultaat van een onderzoek naar 'inbedding en uitsluiting van illegalen in Nederland'. Uit het voorwoord: 'Kenmerkend waren vooral de departementale ontkenningen dat er zoiets als een illegalenvraagstuk zou bestaan'. En nu de boeken er zijn, blijken politici de resultaten vooral voor hun eigen karretje te spannen.

Door drs. M. Jansen

foto Dirk Hol

CDV: In de lastige discussie over asielbeleid draait het wezenlijk om de vraag welke rek er zit in de solidariteit die Nederlanders kunnen opbrengen. In een nog niet gepubliceerd boekje met de titel 'Het cement van de Nederlandse samenleving: Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie' heeft u samen met Aafke Komter en Jack Burgers de voorwaarden voor solidariteit onderzocht. Hoe kan de overheid gunstige voorwaarden scheppen voor solidariteit?

ENGBERSEN: Wij onderscheiden twee modellen. Ten eerste het substitutiemodel. Dat was te herkennen in de CDA-ideologie van de verantwoordelijke samenleving. De gedachte daarvan was dat teveel staatszorg de persoonlijke informele vormen van solidariteit zou ondermijnen. Ten tweede is er het model van de communicerende vaten: goede door de staat georganiseerde vormen van solidariteit maken juist informele solidariteit mogelijk. Hoewel de laatste stelling niet eenvoudig gegeneraliseerd kan worden zien wij daar veel in. Het komt er eenvoudigweg op neer: als mensen zelf bescherming hebben dan zijn ze ook bereid en in staat iets voor anderen te doen. In het boekje roepen wij op tot een herijking van de relatie tussen staat en informele solidariteit, zoals vrijwilligerswerk, hulp in de buurt en dergelijke. We maken gebruik van inzichten uit de klassieke antropologie dat wederkerigheid, onderling vertrouwen en sociaal kapitaal van eminent belang zijn voor onderlinge hulprelaties. De van staatswege georganiseerde solidariteit gaat daar niet van uit. Het wederkerigheidskarakter daarvan is verdwenen. De reciprociteit is versmald tot 'tegenover een recht staat een plicht'. De vraag zou veeleer moeten zijn hoe instellingen en de overheid kunnen aansluiten bij wat mensen zelf in vrijwilligheid organiseren; hoe je meer responsieve organisaties creëert. Wat dat betreft valt er nog veel te verbeteren. Bijvoorbeeld door de opzet van de Bijstandswet worden mensen nu juist vaak uit elkaar gedreven, omdat ze dan een hogere uitkering krijgen. De bijstand zou nu juist zo georganiseerd moeten worden dat mensen gestimuleerd worden bij elkaar te blijven.

CDV: Daarmee leveren jullie forse kritiek op het beleid van de afgelopen decennia dat in toenemende mate uitgegaan is van de zegeningen van de individualisering. De overheid moest alle belemmeringen voor het individu opruimen.

ENGBERSEN: Ja, daarmee nuanceren wij het kernbegrip van deze tijd: het individu dat kiest voor het meest voordelige arrangement. Als het nieuwe streefdoel van overheidsbeleid zou moeten dienen: een responsieve samenleving waar concrete solidariteit en wederkerigheid gehonoreerd worden. Een goed georganiseerde verzorgingsstaat hoort daar ons inziens bij, uitgaande van de these van de communicerende vaten. Overigens: of het individualiseringsbeleid een gebrek aan sociale cohesie tot gevolg heeft (gehad) kan niet in het algemeen gezegd

worden. Dit moet per situatie bekeken worden. 'Sociale cohesie' is niet iets tastbaars. Mijn leermeester Kees Schuyt heeft wel eens gezegd dat de samenleving geen gammele stoel is die uit elkaar kan vallen. Ten eerste moet duidelijk zijn op welk niveau je de analyse pleegt: dat van de Nederlandse samenleving, de sociale groep, of bijvoorbeeld de buurt. Op elk niveau zijn weer andere uitspraken te doen. Het zal duidelijk zijn dat voor een socioloog de samenhang in een sociale achterstandswijk makkelijker te bestuderen is dan in Nederland. Ten tweede is 'sociale coutesie' een cognitief vraagstuk: in hoeverre mensen in een plurale samenleving elkaar nog wel kunnen verstaan. Het wordt steeds ingewikkelder voor de ene groep zich te verplaatsen in een andere. Je kan je voorstellen dat er in een Rotterdamse wijk met 80 verschillende nationaliteiten een strijd om de omgangsvormen aan de gang is. Dan moet je denken aan ergernis over vuilnis-



PROF. DR. GODFRIED ENGBERSEN

zakken die van vijf hoog naar beneden worden gegooid of Marokkaanse kinderen die nog heel laat buiten lopen. Aan de andere kant zijn er bijvoorbeeld de VINEX-locaties waar nauwelijks een allochtoon te zien is. De bewoners daar kunnen zich niks bij de problemen van die Rotterdamse wijk voorstellen (en andersom). Dat is ook een vorm van segregatie. Ten derde hebben degenen die over sociale cohesie spreken vaak te hoge verwachtingen. Je zou drie stadia kunnen onderscheiden: gebrek aan samenhang in de vorm van de strijd van allen tegen allen (Hobbes); enige samenhang door samen te werken en samen te leven vanuit welbegrepen eigenbelang (Locke) en veel samenhang op basis van een echte morele consensus (Rousseau). Die laatste vorm is dan de hoogste, maar ook het moeilijkst bereikbaar. Toch wordt die vaak als prototype voorgehouden. In de meeste gevallen bereikt men het tweede niveau. En daarmee valt goed te leven. Het is natuurlijk prachtig als men de laatste fase bereikt, maar dat is zeldzaam. Tenslotte bestaat vaak de opvatting dat sociale cohesie en conflicten niet samen gaan. Mijn Leidse collega Van Gunsteren heeft er terecht op gewezen dat conflicten juist van groot belang zijn.

CDV: Hoe is het voorzover uit jullie onderzoek blijkt gesteld met de solidariteit

ten aanzien van asielzoekers en - met name - illegalen? De kranten lezend zou je zeggen dat er - ondanks de intact gebleven verzorgingsstaat - duidelijk sprake is van een afnemende solidariteit. De toonzetting is negatief en het beleid is restrictief.

ENGBERSEN: Op het eerste gezicht lijkt dat het geval. Sommige deskundigen hebben voorspeld dat de grote mate van 'interne' solidariteit die kenmerkend is voor de Nederlandse verzorgingsstaat, zal leiden tot strenge uitsluiting van 'buitenstaanders'. Wij hebben veel empirische aanwijzingen dat dat niet het geval is. Bijvoorbeeld wat betreft asielzoekers: het aandeel van de migranten in de bevolking van verschillende Europese landen, waaronder Nederland, ligt op hetzelfde niveau als van de Verenigde Staten. In Nederland heeft de migratie zelfs een groter aandeel in de bevolkingsgroei dan de vruchtbaarheid. Dat is in de Verenigde Staten niet het geval. Verder is het zo dat de migratie naar een aantal Noordwest-Europese landen waaronder Nederland een veel hoger aandeel asielzoekers te zien geeft dan voor de Verenigde Staten, Canada en Australië het geval is. De externe solidariteit is dus relatief groot.

CDV: Van solidariteit met illegalen is dan toch veel minder sprake als je het afmeet aan de Kamerbreed geaccepteerde Koppelingswet waardoor illegalen uitgesloten zijn van collectieve voorzieningen.

ENGBERSEN: Door de Koppelingswet is het inderdaad veel lastiger geworden om wit te werken. Ook is het lastiger geworden om landgenoten te laten overkomen. Maar uiteindelijk zijn de effecten beperkt. Dat komt onder andere doordat de overheid niet bereid is tot het uiterste te gaan in het opsporen en uitzetten. Interessanter nog is echter dat je aan de achterkant van dat harde Nederlandse politieke beleid weer stuit op een grote mate van externe solidariteit. Die praktische solidariteit kun je in drie verschillende kringen aantreffen. Ten eerste zijn professionals in bijvoorbeeld de gezondheidszorg, volwassenen-educatie, woningbouwverenigingen vaak bereid om 'geen vragen te stellen'. Er bestaat een grote weerstand bij uitvoeringsfunctionarissen van diverse (semi-)publieke instellingen om als vreemdelingendienstagent te moeten optreden en humanitaire en professionele overwegingen niet te laten meespelen in de behandeling van illegale vreemdelingen. Ten tweede zijn er de kerken en particuliere organisaties als Vluchtelingenwerk die illegalen een basisopvang en zorg geven. Ten derde is er de onderlinge hulp van de meer gevestigde etnische gemeenschappen in Nederland. In Amsterdam in de Bijlmermeer en in Rotterdam in Delfshaven is een forse illegale populatie die in dit soort gemeenschappen geïntegreerd is. Uit ons onderzoek blijkt dat het grootste deel van de (illegale) migratie netwerk migratie is: men komt hier met de hulp van familie en/of vrienden, via de eigen

gemeenschap. In al deze kringen zou je kunnen spreken van zelfregulering: daarin gelden andere gebruiken en regels dan die van de wetgever.

CDV: De restrictieve lijn van de politiek en de solidariteit in deze kringen staan regelmatig op gespannen voet.

ENGBERSEN: Het hevige debat in het parlement over de vraag of Gümus wel of niet mocht blijven illustreert hoe deze verschillende werelden kunnen botsen. Hierbij bleek dat zelfs veel politici en ook omvangrijke delen van het electoraat eigenlijk niet de consequenties wilden nemen van wetgeving die zij zelf direct of indirect tot stand hadden gebracht, omdat overwegingen van medemenselijkheid zich daartegen verzetten. Gümus en zijn gezin werden uitgezet, maar wel *contre coeur* en vooral omdat de zaak door de grote publieke belangstelling een principekwestie was geworden, waardoor de politieke ruimte ontbrak tot gedogen of stilletjes legaliseren. De pech die Gümus had zou er wel eens uit kunnen bestaan dat zijn zaak teveel aandacht kreeg in plaats van te weinig.

CDV: Jullie boeken prikken nogal wat in de politiek heersende opvattingen over illegalen door. Het aantal blijkt enorm mee te vallen, ze maken zich bepaald niet schuldig aan veel en zware criminaliteit, met de betaalde arbeid die ze doen verdringen zij nauwelijks anderen. Waar komen al die opjuttende negatieve beelden vandaan?

ENGBERSEN: Niet alleen in Nederland, maar in alle landen is er een forse retoriek voor de bühne. In Nederland kiest men dan vaak voor metaforen die met water te maken hebben: 'Nederland wordt overstroomd' en er is een 'Deltaplan' nodig. Mij vallen twee dingen op. Ten eerste is er een duidelijke samenhang tussen toename van migratiebewegingen en het restrictieve denken. Door de problemen die er met de integratie zijn, ontstaan er onlustgevoelens en daarvan maakt de politiek dan vervolgens weer gebruik. Ten tweede is er veel onwetendheid. Ik neem het de politiek kwalijk dat men niet echt geïnteresseerd is in feitelijke gegevens en een grondige analyse daarvan. Als je ziet hoeveel tamtam er over illegale vreemdelingen wordt gemaakt dan sta je er als onderzoeker verbaasd over hoe beperkt vraagstuk het blijkt te zijn. De media hebben daarin ook een verantwoordelijkheid. Zij zijn vaak wel erg gespitst op het uitvergroten van vraagstukken en leven bij conflictsituaties. Ik heb het al eerder met de jaarboeken Armoede meegemaakt. Daar staan belangrijke dingen in, maar die worden nauwelijks echt besproken. Van onze boeken over illegalen moet ik de eerste serieuze analyse nog tegenkomen. Snel en populair geschreven boekjes over de kosten van de migratie zijn daarentegen voorpaginanieuws. Dat illustreert hoe dominant de negatieve retoriek is. Politici maken vaak heel selectief gebruik van

de nieuwe gegevens. Zo gebruikte VVD-kamerlid Kamp de resultaten van ons onderzoek om te pleiten voor een strikter aanhoudingsbeleid en betere uitzetting.

CDV: Wat zou een adequate politieke reactie zijn op jullie onderzoek?

ENGBERSEN: Meer realisme. Het staat buiten kijf dat het restrictieve beleid dient te worden gehandhaafd. Maar dan moet daarbij erkend worden dat men er niet volledig in zal slagen dat beleid ten uitvoer te brengen. Laten we om te beginnen vaststellen dat het hier gaat om een onoplosbaar probleem. De internationale migratiebewegingen naar de rijke landen zullen blijven zolang de ongelijke verdeling van welvaart en vrede bestaat. Bovendien zullen noch de externe, noch de interne controle ooit volledig effectief zijn. Ransom Europa zullen we geen nieuwe muur kunnen optrekken. Een Fort Europa is niet goed realiseerbaar. Men kan nog wel wat verder in de richting van het panopticum Europa, waarbij het accent gelegd wordt op het ontwikkelen van geavanceerde identificatie- en controlesystemen (bijvoorbeeld afname van DNA- materiaal bij asielzoekers). Het systeem zal echter nooit sluitend worden. Binnen Nederland stuit het werkelijk realiseren van een harde uitvoeringspraktijk op grenzen. Illegaliteit is niet strafbaar. De politieke partijen willen in meerderheid geen razzia's. Evenmin is er bereidheid om honderden politie-agenten extra in te zetten om het uitzettingsbeleid daadwerkelijk gestalte te geven. Daarmee accepteert men dus dat er niet meer aanhoudingen en niet meer uitzettingen plaatsvinden.

De harde toon en het strenge beleid moeten daarom voor een belangrijk deel als symboolwetgeving worden gezien voor een onoplosbaar sociaal probleem. De Koppelingswet dient om nieuwe illegalen af te schrikken en om delen van de eigen bevolking die angst hebben gerust te stellen. Het beleid is er primair op gericht te zorgen dat er minder binnenkomen en minder aan het werk kunnen komen.

Daarnaast is er buiten de wet om een zelfregulerende praktijk ontstaan. Het gaat er volgens mij om dat de overheid die zelfregulering in goede en beschaafde banen weet te leiden. De positieve kant daarvan is de solidariteit, maar er zijn ook negatieve kanten. De illegale vreemdeling wordt ook uitgebuit. Bovendien hebben sommige particuliere organisaties ook financieel baat bij zoveel mogelijk vluchtelingen. Het gaat echt niet altijd om zuivere solidariteit. Niettemin zou ik het goed vinden wanneer de politiek oog zou krijgen voor de waardevolle kanten van de zelfregulerende praktijk. Deze zouden ook formeel erkend moeten worden.

CDV: Wat zou een dergelijke formele erkenning inhouden?

ENGBERSEN: Het complement van die zelfregulering zou regularisering ('witwassen') van illegalen moeten zijn, zij het onder strikte voorwaarden. Dat is ook beslist de internationale trend. Nederland doet dat al mondjesmaat. In de Verenigde Staten zijn onder Ronald Reagan twee miljoen illegalen gelegaliseerd. In België heeft men ook hiervoor gekozen.

Natuurlijk moet dat wel gebeuren op basis van strenge criteria. Als men bijvoorbeeld vijf tot zes jaar in Nederland is geweest en kan aantonen een belangrijke bijdrage geleverd te hebben/te leveren aan de Nederlandse samenleving dan zou men voor erkenning in aanmerking moeten kunnen komen. Daarnaast pleit ik ervoor oog te houden voor humanitaire aspecten: bij ziekte of ouderdom. De groep die voor legalisering in aanmerking komt, zal begrensd blijken. In Nederland zal het lange tijd illegaal in Nederland verblijven altijd alleen al moeilijker zijn doordat wij een verzorgingsstaat hebben waarin je maar moeilijk onopgemerkt kan blijven.

CDV: Denk je dat de Nederlandse bevolking begrip zal kunnen opbrengen voor het witwassen van illegalen? Het is niet voor niets dat in verschillende Europese landen extreem-rechtse partijen opkomen.

ENGBERSEN: Natuurlijk, in de meeste Westerse samenlevingen woedt er een ondergrondse veenbrand die elk moment aan de oppervlakte kan komen. Ik denk dat deze onderdrukt kan worden als blijkt dat migranten ook een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Tegen een redelijk geïntegreerde en een economische bijdrage leverende migrant hebben weinig mensen bezwaren. De bereidheid tot solidariteit moet op een goede manier worden aangesproken. Uit onderzoek van onder andere de OECD blijkt dat migratie in Europa een toenevende economische noodzaak is die steeds nijpender wordt. Met het oog op het werken aan sociale cohesie zou een goede combinatie gevonden moeten worden van welbegrepen eigenbelang en morele principes. Dat zou conflict-dempend kunnen werken. Voorwaarde is wel een goed integratiebeleid. Helaas is daarvan in Nederland nog niet echt sprake.

Literatuur

Jack Burgers, Godfried Engbersen (red.): *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Uitgeverij Boom, Amsterdam 1999 (ISBN 90 53523162)

Godfried Engbersen, Joanne van der Leun, Richard Staring, Jude Kehla: *De ongekende stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Uitgeverij Boom, Amsterdam 1999 (ISBN 905352 459 2)

Generaties christen-democraten

Enkele bevindingen van een onderzoek onder CDA-leden

DR. J.J.M. VAN HOLSTEYN EN DR. R.A. KOOLE*

Als we het oog slechts richten op het ledental, is het CDA de grootste partij van Nederland. Met 86.000 leden (eind 1998) worden PvdA (61.600) en VVD (51.265) op ruime achterstand gezet, om van de overige partijen maar niet te spreken.¹ Toch ontkomt het CDA niet aan de trend van dalende ledentallen. Terwijl in de jaren vijftig ongeveer 10 à 15 procent van de kiezers tevens lid van een politieke partij was, was dat in 1998 minder dan 3 procent. De meeste partijen in Nederland hebben te kampen met de afname in deze zogeheten organisatiegraad, maar voor de grote christen-democratische partijen is het verval wel heel drastisch geweest.

Van de voorlopers van het CDA was het met name de KVP die, in de jaren zestig, met een dramatische teruggang in het aantal leden werd geconfronteerd: van 385.500 in 1960 naar 97.300 in 1970. Processen als ontzuiling en ontkerkelijking worden in de regel en met recht als belangrijkste oorzaken gezien, maar de achteruitgang is wellicht mede te verklaren vanuit de uitbundige inschrijving van leden in de hoogtijdagen van de verzuiling, die met de ontzuiling en de centralisering van de contributieheffing rond 1970 verdween. Zo ontdekte de Limburgse Statenkringvoorzitter tijdens een ledenwerfactie in 1959 een gezin dat niet minder dan negen KVP-leden telde² - dat zal nu niet zo snel meer voorkomen. Niet alleen de KVP, maar ook de ARP en de CHU zagen in de jaren zestig hun ledental slinken. De ARP ging van 97.980 naar 80.695, de CHU van 48.000 naar 28.900. In de jaren zeventig zette de achteruitgang in ledentallen zich door, zij het in een kalmer tempo, en bij de oprichting van het CDA in 1980 werden 143.000 leden geteld. Zoals gezegd stond de teller eind 1998 op 86.000 leden stil.

Vrijwel alle partijen ondernemen pogingen om de exodus van leden te stoppen en nieuwe leden te winnen. Ook het CDA. De partij mag zich 'de grootste vrijwilligersvereniging van Nederland' noemen en de afdeling Vriezenveen mag er in 1999 in geslaagd zijn op een bestaand aantal van 175 leden 50 nieuwe leden te werven, desalniettemin erkent partijvoorzitter Van Rij dat de aantrekkingskracht van politieke partijen afneemt. Voor het CDA houdt dit volgens de voorzitter een opdracht in: 'Kortom aan ons de taak, nee de plicht, om naar andere wegen te zoeken om de mensen te bereiken die vanuit geloof politiek willen bedrijven.'



DR. R.A. KOOLE



DR. J.J.M. VAN HOLSTEYN

Hij pleitte voor de oprichting van een Centrum voor Politiek, Religie en Spiritualiteit 'om vanuit de eigen inspiratiebron, de C, de dialoog aan te gaan met andere christenen en anders-gelovigen die nu geen aansluiting hebben bij de politiek'.¹ Of een dergelijk initiatief leidt tot een groei van het ledenbestand van het CDA moet uiteraard nog worden afgewacht.

De toekomst is onzeker, maar over de huidige leden is wel het een en ander bekend, onder meer over de vraag waarom mensen zich bij het CDA hebben aangesloten. Voor partijen die niet alleen nieuwe leden willen werven, maar ook bestaande leden willen behouden, is een antwoord op de vraag waarom mensen lid zijn en blijven van groot belang. Voor het CDA zijn deze vragen extra relevant, omdat het gaat om een partij die ontstaan is uit een fusie, nu twintig jaar geleden. Kent de partij nog sporen van dit verleden in haar ledenbestand? Deze vraag sluit aan bij het thema dat het CDA voor het jaar 2000 heeft gekozen: Jaar van de Generaties. Zijn bijvoorbeeld de partijleden die zich reeds bij een van de moederpartijen aansloten, gelet op hun achtergrondkenmerken en motieven om partijlid te worden en te blijven, anders dan of gelijk aan leden die zich aansloten toen het CDA een politiek feit was?

Om deze en tal van andere vragen met betrekking tot de recrutering en motivering van partijleden te kunnen beantwoorden, is in het voorjaar van 1999 een onderzoek gehouden onder partijleden van CDA, PvdA, VVD en D66 (zie voor enige uitleg over de opzet en uitvoering van dit onderzoek het kader bij dit artikel). In dit artikel wordt een beknopt en inhoudelijk beperkt eerste verslag gedaan van dit onderzoek, toegespitst op het CDA.² Wie zijn de leden van het CDA? Waarom zijn zij lid geworden en zijn zij dat gebleven? En zijn er bij dit alles verschillen in generaties te ontdekken: verschillen tussen CDA'ers die lid zijn geweest van KVP, ARP of CHU en zij die dat niet zijn geweest of althans de mogelijkheid hebben gehad zich direct als CDA-lid aan te melden?³

Leden van het CDA: een schets van generaties

Hoe zien CDA-leden er uit? Op basis van ons onderzoek zullen we een profiel van twee generaties CDA'ers schetsen, te beginnen met enkele demografische kenmerken (zie tabel 1).⁴ Een eerste constatering is dat het CDA zich wat het geslacht der leden betreft laat kennen als een mannenpartij: niet minder dan drie kwart (76 procent) is man. Een oververtegenwoordiging van mannen treffen we eveneens maar in wat mindere mate aan bij de VVD (69 procent) en PvdA (64 procent). Van de vier onderzochte partijen zijn alleen bij D66 mannen en vrouwen min of meer gelijkelijk vertegenwoordigd (52 vs. 48 procent). Dat het typische CDA-lid man is, is overigens niet nieuw: midden jaren tachtig waren zelfs vier op elke vijf leden van het CDA van het mannelijk geslacht.⁵ Langzaam maar zeker lijkt er sprake van een (relatieve) toename van het aantal vrouwelijke

Tabel 1

Enkele achtergrondkenmerken van leden van het CDA, naar generatie			
	generaties CDA'ers lid voor 1975 lid in/na 1975		CDA totaal
<i>geslacht</i>			
- man	86	71	76
- vrouw	15	29	25
totaal	101%	100%	101%
N=	241	265	587
<i>geboortjaar</i>			
- voor 1935	66	19	43
- 1935-1944	25	26	25
- 1945-1954	8	31	20
- 1955-1964	0	15	8
- 1965-1974	-	9	4
-1975 en later	-	1	0
totaal	99%	101%	100%
N=	240	263	585
<i>hoogste genoten opleiding</i>			
- lagere school	9	3	6
- lbo, leao, hh.school	13	6	10
- mulo, mavo	15	14	14
- havo, mbo, 3-j. hbs	26	25	25
- vwo, gymn., 5-j. hbs	8	10	9
- hbo, universiteit	29	43	36
totaal	100%	101%	100%
N=	239	260	575
<i>subjectieve sociale klasse</i>			
- hogere klasse	9	10	9
- hogere middenklasse	27	35	32
- gewone middenklasse	54	49	51
- hogere arbeidersklasse	5	2	3
- gewone arbeidersklasse	6	4	5
totaal	101%	100%	99%
N=	224	256	551
<i>religie</i>			
- geen	0	2	1
- roomskatholiek	39	51	45
- Nederlands hervormd	19	19	20
- gereformeerd	38	25	32
- anders	3	3	3
totaal	99%	100%	101%
N=	244	264	585
<i>kerkbezoek</i>			
- wekelijks	69	37	54
- maandelijks	18	37	26
- jaarlijks	8	19	14
- (praktisch) nooit	5	6	6
totaal	100%	99%	100%
N=	245	265	589
meest gelezen (landelijke kranten)	regio/lokaal 61% Trouw 36%	regio/lok. 68% Trouw 20%	regio/lok. 65% Trouw 28%
grootste groep lid van	NCRV 53% KRO 29%	NCRV 28% KRO 24%	NCRV 42% KRO 26%

leden: waar bij de oudste generatie CDA'ers niet minder dan 86 procent man was, is het vergelijkbare percentage voor de jongste generatie 71 procent.

Ook wat leeftijdsopbouw betreft, wijkt het CDA af van de PvdA, de VVD en D66: het CDA heeft relatief veel oude(re) leden. Van het CDA is een ruime meerderheid (68 procent) voor 1944 geboren, terwijl de cijfers voor VVD, PvdA en D66 respectievelijk 55, 43 en 28 procent zijn. Het spiegelbeeld treffen we ook aan: van de leden van D66 is 21 procent na 1965 geboren, voor VVD en PvdA gaat het om 8 procent, en van de in ons onderzoek participerende CDA-leden is slechts 4 procent in 1965 of later geboren (34 jaar of jonger). In 1986 was een vergelijkbaar percentage 30 jaar of jonger. Ook de groep oudere partijleden is niet in relatieve omvang toegenomen. In 1999 is - zoals gezegd - 68 procent 54 jaar of ouder; in 1986 was een zelfde percentage 51 jaar of ouder. Hoewel de gegevens niet exact vergelijkbaar zijn, laten zij een conclusie dat er de laatste tijd sprake is van een forse vergrijzing niet toe.

Mede omdat leeftijd en opleiding samenhangen, mag het niet verbazen dat het opleidingsniveau van de CDA-leden vergeleken met de leden van de drie andere partijen 'laag' is. Van de CDA'ers geeft weliswaar 36 procent aan als hoogste opleiding hoger beroepsonderwijs of een universitaire studie te hebben gevolgd (in 1986 32 procent), maar dit percentage was en is relatief bescheiden. Onder VVD'ers is het vergelijkbare percentage namelijk 55 procent (in 1986 51 procent), onder PvdA'ers 58 procent (1986: 41), en van de leden van D66 geeft zelfs 82 procent (1986: 73) aan een dergelijk opleidingsniveau te hebben

Bron: Partijledenonderzoek Leiden 1999

Opmerkingen:

Het totaal aantal leden voor het CDA (laatste kolom) in ons onderzoek is hoger dan de optelsom van de twee generaties, omdat een deel van de CDA'ers niet heeft aangegeven in welk jaar men lid van het CDA was geworden: zij konden niet bij een generatie worden ingedeeld.

Ten slotte geeft aan dat bij dit aspect een statistisch significant verschil (bij p = 0,5) tussen de generaties CDA'ers aanwezig is, dat wil zeggen dat het in ons onderzoek aangetroffen verschil hoogst waarschijnlijk onder het totale CDA-ledenbestand aanwezig is. Voor het mediagebruik is deze toets niet uitgevoerd.

bereikt. Overigens kent het CDA op dit punt verschillen tussen de onderscheiden generaties, en het zal niet verbazen dat de hoogstgenoten opleiding van de oudste generatie over het geheel genomen lager ligt dan die van de jongste generatie CDA'ers. Van die laatste generatie heeft een grote minderheid (43 procent) een opleiding gevolgd op hbo- of universitair niveau.

Een eerste indruk van de sociale positie die iemand inneemt, kan worden verkregen door te vragen naar de sociale klasse waartoe hij of zij zichzelf rekent. Ongeveer de helft van de CDA-leden rekent zich tot de gewone middenklasse, en als we daar de leden bij optellen die zich tot de hogere middenklasse rekenen, blijkt in totaal ruim tachtig procent zich als lid van de middenklasse te zien. Een op de tien CDA'ers meent tot de hogere klasse te behoren en een ongeveer even grote groep acht zich lid van de (gewone of hogere) arbeidersklasse. De dominantie van de middenklasse - voor het CDA dan met name de gewone middenklasse - was in 1986 al aanwezig en zien we zowel in 1986 als in 1999 ook voor de andere onderzochte partijen (zij het dat daar relatief meer leden zich tot de 'hogere' middenklasse rekenen). Dat het hier blijkbaar om een vrij robuust en stabiel gegeven gaat, wordt onderstreept door het feit dat de twee generaties CDA'ers waar het hun subjectieve sociale klasse betreft niet echt van elkaar verschillen.

➤ Het CDA laat zich wat het geslacht der leden betreft kennen als een mannenpartij.

Als er één eigenschap is die het CDA-lid wezenlijk onderscheidt van leden van PvdA, VVD en D66, dan is dat zijn religie. Van de laatstgenoemde partijen gaf de helft (VVD) of zelfs een ruime meerderheid (D66, PvdA) der leden aan zich niet tot een bepaalde godsdienst of levensbeschouwelijke groepering te rekenen. Bij het CDA geeft slechts 1 procent aan zich niet tot een religie te rekenen (net als in 1986). De grootste groep CDA-leden wordt gevormd door de rooms-katholieken met 45 procent (51 procent in 1986), gevolgd door gereformeerden met 32 procent (in 1986: 32) en nederlands-hervormden met 20 procent (in 1986: 15). Er is een opvallend verschil tussen de generaties CDA'ers: waar de oudste generatie evenveel katholieken als gereformeerden telt, kent de jongste generatie twee katholieken op elke gereformeerde. Een zeker zo opmerkelijk verschil tussen de generaties heeft betrekking op de beleving van hun religieuze overtuiging, als althans de frequentie van het kerkbezoek daar een goede indicator van is. We zien dat van de oudste generatie een aanzienlijke meerderheid (69 procent) minstens een maal per week een godsdienstige bijeenkomst of kerkdienst bijwoont, terwijl een minderheid van 37 procent van de jongste generatie aangeeft dit zo vaak te doen. Het is overigens niet zo dat de jongste generatie weliswaar gelovig maar in het geheel niet meer kerkgaand is: slechts een heel kleine minderheid

geeft aan praktisch nooit een kerkdienst of godsdienstige bijeenkomst bij te wonen, en dat is ook voor de oudste generatie het geval.

Het is waarschijnlijk mede de religieuze achtergrond van de leden van het CDA, waartegen hun mediagebruik moet worden bezien. Als gekeken wordt naar de krant of kranten die (vrijwel) dagelijks worden gelezen, zien we weliswaar dat lokale en regionale dagbladen veruit het meest worden genoemd,⁸ maar dat van de landelijke dagbladen Trouw het meest gelezen wordt, in het bijzonder onder de oudste generatie CDA'ers. Bij de omroepverenigingen waarvan men zegt lid te zijn komen we eveneens 'begrijpelijke' namen tegen. Van de in ons onderzoek betrokken leden zegt 42 procent lid te zijn van de NCRV en 26 procent van de KRO. In beide generaties CDA'ers zijn deze omroepen het meest populair, maar van de oudste generatie is een beduidend groter deel (53 procent) lid van de NCRV dan van de jongste (28 procent).

Als we de blik op het CDA-lid verruimen en ons richten op de meer partijpolitieke aspecten van het lidmaatschap, kan allereerst worden geconstateerd dat de huidige leden van het CDA in overgrote meerderheid niet van zins zijn hun lidmaatschap te beëindigen. Als we kijken naar de antwoorden op de vraag hoe (on)waarschijnlijk men het van zichzelf acht dit lidmaatschap op te zeggen, acht een kwart der leden dat uitgesloten en geeft nog eens 62 procent aan daar momenteel geen enkele behoefte aan te hebben. Dan blijft er een bescheiden minderheid over van leden die erkennen meer dan eens te overwegen om op te zeggen of zelfs denken dat binnenkort te doen (11 respectievelijk 2 procent). De generaties CDA'ers verschillen licht in hun aldus gemeten partijtrouw: bij de oudste generatie sluiten wat meer mensen het opzeggen van het lidmaatschap principieel uit. Dit zou een kwestie van woordkeus kunnen zijn, gezien het feit dat van de jongste generatie wat meer mensen zeggen op het moment gewoon geen enkele behoefte te hebben aan het opzeggen van het CDA-lidmaatschap. Maar misschien is het ook een correcte weerspiegeling van de mate waarin men zichzelf overtuigd acht als aanhanger van de partij. Van alle onderzochte leden vindt eenderde deel zich 'zeer overtuigd' aanhanger van het CDA, maar bij de oudste generatie is deze groep groter (43 procent) dan bij de jongste (25 procent). En van alle CDA'ers is 12 procent van mening 'niet zo overtuigd' aanhanger te zijn, maar bij de oudste generatie gaat het hier om 6 en bij de jongste om 15 procent.

Het CDA heeft weliswaar de meeste leden van alle Nederlandse politieke partijen, maar dat is geen garantie voor vitaliteit en activisme. Voor dat laatste zijn actieve leden nodig. Wat het activisme van de CDA'ers betreft, zien we dat in ieder geval de in dit kader relevante tijdsbesteding van verreweg de meeste leden uiterst gering is. Van de onderzochte CDA'ers geeft ruim tweederde deel aan geen enkele tijd aan het partijlidmaatschap of werk voor de partij kwijt te zijn.

Een zo grote groep inactieve leden is niet uniek voor het CDA, maar vinden we ook bij PvdA en VVD. Alleen bij D66, een partij die al haar klussen met minder leden moet zien te klaren, is minder dan de helft der leden in het geheel geen tijd kwijt met werk voor de partij. Een kleine groep van 16 procent van de CDA-leden geeft aan gemiddeld per maand tot vijf uur aan dergelijke activiteiten te besteden, en de overige 15 procent is maandelijks gemiddeld meer dan vijf uur bezig in of voor de partij. Het is daarbij vooral de jongere generatie die de partij draaiende houdt. Van de oudste generatie is minder dan tien procent meer dan

Tabel 2

Leden van het CDA, naar generatie			
	generaties CDA'ers		CDA
	lid voor 1975	lid in/na 1975	totaal
<i>opzeggen lidmaatschap'</i>			
- uitgesloten	34	15	25
- geen behoefte	57	70	62
- wel overwogen	9	12	11
- zeg binnenkort op	0	3	2
totaal	100%	100%	100%
N	252	271	603
<i>overtuigd aanhanger'</i>			
- niet zo overtuigd	6	15	12
- tamelijk overtuigd	50	60	55
- zeer overtuigd	43	25	33
totaal	99%	100%	100%
N	250	268	599
<i>gemiddelde maandelijks tijdsbesteding</i>			
<i>voor partij of als lid'</i>			
- geen	74	58	68
- tot 5 uur	17	19	16
- 5-10 uur	6	7	6
- 10-20 uur	1	6	3
- 20-30 uur	0	2	1
- 30-40 uur	0	2	1
- meer dan 40 uur	1	7	4
totaal	99%	101%	99%
N	227	252	554
<i>inschatting eigen activisme'</i>			
- (vrijwel) niet actief	40	36	40
- niet zo actief	34	30	32
- tamelijk actief	22	21	20
- zeer actief	3	14	8
totaal	99%	101%	100%
N	241	268	584
<i>activisme nu en toen'</i>			
- nu minder actief	65	41	52
- even actief	29	36	34
- nu actiever	6	15	10
- nvt. te kort lid	1	8	4
totaal	101%	100%	100%
N	234	261	563

Bron: Partijledenonderzoek Leiden 1999. Zie de opmerkingen bij tabel 1.

vijf uur per maand voor de partij in touw, van de jongste generatie bijna een kwart. Het in (geschatte) uren gemeten en daarvoor min of meer objectieve beeld van het activisme wordt gecompleteerd door de indruk die de leden van hun eigen activisme hebben. Van de oudste generatie is slechts een enkeling (3 procent) van zichzelf van mening 'zeer actief' te zijn, en onder de leden van na 1975 is 14 procent die mening toegedaan. Voor alle leden geeft een meerderheid aan '(vrijwel) niet actief' (40 procent) of 'niet zo actief' (32 procent) te zijn. Dat was echter vroeger anders, niet alleen maar in het bijzonder voor de oudste generatie leden. Op de vraag of men tegenwoordig als partijlid actiever, ongeveer even actief als of minder actief was dan in het verleden (een jaar of vijf geleden), geeft de helft van de leden aan in het verleden actiever te zijn geweest. Bij de oudste generatie gaat daarbij het om een ruime meerderheid (65 procent), waarbij het 'op leeftijd raken' vanzelfsprekend een rol speelt. Maar ook bij de jongste generatie gaat het om een aanzienlijke groep (41 procent). En in beide generaties is het aandeel van de leden die zeggen nu actiever te zijn dan in het recente verleden kleiner dan dat van de leden die een omgekeerde ontwikkeling hebben door gemaakt. Deze indruk van een op individueel niveau afgenomen activisme voor of binnen de partij is trouwens breder dan voor

het CDA alleen. Bij alle vier onderzochte partijen zien we veel meer mensen die het idee hebben dat hun activisme in het recente verleden is afgenomen dan mensen die menen dat het is toegenomen.

Het mogelijke vermoeden dat er samenhang zou bestaan tussen iemands religie en zijn mate van activisme, zodat bij voorbeeld heel actieve gereformeerden als een soort van Gideonsbende relatief veel invloed op en in de partij zouden kunnen hebben, vindt geen enkele steun in onze gegevens. Tussen de religie waartoe iemand behoort en zijn mate van activisme (gemeten in uren of naar eigen inschatting) bestaat geen significant verband.

Tot slot van onze schets van het CDA-lid bekijken we enkele brede, algemene politieke oriëntaties. Zo blijken leden van het CDA in gelijke mate geïnteresseerd te zijn in nationale en lokale politiek. Waar voor vele kiesgerechtigden 'de politiek' een nationaal karakter heeft en men ook in het bijzonder daarin belang stelt, maakt dit voor CDA-leden blijkbaar weinig verschil, althans vergeleken met het lokale niveau. Van een generatieverschil is evenmin sprake: of het nu de lokale of de nationale politiek betreft, of men nu (relatief) lang of kort lid van het CDA is, men is in meerderheid in hoge mate politiek geïnteresseerd.

Een eerste meer inhoudelijke oriëntatie heeft betrekking op de waarden die men (in de politiek) prioriteit verleent. Volgens de politicoloog Inglehart is sprake van een postmaterialistisch en een materialistisch waardepatroon, als gevolg van een socialisatieproces waarin de prioriteiten van waarden en doelen tot op zekere hoogte is 'vastgelegd' in reactie op de leefomgeving en op dat moment bestaande behoeften.⁹ Materialisten zouden vervolgens voorrang geven aan het streven naar realisatie van materiële zaken als economische groei, lage inflatie en de handhaving van orde en gezag, postmaterialisten aan zaken als (meer) inspraak voor burgers, vrijheid van meningsuiting en een schoon milieu. Het CDA-lid laat zich in de terminologie van Inglehart beschrijven, maar blijkt in overgrote meerderheid niet eenduidig als materialist of postmaterialist te duiden. Ook bij de drie andere onderzochte partijen heeft de meerderheid der leden overigens een waardepatroon dat zuiver materialistisch noch zuiver postmaterialistisch doch gemengd is, zij het dat bij met name D66 het aandeel der postmaterialisten (41 procent) dat van de leden met een gemengd patroon (56 procent) benadert. Bij CDA'ers is dat bepaald niet het geval: de (zuivere) postmaterialisten vormen onder de onderzochte leden van het CDA met 7 procent juist de kleinste groep, gevolgd door 18 procent materialisten. Zoals op basis van de ideeën van Inglehart verwacht moet worden, blijkt verder de jongste generatie enigszins af te wijken van de oudste. Hierbij gaat het niet zozeer om een verschil in het aandeel der postmaterialisten in beide generaties, alswel om het aandeel materialisten: van de oudste generatie CDA-leden bezit ruim een kwart een puur materialistisch waardepatroon, bij de jongste eentiende deel.

Het is vooral de jongere generatie die de partij draaiende houdt.

Tabel 3

Enkele oriëntaties van leden van het CDA, naar generatie	generaties CDA'ers				CDA	
	lid voor 1975		lid in/na 1975		totaal	
<i>interesse in lokale resp. landelijke politiek (levenpuntsschaal)</i>	lok	land	lok	land	lok	land.
- met gemiddeld (1,2)	3	4	3	2	4	3
- enigszins (3,4,5)	32	35	33	37	34	37
- zeer gemiddeld (6,7)	65	62	64	61	63	60
totaal	100%	101%	100%	100%	101%	100%
N	223	221	259	258	554	551
<i>postmaterialisme* (4 items)</i>						
- postmaterialistisch	6		9		7	
- gemengd	68		81		74	
- materialistisch	27		10		18	
totaal	101%		100%		99%	
N	206		247		512	
<i>links-rechts zelfplaatsing (tienpuntsschaal)</i>						
- links (1, 2)	2		1		2	
- gem. links (3, 4, 5)	47		41		44	
- gem. rechts (6, 7, 8)	41		53		48	
- rechts (9, 10)	9		5		6	
totaal	99%		100%		100%	
N	210		252		530	

Bron: Partijledenonderzoek Leiden 1999. Zie de opmerkingen bij tabel 1.

• Zo blijken leden van het CDA in gelijke mate geïnteresseerd te zijn in nationale en lokale politiek.

een even grote groep plaatst zich gematigd rechts van het midden (48 procent op posities 6, 7 en 8). Meer extreme posities in termen van links en rechts worden nauwelijks ingenomen. Hoewel de generaties CDA-leden in 1999 lichte verschillen lijken te laten zien, mag hieraan geen betekenis worden gehecht: wat hun links-rechts positie betreft kan geen werkelijk (statistisch significant) verschil tussen oude en nieuwe CDA'ers worden geconstateerd. Vergeleken met midden jaren tachtig lijkt het profiel van de CDA-leden over het geheel genomen aan enige verschuiving naar links onderhevig te zijn geweest. In 1986 zag een grote minderheid der (toenmalige) leden van 47 procent zichzelf als gematigd rechts en nog eens 22 procent zich als uitgesproken rechts, terwijl slechts 30 procent zich als gematigd links zag.

In 1999 nemen CDA'ers als groep een van andere partijleden onderscheiden positie in: PvdA'ers plaatsen zich namelijk gematigd of uitgesproken links (67 resp. 27 procent; in 1986 51 en 41 procent), VVD'ers vooral gematigd rechts (74 procent, plus 11 procent uitgesproken rechts; in 1986 67 resp. 19 procent), en D66'ers vooral gematigd links (73 procent; in 1986 78 procent). Onder de leden van CDA, PvdA en VVD lijkt zich aldus in de afgelopen vijftien jaar althans op geaggregeerd niveau een lichte verschuiving weg van de meer uitgesproken posities in termen van links en rechts richting het politieke midden te hebben voorgedaan.

Inglehart was van mening dat 'zijn' scheidslijn ervoor zou zorgen dat andere politieke scheidslijnen hun belang zouden verliezen. Daarbij zou het in het bijzonder gaan om de links-rechts dimensie. Los van de vraag naar het relatieve belang en de bruikbaarheid van de twee scheidslijnen, is het onmiskenbaar zo dat de meeste Nederlanders (nog altijd) over politieke partijen en opvattingen kunnen denken en spreken in termen van links en rechts. Dat geldt - ondanks de weerszin die het CDA, zeker in de tijd rond zijn formele oprichting, tegen het gebruik van dat begrippenpaar heeft geuit - ook voor CDA'ers. En gevraagd naar de eigen positie op een schaal lopend van 1 (links) naar 10 (rechts), blijkt dat de leden van het CDA over het geheel gezien een centrumpositie innemen op deze dimensie. Van alle leden plaatst een grote minderheid (44 procent) zich gematigd links (posities 3, 4 en 5), en

Lid worden en blijven

Het CDA heeft momenteel ruim 80.000 leden. Maar waarom hebben zij zich eigenlijk ooit als lid bij de partij gemeld, en waarom zijn zij, terwijl anderen de partij weer verlieten, lid gebleven? Op basis van ons onderzoek kan een indruk gegeven worden van de motieven die voor huidige leden van het CDA van belang waren om zich bij hun partij aan te sluiten.¹⁰

Als we ons richten op de motieven die 'zeer belangrijk' geweest zijn om lid te worden van het CDA, zien we dat het eerst en vooral gaat om meer algemene en brede idealistische overwegingen die relatief veel worden genoemd (terwille van de ruimte is de omvangrijke lijst met alle motieven en bijbehorende percentages niet in tabelvorm opgenomen; de volledige tabellen zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de eerste auteur van deze bijdrage). Door beide generaties wordt het steun willen geven aan de beginselen van de partij het meest genoemd; onder leden van de oudste generatie staat dit motief met 45 procent aan kop, onder leden van de jongste generatie met 33 procent. En hoewel er enige verschillen bestaan tussen de generaties, vinden we bij beide groepen CDA-leden hoog in de ranglijst de motieven 'om ook op politiek terrein uiting te geven aan mijn levensovertuiging', 'om me voor een rechtvaardiger samenleving in te zetten', en 'om uiting te geven aan mijn sympathie voor deze partij'. De ordening van motieven mag daarbij wel vrijwel hetzelfde zijn, maar het deel van de generaties waarvoor bepaalde motieven zeer belangrijk zijn geweest kent verschillen. We zagen zo'n verschil reeds bij het voor beide generaties belangrijkste motief met betrekking tot de beginselen (45 versus 33 procent), maar ook bij het uiting geven aan de levensovertuiging staat 39 procent van de oudste generatie naast 24 procent van de jongste, en ook als het gaat om iets als burgerplicht treffen we een dergelijk generatieverschil aan (33 versus 19 procent). Een uitzondering op deze 'regel' is het motief 'omdat ik hierdoor politieke invloed wil uitoefenen', dat juist door iets meer leden van de jongste (22 procent) dan van de oudste generatie CDA-leden (17 procent) wordt genoemd. Verder zien we dat motieven die het meest met direct eigenbelang te maken hebben niet zeer belangrijk zijn geweest: de eigen loopbaan of het idee via het partijlidmaatschap maatschappelijk vooruit te komen hebben volgens de leden geen rol gespeeld toen men zich opgaf als lid van het CDA.

Bij het verplaatsen van de aandacht naar de motieven die van belang zijn niet voor het worden maar voor het blijven van lid van het CDA, zien we dat de ordening van motieven sterke gelijkens vertoont.¹¹ Blijkbaar is het zo dat over het geheel genomen de motieven die ooit van belang waren om zich bij de partij aan te sluiten nog altijd, in min of meer dezelfde volgorde en op min of meer hetzelfde niveau van belang zijn om nog altijd lid te zijn. Ook blijkt dat beide generaties op dit punt weliswaar enkele verschillen kennen, maar naar het zich laat

➤ De leden van het CDA nemen over het geheel gezien een centrumpositie in.

aanzien geen wezenlijk uiteenlopende motievenstructuren laten zien. Men werd ooit lid van het CDA om meer algemene, brede overtuigingen uit te dragen of te steunen - en niet uit direct eigenbelang - en om vergelijkbare redenen is men nog altijd lid van deze grootste christen-democratische politieke partij. En daarbij doet het er niet zo heel veel toe of men zich in een wat grijzer verleden (voor 1975) bij een der moederpartijen van het CDA heeft aangesloten, of dat men zich in of na 1975 als lid van het CDA heeft aangemeld. Slechts een klein aantal leden (nog geen 10 procent) zegt lid te blijven, omdat men dat nu eenmaal zo gewend is.

Slotopmerkingen

Het CDA is een betrekkelijk jonge partij met een heel lange voorgeschiedenis. De fusie in 1980 van ARP, CHU en KVP was het resultaat van dertien jaar onderhandelingen tussen de drie partijen, maar al eerder was het CDA als samenwerkingsverband ontstaan. Vanaf 1975 konden mensen ook rechtstreeks lid worden van dat verband. Zo kunnen twee generaties CDA-leden worden onderscheiden: zij die eerder lid waren geweest van een van de moederpartijen en zij die dat (zeer waarschijnlijk) nooit zijn geweest. Tussen die twee generaties blijken enkele verschillen te bestaan. Die verschillen duiden echter meestal niet op een ander type partijlid. Zij zijn eerder het voor de hand liggende gevolg van het feit dat de eerste generatie gemiddeld ook gewoon ouder in jaren is dan de tweede. Die oudere generatie is minder hoog opgeleid, omvat nog minder vrouwen, is meer kerkgaand en is nog minder actief in de partij dan de jongere. Dat de oudere generatie gemiddeld een hogere leeftijd bezit, wil niet zeggen dat er sprake is van een (verdere) vergrijzing van het ledenbestand. Een vergelijking met onderzoeksresultaten uit 1986 leert dat het aantal ouderen ook toen al hoog was, maar sinds die tijd niet verder gegroeid lijkt.

Toch hebben niet alle verschillen met leeftijd te maken. Zo zijn leden van de oudere generatie vaker 'zeer overtuigd aanhanger' van de partij, hebben zij wat vaker een puur 'materialistische' waardenpatroon en is 'burgerplicht' voor hen vaker een belangrijke reden geweest om partijlid te worden. De verschillen zijn echter niet erg groot te noemen.

Geen verschil bestaat tussen generaties voor wat betreft het behoren tot een religie. Van de grote partijen onderscheidt het CDA zich duidelijk doordat vrijwel alle leden zich tot een bepaalde godsdienst rekenen. Niet verbazend is dat het vooral rooms-katholieken, gereformeerden en nederlands-hervormden zijn die de partij bevolken. De 'anders-gelovigen' die de partijvoorzitter in een Centrum voor Politiek, Religie en Spiritualiteit in dialoog wil brengen met christenen, zullen buiten het huidige ledenbestand gezocht moeten worden. Wel is opvallend dat het aandeel katholieken onder de leden in de jongere generatie groter is dan

➤ **Vergeleken met midden jaren tachtig lijkt het profiel van de CDA-leden over het geheel genomen aan enige verschuiving naar links onderhevig te zijn geweest.**

in de oudere. Er zijn in die jongere generatie meer katholieken dan gereformeerden en hervormden samen. De verschuiving is vooral 'ten koste gegaan' van de gereformeerden. Of dat iets maken heeft met het gegeven dat er juist voor gereformeerden ook verschillende andere wegen openstaan om zich aan een partij te verbinden (de kleine protestants-christelijke partijen), kan echter op basis van ons onderzoek niet worden vastgesteld.

Noten

7. De auteurs zijn als universitair docent respectievelijk universitair hoofd-docent verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.
1. Zie voor een overzicht van ledentallen R.A. Koole, 'Politieke partijen', in: H. Daalder e.a. (red.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999: A1100.
2. *Ledenwerfactie 1959*, Katholiek Documentatie Centrum, KVP-archief, no.822.
3. Citaten afkomstig uit de toespraak van partijvoorzitter M.L.A. van Rij, gehouden tijdens de CDA-partijraad in De Lievekamp te Oss, november 1999.
4. Vergelijkbare presentaties, met andere accenten en onderwerpen, over PvdA, VVD en D66 (zullen) verschijnen in de met die partijen verwante wetenschappelijke bladen.
5. Bij het onderscheiden van generaties is 1975 als 'breukjaar' gebruikt, omdat men in dat jaar voor het eerst rechtstreeks lid van het CDA (als federatie) kon worden. Aldus bestaat in onze tweedeling de oudste generatie CDA-leden uit die mensen die in ons onderzoek aangaven voor 1975 lid 'van het CDA' geworden te zijn of zeiden lid geweest te zijn van KVP, ARP en CHU; bij de nieuwste generatie CDA-leden gaat het om mensen die zich in of na 1975 bij de partij aansloten en niet hebben aangegeven lid geweest te zijn van een der moederpartijen.
6. De gegevens voor de andere partijen blijven hier terwille van de ruimte achterwege. Zie voor een presentatie van die gegevens Joop van Holsteyn en Ruud Koole, 'Partijgenoten! Enkele bevindingen van een onderzoek onder PvdA-leden', in: *Socialisme & Democratie*, Jrg.57, 2000 (te verschijnen).
7. M.L. Zielonka-Goei en R. Hillebrand, 'De achterban van parlementariërs', in: R.A. Koole (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1987*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/DNPP, 1988, pp.116-137. Ook alle andere gegevens van het ledenonderzoek van 1986 zijn uit dit artikel afkomstig.
8. Leden van het CDA geven aan vaker een lokaal of regionaal dagblad te

lezen (65 procent) dan leden van de PvdA (50 procent), VVD (47 procent) en D66 (40 procent), mogelijk samenhangend met een wat sterkere lokale/regionale gebondenheid dan bij deze drie partijen, die wellicht iets sterker het karakter hebben van 'grote steden (of slaapsteden) partijen'.

9. Zie m.n. R. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press, 1977.
 10. In een later stadium zullen wij motieven om lid te worden van een politieke partij nader onderzoeken aan de hand van het zogeheten General Incentives Model (GIM), dat hiervoor specifiek is ontwikkeld. Zie o.a.: P. Seyd and P. Whiteley, *Labour's Grass Roots*, Oxford: Oxford University Press, 1992; P. Whiteley, P. Seyd and J. Richardson, *True Blues*, Oxford: Oxford University Press, 1994; P. Whiteley and P. Seyd, 'Rationality and party activism: Encompassing tests of alternative models of political participation', in: *European Journal of Political Research*, 29, pp.215-234; P. Whiteley and P. Seyd, 'The dynamics of party activism in Britain: A spiral of demobilization?', in: *British Journal of Political Science*, 28, pp.113-137.
- Merk overigens ook op dat wij in het kader van het totale onderzoeksproject niet perse in alle afzonderlijke motieven geïnteresseerd zijn; die motieven zijn indicatoren voor achterliggende clusters van prikkels zoals die in dit GIM worden verondersteld.
11. Mogelijk is deze sterke gelijkenis mede het gevolg van de wijze van onderzoek, daar de twee vragen elkaar in de vragenlijst direct opvolgden.??

Over het Partijledenonderzoek Leiden 1999

Het onderzoek onder partijleden van CDA, PvdA, VVD en D66 is gehouden in het kader van het onderzoeksproject 'Partijleden: Recruitering en Motivering'. Dit project, dat onderdeel vormt van een internationaal-vergelijkend onderzoek, heeft als doel het verwerven van inzicht in de motieven van burgers om lid van een politieke partij te worden en te blijven.

In het voorjaar van 1999 is onder een aselechte steekproef van 1500 leden uit het ledenbestand van de bovenstaande partijen een schriftelijke vragenlijst verspreid. Deze vragenlijst bevatte een groot aantal voor de vier onderzochte partijen (vrijwel) identieke vragen, die deels afkomstig waren van of althans geïnspireerd door de vragen zoals gesteld in het verwante internationale onderzoek, het Nationaal Kiezersonderzoek, en het onderzoek onder partijleden zoals dat in 1986 in Nederland is gehouden. De vragenlijst, waarvan een exemplaar bij de eerstgenoemde auteur kan worden opgevraagd, ging vergezeld van een brief van de onderzoekers en van de voorzit(s)ter van de betreffende partijen. Deze laatste brief bevatte niet alleen een oproep om medewerking te verlenen, maar maakte tevens duidelijk dat het onderzoek met medeweten der partijen onder de leden was georganiseerd. De verantwoordelijkheid van de inhoud en verslaglegging van het onderzoek ligt evenwel geheel en al bij de onderzoekers, die tevens zorgdragen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens. Bij de uitvoering van het onderzoek, in het bijzonder de dataverzameling en -verwerking, werd assistentie verleend door mevr. E. Voorthuijsen. Het onderzoek ging wat het CDA betreft van start met 1500 namen van leden. Van de verzonden vragenlijsten kwamen er 640 (42,6%) terug; in totaal bleken er 609 (40,6%) bruikbaar te zijn. De zeer aanzienlijke nonrespons kan gevolgen hebben voor de representativiteit van onze gegevens en mogelijkheden tot generalisatie naar het totale ledenbestand van het CDA. In het bijzonder afzonderlijke zogeheten rechte tellingen zouden een vertekening kunnen laten zien, bijvoorbeeld als gevolg van een enigszins selectieve respons naar onder meer leeftijd en opleiding. Om dit mogelijke risico in te perken is het raadzaam de nodige behoedzaamheid te betrachten bij de presentatie en interpretatie van afzonderlijke rechte tellingen en tevens de gegevens bij voorkeur in hun onderling verband of in ieder geval vergelijkenderwijs te bezien.

Het project 'Partijleden: Recruitering en Motivering' is mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van de Stichting voor Recht en Openbaar Bestuur (project-nummer 41531011), onderdeel van NWO

dwaars

Professorenpraat

In een kleine wereld hebben bescheiden dingen vaak grote impact. Als een omroep overweegt 'commercieel te gaan', is dat groot nieuws... in Hilversum. De rest van het land blijft nuchter: een storm in een glas water. Zo was het rapport van de staatscommissie Elzinga letterlijk 'the talk of the town' in het binnenlands bestuur. Nederland was niet geschokt. Natuurlijk niet.

In onze polder is de 'ijskastfunctie' van onderzoek breed bekend. Krijgt een voorstel geen meerderheid? Een bureau doet onderzoek. Breekt de pleuris uit over onstuimig declaratiegedrag? Een commissie brengt tijdwinst. Wordt de gekozen burgemeester een breekpunt in een kabinetformatie? We stellen een staatscommissie in. Ondertussen wordt het kabinet gevormd. En zo kon het gebeuren dat een selecte groep professoren en burgemeesters (inderdaad: geen enkel raads- of statenlid) onder leiding van een Groningse hooggeleerde een dik rapport mocht schrijven over de lokale democratie. 'Zo dood als een pier', constateerde de commissievoorzitter. En dus moest het helemaal anders. Dat vonden ook de drie CDA-ers in de commissie. Triomfantelijk trompetterde Elzinga in één van zijn interviews: 'Voor het eerst sinds Abraham Kuypers zijn er drie CDA-leden die hebben gekozen voor de herziening van de Kroonbenoeming.' Van harte! En nu maar hopen dat

raadsleden straks - net als Kamerleden nu - hun toevlucht moeten nemen tot recordpogingen schriftelijke vragen stellen. Maakt dat het raadslidmaatschap aantrekkelijker?

In Nederland bestaat een uniek samenspel tussen burgemeesters en relatief stevige wethouders. Van Wibaut tot Heerma: dat konden ze alleen doordat ze gezaghebbende leden van de raad waren. Wie wethouders wegknijpt uit de raad, scheidt een lelijk legitimatieprobleem. Aanvankelijk wordt dat misschien spannend om te zien. Maar al snel ontstaat natuurlijk de roep om een krachtig bestuurder: een rechtstreeks gekozen burgemeester die gewoon zijn eigen hulpburgemeesters kiest. Zo'n functionaris gedijt

In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer.

Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.



mr.dr.s. F.J. Paas

mee dan menig lid van de staatscommissie. Laat ik eerlijk zijn: ik ben niet altijd onder de indruk. En ook ik ben bezorgd over de werfkracht van politieke partijen. En over de dalende opkomst bij verkiezingen (al doen we het internationaal gezien lang niet slecht). Maar ik ben verbaasd over het gemak waarmee Elzinga's gereedschapskist ook in onze kring wordt beschouwd als oplossing voor fundamentele problemen. Dualisme is het antwoord. Maar wat was het probleem ook weer?

Het rapport bevat een reeks bevoegdheden die in de meeste gemeenteraden al lang bestaan: het recht van amendement en van initiatief, een gemeentelijke rekenkamer, een recht van interpellatie en zelfs van enquête. Weinig nieuws (op de laatste na). Het wordt pas interessant om deze bevoegdheden secuur vast te leggen als ze niet meer vanzelf spreken. En dat is precies wat er gebeurt wanneer de gemeenteraad het besturen moet overlaten aan het college.

Daar ligt de kern van het rapport: de raad houdt op bestuur te zijn. De wethouders besturen, de raad stelt slechts verordeningen en begrotingen vast en beperkt zich verder tot de controle. Dat zal betere debatten opleveren, hoopt de commissie. Waarom eigenlijk? De Haagse dualistische praktijk bewijst dagelijks het tegendeel. Ik voorspel het gemeentelijke torentjes-overleg een fantastische toekomst. De belangrijkste winst van formele dualisering is dat het allerlei openbare raadsbesluiten verplaatst naar de besloten collegekamer. Voor wie is dat goed? Onbegrijpelijk dat de kranten schrijven over een 'versterking van de positie' van de raad. Ik ben bang dat

een aardverschuiving geven in de Nederlandse politiek. Die is binnen tien jaar te regelen. Maar voor wie is dat goed?

Wat was het probleem ook weer? Dualistische stelsels met gekozen burgemeesters in het buitenland worden zelden meer gewaardeerd dan ons gemeentebestuur. Nederlandse burgemeesters zijn gek genoeg juist populair omdat ze geen politicus zijn: niet worden gekozen. Wie werkelijk het lokale bestuur wil redden, mag niet blijven hangen in structuur-ingrepen. Die moet zorgen dat het ergens over gaat. Dat vraagt om meer budgetten en bevoegdheden op gemeentelijk niveau. En om lokale en landelijke politici die daarmee om kunnen gaan.

De structuurvoorstellen van de staatscommissie bevatten een bekende valkuil: als er problemen zijn, verander je de organisatie. Een glanzend theoretisch model ziet er altijd beter uit dan de doffe praktijk. Veel te vaak blijkt de herstructurering vervolgens niet te helpen: de inhoud en de cultuur zijn niet meeveranderd. Structuur-ingrepen hebben de charme van een groepsportret: je kunt jezelf aanwijzen in het nieuwe schema. Modelbouw is ook een stuk simpeler dan de aanpak van fundamentele problemen. Dat maakt veel reorganisaties verleidelijk en vruchteloos tegelijk. Abstracte professorenpraat. Weinig gevoel voor het lokale bestuur. Timmeren aan het 'Huis van Thorbecke' is natuurlijk niet taboe. Maar het is alleen zinvol als het nieuwe gebouw er beter uitziet dan het huidige. Van het voorliggende bouwplan ben ik nog niet overtuigd.

NEDERLAND EN DE EUROPESE VEILIGHEID EN DEFENSIE

Europese veiligheid en defensie zijn dit jaar stevig op de kaart gekomen. De Brits-Franse Verklaring van St. Malo over Europese defensie van 4 december 1998 leidde een serie van initiatieven en ontmoetingen in die een voorlopig hoogtepunt vonden in de Europese Raad (ER) van Keulen (juni 1999) en die van Helsinki (december 1999). De regeringsleiders kwamen daar overeen dat de Europese Unie (EU) moet kunnen beschikken over de militaire mogelijkheden voor autonoom optreden ten dienste van crisisbeheersing en conflictvoorkoming - de collectieve verdediging tegen een thans zeer imaginaire tegenstander uitdrukkelijk aan de NAVO overlatend.¹ Diverse scenario's werden aangeduid: operaties met dan wel zonder inzet van NAVO-middelen. Ook gaf de ER een schets van de benodigde institutionele voorzieningen: het betrekken van de ministers van Defensie bij de ministeriële EU-bijeenkomsten, een permanent in Brussel te vestigen politiek en veiligheidscomité, een militair comité en een militaire staf. De opheffing van de Westeuropese Unie (WEU), die tien van de vijftien EU-lidstaten omvat, wordt aangekondigd. In december zijn tijdens de ER van Helsinki enkele voorlopige voorzieningen overeengekomen. Eind 2000 moet onder het Franse Voorzitterschap het bouwwerk klaar zijn. Dat zou mooi samenvallen met de afronding van de Intergouvernementele Conferentie die met een Verdrag van Nice de EU zodanig institutioneel moet hervormen dat nieuwe lidstaten soepel kunnen worden opgevangen en geïntegreerd

De formuleringen van Keulen gaan verder dan die van het Verdrag van Maastricht. Daar was sprake, in art. J.4, van een gemeenschappelijk

defensiebeleid 'op termijn'. Zij gaan ook verder dan die van het Verdrag van Amsterdam waar (art. 17) een gemeenschappelijke defensie onder de hypotheek van een besluit van de ER was gelegd. Die hypotheek wordt kennelijk als afgepast beschouwd.

SLECHTE ERVARINGEN IN HET VERLEDEN

Laat ons de dag niet prijzen voor het avond is. In het verleden hebben we vaker denkbeelden, initiatieven en plannen betreffende Europese veiligheid en defensie op tafel gehad. Met uitgesproken matige resultaten.

De meest monumentale inspanning was het ontwerpverdrag voor een Europese Defensie Gemeenschap (EDG; 1952). Het werd ontworpen in een door het Westen als zeer dreigend ervaren fase van de Koude Oorlog. In de periode 1948-1950 vielen de communistische putsch in Praag, de blokkade van West-Berlijn door de Sovjet-Unie en het begin van de Koreaanse oorlog. Deelnemers aan het EDG-plan waren de lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, dat wil zeggen de Benelux-landen, Frankrijk, Italië en de Bondsrepubliek. Het voorzag in geïntegreerde strijdkrachten waardoor het een geruststellende Europese inbedding voor de onmisbaar geachte West-Duitse herbewapening bood; tenslotte was Hitler-Duitsland nog maar zeven jaar daarvoor verslagen. Nederland, dat eerst recent de ommezwaaai van neutraliteit/zelfstandigheid naar internationale binding en samenwerking had gemaakt, deponeerde de ratificatieoorkonde nog voordat de Franse Assemblee de EDG van de agenda voerde. Het is trouwens treffend om na te lezen dat Nederland ook toen al formeel de binding tussen de EDG en de niet-deelnemende grote NAVO-landen, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, liet vastleggen. De

Nederlandse traditie van NAVO-trouw heeft een verleden.

De schok van de Franse afwijzing van de EDG was groot. Na Amerikaanse dreigementen (de 'agonizing reappraisal' van Dulles) werd alsnog de Bondsrepubliek de NAVO binnengevoerd en de WEU in elkaar getimmerd als slap vervangend aftreksel van de EDG, maar wel met deelname van Londen.

Europa herpakte zich met de Europese Economische Gemeenschap (EEG; 1957) en koos voor de economische lijn als middel tot eenwording. Europese veiligheid en defensie exit. Dat patroon zou zich herhalen.²

De EEG werd een doorslaand economisch succes. Maar was volstrekt machteloos, in 1968, bij de Sovjet-inval in Tsjecho-Slowakije die de Praagse Lente liquideerde. En ook tijdens de oliecrisis die volgde op de Jom-Kippoer-oorlog van 1973. Het was duidelijk dat economie niet gescheiden kan worden van internationale politiek en veiligheid, maar de EEG kon die conclusie niet trekken.

Toch moest Europa een grotere rol gaan spelen op het vlak van de veiligheid. De Amerikanen zetten voortdurend het punt van de 'burden sharing', van een groter Europees aandeel in de verdedigingslasten van de NAVO, op de agenda. In de jaren tachtig zijn pogingen ondernomen om te komen tot een 'revitalisatie' van de WEU, hoewel deze organisatie nooit veel leven had vertoond. De pogingen sloegen niet echt aan. Het Haagse platform inzake Europese veiligheidsbelangen (1987) stelde vast dat de constructie van een geïntegreerd Europa onvolledig zal blijven zolang het geen veiligheid en defensie omvat. Maar het bleef in de praktijk vrijwel een dode letter.

Europa, dat in een periode van eurosclerose verkeerde, koos voor de tweede keer voor de eco-

nomische route om uit het dal te komen. De Europese Akte (1986) proclameerde de interne markt en de Europese Commissie, onder leiding van Delors, toog aan het werk om het project 'Europa 1992' (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) te verwezenlijken.

Driemaal is scheepsrecht. Tien jaar geleden maakte Europa een reeks omwentelingen mee. Er verdwenen: de Berlijnse Muur, de Sovjet-Unie, het Warschaupact het communisme, kortom de Koude Oorlog.

Er kwamen: eenwording van Duitsland en vraagtekens ten aanzien van de betrokkenheid van de Verenigde Staten bij Europa.

De plaats van Amerika tegenover Europa en die van Duitsland in Europa waren sinds de Tweede Wereldoorlog punten van voortdurende aandacht. Ook in 1989/90 konden zij niet worden genegeerd. De band met Amerika moest overeind blijven en het nieuwe, vergrote Duitsland moest des te meer hecht verankerd blijven in westelijke organisaties als NAVO en EG.

Het antwoord werd, op aandringen van Bondskanselier Kohl, gezocht in het streven naar een Europese Politieke Unie (EPU). De lidstaten van de Unie zouden een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid voeren met in het verlengde daarvan een beleid ten aanzien van defensie. Aldus zou de band met Washington gekoesterd worden en tevens het verenigde Duitsland ferm aan de Europese boezem gedrukt worden. Nederland ontwierp voor die EPU een fraaie tekst met een mengeling van communautaire en intergouvernementele elementen. Op 'Zwarte Maandag' (30 september 1991) werd het Nederlandse voorstel van tafel geveegd. Het Verdrag van Maastricht bevatte, in de woorden van Ruud Lubbers, op het terrein van buitenlands- en veiligheidsbe-

leid in wezen slechts een werkagenda. Daarop figureerde wel de opdracht aan de WEU om te functioneren als Europese pijler binnen de NAVO en zich te ontwikkelen tot militaire poot van de nieuwe EU. Veel kwam daar niet van terecht, hoewel vooral de Nederlandse secretaris-generaal van de WEU Van Eekelen zich zeer heeft ingezet voor goede betrekkingen tussen WEU en EU. Op de Petersberg te Bonn formuleerde de WEU in 1992 wel een aantal militaire taken, waaronder ook crisisbeheersing, die uiteindelijk in Amsterdam in het EU-verdrag terecht kwamen. Eigenlijk deed de NAVO haar huiswerk het beste. Tijdens de NAVO-Raad van Berlijn van juni 1996 werd de mogelijkheid geboden aan de WEU om Europese operaties te leiden met gebruikmaking van NAVO-middelen. De NAVO-Top van april 1999 in Washington bevestigde dat en ruimde bij de verwezenlijking van een Europese Veiligheids- en Defensie-identiteit (EVDI) ook een plaats voor de EU in. Al met al mag Europa niet klagen over het engagement van Amerika met Europa. Drie trefwoorden maken dat duidelijk: Golfoorlog, Dayton en Kosovo. Dat, zeker in het geval van de Golf, ook directe Amerikaanse belangen in het spel waren, doet aan die constatering niets af.

Maar Europa was, voor de derde maal, op de economische toer gegaan. Het kroonjuweel van het Verdrag van Maastricht was de Economische en Monetaire Unie (EMU) met een Europese centrale bank en een Europese munt. Aan de deelnemers aan de EMU werden strenge eisen gesteld op het punt van inflatie, rente, staatsschuld en financieringstekort. Zo slapjes als de EU-leden zich op buitenlands en veiligheidsterrein gedroegen, zo voortvarend waren de meesten met het voldoen aan de EMU-criteria. In Joegoslavië strompelde de EU

van crisis naar crisis, bij de EMU werd een strak stabiliteits- en groeipact geformuleerd.

BETERE VOORUITZICHTEN

Prijs de dag niet voor het avond is. Het is niet uitgesloten dat over enige tijd de discussies en de activiteiten betreffende Europese veiligheid en defensie weer naar de achtergrond zullen zijn gedrongen. We beleefden, zoals aangegeven, dat al enige malen.

Er zijn echter een aantal factoren te noemen die erop duiden dat het dit keer ernst is met de plannen voor een Europees veiligheids- en defensiebeleid, (EVDB), de term die sinds de ER van Keulen doorgaans gebruikt wordt.

Een factor betreft de logica der dingen.

Veiligheid en economie zijn niet te scheiden. De EU vertegenwoordigt met haar interne markt een gigantische economische macht. Een succesvolle ontplooiing van de EMU, en daar ziet het zeker naar uit, zal die macht verstevigen en vergroten. De EU kan dan niet meer heen om het nemen van veiligheidspolitieke verantwoordelijkheden. De geldigheid van deze stelling wordt dagelijks bewezen in Bosnië-Herzegovina en Kosovo. De militaire component van het EU-optreden in die regio vindt plaats in NAVO-kader, hetgeen toe te juichen en overigens voor het moment onontkoombaar is. Toch kan er, ook in deze situatie, behoefte bestaan aan veiligheidspolitiek overleg in EU-verband. En zelfs de vurigste NAVO-voorzitter kan toch niet uitsluiten dat ooit de EU tot zelfstandig optreden zal moeten en willen besluiten.

De overige factoren hebben steeds betrekking op een bepaald land. Achtereenvolgens belichten wij de positie van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Zoals eerder werd opgemerkt is gedurende het eerste decennium na het einde van de Koude

Oorlog de betrokkenheid van Amerika bij Europa, zij het soms met enige moeite, heel redelijk op peil gebleven. Washington drong sterk aan op uitbreiding van de NAVO met nieuwe leden en orkestreerde dit voorjaar de formulering van een nieuw strategisch concept. De EU moet er echter rekening mee houden dat bij een nieuwe crisis in Oost- of Zuidoost-Europa Amerikaanse deelname aan eventuele crisisbeheersingsoperaties niet gegarandeerd is. Wanneer de Amerikaanse regering het belang van Amerikaanse betrokkenheid positief zou beoordelen is er altijd nog het Congres waar de aandrang om unilateraal beleid te voeren sterker is geworden. De symptomen van unilatera- lisme zijn duidelijk aanwijsbaar. Zie de verwerping van het verdrag tot een algeheel verbod van kernproeven door de Senaat. Zie de afwijzing van het verdrag van Rome dat een internationaal strafhof instelde. Zie de moeizaamheid waarmee achterstallige betalingen aan de Verenigde Naties gevoteerd worden. Zie de opstelling tegenover het geschillenbeslechting- mechanisme in de Wereldhandelsorganisatie, hoewel op dat vlak de EU ook van wanten weet, bijvoorbeeld als het om bananen gaat.

Tot verrassing van velen neemt het Verenigd Koninkrijk, zeer tegen zijn gewoonten in, het voortouw bij de vormgeving aan een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Ook mag van Londen de WFU ter ziele gaan. Wat zijn de Britse motieven? Frustratie over de geringe Europese prestaties in Kosovo? Of is het besef nu echt tot de Britse regering doorgedrongen dat de 'special relationship' met de Verenigde Staten verschaald is? Of zoekt premier Blair, die zo graag positief en stellig wil overkomen, compensatie voor de onhandige en defensieve positie waarin hij ten aanzien van de EMU en de euro is terechtgekomen? Of probeert hij op

een indirecte manier Frankrijk dichter bij de NAVO te krijgen? De oversteek over het Kanaal naar St. Malo was in elk geval een verrassende manoeuvre.

Het is vanaf het ontstaan van de Bondsrepubliek een constante Duitse beleidslijn geweest om zich hecht te verankeren in westelijke internationale verbanden. Een 'Alleingang' was taboe. Op veiligheidsterrein was het beleid van de Bondsrepubliek om zich strikt te beperken tot een bondgenootschappelijke verdediging van het NAVO-verdragsgebied. Het land had duidelijk moeite met het aanvaarden van de idee van crisisbeheersings- en vredesoperaties buiten het eigen grondgebied. Bepaalde groeperingen waren zelfs van mening, totdat het Constitutionele Hof te Karlsruhe anders besliste, dat de grondwet zulke operaties verbood. Aan de Golfoorlog nam de Bondsrepubliek militair niet deel, hoewel het wel een forse financiële bijdrage leverde. In Bosnië-Herzegovina zette Duitsland militair-geneeskundig personeel en genie-troepen in. In Kosovo dienen thans ook Duitse gevechtseenheden. Ook coalitiepartner 'de Groenen', met kopman Fischer op Buitenlandse Zaken, steunt dat optreden. In Maastricht vroeg Duitsland om een Politieke Unie juist ook om het veiligheidsbeleid in het Westen te verankeren. Het is derhalve duidelijk dat Berlijn een groot belang heeft bij een EVDB.

Tenslotte Frankrijk. Het Franse aandringen op een EVDB, met een sterke Franse inbreng, is niets nieuws. Omdat het de bedoeling is dat de EU-lidstaten eind 2000 een Verdrag van Parijs ondertekenen zal Frankrijk zich tot het uiterste inspannen, met inbegrip van het soepel omgaan met Franse stokpaarden, om ten aanzien van een EVDB succes te bereiken.

DE MENINGEN IN NEDERLAND

'St. Malo' schudde de Nederlandse regering wakker. In de maanden ervoor had Londen al initiatieven aangekondigd maar een combine met de Fransen tikte in Den Haag hard aan. Een inhaalslag was geboden. In een rede voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken op 9 maart 1999 omhelsde de minister Van Aartsen de EVDI, mits die zich voor honderd procent binnen de NAVO zou ontwikkelen. Aan het budgettaire kader van Regeerakkoord en Hoofdpijnennotitie werd niet gesleuteld. Daags daarna stuurde hij samen met minister van Defensie De Grave een brief naar de Tweede Kamer met dezelfde boodschap.³ Ruim twee maanden later, op 18 mei, hield minister De Grave voor hetzelfde Genootschap een redevoering die op het punt van EVDI veel positiever was getoonzet. Hij gaf aan dat een Europees veiligheidsbeleid een deugdelijke budgettaire basis nodig heeft en dat de slagvaardigheid gediend zou zijn met een startfonds voor operaties in EU-verband. Kennelijk had De Grave gemerkt dat de vaart erin zat in Europa; Den Haag moest een tandje bijzetten. Het lukte, in Keulen was het peloton weer ingehaald. Voor sommigen, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de VVD, was het slikken geblazen.

Hoe verliep het parlementaire debat in Nederland sinds 'Keulen'?

In de Tweede Kamer vindt de idee van een EVDB een positief onthaal bij PvdA (Melkert, Timmermans), D66 (De Graaf, Scheltema-de Nie) en oppositiepartij CDA (De Hoop Scheffer, Verhagen). De VVD heeft tot dusver onoverkomelijke moeite om te aanvaarden dat de EU ook zelfstandig, buiten NAVO-kader, tot operaties kan besluiten.

Wat zegt de regering? Premier Kok steunt voluit de uitkomsten van 'Keulen'; hoewel hij ook regelmatig een sterk accent legt bij een voorkeur voor EU-operaties in NAVO-kader en zulke operaties buiten NAVO-verband qua schaal-grootte beperkt wil houden. Hij moet vooralsnog voorzichtig manoeuvreren om de VVD binnenboord te houden. Wellicht om dezelfde redenen laat de minister van Buitenlandse Zaken zich zuinigjes uit; maar misschien wordt hij toch nog beïnvloed door een harde Atlantische kern op zijn departement. Van eventuele zelfstandige EU-operaties wordt de kleinschaligheid onderstreept; zeer veel nadruk wordt gelegd op een goede regeling van een nauwe samenwerking met de NAVO en op het bij een EVDB betrekken van de Europese landen die niet EU-lid zijn. Op conferenties en seminars wordt door zijn medewerkers een zo minimaal mogelijke invulling aan de Petersbergtaken van de EU gegeven. Betreffende een motie-Timmermans-Verhagen waarin de regering wordt gevraagd te bevorderen dat de Europese Commissie een witboek vervaardigt betreffende een interne markt voor defensiegoederen ziet Van Aartsen het gevaar opdoemen van een 'Fortress Europe' dat de verhoudingen met de Amerikanen nadelig zou kunnen beïnvloeden. Het parlementaire debat behelst grotendeels theologie. Iedereen in Nederland heeft een voorkeur voor EU-operaties in NAVO-kader; ook weet iedereen dat de eerste jaren eventuele zelfstandige militaire acties van de EU slechts van bescheiden omvang kunnen zijn. Als men anders denkt dan is men bezig met de interessante vraag hoeveel engelen op de punt van een naald kunnen zitten! De standpunten van de regering maken overigens een ontwikkeling door. Volgens de Memorie van Toelichting op de begroting van Buitenlandse Zaken kan van de optie van geheel autonome EU-operaties alleen

gebruik worden gemaakt in geval van kleinschalige operaties.⁵ In een notitie van 29 oktober 1999 wordt deze optie voorzien van de woorden 'in het bijzonder' en 'meestal'.⁶ Voor de Europese besluitvorming is het Nederlandse debat niet erg interessant. Maar de houding van Buitenlandse Zaken werkt alleen maar in de hand dat de grote landen de zaken onderling regelen met voorbijgaan van de normale EU-kanalen.

DE VERDERE AGENDA

De EU is met een EVDB aan een nieuw hoofdstuk begonnen en zal, als de nieuwe activiteit beklijft, van karakter veranderen. Zij zal zich verwijderen van het beeld economische reus/politieke dwerg. De EU zal evolueren van markt tot macht. Haar diplomatieke impotentie zal verminderen; haar economische kracht zal beter renderen zowel bij een positief optreden (handelsconcessies, steun) als bij negatieve maatregelen (sancties).

Tegenstanders van een EVDB zullen roepen dat de EU zich dreigt te ontwikkelen tot een macht waar dreiging vanuit gaat. Dat is een onbewezen overdrijving. In de omgeving van de EU bevinden zich gebieden met een grote potentie aan spanningen, onrust, crises en conflicten. Een EU die naast diplomatieke en economische instrumenten ook beschikt over een zeker militair vermogen draagt, op preventieve wijze, bij aan het bevorderen van veiligheid en stabiliteit zonder dat een schot wordt gelost.

Zekere institutionele aanpassingen zijn nodig, met inbegrip van een wijziging van het EU-verdrag, bijvoorbeeld om vast te leggen dat het politiek- en veiligheidscomité in tijden van crisis handelend op kan treden. De Nederlandse regering wil daar veel energie insteken. Dat

valt toe te juichen zolang de juiste prioriteiten worden aangehouden. Er komt geen aan een nieuwe, vierde pijler aan. Zo'n constructie zou de kans vergroten dat het EVDB een louter intergouvernementele aangelegenheid wordt waarin de grote lidstaten de dienst uitmaken. Ons land heeft in het verleden matige ervaringen opgedaan met contactgroepen waarin kleinere landen, ondanks soms grote inspanningen te velde, geen stem hadden. Opname van het EVDB in de bestaande tweede pijler, die van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB), verdient de voorkeur. Dat heeft bovendien het voordeel dat de normale Brusselse procedures worden toegepast. Het garandeert betrokkenheid van de Europese Commissie en van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, de heer Solana en geeft betere kansen voor inspraak en toezicht van het Europees Parlement. Deze communautaire instellingen zullen er borg voor staan dat de dwarsverbindingen met de eerste pijler open blijven. Hetgeen van belang is bij onderwerpen als economische sancties en prikkels, bundeling van defensie-industrieën en bevordering van de totstandkoming van een interne markt voor defensiegoederen.

De EU-lidstaten zullen hun defensievermogen moeten vergroten. In het jargon heet dat een toereikend ambitieniveau vaststellen. De krijgsmacht zal, onder behoud van de collectieve verdedigingstaak, uitgerust en geoefend moeten worden voor crisisbeheersingstaken met inbegrip van 'peace enforcing' dat wil zeggen oorlogvoering. Het is raadzaam scenario's betreffende mogelijke crises te ontwerpen en daarbij aan te geven hoe zij tegemoet getreden zouden kunnen worden. Een belangrijke taak lijkt in deze weggelegd voor Solana. De conclusies van Keulen geven aan op welke terreinen

versterking nodig is: inlichtingen, strategisch vervoer en 'command and control' met inbegrip van het aanwijzen en prepareren van legerkorpsstaven. Eenheden voor de vulling van een of meer legerkorpsen zouden kunnen worden aangewezen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk maken concrete plannen.

Coördinatie met de NAVO, speciaal met het 'Defence Capabilities Initiative', is wenselijk. In 2003 moet de EU een strijdkracht van 60.000 man in het veld kunnen brengen die het een jaar moeten kunnen volhouden. Menig EU-lid heeft al zijn aandacht verlegd naar crisisbeheersing, daarbij het goede voorbeeld van de Britten navolgend. In eigen land heeft de Defensienota van minister De Grave de lijn van de Hoofdlijnennotitie, met zijn verschuiving van collectieve verdediging naar crisisbeheersing doorgetrokken.

Verscheidene Tweede-Kamerfracties van politieke partijen hebben hun opvattingen over de inrichting van de Nederlandse defensie gepubliceerd.⁷ Alle partijen worstelen met het vraagstuk dat voor crisisbeheersingstaken vooral behoefte bestaat aan grondstrijdkrachten, terwijl de natuurlijke voorkeur van ons defensie-establishment uitgaat naar marine en luchtmacht. De PvdA doorbreekt de 2-1-1-formule inzake de verdeling van het geld over de krijgsmachtdelen, kort zwaar op de marine en wil eigenlijk het van Nederlands-Duitse legerkorps af.

De partij zegt uitdrukkelijk dat haar nota geen bezuinigingsnota is. Het gespaarde geld wordt ingezet voor Europese defensiesamenwerking, kwaliteitsverbetering en betere arbeidsvoorwaarden. Nog niet zo lang geleden preekt premier Kok het Nederlands-Duitse korps als een schoolvoorbeeld van internationale en Europese defensiesamenwerking. De opheffing daarvan zal in Berlijn zuur worden bekeken,

zeker nu deze is aangekondigd zonder tevoren met de Duitsers overlegd te hebben. De accentverlegging naar crisisbeheersing weegt voor de PvdA zwaar. Fractievoorzitter Melkert dreigde minister De Grave met kortingen op zijn budget als hij te zeer vasthield aan de klassieke collectieve verdedigingstaak.

D66 komt met een aantal noties die ofwel zeer globaal zijn dan wel meer het flankerend defensiebeleid betreffen. D66 schurkt dicht tegen de PvdA aan. De VVD valt enigszins uit de toon omdat tot dusver alleen een geschrift van de Teldersstichting werd gepubliceerd dat uitsluitend voor rekening van de auteur, P.G.C. van Schie, komt.

Het CDA wil nogal wat met onze krijgsmacht. Er gaat weinig af en Europa komt erbij. Het Nederlands-Duitse korps blijft gehandhaafd met een zekere verschuiving van de inzetbaarheid naar crisisbeheersing en vredesoperaties. Achterstanden met betrekking tot personeelsbeleid en materieelinvesteringen dienen zo snel mogelijk te worden ingelopen.

Het budget. Het scharnier waarom het defensie-apparaat draait. Sedert het einde van de Koude Oorlog heeft Nederland, trouwens zoals alle Europese NAVO-leden, fors op zijn defensie-uitgaven bezuinigd. Thans geeft het nog 1,7% van het Bruto Nationaal Product daaraan uit. Hiermee zijn we in de NAVO-familie een krappe middenmoter. Het heeft er wel de schijn van dat de bezuinigingsdrijf zijn einde nadert. De Grave moet zien voor het EVDB iets binnen te halen van de paarse bonanza.

Het zou toe te juichen zijn als de EU-leden een convergentie criterium voor hun defensie-uitgaven overeen zouden komen, bijvoorbeeld een bepaald percentage van hun Bruto Nationaal Product en dan bij voorkeur op een hoger niveau dan het bestaande. Vooral voor

Duitsland zal dit een groot probleem opleveren omdat dit land voor omvangrijke bezuinigingsprogramma's over de gehele linie staat, die nodig zijn voor de sanering van de Duitse economie.

In ons land heeft premier Kok in een samenspraak met PvdA-fractievoorzitter Melkert tijdens het debat over de uitkomsten van Keulen aangegeven dat hij een wijziging van het defensiebudget niet wil uitsluiten maar dan als een gevolg van de internationale ontwikkelingen en los van de discussie over een EVDB. In de praktijk zal het op hetzelfde neerkomen. In D66 is de financiële carroussel nu weer (tijdelijk?) blijven stilstaan op het punt van stoppen met verdere reducties. De VVD heeft spijt betuigd over de bij de opstelling van het regeerakkoord afgesproken korting van 4 maal 375 miljoen gulden. Geen van de regeringspartijen wil overigens het regeerakkoord openbreken. De CDA-Tweede Kamerfractie heeft vanaf de start van Paars-II de kortingen op het defensiebudget afgewezen. In een eind november 1999 uitgebrachte nota over de krijgsmacht in de 21ste eeuw wordt voorgesteld het defensiebudget structureel met 100 miljoen gulden te verhogen uit de algemene middelen. Voor het voorgestane nieuwe beleid heeft het CDA 400 miljoen nodig. Het verschil wordt overbrugd met de bij de Algemene Politieke Beschouwingen toegezegde 50 miljoen, met 100 miljoen te putten uit verschuivingen en efficiencywinsten en met 150 miljoen voor vredesoperaties uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking. Die laatste post is geen nieuw geld maar de chique variant van het voor de herijking in zwang geraakte beleid om defensierekeningen inzake vredesoperaties bij Ontwikkelingssamenwerking te deponeren. De posities van de politieke partijen overziend is de conclusie gerechtvaardigd dat een verho-

ging van het defensiebudget, bijvoorbeeld om te voldoen aan een afgesproken EU-convergentiecriteria, zal moeten wachten tot de verwaardiging van een nieuw regeerakkoord.

Een laatste punt betreft de Europese defensiematerieelsamenwerking. De afgelopen decennia kwam er van samenwerking bitter weinig terecht. In de defensie-industrie bestaat maar één type klant: de nationale staat. Die staat kocht, om allerlei redenen, vooral bij de eigen industrie, vooropgesteld dat die bestond. Projecten met deelname van strijdkrachten en industrieën uit meerdere staten sneefden op het beginsel van het 'juste retour'. De rekensommen waren nooit kloppend te krijgen. In de Verenigde Staten beantwoordde de industrie de daling van het defensiebudget met succesvolle reorganisaties en bundelingen. In Europa konden de nationale defensie-industrieën hun steeds duurder wordende producten in steeds geringere aantallen slijten aan hun met krimpende budgetten worstelende nationale staten. De verspilling van schaars defensiegeld door industriële inefficiency nam een schrijnende vorm aan. Uiteindelijk hebben de Europese defensie-industrieën in zekere zin het heft in eigen hand genomen. Zij zochten samenwerking over de grenzen heen. Na omstandige manoeuvres tussen industrieën uit de drie grootste EU-leden kwam uiteindelijk tot stand de Duits-Franse fusie tussen DASA en Aerospaiale Matra. Het einde van het fusieproces is daarmee nog niet in zicht. Ook transatlantische combinaties behoren tot de mogelijkheden. De (restanten van de) Nederlandse defensie-industrie moet in dit proces positie kiezen. Zij zal daarbij ook opties willen openhouden voor eventuele samenwerking met Amerikaanse bedrijven in het geval van Nederlandse aankoo-

pen in de Verenigde Staten.

Aan de EU de opdracht de herstructureringen in de Europese defensie-industrie van een goed flankerend beleid te voorzien. De compartimentering van de defensiegoederenmarkt in nationale deelmarkten kan en zal verdwijnen wanneer een interne markt voor deze goederen wordt geschapen. Een reeds eerder ter sprake gekomen motie-Timmermans-Verhagen (PvdA-CDA) van de Tweede Kamer vraagt van de regering te bevorderen dat de Europese Commissie een witboek inzake een interne markt voor de defensie-industrie opstelt.⁸

Men moet aannemen dat de regeringen van de EU-lidstaten zich terdege realiseren dat de toestandbrenging van zo'n interne markt en een voortgaande herstructurering van de Europese defensie-industrie feitelijk de verplichting met zich meebrengt (meer) defensiematerieel bij deze industrie te bestellen. Ook dat zal waarschijnlijk budgetverhogend werken.

Instituties, vermogen, budget en een interne markt voor defensiegoederen. Het vormt een loodzware agenda. Slechts een Politieke Unie, die boven het economische niveau weet uit te stijgen en die voor zichzelf een perspectief weet te schetsen van positie, doelen en taken in de nieuwe eeuw, kan zo'n agenda hanteren.

drs. J.J.M. Penders

Oud-lid van het Europees Parlement

Noten

- 1) Europese Raad van Keulen, Conclusies van het voorzitterschap, 3 en 4 juni 1999, in: Europa van morgen, 9, 9 juni 1999; Europese Raad van Helsinki. Conclusies van het

voorzitterschap, 10 en 11 december 1999 in: Europa van morgen, 18, 16 december 1999

- 2) Zie voor een goed overzicht van deze periode: D. Hellema, de hoofdstukken 4 en 5, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht 1995.
- 3) Tweede Kamer (TK) 1998-1999, 21 501- 20, nr. 79.
- 4) Vooral van belang zijn de Handelingen TK 1998-1999, nr. 86, 9 juni 1999 (ER van Keulen); Handelingen TK 1999-2000, nr. 3, 23 september 1999 (Algemene Politieke Beschouwingen) en nr. 6, 30 september 1999 (de Staat van de Europese Unie).
- 5) Rijksbegroting 2000, hoofdstuk V, Memorie van Toelichting, blz. 27.
- 6) TK 1999-2000, 24 128, nr. 4.
- 7) PvdA, Een plan voor de krijgsmacht, september 1999, D66, De Nederlandse krijgsmacht: 21 voorstellen voor de 21ste eeuw, 8 november 1999, CDA, De krijgsmacht, inzetbaar voor de 21ste eeuw, november 1999.
- 8) TK 1999-2000, 26 580, nr. 4.

In memoriam

dr. George Puchinger

(1 april 1921 - 15 september 1999)

PROF.DR. H.E.S. WOLDRING

Als iemand later zou vragen 'Wie was Puchinger?', dan zouden er heel verschillende antwoorden kunnen komen. Op straat, ergens in Brabant, had een onwetende voorbijganger van hem kunnen denken: daar gaat meneer pastoor. Aan de Koningin Emmakade in Den Haag beschouwde men hem ongetwijfeld als een 'heer van stand'. In restaurant Keyzer aan de Amsterdamse Van Baerlestraat kende men hem als een aangenaam causeur, die niet eerder dan met sluitingstijd opstapte. In zijn kamer in het hoofdgebouw van de Vrije Universiteit was hij de breed georiënteerde historicus en niet zelden dominante gesprekspartner. Puchinger was een interessante man, die zijn kennis – doorspekt met talloze anekdotes – graag doorgaf aan anderen. Van een gesprek met Puchinger stak je altijd iets op; er viel iets te leren! Als verteller over de geschiedenis was hij inspirerend, als dominante gesprekspartner soms vermoeiend. Als zodanig heeft hij velen voor zich ingenomen en anderen van zich verwijderd.

Voor biografische bijzonderheden verwijs ik naar de bundel opstellen, getiteld 'Achter den tijd' (1986), die Puchinger werd aangeboden ter gelegenheid van zijn 65ste verjaardag. J. Lever, W.K. van Dijk, G.A. Wagner en J. de Bruijn belichten Puchinger als scholier in Zeist, student in Utrecht, geschiedschrijver van de 'Koninklijke' (Shell) en directeur van het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme aan de Vrije Universiteit. Andere auteurs beschrijven zijn werk op het gebied van geschiedenis, theologie, literatuur en politiek. In elke bibliotheek in ons land zal men in de auteurscatalogus de naam van Puchinger vele malen tegenkomen. Ik stip dit alles slechts aan; de boeken, brochures en honderden artikelen die op zijn naam staan zijn te veel om te noemen.¹

Kritisch publicist

Op deze plaats is het gepast Puchinger te gedenken als een politiek geïnteresseerd en geëngageerd historicus en publicist. Van 1978 tot 1980 was hij lid van de redactie van Antirevolutionaire Staatkunde. In die jaren publiceerde hij interviews met de ministers van het kabinet-Van Agt-Wiegel, die later in boekvorm

DR. G. PUCHINGER



verschenen onder de titel *In gesprek met het kabinet-Van Agt* (1980). In 1981 publiceerde hij in *Christen Democratische Verkenningen* interviews met de informateurs en formateurs van het tweede kabinet-Van Agt. Een paar jaar later volgde zijn boek over Nederlandse minister-presidenten van de twintigste eeuw (1984) en de *Briefwisseling Kuypers-Idenburg* (1985). Reeds eerder had hij op basis van uitgebreide gesprekken de biografie *Tilanus* verteld mij zijn leven (1966) gepubliceerd. Nog steeds interessant zijn de interviews over Hergroepering der partijen (1968). Ook zijn boeken over Drees (1976), Schermerhorn (1977) en Zijlstra (1978) waren op interviews gebaseerd. Hij heeft er nooit een geheim van gemaakt, dat vooral het boek over Zijlstra hem veel moeite had gekost. Hij wilde namelijk iets begrijpen van het werk van een econoom die in de financieel-economische en politieke wereld, nationaal en internationaal, een rol van betekenis speelde. En dat viel hem (hij was allesbehalve econoom) niet mee.

Hoewel Puchinger kritische vragen kon stellen, was kenmerkend voor zijn manier van interviewen, dat hij zijn gesprekspartners altijd tot hun recht liet komen. Puchinger kon op zo'n manier interviewen, dat de ondervraagde voor de lezers dichterbij kwam; men kon met de betreffende persoon kennismaken en hem/haar beter leren kennen.

Puchinger was niet alleen een goed interviewer, maar ook iemand die scherp kon analyseren. In dit verband denk ik aan zijn bespreking in *Antirevolutionaire Staatskunde* (1978) van Ed van Thijns *Dagboek van een onderhandelaar over de kabinetsformatie van 1977*. Vlijmscherp analyseerde hij hoe en waarom Den Uyl in die tijd zijn hand had overspeeld en de PvdA buiten de regering was gebleven.

Hartstocht

Hoewel Puchinger niet leed aan een gebrekkig ontwikkeld gevoel van eigenwaarde, kon hij zijn zwakheden en tekortkomingen eerlijk erkennen. Maar hij was een doorzetter en hij werd gedreven door *De hartstocht van de ware geschiedschrijver* (1978), zoals de titel van één van zijn vele brochures luidt. Die hartstocht heeft hem ook bezield bij het onderzoek naar en het schrijven van de drie dikke delen over Colijn en het einde van de coalitie. Het eerste deel diende in 1969 als zijn proefschrift aan de Vrije Universiteit. In het woord vooraf van de proefschriftuitgave (helaas niet opgenomen in de handelseditie) citeert hij de woorden van Boutens, die typerend zijn voor hem als historicus en vooral als verteller van de geschiedenis:

Al leeft gij eeuwen, uit al lust en kwelling
Blijft enkel van u over een vertelling...
Zorg als een wijs man voor een schoon verhaal!
Zijn duurzaamheid zal zijn uw oordeelving.

Over die duurzaamheid kunnen we (nog) niet spreken. Elke geschiedschrijving is

voorlopig en elk oordeel over die geschiedschrijving evenzeer. Met inachtneming van die voorlopigheid lijkt het mij op dit moment echter ten volle verantwoord te zeggen, dat Puchinger belangrijke bijdragen heeft geleverd aan de beschrijving en analyse van de Nederlandse parlementaire geschiedenis in de twintigste eeuw.

Hoogtepunten in Puchingers leven zijn ongetwijfeld geweest de toekenning van de academiepenning van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (1996) en de Kuyper Award die hij ontving van Princeton Theological Seminary (1998). Hij kreeg wetenschappelijke en internationale erkenning voor zijn werk als gereformeerd historicus; en dat was hij voluit. Mijns inziens wel eens wat te veel, wanneer hij de gereformeerde traditie leek te romantiseren.

Naar aanleiding van zijn boek over De jonge Kuyper (1987), het eerste deel van een (helaas onvoltooide) meerdelige biografie die hem voor ogen stond, vertelde hij mij dat Kuyper (na zijn theologiestudie in Leiden) als jong predikant in Beesd nog eens college liep bij de gereformeerde boeren in de Betuwe. Zij zouden hem in de gereformeerde leer hebben onderwezen. Het leek me wat overdreven.

Eigen weg

Kuyper is wel met die gereformeerden in gesprek gegaan – mensen met een piëtistisch en soms mystiek geloof in oud-gereformeerde trant. Pietje Baltus (een jonge vrouw die slechts zeven jaar ouder was dan Kuyper) is de meest spraakmakende vertegenwoordigster van die groep geworden, omdat zij hem aanvankelijk niet eens een hand wilde geven. Er is zoiets als een Pietje Baltus-mythe ontstaan; zij zou een bekering bij Kuyper hebben bewerkt. Kuyper heeft zich echter tot dat type geloof nooit bekeerd en Pietje Baltus c.s. zijn nooit bij Kuyper naar de kerk gegaan; zij bleven trouw aan hun eigen conventikel. De confrontatie met die gereformeerden heeft hem ongetwijfeld aan het denken gezet, maar vervolgens is hij zijn eigen theologische weg gegaan. Kuyper heeft later in zijn *Confidentie* (1873) die gereformeerde dwarsliggers in Beesd geprezen, omdat zij hem het 'licht' hadden doen zien. Mijns inziens gaf Kuyper van zijn 'bekering' in Beesd een verklaring achteraf en gaf hij in die verklaring een romantisch-vertekend beeld. In de tijd dat Kuyper zijn *Confidentie* schreef, was hij bezig met het mobiliseren van zijn aanhang, de 'kleine luyden'. Om zijn verbondenheid met die mensen te tonen maakte hij goede sier met een verhaal over eenvoudige gelovigen die hem, de jonge doctor, tot bekering hadden gebracht, maar hij wist dat Pietje Baltus c.s. niet tot zijn aanhang gerekend wilden worden. Dat Kuyper (veel later) in zijn werkkamer een foto van Pietje Baltus als oud geworden vrouw had, kan worden begrepen als een herinnering aan de confrontatie met haar voor wie hij respect had, maar met wie hij het oneens was en oneens is gebleven.

Puchinger gaf echter geen krimp, maar het charmante van hem was dat hij het gesprek wilde voortzetten en dat ook deed. Hoe vaak wordt er niet gezegd, ook onder universitaire collega's: 'Daar moeten we nog eens over doorpraten', maar het gebeurt zelden of nooit. Puchinger liet zijn gesprekspartners echter niet los. Waar het hem ten diepste om ging was, dat hij de geloofsstrijd die Abraham Kuyper en Pietje Baltus hadden gevoerd herkende. Daarin was hij een kuyperi-aan in de goede zin van het woord: hij kon op een intellectuele manier over geloof, kerk en oecumene spreken, maar evenals Kuyper kende hij ook en vooral de spirituele kern ervan. Daarom had hij een open oog voor de oecumenische beweging en kon hij er actief in participeren. Daarom had hij een sterk besef van de eindigheid van het aardse leven en van een leven in religieuze afhankelijkheid. Daarom kon hij spreken over een conflict dat iemand met zijn God kan hebben en, zoals in het oudtestamentische verhaal over Jacob wordt verteld, met God moet worstelen. Aan het eind van ons gesprek las hij een door hemzelf geschreven gedicht voor, waarvan ik de laatste regels in herinnering houd: 'Zij die aan de Jabbok staan / herkennen elkaar'.

Prof. dr. H.E.S. Woldring is hoogleraar politieke filosofie aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en lid van de CDA-fractie in de Eerste Kamer.

Noot

- 1 Zie *Bibliografie van dr. G. Puchinger 1937-1996* door dr. G. Harinck met een inleiding van prof. dr. J. de Bruijn. Amsterdam: VU uitgeverij 1996.

GEDACHTEWISSELING OVER 'DE ONMACHT VAN DE BURGER'

Wim Hoogendijk, van 1968 tot 1975 directeur van de dr. Abraham Kuyperstichting, publiceerde onlangs zijn boek 'Onze verwarrende wereld en wij'. Het boek vormt de neerslag van overpeinzingen bij de politieke, kerkelijke en maatschappelijke actualiteit waarin wij thans leven. Het thema van Hoogendijks boek is een thema dat ook in het CDA en zijn fracties in de volksvertegenwoordiging sterk leeft.

Hoe kunnen wij de burger weer greep geven op de ontwikkelingen in zijn of haar directe leefomgeving en in de wijdere samenleving als geheel? Op welke wijze kunnen de inspiratiebronnen van een multiculturele samenleving aangeboord worden om tot nieuwe impulsen in de politiek te komen?
Sprekers zijn: drs. Herman Kaiser • Wim Hoogendijk • Gerrit Braks • Jan Peter Balkenende • Kees Klop

Wij nodigen u graag uit op **vrijdag 31 maart 2000** in het Kuyperhuis, dr Kuyperstraat 5, 's-Gravenhage. Aanvang 14.00 uur, sluiting 17.00 uur.
 Aanmelden kan bij het WI: telefoon 070 3424874 of e-mail Wi@bureau.cda.nl

Het emancipatiebeleid van het kabinet staat in hoge mate in dienst van de verzorgingsstaat en de noden van de arbeidsmarkt. Via de belastingplannen probeert het kabinet iedereen zo lang mogelijk de arbeidsmarkt op te krijgen. De christen-democratie zoekt naar een gezond evenwicht tussen werken en zorgen, economie en een levensvatbaar domein voor zorg, opvoeding etc. De daarbij horende aanpak – deeltijdwerk voor vol aanzien, sociale zekerheid en pensioenstelsel afstemmen op deeltijdwerk – is beter voor de mannen en vrouwen zelf, het aanbod van werkenden op de arbeidsmarkt, gezinnen en opvoeding en de samenleving als geheel.



Een gezond evenwicht in het emancipatiebeleid

De verhouding tussen mannen en vrouwen in het overheidsbeleid is een belangrijke aangelegenheid voor de christen-democratie. Daarmee werd ik nog eens geconfronteerd toen aan het begin van dit jaar het Wetenschappelijk Instituut (WI) voor het CDA het beleidsadvies Herstel van draagkracht voorbereidde. Publicatie vond plaats aan de vooravond van de parlementaire behandeling van de belastingvoorstellen van het kabinet. Het advies stelt onder andere voor om over te gaan op een zogenaamd partnerstelsel: vroeger werd in dat verband gesproken van splitsing. De opstellers willen daarmee voorkomen dat het ene huishouden meer belasting betaalt dan het andere, terwijl er per saldo evenveel inkomen binnenkomt. Dat doet zich bij voorbeeld voor als er een éénverdiener is die fl. 80.000,- verdient. Hij of zij betaalt meer aan de fiscus dan hun burens die elk fl 40.000 verdienen. De koopkracht is gelijk, maar de afdracht aan de fiscus verschilt. Dit voorbeeld is overigens verder te verfijnen. Het gaat namelijk niet alleen om een belastingnadeel van de traditionele éénverdieners, maar ook van bijvoorbeeld kleine tweeverdieners (met een werkweek van zeg 1,2).

Het pleidooi voor het partnerstelsel is niet nieuw. In een reeks van rapporten heeft het WI aanbevelingen in die richting gedaan. Het pleidooi is al die tijd ook omstreden geweest. Het zou de emancipatie van de vrouw tegengaan. Immers, het zal vaak voorkomen dat over de eerste guldens die iemand gaat verdienen verhoudingsgewijs vrij veel belasting betaald moet worden. Iedereen die de arbeidsmarkt opgaat en al een partner heeft met een redelijk inkomen zal namelijk belasting moeten gaan betalen tegen op zijn minst het tarief dat de partner betaalt. Onder andere vanuit het CDA-Vrouwenberaad is gesteld dat een partnerstelsel daarom drempels opwerpt voor vrouwen om te gaan werken. Zij hebben over het algemeen het smalste loonstrookje (omdat zij minder verdienen

of korter werken). De financiële drempel voor -in de regel dus vrouwen- om te gaan werken, neemt toe. Ook al kiest het beleidsadvies voor een partnerstelsel, ongevoelig voor deze bezwaren is het niet. Integendeel, bij de uitwerking wordt gezocht naar een methode die aan de bezwaren tegemoet komt. Hoe dat ook zij: hier ligt een belangrijke aanleiding om de verhouding tussen mannen en vrouwen in deze periscoop aan de orde te stellen. Ook al omdat het onderwerp in het kader van het 'Jaar van de generaties' dit jaar nog wel vaker op de agenda van het CDA zal staan.

Een conservatieve traditie?

Door welke noties moet je je laten leiden bij heel concrete keuzen rond een partnerstelsel en rond arbeidskortingen die mensen over de hele linie aanmoedigen om te gaan werken? Waren de erflaters van de christen-democratie juist niet conserverend of zelfs vrouw-onvriendelijk in hun opvattingen? Zo ja, moet de moderne christen-democratie van dit denken dan geen afstand nemen?

Bijvoorbeeld Abraham Kuyper -en niet alleen hij- had een vrij uitgesproken mening: man en vrouw verschillen geestelijk van elkaar. De man bevindt zich 'aan de buitenkant van de samenleving', de vrouw acteert in de private sfeer. 'Wat in de natuur van de vrouw het schoonst uitkomt, richt zich op het particuliere, wat den man 't uitnemendst siert, hoort bij het publieke leven' (*De eerepositie der vrouw*, Kampen 1914, p. 64-65). Het is deze opinie die tijdens de eerste, maar zeker ook de tweede emancipatiegolf onder grote kritiek komt te staan. In de eerst golf stonden de staatkundige rechten centraal, zoals het vrouwenkiesrecht. Na de Tweede Wereldoorlog was het vooral de economische zelfstandigheid van de vrouw en de inkerkering in het gulzige instituut 'gezin' die om aandacht vroegen. De socioloog Coser drukt de kritiek op het traditionele rolpatroon fraai uit. Hij spreekt over de culturele opdracht primair getrouwheid te betrachten jegens het gezin en vervolgt dan: 'Daarom komt deze opdracht neer op een strenge beperking van de toelating van vrouwen tot posities met een hoge status en zorgt voor een scheve machtsverdeling binnen het gezin'.¹ Macht is vooral afhankelijk van hulpbronnen zoals geld, een goede functie, zelfstandigheid. Bezit de vrouw die niet, en neemt bovendien de aantrekkelijkheid af, dan is een vrouw in een kwetsbare positie aldus Coser. Toewijding aan het gezin maakt kwetsbaar, geeft een eenzijdige invulling aan het leven en is uit dien hoofde onbevredigend.

Ik denk dat de kritiek op Kuyper -en hij staat model voor velen in die tijd, ook uit bijvoorbeeld liberale kring- voor een groot deel volstrekt terecht is. Voor een ander deel schiet zij het doel voorbij.

☞ De christen-democratie zet niet alle kaarten op de markt en op het betaalde werk.

Zo betekenden de veronderstelde eigenschap van zorg en de rol van de vrouw in het gezin natuurlijk geen vrijbrief voor mannen om misbruik te maken van de afhankelijkheid die er in financiële zin, of in termen van status, mee samenhangt. Het zou kunnen zijn dat de -veel te- verheven taal waarmee men over de 'hoge roeping van de vrouw' schreef, te maken had met het feit dat men die kwetsbare positie wel onderkende. Men riep de mannen inderdaad op om met toewijding met hun echtgenotes om te gaan. Zo gezien is dat een oproep tot wederkerigheid tussen man en vrouw, in de wetenschap dat daar veel mis kan gaan.² Daar alleen maar een mooi jasje in te zien om des te succesvoller de mooie baantjes in de buitenwereld voor het mannelijke geslacht te reserveren, gaat dan te ver. Dat neemt niet weg dat dit natuurlijk wel het effect was. Het ophemelen van de vrouw en haar rol hing als het ware van binnen uit samen met een zeer grote waardering voor het gezin. Het gezin als haven van hartelijke opvoeding in een soms harteloze wereld. Het gezin als plek waar ook werd opgevoed tot burgerlijke deugden. Om te zien dat die wereld van het beroep hard kon zijn en –zeker als man en vrouw beiden moesten werken– ten koste ging van kinderen en hun opvoeding, hoefde men letterlijk de deur maar uit te gaan. Reden voor christenen, socialisten en anderen om te werken aan een beschavingsoffensief dat zich vooral richtte op de gezinnen.³ Zeker: men onderkende te weinig dat het sociaal vastpinnen van mensen op één rol afbreuk doet aan de verscheidenheid van mensen, hun talenten en verantwoordelijkheden. Dat is een structureel-maatschappelijk kwaad. Hoe funest dat voor vrouwen heeft uitgewerkt, laat Maarten J. Verkerk in zijn *Sekse als antwoord* ons nog eens, ten overvloede bijna, zien als hij Christine de Pisan (1364-1389) aan het woord laat. Verwoestend waren de gevolgen voor deze vrouw toen zij niet in het voetspoor van haar vader kon gaan en voor een wetenschappelijke loopbaan kon kiezen.⁴ Dat is het risico als verkeerde sociale structuren bijna letterlijk heilig worden verklaard.

Het overheidsbeleid

De veronderstelling dat voor vrouwen het private domein van het gezin is weggelegd en voor mannen het publieke domein van de economie is voor het overheidsbeleid lange tijd bepalend geweest. Daarmee sloot zij aan bij de bestaande maatschappelijke patronen. Rondom de sociale zekerheid, het minimumloon, de pensioenopbouw etc. werden arrangementen voor een omvangrijk deel opgezet rond het kostwinnersbeginsel. Het beleid gericht op immateriële voorzieningen, zoals gezinsbegeleiding, richtte zich vooral op de vrouwen.

Daarin is na de Tweede Wereldoorlog gaandeweg verandering gekomen. Zo oefenen sinds 1947 ouders gezamenlijk, en niet langer de vader alleen, het ouderlijk gezag uit.⁵ Andere veranderingen in het familierecht volgden (handelingsbe-

kwaamheid etc.). In de sfeer van het arbeidsrecht zijn de verhoudingen goeddeels gelijk getrokken (gelijk loon, gelijke behandeling).

Op politiek vlak gaat gaandeweg vooral de vraag spelen of er niet consequent gekozen zou moeten worden voor het individualiseren van aanspraken op het terrein van de sociale zekerheid. Consequent, want bij de sociale verzekeringen voor werknemers krijgt men een uitkering op basis van de rechten die men als premie-betalend individu heeft verworven. Bij de sociale voorzieningen ligt dat anders. Daar staat het behoeftebeginsel centraal en zijn de voorzieningen vooral een aanvulling op overige financiële middelen (heeft de partner een inkomen, wat is het bezit? etc.). Bussemaker zegt daarvan: 'Het onderscheid tussen de verschillende typen uitkeringen hangt direct samen met de scheiding tussen maatschappelijke leefsfere, met name die tussen een individuele leefsfere en een sfeer van betaalde arbeid... Impliciet is er, via de 'gender sub-context' echter een verband tussen de verschillende typen of sporen van uitkeringen en veronderstelde sekse-identiteiten.'⁶ Mannen maken meer aanspraak op verzekeringen, vrouwen op voorzieningen. Mannen doen vooral een beroep op de sociale zekerheid als zij hun baan kwijt raken, vrouwen wanneer zij hun man kwijt raken. De rechten van de eerste zijn geïndividualiseerde rechten, bij de tweede wordt naar de draagkracht in de omgeving gekeken. Dat is één van de redenen waarom a) gepleit is voor het individualiseren van aanspraken bij sociale voorzieningen en b) voor een grotere arbeidsdeelname van vrouwen. Bij dit laatste spelen de eerder genoemde draagkrachtelementen in de fiscaliteit een rol (onder meer voetverheveling, heffingskorting). Door bij het belasting heffen rekening te houden met een partner die -deels- niet werkt, verdwijnt een prikkel om de arbeidsmarkt op te gaan. Hiermee dient het vraagstuk rond het partnerstelsel -zie de inleiding- zich aan.

Daarmee zijn we midden in de actualiteit beland. Het kabinet heeft met zijn belastingplannen ingezet op individualisering enerzijds en maximale arbeidsdeelname anderzijds. Vandaar eerdere veranderingen in de Nabestaandenwet en de Bijstand (arbeidsplicht vanaf het vijfde levensjaar van het jongste kind). Via het uitbreiden van kinderopvangmogelijkheden, een forse arbeidskorting bij de belastingen en een kindkorting die mensen alleen krijgen als zij werken (combi-korting) wil het kabinet een emancipatiebeleid voeren. Dit emancipatiebeleid staat echter in hoge mate in dienst van de verzorgingsstaat en de noden van de arbeidsmarkt. Voor wat betreft de verzorgingsstaat geldt dat telkens gewezen wordt op de vergrijzing die veel geld gaat kosten. Naarmate er dan meer mensen werken zijn de kosten beter op te brengen. Veel mensen naar de arbeidsmarkt is het motto, nu werkgevers ook nog eens om mensen zitten te springen, en zich vanwege de krapte op de arbeidsmarkt risico's van looninflatie aandienen.

Christen-democratische noties

Vanuit christen-democratische hoek zijn altijd kanttekeningen bij deze beleidsinzet geplaatst. De eenzijdige nadruk op economische zelfstandigheid betekent al snel een verschraling van zorgarbeid (vrijwilligerswerk, opvoeding). Pessers spreekt in dit verband van de economische instrumentalisering van de emancipatie van vrouwen, die er zelfs toe leidt dat de belangen van kinderen en van ouderen onbespreekbaar zijn gemaakt. 'Wie herinnert zich inderdaad niet het hoongelach jegens Heerma toen hij het gezin op de agenda zette.' De verschraling van de vervulling van zorgtaken zal op haar beurt weer leiden tot een groter beroep op de overheid. De informele zorg zal nog meer plaatsmaken voor formele zorg en daarmee een impuls geven aan een verzorgende staat. Ook kunnen er zogenaamde 'uitverdieneffecten' van maximale arbeidsdeelname door allen optreden. In het belastingadvies is daarop uitvoerig gewezen: risico's betreffende het gezin en opvoeding met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

Bussemaker spreekt in dat verband van 'ontwrichting en erosie van maatschappelijke en persoonlijke zorg'. Meer dan andere politieke stromingen besteden 'de confessionelen' volgens haar aandacht aan de eenzijdige doordringing van het economische doelmatigheidsdenken in de individuele levenssfeer (p. 241/242). Dorien Pessers sluit zich daarbij in haar dissertatie aan. Zij wijst erop dat de plichten van loonarbeid moeilijk in evenwicht zijn te brengen met de morele en onbepaalde plichten van de verwantschap. Mede hierdoor ontstaat er een 'onderhandelingshuishouding' waarin (affectieve) wederkerigheid in de knel kan komen.

Ondanks die waarderende woorden ziet Bussemaker ook zwakke plekken en spanningsvelden in het denken van de christen-democraten. De zorgsfeer zou bij christen-democraten sterk aan vrouwelijkheid gekoppeld blijven. De verhoudingen tussen mannen en vrouwen blijven daardoor onevenwichtig. Ik denk dat Bussemaker zich vergist. Al in 1975 geeft J.J.M.S.Leyten-de Wijckerslooth de Weerdesteyn tijdens een bijeenkomst van het CDA-Vrouwenberaad aan dat zorgen en werken voor mannen en vrouwen van betekenis zijn. Een evenwichtiger verdeling van zorg en arbeid is ook bepleit in het gezinsrapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA *De verzwegene keuze van Nederland*. Het belastingadvies van het WI sluit zich daarbij aan en de stem van Tweede en Eerste Kamerfractie van het CDA voor het wetsontwerp dat deeltijdwerk moet stimuleren, past in die beleidslijn. Daarachter schuilt zonder meer de notie dat er symmetrischer verhoudingen moeten komen tussen mannen en vrouwen. De christen-democratie zet niet alle kaarten op de markt en op het betaalde werk. Het zet ook niet eenzijdig de kaarten op onbetaalde zorg, maar zoekt naar een gezond evenwicht tussen werken en zorgen, economie en een levensvatbaar

✂ Paars drukt de waardering van zorgarbeid stelselmatig weg, met als toppunt het verstrekken van een kindkorting op voorwaarde dat je werkt!!

domein voor zorg, opvoeding etc. Reden voor een stevig oppositioneel geluid toen bij Zalm en Vermeend alle fiscale wegwijzers naar arbeidsdeelname van mannen en vrouwen wezen. Het `CDA zette daar het partnerstelsel tegenover, pleitte voor een kindkorting, ongeacht de vraag of de ouders wel beiden werken, en wenste een vrijwilligerskorting.

Wat wil de christen-democratie daarmee bereiken? Met het partnerstelsel, de kindkorting en de vrijwilligerskorting bij de belastingen wil zij tegemoet komen aan het eerder geconstateerde gebrek aan prestige van zorgarbeid. Paars drukt die waardering stelselmatig weg, met als toppunt toch wel het verstrekken van een kindkorting op voorwaarde dat je werkt!! Dat stelselmatig wegdrukken, is ook te zien bij het 'wegschrijven van huisvrouwen als categorie uit de grondslagen van de Bijstandswet'*. Daarin is door het paarse kabinet een arbeidsplicht opgenomen. 'Zorgarbeid wordt kennelijk niet gezien als arbeid die op verantwoordelijkheid wijst.' Pessers spreekt in dit verband terecht van een 'politieke diffamering van de moreel zo gewaardeerde zorgarbeid'. Juist een opwaardering is nodig. Coser schreef al dat 'wat op het spel staat niet zozeer de gelijke toegang tot beroepsmogelijkheden als zodanig is', maar meer hulpbronnen voor degene die in het gezin werkt, om zo in een meer gelijkwaardige positie met mannen te komen.

Bij de waardering voor zorg passen de kanttekeningen die het CDA heeft geplaatst bij de forse arbeidskorting uit de plannen van de heren Vermeend en Zalm. We moeten oppassen voor een monocultuur van individuele economische zelfstandigheid, die tot materialisme en eenzijdig marktdenken leidt. Maar betekent dat alles niet dat uiteindelijk toch klassieke man-vrouw-verhoudingen voorrang gaan krijgen? Zal de waardering voor zorg niet als barrière gaan gelden voor vrouwen die betaald werk willen verrichten?

Ik ben daarover om drie redenen niet zo somber. In de eerste plaats niet omdat onze samenleving snel aan het veranderen is. Jonge mannen en vrouwen zijn in de regel goed opgeleid en zelfbewust. Er is weinig twijfel dat de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de evenwichtigere verdeling van zorg en werktaken tussen man en vrouw zullen doorzetten. Huidige gegevens over de levensloop van mensen tonen aan dat partners in de jaren dat er nog geen kinderen zijn ongeveer evenveel werken. Komen er kinderen dan zijn het nog steeds wel vooral vrouwen die in deeltijd gaan werken (maar in toenemende mate ook mannen). De verwachting lijkt alleszins gerechtvaardigd dat een en ander geen definitief afscheid van de arbeidsmarkt zal betekenen, integendeel. In de tweede plaats niet omdat -als ik het goed zie- onder jongere mensen een andere tendens zichtbaar is, namelijk het gaandeweg wat relativeren van betaald werk: ook bij jonge mannen. Ik sluit niet uit dat als keerzijde van de welvaart mensen - vrouwen en mannen- zelf meer waarde gaan hechten aan vrije tijd, zorg en aandacht voor elkaar en de kinderen, al is hier nog geen sprake van eenduidigheid.

✎ **Uit arbeidspolitieke overwegingen is het beter breed in te zetten op deeltijdwerk en flexibeler werktijden en daarop de sociale zekerheid, het pensioenstelsel etc. af te stemmen.**

Zo'n samenleving biedt mensen bij uitstek de ruimte om niet alleen kwaliteiten die interessant zijn voor de arbeidsmarkt aan te spreken. De relationele ethiek vanuit de vrouwenbeweging terecht wordt ondersteund,⁹ kan dan maatschappelijk beter tot haar recht komen. Bedrijven zullen in toenemende mate rekening moeten gaan houden met de zorgverplichtingen en -wensen van mensen en daarop hun arbeidsvoorwaarden (beloning, werktijden etc) moeten gaan afstemmen. De onderneming zal meer en meer deel worden van een veranderende samenleving en in de toekomst meer wederkerige relaties met werknemers aangaan. Aan hun eisen rond flexibele werktijden, arrangementen voor zorg en opvang etc. kan zij niet voorbijgaan. Ook dat is een vermaatschappelijking van de onderneming. In de derde plaats kan de overheid haar steentje bijdragen aan een evenwichtiger verdeling van zorg en werken voor zowel mannen als vrouwen. Het is goed dat het kabinet het in deeltijd werken aan de ene kant stimuleert. Aan de ene kant, want het is daarin bepaald niet consistent. Via de belastingplannen probeert het namelijk iedereen zo lang mogelijk de arbeidsmarkt op te krijgen. Of dat effectief zal zijn, gezien de verschuivende voorkeur voor vrije tijd en zorg, vraag ik mij overigens af. Zelfs uit arbeidsmarktpolitieke overwegingen is het beter breed in te zetten op deeltijdwerk en flexibeler werktijden (ook in termen van levensloopbeleid) en daarop de sociale zekerheid, het pensioenstelsel etc. af te stemmen. Met een dergelijk beleid konden weleens meer mensen zich aandienen op de arbeidsmarkt dan met een beleid dat qua werktijden, lonen en sociale zekerheid eenzijdig mikt op voltijds werkenden. Dat stoot naar alle waarschijnlijkheid een behoorlijk aantal mensen af.

Dr. A. Klink is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Noten

1. L.A. Coser, *Gulzige instituties. Patronen van toewijding*, Deventer 1978, p.90-91.
2. Vgl. bijvoorbeeld S.A. Kierkegaard, *Entweder/Oder II*, Jena 1927.
3. A. de Regt, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940*, Meppel 1984.
4. M.J. Verkerk, *Sekse als antwoord*, Amsterdam 1997.
5. Zie J. Bussemaker, *Bedreigde zelfstandigheid, individualisering, sekse en verzorgingsstaat*, Amsterdam 1993, p. 102 ev.
6. Bussemaker, 1993, p. 159.
7. Pessers, D., *Liefde, solidariteit en recht*, Amsterdam, 1999, p. 94.
8. Pessers 1999, D., *Liefde, solidariteit en recht*, Amsterdam, 1999, p. 128.
9. Ik geloof niet zo in een sexegebonden ethiek. De betekenis van een relationele ethiek is daarentegen groot, niet alleen voor het gezin en de zorgsfeer, maar voor de hele samenleving, inclusief het overheidsbeleid.

[BEZINNING]

tegenwoordige,
geen naam, geen adres, geen beeld,
geen gezicht, maar toch



tegenwoordige,
overal en altijd, nooit
en nergens, en toch ...

Bas van Iersel

Een greep uit de gedichten van Bas van Iersel. Deze twee heeft hij geschreven in zijn laatste levensfase, toen hij al ernstig ziek was. Ze staan in de bundel *Tegenwoordig*, het boekje met haiku-gedichten over leven, liefde, God en dood, dat bij wijze van bidprentje bij de uitvaart werd uitgereikt. Op één of andere manier fascineren deze regels. Ze getuigen enerzijds zo duidelijk van de twijfels en vragen en anderzijds van het vertrouwen, dat geloven zo kenmerkt.

De tegenwoordige, altijd aanwezig, ook al lijkt het soms van niet. De tegenwoordige, moeilijk in beelden en woorden te vatten, maar toch. Daarmee krijgt het woord 'tegenwoordig' een

extra betekenis. Tegen woorden. Woorden die als het ware overbodig worden.

Wij hebben bijna afgeleerd over God te spreken. Sinds Hugo de Groot is het in het publieke leven steeds meer gebruik geworden te leven '*etsi Deus non daretur*', alsof God er niet was. Voor de rechtsorde is dat wellicht een goed uitgangspunt. Voor gelovigen die hun leven vanuit hun geloof invulling willen geven, is het tegelijkertijd een vervreemdend uitgangspunt. Voor gelovigen gaat het veel meer om een leven '*Deus datur*', vanuit het vertrouwen dat er een God is.

Maria Martens

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner
prof. H.A.M.J. ten Have
prof.dr. H. Verbon
mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts
mr. H.J. Baeten
prof.dr. J.S. Reinders
prof.dr. B. de Vries
prof.dr. A.F. Paula
prof.dr. A.W.J. Houtepen
prof.dr. F.H.J.J. Andriessen
mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich
mevr.prof.dr. L. Eldering
mevr.mr. D. Pessers
mr. F.A.M. van den Heuvel

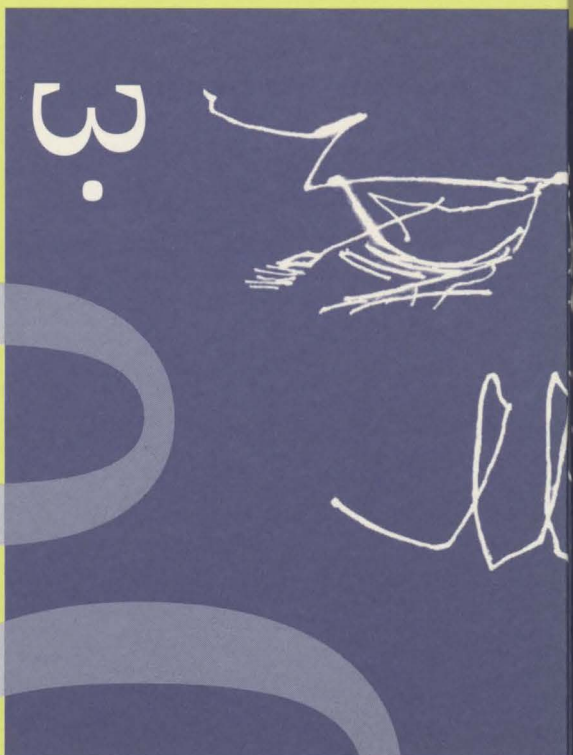
Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen aftastend, opinierend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

Christen Democratische Verkenningen

*Kan de CDA-fractie
niet uitleggen dat
fiscalisering van de
AOW wel de rijke-
ren vraagt een veer
te laten, maar niet
de armeren?*

PROF.DR. H.A.A.M. VERBON / PAGINA 31



WI

REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Videc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (waarnemend voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

FINREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
drs. F. Slegers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

CDV in gesprek over asielbeleid met prof.dr. H. Entzinger *drs. M. Jansen* 3 / 11

STAND VAN ZAKEN

Een nieuwe diagnose van Paars beleid: Over de besmettelijke ziekte van de 'quick fix'
prof. M. Herweijer 12 / 17

DWARS

Excuses uitspreken of maken *drs. M. Beinema* 18 / 19

ARTIKEL

Fiscalisering AOW; eerste stap naar inkomensafhankelijkheid
drs. L.H.J.M. Dankers 20 / 27

ARTIKEL

De lessen van Dankers nader beschouwd *prof.dr. H.A.A. Verbon* 28 / 32

CONCURRENTIE BEKEKEN

drs. M. Jansen 33 / 35

BEZINNING

drs. M. Martens 36

Ter introductie Wil het CDA echt de discussie aan? Vorige week werd de discussienotitie Ruimte voor elkaar - Een nieuwe balans tussen scholing, arbeid, zorg en vrije tijd - gepresenteerd. Hierover zal het CDA in het komende jaar gaan discussiëren. Dit tijdschrift heeft een forse voorzet tot die discussie gegeven in het laatste nummer van vorig jaar. Het onderwerp is erg actueel. Recent kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met een dik rapport over Generatiebewust beleid. En nu dus het CDA met de discussienotitie.

Hoeveel discussie kan een partij aan? In de notitie worden heel veel keuzes voorgelegd die in de lijn van het fractiebeleid liggen of die voorstellen oppakken uit rapporten van het Wetenschappelijk Instituut. Achter de woorden zitten echter een aantal forse discussies verstoep over technisch erg ingewikkelde, maar ook belangrijke kwesties. De introductie van een partnerstelsel in de belastingen is zo'n punt. Een ander punt is de vierkante afwijzing van 'fiscalisering van de AOW'. De vraag die daarbij aan de orde is, is of het noodzakelijk is dat rijkere ouderen op een gegeven moment gaan meebetalen aan de financiering van de AOW. De WRR heeft zich daarover positief uitgesproken. Inmiddels hebben het kabinet en de CDA-fractie dat idee van de hand gewezen. Die afwijzing kwam zo snel dat je je afvraagt: Afgewezen op inhoudelijke gronden of uit electorale overwegingen? Dat kan alleen vastgesteld worden wanneer er een goede en duidelijke discussie geënceneerd wordt tussen politici en wetenschappers. Het CDA zou bij dit soort discussies ook moeten proberen maximaal inzicht te geven in wat er speelt en welke verschillende keuzemogelijkheden er zijn en de voor- en nadelen van elk. Anders zullen leden in dit soort ingewikkelde kwesties maar moeilijk een goed geïnformeerd standpunt kunnen innemen. CDV geeft in dit nummer een voorzet inzake de discussie over fiscalisering van de AOW. Nancy Dankers verdedigt het fractiestandpunt en Harry Verbon, voormalig lid van de programcommissie en hoogleraar openbare financiën in Tilburg, stelt de houdbaarheid van het fractiestandpunt stevig ter discussie. Twee opvattingen in het CDA die haaks op elkaar staan. Het CDA wil dus echt de discussie aan. Wordt het geen tijd om leden dan ook serieus te nemen en hen veel meer goede leidraden te verschaffen bij dergelijke moeilijke discussies? Een discussienotitie met daarin wat praktische suggesties is onvoldoende voor een goed en grondig debat.

Thijs Jansen, redactie-secretaris



CDV in gesprek over asielbeleid

Het is de hoogste tijd dat Nederlandse politici erkennen dat Nederland een immigratieland is en daaruit de consequenties trekken. Een daarvan is de instelling van een migratieloket (voor economische vluchtelingen) naast het asielloket (voor politieke vluchtelingen). Dat stelt prof.dr. Han Entzinger (1947). Hij is sinds 1986 hoogleeraar Algemene Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en gespecialiseerd in migratie- en integratievraagstukken. Hij werkte mee aan twee rapporten die leidden tot koerswendingen in het Nederlandse minderhedenbeleid: Alloctonenbeleid (1989) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Beleidsopvolging minderhedendebat (1994). Het laatste gaf de aanzet tot de verplichte inburgering van nieuwkomers, die inmiddels wettelijk is geregeld.

Door drs. M. Jansen

foto Dirk Hol

CDV: *Nederland immigratieland?* was de titel van een artikel dat u in 1975 publiceerde in het tijdschrift *Beleid & Maatschappij*. U beantwoordde de vraag bevestigend. In de afgelopen 25 jaar zijn politici zeer huiverig gebleken om dat etiket over te nemen.

ENTZINGER: 'Nederland is onmiskenbaar een immigratieland. Het percentage bewoners van buitenlandse afkomst is met 9% even hoog als dat in de VS, en de VS erkent ruiterlijk dat het een immigratieland is. Nederlandse politici gebruiken de benaming inderdaad niet graag. En als ze dit inzicht wel omarmen (zoals minister Van Boxtel) dan trekt men er niet de consequenties uit. Nederland moet zich er gewoonweg op instellen dat de immigratie een blijvend gegeven is. Dit betekent bijvoorbeeld dat het onderwijs structureel in staat moet zijn om zij-instromers die geen woord Nederlands spreken goed op te vangen. Er moeten echter nog veel meer consequenties getrokken worden. Sinds mijn artikel 25 jaar geleden zijn sindsdien wel allerlei discussies gevoerd, maar de politiek wil de handschoen maar niet oppakken. Hetzelfde zie je bij de discussie die nu woedt over 'het multiculturele drama' rondom het artikel van Paul Scheffer in NRC Handelsblad. In vergelijking met de afgelopen 10 jaar heb ik in de discussie van de afgelopen weken heel weinig nieuwe argumenten gehoord. Het is frappant dat inzichten uit wetenschappelijke kringen maar niet lijken door te dringen tot de politiek en de burgers. De aansluiting tussen die twee kringen ontbreekt op één of andere manier. Ik denk dat het iets te maken heeft met de electorale angst van de drie grote partijen (PvdA,

VVD en CDA). Men gaat moeilijke boodschappen maar liever uit de weg. Te zeggen dat Nederland van nu af aan een immigratieland is en daaruit de consequenties trekken heeft - zo vreest men - teveel negatieve electorale consequenties. Mij valt op dat kleinere partijen als GroenLinks en D66 het verst komen in het besef dat 'Nederland immigratieland' onontkoombaar is. Zij hebben blijkbaar minder te verliezen. Het gevaar van het vluchtgedrag van politieke partijen is dat dit soort kwesties blijven slepen tot er een partij opstaat met een figuur als Jörg Haider die gaat roepen dat er hard moet worden ingegrepen. In Frankrijk roept men om '*immigration zéro*'. Dergelijk extremisme kan voorkomen worden door zulke moeilijke problemen op tijd op een behoorlijke manier te reguleren. Ik benadruk keer op keer dat het gaat om voorkomen en reguleren: bij asiel en migratie gaat het om processen die je maar ten dele kunt beïnvloeden met beleid. Het idee dat een hek om Nederland of Europa mogelijk is, is een fictie. De immigratie is er en zal gewoon blijven, legaal of illegaal.'

De asielprocedure geen goed instrument

CDV: Nederland is eigenlijk eerder asiel-land dan immigratieland. Een vreemdeling die zich hier legaal zou willen vestigen kan eigenlijk alleen maar als asielzoeker proberen binnen te komen.

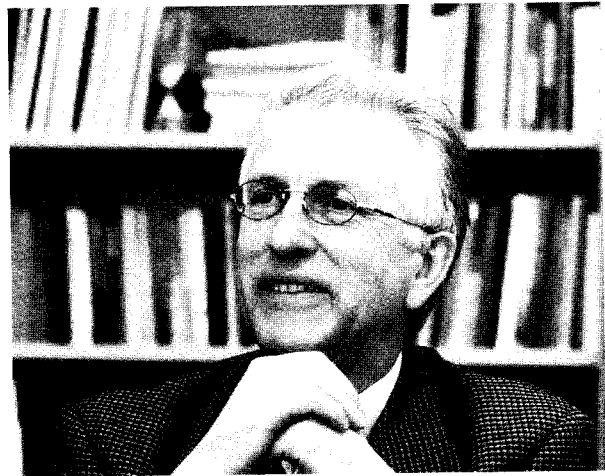
ENTZINGER: 'Ja, de asielprocedure is nu eigenlijk het belangrijkste instrument waarmee de Nederlandse overheid de

nieuwe immigratie hierheen in de hand tracht te krijgen. Dat lukt echter nauwelijks. Op die asielpcedure doen een heleboel vreemdelingen een beroep die niet in aanmerking kunnen komen voor asiel in Nederland. Om in aanmerking te komen moet men voldoen aan de eisen in het Vluchtelingenverdrag van Genève dat uitsluitend verplicht tot individuele toelating op grond van gegronde vrees voor vervolging wegens ras, geloof, nationaliteit, politieke overtuiging of lidmaatschap

CDV: Uit wat voor soort mensen bestaat die 85 tot 90%? Zijn dat vooral economische vluchtelingen?

ENTZINGER: 'Dat is niet zo eenvoudig te zeggen. Er is in veel landen van herkomst als Somalië of Afghanistan wel degelijk van alles aan de hand! Je kan je voorstellen dat het daar niet voor iedereen 'goed toeven' is. In heel veel gevallen komen mensen naar Nederland met een mix aan motieven: politieke, economische en

PROF. DR. HAN ENTZINGER



van een bepaalde sociale groep. Afgaande op het gegeven dat zo'n 10 tot 15% van de vluchtelingen een A-status krijgt, kan je een ruwe conclusie trekken dat alle anderen dus geen echte vluchtelingen zijn in termen van het Verdrag van Genève. Dus 85 tot 90% doet ten onrechte een beroep op de asielpcedure. Toch wordt een deel van hen niet teruggestuurd, omdat ze hun papieren niet meer hebben of omdat je nu eenmaal geen mensen terugstuurt naar een land in oorlog.'

humanitaire. Deze lopen vaak door elkaar en zijn lastig te ontwarren. Gemiddeld genomen behoren de mensen die vluchten tot 'de elite'. Er is sprake van een 'brain drain': het zijn - naar Nederlandse maatstaven gemeten - middelbaar en hoog geschoolden. Dat topje van de ijsberg dat wij hier krijgen is gemiddeld genomen dus de elite die mensensmokkelaars kunnen betalen. Zo'n 95% van de vluchtelingen in de wereld wordt in de eigen regio opgevangen. Dat zijn degenen die zich geen dure reis via mensensmokkelaars kunnen veroorloven.

In dit verband moet blijkens een onderzoek van het WODC, het onderzoekscen- trum van het Ministerie van Justitie, een kanttekening worden geplaatst bij het door politici vaak gemakkelijk ingenomen standpunt dat de smokkelaars fors moe- ten worden aangepakt. Uit dat onderzoek blijkt namelijk dat van de asielzoekers die hier met smokkelaars gekomen zijn, een relatief groot percentage een status krijgt en dus een 'echte' vluchteling blijkt te zijn. Door de mensensmokkelaars aan te pakken wordt een belangrijke vluchtroute van politieke vluchtelingen afgesneden. Dit is een lastig dilemma, want de men- sensmokkelaars richten ook veel onheil aan. Velen zien hen – en niet ten onrechte als rücksichtsloze criminelen. Geen won- der dat de grens tussen asiel en criminali- teit soms vaag is. Om hier veilig te kun- nen komen, heb je soms de hulp van cri- minelen nodig.'

CDV: U bent een maand geleden in het nieuws gekomen omdat u erop wees dat er onder asielzoekers ook criminelen voor- komen.

ENTZINGER: 'De asielprocedure wordt ook gebruikt door de 'criminele elite' die over geld beschikt. Met name bij Oost- Europeanen en Russen zit veel kaf tussen het koren. Dit wordt bevestigd door de uit- komsten van een in februari gepubliceerd onderzoek.¹ Mijn opmerking sloot aan bij dat onderzoek. Men legde echter meteen het verband met de op dat moment spe- lende commotie in Kollum en dacht dat ik doelde op winkeldieven en meisjesver- krachtters. Over deze categorieën ging mijn opmerking echter niet. Het Centraal

Orgaan Asielzoekers (COA) houdt vaak vol dat dat asielzoekers niet meer of minder crimineel zijn dan de gemiddelde Nederlander. Misschien is dat ook wel zo. Ik ken de cijfers niet, en als je hier graag wilt blijven, kun je je maar beter niet mis- dragen. Wel is het zo dat er onder de asiel- zoekers vreemdelingen zijn die in het land van herkomst ernstige misdrijven op hun kerfstok hebben, bijvoorbeeld oor- logsmisdaden. Het COA zegt zelf bijvoor- beeld dat het bij Afghaanse vluchtelingen zaak is de beulen en slachtoffers van elkaar gescheiden te houden. Hetzelfde geldt voor Kroaten en Serviërs. Hier stui- ten we op een lastig probleem: vinden we dat oorlogsmisdadigers het recht hebben een asielprocedure te starten? Indien we dat niet vinden: zou Nederland hen dan moeten terugsturen? Een bijkomend pro- bleem is dat Nederland geen mensen terugstuurt naar landen waar de dood- straf geldt. Dit zijn moeilijke vragen waar het Verdrag van Genève nooit op toegesne- den is geweest.'

CDV: In zijn artikel 'het multiculturele drama' onderschrijft Paul Scheffer de kanttekeningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau bij het Verdrag van Genève die behelzen dat het uit 1951 date- rende verdrag opgesteld is in een tijd dat de wereld er aanmerkelijk anders uitzag dan thans. Dat roept de vraag op – die Scheffer suggereert, maar laat liggen – of er niet iets veranderd zou moeten worden aan het Verdrag.

ENTZINGER: 'Het is duidelijk dat de asiel- procedure heel veel mensen aantrekt die strikt genomen - op grond van het Verdrag

van Genève - niet in aanmerking zouden behoren te komen voor een verblijfstitel. Het blijkt een hele kunst de echte van de onechte vluchtelingen te onderscheiden. De procedures duren heel lang. Ik was onlangs met mijn studenten in een asielzoekerscentrum in Utrecht waar we een asielzoeker ontmoetten die daar al vijf jaar verbleef! En als dan na lange tijd met moeite de status is vastgesteld, kunnen veel 'onechte' vluchtelingen vervolgens niet uitgezet worden. Het is dus dringend noodzakelijk om tot een opschoning van de asielprocedure te komen. Dat kan echter op verschillende manieren. Sommigen roepen inderdaad op te gaan sleutelen aan het Vluchtelingenverdrag. Ik ben daar erg huiverig voor. Het is al 50 jaar de basis voor asielbeleid en het beantwoordt redelijk aan de doelstelling: het waarborgen van mensenrechten. Ik vind het geen goed idee om het ter discussie te stellen omdat het gevaar levensgroot is dat het proces van bijstelling zal leiden tot een flinke beperking van het aantal gronden om erkend te worden als vluchteling. Het instellen van een moratorium inzake het nakomen van onze verplichtingen op grond van het Verdrag - zoals voorgesteld door VVD-senator Heleen Dupuis - is een belachelijk voorstel. Opschorten van uitvoering van een Verdrag waar je je als land aan gebonden hebt is een volstrekt verkeerd precedent en immoreel. Tenslotte is het suggereren dat het Verdrag maar moet worden opgezegd - zoals de VVD-er Rijpstra in februari 1998 deed - eveneens de verkeerde benadering. Het Verdrag is een belangrijk instrument voor handhaven van mensenrechten. Dat moet het ook blijven. Dat het veelvuldig

oneigenlijk gebruikt wordt is geen reden om het op te zeggen.'

Twee loketten: asiel en migratie

CDV: U wijst dus de opschoning van de asielprocedure door bijstelling van het Verdrag resoluut af. Welk alternatief is er?

ENTZINGER: 'Er moet een hele andere conclusie getrokken worden: gezien het blijvende karakter van de immigratie moet er naast het asielloket een migratieloket geopend worden.

Aan mensen die in Nederland willen komen werken moet een aparte weg geboden worden, zoals gebeurt in echte immigratielanden zoals de VS en Canada. We kennen in Nederland al de Wet Arbeid Vreemdelingen waardoor arbeidskrachten die echt nodig zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt hier kunnen komen werken. Vorig jaar zijn er op grond daarvan 30.000 vreemdelingen toegelaten. Het gaat dan om een tijdelijke vergunning en een werfing op naam. De vreemdeling gaat samen met de werkgever naar de instanties en krijgt toestemming om voor dat specifieke bedrijf te werken, in eerste aanleg tijdelijk.

Dat is echter te beperkt. Er zijn nu al evidente tekorten op de arbeidsmarkt en er dreigen in de komende decennia nog grotere tekorten te ontstaan door demografische ontwikkelingen als de vergrijzing. Dat geldt voor bijna alle Europese landen. Elke arbeidsmarkt heeft een buffer nodig en daarin wordt in verschillende landen op verschillende manieren voorzien. In de Zuid-Europese landen houdt men een grijze zone in stand door het oogluikend toe-

staan van illegalen. Dat leidt tot maatschappelijke spanningen en tweederangsburgers. Ik zou het hier liever niet zo willen; het gebeurt overigens nu in beperkte mate.

Ik zou graag zien dat we een loket instellen voor mensen van buiten de Europese Unie die hier willen komen werken.

Toelating zou dan bijvoorbeeld kunnen op grond van een puntensysteem. Voor alles wat iemand inbrengt krijgt hij/zij punten: opleiding, kan iemand terecht in een sociaal netwerk (familie/gezin), is er behoefte aan zijn/haar vakkennis op de Nederlandse arbeidsmarkt, taalvaardigheden. Het is aan te raden om met een quotum te werken: dan wordt bijvoorbeeld aangekondigd dat we voor een bepaald jaar ruimte hebben voor 30.000 mensen; de toelating gebeurt volgens het puntensysteem. Een dergelijke 'vraaggerichte' manier van werken is beter dan de huidige aanbodgestuurde; waarbij we maar afwachten wie zich meldt en kijken of er geschikte werknemers tussen zitten.

Natuurlijk is de keuze voor een van beide loketten wel bindend. Als iemand zich voor de migratieprocedure aanmeldt en - eventueel na een proeftijd - wordt afgewezen dan kan hij niet alsnog kiezen voor de asielprocedure. Evenmin is het omgekeerde aan de orde. Het bindende karakter van de keuze zal ertoe leiden dat een pseudo-vluchteling zich wel drie keer bedenkt alvorens het asielloket te kiezen.'

CDV: Zijn er landen in de wereld waar ervaring is opgedaan met een dergelijk twee-loketten-systeem en die als voorbeeld zouden kunnen dienen?

ENTZINGER: 'Er is niet onmiddellijk een goed voorbeeldland te vinden. Je weet nooit waarmee je het moet vergelijken. In de VS zijn in ieder geval wel verhoudingsgewijs veel minder aanvragers van de asielstatus en een groter deel daarvan krijgt asiel. Zwitserland is interessant omdat het veel arbeidskrachten van buiten moet aantrekken, omdat men er zelf te weinig heeft. Daar is veel pendelmigratie met voormalig Joegoslavië.

Asielzoekers mogen in Zwitserland werken en kunnen het jaren volhouden. Er worden ook heel wat statussen verleend. Ze vervullen een soort bufferfunctie op de arbeidsmarkt; in Nederland is dat sinds kort trouwens ook zo. Daarnaast bestaan er uitgebreide voorzieningen voor seizoensarbeid. Dan mag men bijvoorbeeld 11 maanden van het jaar blijven en moet men 1 maand naar huis. De seizoensarbeiders bouwen geen rechten op. In Zwitserland is maar liefst 20% van de sedentaire bevolking vreemdeling.'

CDV: Wat zijn de belangrijkste haken en ogen aan de invoering van zo'n twee-loketten-systeem?

ENTZINGER: 'Het is onmiskenbaar dat Nederland het nooit als enige zal kunnen invoeren. Andere landen van de Europese Unie moeten meedoen, anders zal dat Nederlandse arbeidsloket onmiddellijk bestormd worden door velen die nu naar elders gaan. Voorts zal de vraag beantwoord moeten worden in hoeverre dergelijke immigranten een beroep kunnen doen op de arrangementen van de verzorgingsstaat. Daarover is nauwelijks nog nagedacht.

Het is opvallend dat de meeste theoretici van de verzorgingsstaat deze als een gesloten systeem zien. Er is geen antwoord op de vraag wat je moet met zij-instroom en tijdelijke mensen. Het Nederlandse model is afgestemd op de vroegere modelwerkne-mer die met een leven lang werken vol-doende rechten kon opbouwen.

Er zijn drie mogelijkheden. Men zou men-sen die van buiten komen kunnen laten meedelen in de rechten. Dat kan aardig in de papieren lopen als je je instroom onvol-doende kunt selecteren op inzetbaarheid. Of je kiest voor een differentiële behande-ling: sommigen hebben er minder recht op dan anderen. Je zal dan het verwijt krijgen onderscheid te maken tussen eer-steklas en tweedeklas burgers. Maar dat gebeurt nu al (illegalen, werkende asiel-zoekers). Tenslotte zou je voor iedereen het niveau van de rechten kunnen afbou-wen. Dan ondermijn je de verzorgings-staat en krijg je 'Amerikaanse toestanden'. Dit zijn de drie mogelijke scenario's. Het is lastig kiezen, maar er zal gekozen moe-ten worden. Het staat buiten kijf dat er iets moet gebeuren. Het is echt verstandi-ger om de immigratie beter te reguleren en meer door de vraag dan door het aan-bod te laten bepalen. Niet alleen om het 'asielinstrument' zo zuiver mogelijk te houden, maar ook om te voorkomen dat teveel immigranten geen plaats vinden op de arbeidsmarkt en dus afhankelijk zullen worden van de voorzieningen van de ver-zorgingsstaat.'

Prof.dr. Han Entzinger (1947) is sinds 1986 hoogleraar Algemene Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en gespecialiseerd in migratie- en integratievraagstukken. Hij is

thans onder meer lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en voorzitter van het Research Committee on Migration van de International Sociological Association. Entzinger publiceert in binnen- en buitenland over vragen rond integratie, migratie, multicultu-raliteit en inburgering. Recentelijk was hij mede-redacteur van het boek 'Etnische minder-heden en de multi-culturele samenleving' (Groningen: Wolters Noordhoff, 1998). Voor de Raad van Europa schreef hij 'Immigrants political and social participation in the integration process' (Strasbourg 1999). Entzinger was een van de belangrijke adviseurs van een in oktober 1999 verschenen Verkenning van de Stichting Maatschappij en onderneming waarin het twee-loketten-systeem concreet wordt uitgewerkt. Deze Verkenning heet 'Dualiteit in asiel en arbeid. Nieuwe modellen voor integra-tie en participatie' (SMO 99-6) ISBN 90-6962-160-6.

Noot

- 1) E. Snel en anderen: *Migratie, integratie en criminaliteit. Migranten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in Nederland*. Het Rotterdams Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek (RISBO). Rotterdam, februari 2000.

EEN NIEUWE DIAGNOSE VAN PAARS BELEID: OVER DE BESMETTELIJKE ZIEKTE VAN DE 'quick fix'

1 UITEENLOPENDE DIAGNOSES VAN PAARS BELEID

Al zes jaar plukken wij de vruchten van paars beleid. Scherpzinnige commentatoren van uiteenlopende pluimage hebben gepoogd de essentie van paars beleid bloot te leggen. Welk inzicht hebben deze analyses opgeleverd? Is dat inzicht toereikend? Bestaat er nog behoefte aan een nieuwe, beleidswetenschappelijke diagnose van paars beleid?

Politologen constateren bij hun analyse van paars beleid dat voor het eerst sinds 1918-1994 geen christen-democraten deelnemen aan de regering (Hoogerwerf 1999). Dat is uitzonderlijk. Dit politieke feit bemoeilijkt de toegang van bepaalde groepen tot het regeringsbeleid. Wie de electorale kaart van Nederland kent, begrijpt dat het paarse kabinet de landbouwsector (en niet alleen de varkenshouders) stevig kon aanpakken, aan de problemen van de Randstad meer en aan die van de regio minder aandacht kon geven, de gemeentelijke herindelings meer nodaal en grootschalig dan zonaal en kleinschalig heeft aangepakt, terwijl op het vlak van winkeltijden, homohuwelijk en euthanasie de besluiten meer liberaal zijn uitgevallen.

Deze accentverschuiving is belangrijk en kan worden toegerekend aan het ontbreken van het CDA aan de regeringstafel. Toch gaat het slechts om nuances op een sociaal-economisch beleid dat ook door het CDA wordt gesteund. Dat sociaal-economische beleid bestaat uit het conformeren aan de EMU-doelstellingen van tekortreductie en schuldreductie, vergroting

van de arbeidsparticipatie, en het financieerbaar houden van de oudedagsvoorziening voor het huidige en het aanstormende cohort gepensioneerden. De politicologische kijk is interessant, maar is meer gericht op de afwijking dan op de kern van het paarse beleid.

Economen constateren bij hun analyse van het paarse beleid dat de sociale vrede opmerkelijk groot is. Sinds 1994 bevindt de economie zich aanhoudend in een opwaartse trend. Dat vermindert het gewicht van de verdelingsvraagstukken. Dat de noodzakelijke hervormingen indertijd door de kabinetten-Lubbers werden uitgevoerd, wordt op het conto geschreven van het 'poldermodel'. Dat het poldermodel zo goed functioneerde, werd in het verleden wel toegeschreven aan de christen-democraten die bemiddelden tussen de tegengestelde belangen van werkgevers en werknemers. Het huidige paarse beleid grijpt hard in (Koppelingswet, Wet boeten en maatregelen, sanering Arbeidsvoorziening), maar de SER geeft aan dat harde beleid tegenwoordig brede steun. De kabinetten-Lubbers konden (bij de sanering van de WAO) op heel wat meer tegenstand rekenen. Wellicht wordt de huidige sociale vrede bevorderd doordat de politieke partij van de werknemers (de PvdA) niet alleen in het kabinet is vertegenwoordigd maar electoraal nauwelijks nog groter is dan de politieke vertegenwoordiger van het bedrijfsleven (VVD) die thans in hetzelfde kabinet zit. Typerend voor de goede verhoudingen is dat de sociaal-democraat Vermeend samen met de liberaal Zalm een ingrijpende belastinghervorming kan uitdokteren zonder de hulp van een middelaar (bijvoorbeeld van D66) in te roepen.

Deze analyse is interessant, maar lokt de vraag uit hoe duurzaam de paarse coalitie is. Volgens economen berust het paarse avontuur op een

samenloop van conjunctureel en electoraal gunstige omstandigheden. Wanneer de economische trends neerwaarts worden bijgesteld, neemt het belang van de tegenstelling tussen kapitaal en arbeid weer toe. Zal het poldermodel dan opnieuw een synoniem worden voor verstarring en impasses? Zal de paarse coalitie ook in zulke benarde tijden in stand blijven? Of zal het vereiste politieke leiderschap dan alleen nog maar tot stand komen door hernieuwde polarisatie?

Bestuurskundigen wijzen in hun analyse van paars beleid op de verplaatsing van de beleidsbepaling. Sinds de inwerkingtreding van de EMU kan Nederland geen wisselkoersbeleid meer voeren. Al eerder verloor Economische Zaken de mogelijkheid een zelfstandig regionaal-economisch beleid te voeren. Ook de Nederlandse Bank beschikt niet langer over de bevoegdheid het Nederlandse rentepeil te bepalen. Ambtelijk Den Haag krijgt steeds meer werk met het correct overzetten van in Frankfort en Brussel genomen besluiten in de Nederlandse taal. De Securitel-affaire liet zien dat tegenwoordig een politieke affaire op de loer ligt wanneer de ambtelijke vertaling van de EU-richtlijnen niet vlekkeloos is verlopen. De feitelijke uitvoering ligt tegenwoordig in belangrijke mate buiten het bereik van onze regering. In de laatste decennia is de uitvoering van het overheidsbeleid - waar mogelijk - overgedragen aan zelfstandige bestuursorganen, grote steden, provincies en geprivatiseerde quasi-monopolies. Volgens de bestuurskundigen kan het politieke primaat van de regering alleen nog worden heroverd door het uitoefenen van effectief toezicht op zelfstandige bestuursorganen (zoals GAK, IBG, COA en ABP), grote steden en private quasi-monopolies (zoals KPN, ESSENT, BfI en HMG).

Dat politiek Den Haag zowel bij de bepaling als de uitvoering van het beleid aan betekenis heeft ingeboet, is onomstreden. Dit is mede het resultaat van de bestuurlijke vernieuwing die door de kabinetten-Lubbers werd geëntameerd. Ook de kabinetten-Kok gaan door met deze bestuurlijke hervorming. Met 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' heeft het paarse kabinet een opvallende voorkeur getoond voor 'hybride' organisaties. Soms pakt deze menging van private en publieke elementen nog goed uit ook (zoals bij de kinderdagverblijven en universiteiten), in veel andere gevallen (thuiszorg, uitvoeringsinstellingen sociale verzekering, streekvervoer, omroepbestel) brengt deze menging van privaat en publiek grote spanningen (en risico's) met zich mee. De bestuurskundige analyse is interessant, maar ook algemeen. Onduidelijk blijft in welk opzicht paars beleid verschilt van beleid dat zou zijn gevoerd door een kabinet waaraan ook het CDA zou hebben deelgenomen.

2 DE LANGE TERMIJNTREND IN DE DEFINITIE VAN BELEIDSPROBLEMEN

Ook beleidswetenschappers buigen zich over de vraag wat kenmerkend is voor paars beleid (De Vries 1999). In hun benadering wordt een beleid gekenmerkt door het bestuursprobleem waaraan het kabinet de meeste aandacht besteedt. Kenmerkend voor het paarse beleid is de gerichtheid op acute problemen, de afkeer van planning, het streven naar direct onderhandelen met relevante partijen en de uitgesproken voorkeur voor 'quick fix'. Met dat laatste wordt verwezen naar de duidelijk zichtbare en snel realiseerbare oplossing voor een acuut probleem.

Om de beleidswetenschappelijke typering van paars beleid goed uit de doeken te doen, sta ik

stil bij twee veronderstellingen en twee hypothesen van het gehanteerde 'relatieve aandachtmodel' (De Vries, 1999). De centrale veronderstelling is dat elk kabinet wordt geconfronteerd met vier bestuursproblemen.

Allereerst zijn er de problemen van de korte termijn. De maatschappelijke problemen waarop de media hun aandacht richten (werkloosheid, veiligheid, overlast, vervuiling), moeten wel worden aangepakt. In de tweede plaats zijn er de sociale problemen die pas spelen op de lange termijn. Niet alleen moeten de collectieve problemen van de dag van vandaag worden opgelost, er moeten ook voorzieningen worden getroffen voor de oude dag van de actieve generaties (de pensioenen), de kwaliteit van de zeedijken en de ontplooiingsmogelijkheden van de aanstormende generaties (het onderwijs). In de derde plaats speelt het bestuursprobleem hoe de samenleving bij de vorming van het beleid wordt betrokken. Deze participatie kan op verschillende manieren worden geregeld, maar het beleid dat voor een samenleving wordt gevoerd, mag niet ver afstaan van de maatschappelijke wensen. Tenslotte is er het bestuursprobleem van de doelmatigheid van de overheid zelf. De verhouding tussen de beleidsprestatie van de overheid en de belastingdruk dient redelijk te blijven.

Een tweede veronderstelling is dat het gewicht van deze vier bestuursproblemen groter is dan er op enig moment aan tijd en collectieve middelen beschikbaar is. Een kabinet moet dus prioriteren. Het is onmogelijk de aandacht en middelen gelijkmatig over alle vier problemen te verdelen. Een dergelijke spreiding zou betekenen dat het kabinet aan de ernstigste problemen te weinig aandacht geeft. Zo'n versnippering van aandacht wordt electoraal afgestraft. De centrale hypothese van het 'relatieve aandachtmodel' is dat het kabinet de meeste aan-

dacht besteedt aan het bestuursprobleem dat door het voorgaande kabinet het meest zichtbaar werd verwaarloosd. Want juist naar de aanpak van dat verwaarloosde bestuursprobleem bestaat bij de verkiezingen de meeste politieke vraag. Een tweede hypothese is dat de vier bestuursproblemen in een vaste volgorde worden verwaarloosd, waardoor deze bestuursproblemen ook in een vaste volgorde opnieuw publieke urgentie verwerven.

Het relatieve aandachtmodel is een cyclisch model voor de lange termijn-trends in beleid en geeft een voorspelling van het soort beleid dat dominant wordt in een volgende kabinetsperiode. Het onderzoek wijst uit dat zo'n beleidsperiode twaalf jaar duurt (dus drie kabinetten lang is). Inmiddels is het relatieve aandachtmodel toegepast op het Nederlandse beleid. Het is verhelderend dit model toe te passen op de beleidsgeschiedenis van de naoorlogse periode.

3 DE GESCHIEDENIS VAN HET KABINETSBELEID VOLGENS HET RELATIEVE AANDACHTSMODEL

Na de oorlog staan korte termijnproblemen boven aan de agenda. Door te bouwen en te industrialiseren worden de nijpende problemen van woningnood, armoede en werkloosheid aangepakt. Kenmerkende maatregelen zijn de Noodwet-Drees en het tientje van Liefstinck. In deze eerste twaalfjaarsperiode (1946-1958), aan te duiden als de periode-Drees, gaat het primair om de aanpak van acute problemen op korte termijn. Deze gerichtheid gaat ten koste van de aanpak van problemen die zich pas op langere termijn manifesteren zoals een fatsoenlijke ruimtelijke ordening, een doordacht onderwijsbestel en een compleet stelsel van sociale zekerheid.

In de tweede twaalfjaarsperiode (1958-1970)

moet de aandacht van diverse kabinetten (waaronder dat van De Quay) zich vooral richten op de aanpak van de lange termijnproblemen. De samenleving vraagt een planmatige aanpak. Kenmerkend voor deze periode is de Wet op de ruimtelijke ordening (1963). Ook de modernisering van het onderwijs en de uitbouw van de sociale zekerheid worden ter hand genomen. De concentratie op lange termijnbehoeften van de samenleving leidt ertoe dat de politieke elite vervreemdt van de onmiddellijke voorkeuren die leven in de samenleving. De verzuilde verhoudingen van de jaren vijftig en zestig maskeren nog de forse kloof tussen het denken van de politieke elite en dat van brede lagen in de samenleving.

Deze kloof tussen de politieke elite en de samenleving vormt het dominante bestuursprobleem voor de regeringen die aantreden in de derde twaalfjaarsperiode (1970-1982). Het betrekken van de samenleving bij het beleid wordt bevorderd door meer inspraak, openheid, openbaarheid, rechtsbescherming en discussies over een gekozen minister-president. In deze periode van democratisering krijgt het beginsel van gelijkheid zo'n zwaar gewicht dat het in 1983 opduikt in artikel 1 van de Grondwet. Een typerende exponent van deze periode is premier Den Uyl. In deze periode wordt vooral de interne doelmatigheid van de overheid verwaarloosd. Aan het eind van deze periode kunnen electoraal succesvolle politici zeggen dat het grootste maatschappelijke probleem de overheid zelf is.

Het spreekt dat in de vierde twaalfjaarsperiode (1982-1994) de aandacht van electoraal succesvolle politici vooral wordt gericht op de interne problemen van de overheid. De exponent van deze periode in ons land is premier Lubbers. Net als voor Thatcher en Reagan vormde ook voor hem het gebrek aan interne discipline van

de overheid het bestuursprobleem bij uitstek. In deze periode werden alle onderdelen van het overheidsbeleid aan heroverweging onderworpen. Het waren niet zozeer de doeleinden van het beleid die veranderden, maar de wijze waarop het beleid werd bekostigd en door wie het beleid werd uitgevoerd. De blinde vlek was de aanpak van de korte termijnproblemen. De aanhoudende reorganisaties van de overheid leken niet te leiden tot een tastbaar resultaat voor de burger.

Volgens deze 'pendule van het beleid' leven we thans in de vijfde twaalfjaarsperiode. In zekere zin zijn we terug bij Drees. De korte termijnproblemen van de samenleving: de files, de werkloosheid, de onveiligheid, het zinloos geweld, de hoge belastingdruk en de vervuiling, staan weer bovenaan de agenda. In deze toon formuleerde Kok in 1994 zijn missie als 'werk, werk, werk'. De huidige periode loopt van 1994 tot 2006. De eerste tekenen van afbladdering (de nacht van Wiegel, het aftreden van Apotheker en de crisis rond Peper) zouden in deze tweede kabinetsperiode reeds zichtbaar moeten zijn (Geul, 1989). Wat het paarse kabinet wil, is het resultaat van twaalf jaar bezuinigen omzetten in een voor de burger herkenbaar resultaat: werk en minder belasting. Net als zijn rolmodel vijftig jaar geleden heeft Kok met zijn fixatie op het eindexamen voor de EMU, het scheppen van werk, en het verlagen van de belasting te weinig oog voor de lange-termijngevolgen van zijn beleid. Deze neveneffecten kan men zoeken in de toenemende inkomensongelijkheid en in de congestie door onnodige mobiliteit en kwistig ruimtegebruik. Ook kan men zich zorgen maken over afnemende cohesie door een gebrek aan investeringen in onderwijs, inburgering, zorg en participatie.

4 HET ASIELBELEID ALS SCHOOLVOORBEELD VAN EEN PAARSE QUICK FIX

Dat paars beleid in essentie bestaat uit het onmiddellijk toepassen van manifeste oplossingen op acute problemen kan op diverse terreinen worden aangetoond. Elders (Herweijer, 1998, 1999) publiceerde ik vergelijkbare evaluaties van het C-20-beleid (de nodale herindeling rond twintig grote steden) en van de omzetting van de milieuvergunningplicht voor het Midden- en Kleinbedrijf in een meldingsplicht (ex art.8.40 Wet milieubeheer). In deze paragraaf illustreer ik de bruikbaarheid van deze nieuwe, beleidswetenschappelijke diagnose met de casus van het asielbeleid.

Jaarlijks vragen veertigduizend personen in ons land asiel aan. Om vast te stellen of deze personen in eigen land om politieke redenen blootstaan aan het risico van vervolging moet zorgvuldig onderzoek worden verricht. De asielvrager laat zich daarbij ondersteunen door een toegevoegde rechtshulpverlener. Een Immigratie- en Naturalisatiedienst-onderzoek kost tijd. Gedurende deze periode biedt het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers kosteloze opvang in één van de meer dan 140 opvangcentra. Wanneer de IND - en meestal in tweede instantie ook de rechter - vaststelt dat geen sprake is van een reëel risico voor vervolging, kunnen twee redenen worden aangevoerd om een voorlopige verblijfsstatus te verwerven: humanitaire redenen (bijvoorbeeld ziekte) of veiligheidsredenen (het herkomst-land verkeert nog in staat van oorlog). Het aanvullende IND-onderzoek kost opnieuw enige tijd. Ook gedurende deze tijd kan de asielzoeker aanspraak maken op COA-huisvesting. De gemiddelde proceduretijd bedraagt thans bijna twee jaar. Het COA moet bijna twee keer zoveel opvangcapaciteit bieden als de jaarlijkse instroom.

Toen twee jaar geleden de nieuwe staatssecretaris voor asielzaken aantrad, lagen er twee acute problemen: het tekort aan opvangcapaciteit (te visualiseren als lekkende tentenkampen) en de stagnerende terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar het land van herkomst (te visualiseren als vertrekcentrum Ter Apel). Beide problemen zijn met veel daadkracht aangepakt.

Voor de aanleg van nieuwe Asielzoekerscentra werd een moreel beroep gedaan op de gemeenten. Door diverse gemeentebesturen werd spontaan aan het COA braakliggende bouwgrond ter beschikking gesteld. Daarvoor werden de gemeentebesturen overigens wel financieel gecompenseerd (de 'win-win-situaties'). Met gebruikmaking van de snelle vrijstellingsprocedure van artikel 17 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) konden de geldende bestemmingsplannen, het provinciale toezicht en de gebruikelijke inspraakprocedures worden omzeild. Er is sprake geweest van een 'quick fix'. Het is dan ook een klinkend succes geworden. Overal in den lande zijn nieuwe centra met semi-permanente bouwsels verrezen. Tijdelijk zijn de capaciteitsprobleem van het COA opgelost. Van lekkende tentenkampen is geen sprake meer. Op langere termijn is hiermee echter een nieuw probleem gecreëerd. Wanneer de in 1999 en 2000 verleende duurbeschikkingen ex artikel 17 WRO in 2004 en 2005 aflopen, moeten overal in den lande opnieuw nieuwe AZC-lokaties worden gerealiseerd. Dat zal niet meer zo gemakkelijk gaan, want dan moeten wel de geëigende planologische procedures worden doorlopen. Dat kost tijd, temeer daar de bewoners van menige nieuwbouwwijk inmiddels wel hebben geleerd hoe uitgekiend het COA zulke zaken pleegt aan te pakken. Ook voor de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers heeft het tweede paarse kabinet

een creatieve oplossing bedacht. Uit evaluaties (Winter, 1999) blijkt dat de vrijwillige terugkeer naar veilige herkomstlanden (bijvoorbeeld Ethiopië) wel het nodige ontwikkelingsgeld heeft gekost, maar geen noemenswaardig resultaat heeft gehad. Ook de gedwongen terugkeer via het vertrekcentrum Ter Apel heeft weliswaar enig, maar zeker niet het beoogde resultaat gehad. In Duitsland is de gedwongen terugkeer naar veilige landen (zoals Bosnië) overigens wel een effectief middel gebleken. Het paarse kabinet heeft voor een eigen terugkeervariant gekozen: MOB. Dit staat voor: "met onbekende bestemming vertrokken". De betrokkene heeft geen legale status meer, mag geen gebruik meer maken van de COA-opvang. Ook mag de betrokkene geen gebruik meer maken van de Nederlandse verzorgingsstaat, want medio 1998 werd met de Koppelingswet de verzorgingsstaat afgesloten voor personen zonder legale verblijfstitel. Toch wordt de betrokkene niet gedwongen om tegen zijn zin op het vliegtuig te stappen. Wat doet een vreemdeling die met onbestemde bestemming is vertrokken? Sommige illegalen doen een beroep op hun in Nederland verblijvende familie, op kerken of stichtingen die door sommige gemeentebesturen ten laste van de algemene middelen met financiën worden gevoed. Andere illegalen vertrekken naar andere landen. Een onbekend deel van deze illegalen zal op eigen kracht proberen een economisch bestaan op te bouwen in ons land. Misbruik door malafide bedrijven valt niet uit te sluiten.

MOB is een paars compromis. De VVD vindt individuen die hier met hulp van een reisagent op eigen kracht zijn gekomen, hebben geprocedeerd maar na lang onderzoek geen status hebben verworven, behoren terug te keren. Desnoods onder dwang. De PvdA deinst terug voor gebruikmaking van dwang, maar vindt

wel dat er na een opvang van ruim twee jaar grenzen zijn aan de solidariteit die ten behoeve van de afgewezen asielzoeker van de belastingbetaler mag worden gevraagd. Om die reden heeft de PvdA de totstandkoming van de Koppelingswet gesteund. Ook MOB is een 'succes'. Steeds meer uitgeprocedeerden maken er gebruik van. In 1997 ging het om ruim 14.000 personen. Dit aantal groeit snel. Inmiddels is het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers dat met MOB is gegaan verdubbeld. Op korte termijn worden kosten bespaard. Er komt opvangcapaciteit vrij voor nieuwe cohorten met asielzoekers.

Opnieuw mag worden geconstateerd dat paars beleid blijkbaar succesvol is doordat het zich richt op een directe oplossing van een acuut probleem. Opnieuw is aannemelijk dat door een gebrek aan planning de neveneffecten van het gevoerde beleid schromelijk worden verwaarloosd. Het zal echter nog tot 2006 duren voordat ook het electoraat in de gaten heeft gekregen welke kosten op de lange termijn aan deze paarse 'quick fix' verbonden zijn.

Michiel Herweijer
(hoogleraar bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen)

Literatuur

- A. Geul, Kabinetscyclus, in: *Publiek Domein*, jrg.2, nr.6/7, 1989, pp.220-225.
- M. Herweijer, Veronderstellingen over de effecten van algemene regels, in: Joost van Geest en Arthur Ringeling (red.), *Evalueren met*

beleid, SdU, Den Haag 1998, pp.77-95.

M. Herweijer en A.P.A. Koolen, Gemeentelijke reacties op provinciale adviezen over een herindelingscampagne van het eerste kabinet-Kok, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr.4, pp.311-332.

A. Hoogerwerf, Het eerste kabinet-Kok beoordeeld op basis van zijn doeleinden, in:

Beleidswetenschap, 1999, nr.1, pp.3-25.

M.S. de Vries, Het idee van beleidsgeneraties, in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr.3, pp.207-231.

H.B. Winter, A. Kamminga en M. Herweijer, *Een grens gesteld: een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*, Deventer Kluwer, 1999.

Als Vlaams onderzoeker over christen-democratie ben ik op zoek naar alle jaargangen van het tijdschrift Christen-Democratische Verkenningen tot en met nummer 8 van 1998.

Christen Democratische Verkenningen vormt voor mij een bijzondere bron van wetenschappelijke en politieke inspiratie. In Vlaanderen is dit tijdschrift echter slechts in een zeer beperkt aantal bibliotheken beschikbaar. Daarom heb ik graag deze jaargangen zelf (eventueel tegen betaling) in mijn bezit.

Wie mij in mijn zoektocht kan helpen, kan mij als volgt contacteren:

Wouter Beke
 Departement Politieke Wetenschappen
 E. van Evenstraat 2b
 3000 Leuven
 België
 0032 - 16 - 32 32 48
 wouter.beke@soc.kuleuven.ac.be

Gedachtewisseling over 'De onmacht van de burger'

Wim Hoogendijk van 1968 tot 1975 directeur van de dr. Abraham Kuypertstichting, publiceerde onlangs zijn boek 'Onze verwarrende wereld en wij'. Het boek vormt de neerslag van overpeinzingen bij de politieke, kerkelijke en maatschappelijke actualiteit waarin wij thans leven.

Het thema van Hoogendijks boek is een thema dat ook in het CDA en zijn fracties in de volksvertegenwoordiging sterk leeft. Hoe kunnen wij de burger weer greep geven op de ontwikkelingen in zijn of haar directe leefomgeving en in de bredere samenleving als geheel? Op welke wijze kunnen de inspiratiebronnen van een multiculturele samenleving aangeboord worden om tot nieuwe impulsen in de politiek te komen?

Spreekers zijn: Herman Kaiser, Wim Hoogendijk, Gerrit Braks, Jan Peter Balkenende, Kees Klop en Hans Huibers.

Wij nodigen u graag uit op *vrijdag 31 maart 2000* in het Kuypershuis, dr. Kuypersstraat 5, 's-Gravenhage. Aanvang 14.00 uur, sluiting 17.00 uur.

Aanmelden kan bij het WI: telefoon 070 3424874 of e-mail WI@bureau.cda.nl.

Beleidsadvies 'Herstel van de draagkracht'

Op 24 januari jl. is het beleidsadvies 'Herstel van draagkracht' uitgebracht. Het advies behandelt de voorstellen van het kabinet inzake de belastingen en gaat in op het bestrijden van armoedevallen. Tevens kijkt het over de horizon van het huidige debat heen naar de nabije toekomst. Alleen al vanwege Europese ontwikkelingen - op het niveau van zowel de EU als bij de lidstaten afzonderlijk - is dat noodzakelijk.

Van het advies is op een constructieve manier gebruik gemaakt door de CDA-Tweede-Kamerfractie.

Het ruim 50 pagina's tellende advies is opgesteld mede aan de hand van de adviezen van ondermeer prof.dr. A.L. Bovenberg, prof.dr. S. Cnossen, prof.dr. H. Verbon en prof.dr. R. Lubbers.

Het advies is op te vragen bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Tel.nr. 070-3424871 Email: Durville.wi@bureau.cda.nl

Tevens is het te lezen op de website: www.cda.nl

dwaars

Excuses uitspreken of maken?

In en door Nederland worden tegenwoordig meer politieke excuses uitgesproken dan vroeger. Die mogen echter niet over één kam worden geschoren.

Onder “paars” is het niet ongebruikelijk geworden, dat bewindslieden in het parlement voor eigen of departementaal falen met gezwinde spoed excuses uitspreken, wetende dat de regeringsfracties – en dus de meerderheid, en dus de Kamer- die even gezwind zullen aanvaarden, teneinde verder te kunnen gaan alsof er niets gebeurd is.

Dat dient dus wel de continuïteit van politieke loopbanen of zelfs het voortbestaan van het kabinet, maar schaadt het aanzien van de politiek.

De mogelijke staatsrechtelijke consequenties van gemaakte fouten worden zo, door het eigenbelang of groepsbelang het zwaarst te laten wegen, bij voorbaat ontlopen.

Van een andere aard zijn de excuses die door de minister-president of andere kabinetsleden worden uitgesproken jegens Nederlandse bevolkingsgroepen als de Joden en de Sinti en Roma.

Die gelden niet het eigen tekortschietend beleid, maar dat van ambtvoorgangers en ze plegen gepaard te gaan met het aanbod van een rechtmatige financiële genoegdoening. De vraag hoever die rechtmatigheid in deze gevallen strekt is niet simpel te

sident inmiddels verklaard dat die militairen zich destijds naar eer en geweten van hun taak hebben gekweten. Maar wat valt er dan nog te verontschuldigen en beschuldigen?

In feite nog wel het één en het ander.

Het is op zichzelf niet ongerechtvaardigd excuses uit te spreken voor Nederlandse geweldsexcessen in Indonesië, maar daar moet dan wel aan toegevoegd worden, dat die niet structureel van aard waren en ook aan Indonesische kant bepaald niet achterwege bleven.

Voorts moet de minister-president dan na die A nog een paar volgende letters van het alfabet uitspreken.

levenden als hun directe erfgenamen recht gedaan worden. Maar wat te doen met eertijds achtergehouden gelden en bezittingen, waarvan noch de eigenaren, noch de directe erfgenamen te achterhalen zijn? Moeten die aan de groep vergoed worden?

Hier conflicteren twee soorten solidariteit: die met de eigen groep en die met de, evenzo eigen, Nederlandse gemeenschap. Een te schriel biedende overheid maakt haar verontschuldigen ongelofwaardig, een overvragende groep loopt gevaar zich buiten die samenleving te plaatsen.

Ook over de landsgrenzen heen ontstaat een excuuscultuur. Nederland vraagt Japan excuses voor de misdadige wijze waarop de Japanse bezetters Nederlandse onderdanen in en buiten Nederlands-Indië behandeld hebben. Die worden uitgesproken, maar binnensmonds en zonder de gewenste finale financiële genoegdoening. Vervolgens kondigt de minister-president aan voornemens te zijn zich te verontschuldigen voor het gedrag van de Nederlandse militairen in datzelfde Aziatisch deel van ons Koninkrijk. Wordt die aankondiging gedaan volgens het principe, dat wie vraagt ook moet willen geven?

In ieder geval heeft hierbij het bezinnen alvorens te beginnen ontbroken. Wie zich verontschuldigt voor het gedrag van anderen, beschuldigt immers die anderen.

Tot bezinning gebracht door de verontwaardigde reacties van vele betrokkenen heeft de minister-pre-

digingen aan te bieden voor –inderdaad, achteraf gezien, maar toch!– taxatiefouten en onjuiste beslissingen van de toenmalige Nederlandse regeringen. Daardoor zijn de legereenheden immers in posities gebracht, die excessen weliswaar niet rechtvaardigden, maar wel uitlokten. Ook zou het de regering tot eer strekken zich dan te bezinnen op de vraag of die militairen en hun Zuid-Molukse collega's niet op een koopje zijn afgedankt.

De hierboven gegeven voorbeelden lopen, zoals gezegd, nogal uiteen: van Nederlandse staatsrechtelijke onvolwassenheid tot Japanse oorlogsmisdaden. Ze zijn dus in lang niet alle opzichten onder één noemer te brengen.

Maar in alle gevallen geldt dat excuses die uitgesproken dienen te worden, ook gemáákt moeten worden in die zin, dat de bijbehorende daden bij de woorden gevoegd worden.

Dat is in enkele van de genoemde gevallen niet of onvolledig gebeurd, waardoor de uitgesproken woorden vooralsnog gedevalueerd zijn tot vrijwel of geheel waardeloos.

Drs. M. Beinema

drs. M. Beinema

Fiscalisering AOW; eerste stap naar inkomensafhankelijkheid

DRS. L.H.J.M. DANKERS



DRS. L.H.J.M. DANKERS

CDA-Tweede Kamerlid Nancy Dankers verwelkomt het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over een 'Generatiebewust beleid'. 'Het is nu mogelijk en van groot belang om de overheidsfinanciën voor te bereiden op de toekomst.' Zij heeft echter bezwaar tegen de fiscalisering van de AOW. Met andere woorden; het voorstel om ouderen premie voor de AOW te laten betalen. "Mensen moeten zich kunnen voorbereiden of verzekeren. Als er wijzigingen zouden komen in de AOW, dan moet daar een termijn van 30 tot 40 jaar voor gelden."

Het WRR-rapport "Generatiebewust beleid" geeft terecht aanleiding tot een meer fundamentele discussie over de toekomst van onze samenleving. Op zichzelf is het jammer dat de voorstellen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de AOW voorlopig als enige de agenda bepalen. De nota is veel breder en verdient het ook om in die breedte besproken te worden. Wel is het begrijpelijk dat de AOW (Algemene Ouderdoms Wet) er als eerste uit wordt gelicht vanwege de politieke gevoeligheid van het onderwerp.

Een groot aantal aanbevelingen van de WRR om de AOW (en ook de AWBZ –Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) in de toekomst betaalbaar te houden, steunen wij als CDA-fractie. Het leeuwendeel van de dekking kan geleverd worden door de staatsschuld te verminderen tijdens de komende 20 jaar. De rijksoverheid geeft jaarlijks ruim 30 miljard gulden uit aan rente over deze overheidsleningen. Na onderwijs en gezondheidszorg is dit de grootste uitgavenpost op de rijksbegroting. Het spreekt voor zich dat schuldaflossing leidt tot vrije ruimte om de stijgende kosten van de vergrijzing op te vangen. Zeker nu er sprake is van financieel-economische voorspoed is het mogelijk én van groot belang om de overheidsfinanciën voor te bereiden op de toekomst.

Waar wij grote bezwaren tegen hebben is het voorstel om ouderen voortaan premie AOW te laten betalen, of het fiscaliseren van de AOW. Critici zeggen nogal gauw dat "de politiek dit roept met het oog op de komende verkiezingen", om de ouderen te vriend te houden. Het groeiend aantal ouderen kan immers een steeds grotere invloed hebben op de stembusuitslag.

Maar de fractie wil principieel het karakter van een volksverzekering behouden

en de AOW niet laten verworden tot een overheidsvoorziening. Jarenlange fundamentele debatten tussen voorstanders van eigen verantwoordelijkheden en particuliere pensioenen (zoals de christen-democraten) en voorstanders van staatspensioenen (sociaal-democraten) gingen aan de invoering vooraf. De volksverzekering bleek als synthese van deze richtingen een duurzame vondst. Verder verdedigt de CDA-fractie de stelling dat de rekening van een dergelijke maatregel juist aan de jongere generaties gepresenteerd zal worden. Zowel op het verzekeringskarakter als het voorspelbare politiek-bestuurlijke afwentelingproces wil ik onderstaand nader in gaan.

De volksverzekering versus overheidsvoorziening

Als we terugkijken naar 30 jaar sociale zekerheid in ons land kunnen we constateren dat in rap tempo een (soms sluipende) verschuiving heeft plaatsgevonden van sociale verzekeringen (volks- en werknemersverzekeringen) naar overheidsvoorzieningen.

De volksverzekeringen zoals de AOW worden gefinancierd via een omslagstelsel: de premie wordt zodanig berekend dat de totale kosten in enig jaar betaald kunnen worden. Daarbij wordt de solidariteit tot uitdrukking gebracht door premieheffing naar draagkracht. De voorzieningen worden betaald uit algemene middelen zoals de belastinginkomsten. Bij de opbouw van de sociale zekerheid in ons land was er maar één voorziening, namelijk de bijstandswet als vangnet voor wie niet een beroep op een van de sociale verzekeringen kon doen en onvoldoende middelen van bestaan had. In de loop van de jaren zijn er heel wat overheidsvoorzieningen bijgekomen, zoals de bijzondere bijstand, de huursubsidie, de tegemoetkoming studiekosten, etc. Kenmerk van voorzieningen is dat deze inkomensafhankelijk zijn. De overheid komt mensen pas tegemoet in bepaalde kosten wanneer het eigen inkomen van een huishouden daartoe onvoldoende wordt geacht. Voorzieningen gaan gepaard met hoge uitvoeringskosten omdat zowel de redelijkheid van de uitgaven (aan woonlasten bijvoorbeeld) als de hoogte van het (gezamenlijk) inkomen moet worden vastgesteld. Daarnaast zien we vaak een hogere fraudegevoeligheid (naarmate men verfijnder criteria hanteert is het gemakkelijker om deze te “omzeilen”) en dat veel mensen geen gebruik maken van specifieke voorzieningen zoals de bijzondere bijstand omdat men niet op de hoogte is van de mogelijkheden of niet “de hand wil ophouden”. Mensen die wel gebruik maken van (meerdere) voorzieningen zullen geconfronteerd worden met een armoedeval wanneer ze weer financiële zelfstandigheid proberen te veroveren. Vaak blijft van elke verdiende extra gulden nauwelijks wat over of men gaat er zelfs in netto inkomen op achteruit ook al werd het brutoloon verhoogd.

➤ Mensen die wel gebruik maken van (meerdere) voorzieningen zullen geconfronteerd worden met een armoedeval wanneer ze weer financiële zelfstandigheid proberen te veroveren.

De charme van de klassieke volksverzekeringen is eerder het omgekeerde: iedereen heeft dezelfde aanspraak, ongeacht het inkomen, op grond van eenvoudige en dus heldere criteria (men krijgt een kind, men wordt 65 jaar). Het principe van de gelijke aanspraken voor iedereen heeft zowel een ideëel doel als een praktisch nut. Gelijke behandeling van iedereen bevordert het gebruik van de regeling omdat je niet vanwege een te laag inkomen bij de overheid moet “aankloppen”. Praktisch nut bij het realiseren van de aanspraken zijn de lage uitvoeringskosten omdat er geen controle op het (gezamenlijk) inkomen hoeft plaats te vinden. Gelijke verzekeringsaanspraken voor iedereen onderstreept verder de verantwoordelijkheid van de burgers om zelf de aanvulling te verzekeren via werknemersverzekeringen of individuele verzekeringen.

Een andere reden waarom wij het verzekeringskarakter van AOW en AWBZ willen behouden is gelegen in het feit dat mensen steviger in hun recht staan. De processen die mensen hebben aangespannen om de thuiszorg verleend te krijgen waartoe men geïndiceerd was, werden gewonnen “omdat men ervoor verzekerd was”. Ook de recente uitspraak van de Zwolse rechter verandert hieraan niets: deze bepaalde weliswaar dat de verzekeraar niet aansprakelijk gesteld kon worden voor de wachtlijsten voor (o.a. dagbesteding voor) verstandelijk gehandicapten, maar gaf tegelijkertijd aan dat de Staat hiervoor verantwoordelijk moet worden gehouden.

Voor de CDA-fractie allemaal redenen om vast te houden aan het verzekeringskarakter van zowel de AOW als de AWBZ, nog afgezien van de hele principiële discussie over de voors en tegens van “staatsregelingen” versus “al dan niet individuele of collectieve verzekeringen”.

De CDA-fractie is, nogmaals, tegen het betalen van AOW-premie door AOW'ers. Het fiscaliseren van de AOW-premie heeft tot doel de belastingclaim van de AOW-premie op het aanvullende pensioen te verzilveren. Dit gaat dan als volgt. De loonheffing onder en boven de 65 jaar wordt gelijkgetrokken, stel dit jaar in de eerste schijf op 35%. De AOW wordt bruto zoveel verhoogd dat het netto-inkomen uit de AOW gelijk blijft.

Wat daarna overblijft is een lastenverzwaring op het aanvullend pensioen van zo'n 15%. De huidige pensioenregelingen zijn gebaseerd op 70% van het loon. Daarin wordt rekening gehouden met de premievrijstelling van AOW'ers. Is dat niet meer het geval, en wil men later een even hoog besteedbaar inkomen uit het pensioen overhouden, dan moet deze grondslag opgetrokken worden naar 85%.

Het gaat hier om grote belangen. Bij een aanvullend pensioen dit jaar van zo'n 40 miljard met uitzicht na het jaar 2020 op een structurele verdubbeling is dit een aanzienlijke belastingclaim. En deze claim raakt de aanvullende pensioenen van de lage en middeninkomens het meest. De hoge inkomens hebben onder en

boven de 65 jaar vrijwel dezelfde lastendruk, omdat de zwaarte van de AOW-premie in de eerste schijf afneemt.

Wanneer de voorstanders van deze maatregel de huidige gepensioneerden zouden willen compenseren, komt in elk geval de rekening terecht bij de werknemers die het aanvullend pensioen nog moeten opbouwen. Zal de jongere generatie deze koopkrachtvermindering van 15% in haar opbouwpensoenen accepteren? Voor dezelfde koopkracht zal het bruto ouderdomspensioen met 25% moeten stijgen, dus ook de huidige pensioenlasten met 25%!

De AOW is geen "normale" verzekering tegen inkomensderving. De AOW is als een volksverzekering ingevoerd om zeker te stellen dat mensen vanaf een bepaalde leeftijd na een arbeidzaam bestaan (al dan niet op de betaalde arbeidsmarkt) voldoende inkomen zouden hebben om daarvan – zij het sober – te kunnen bestaan. En wij willen dat graag zo houden omdat wij dit ook in een generatiebewust beleid een vaste waarde van onze samenleving vinden.

De (betaalbaarheid van) oudedagsvoorzieningen

Als we kijken naar de toekomst en de betaalbaarheid van de oudedagsvoorzieningen bevindt Nederland zich in vergelijking met veel andere Europese landen in een gunstige situatie omdat wij al vanaf het begin een systeem van gemengde financiering kennen. Het systeem zoals we dat in Nederland kennen wordt inmiddels door de Wereldbank aan alle landen geadviseerd. Het bestaat uit drie lagen: de basisuitkering die een (sober) bestaansminimum garandeert, wordt betaald via een publiek omslagstelsel (de AOW); de tweede laag bestaat uit private collectieve regelingen van aanvullend pensioen (de pensioenregelingen uit de CAO's), en de derde laag bestaat uit individuele aanvullingen (zoals lijfrentepolissen om pensioengaten te dichten of gewoon sparen op de bank). Een land als Duitsland bijvoorbeeld kent alleen nog maar een omslagstelsel voor de hele pensioenvoorziening, terwijl in Nederland via de kapitaaldekking (pensioen) al een vermogen van 1100 miljard is gespaard via pensioenregelingen. In het buitenland werken door investeringen van dit vermogen inmiddels al vele honderdduizenden werknemers voor de vergrijzende bevolking van ons land.

Voordeel van deze situatie is dat wij straks in het kader van de EMU in een relatief gunstige positie verkeren, en dus ook wat betreft economische concurrentiepositie. Mits we tegen die tijd de hoge staatsschuldquote hebben verminderd. Evenals de Wereldbank acht ook de WRR het niet nodig om de volledige oudedagsvoorziening te financieren via een systeem van kapitaaldekking. Volgens de WRR komt de AOW niet in gevaar, ook niet op lange termijn. Het voorstel tot fiscalisering of premiebetaling door AOW'ers mist dan ook elke praktische grond. Het enige argument dat daarvoor wordt aangehaald is het feit dat de uitgaven

➤ Zal de jongere generatie deze koopkrachtvermindering van 15% in haar opbouwpensoenen accepteren?

aan de AOW gevoelig zijn voor demografische verschuivingen. Dat is op zich natuurlijk een juiste constatering. Maar juist demografische verschuivingen zijn ver vooruit te voorzien en dus kan daar al decennia tevoren rekening mee worden gehouden. Daarom vindt de fractie de gevoeligheid voor demografische verschuivingen van de AOW een onvoldoende argument om tot dat soort maatregelen over te gaan.

Wij kunnen wel meegaan met het aanwenden van Rijksbijdragen uit belasting-gelden, dus ook door ouderen meebetaald, voor het opvangen van twee soorten schommelingen, namelijk:

1. voor het egaliseren van conjuncturele schommelingen om zodoende een niet al te wisselvallig beleid te hoeven voeren met de hoogte van de premies;
2. voor het egaliseren van demografische “hobbels”. We weten al lang dat de naoorlogse babyboom onderweg is. Het aantal mensen dat recht heeft op een AOW-uitkering zal daardoor een tijd hoger zijn dan gemiddeld.

Om deze reden is de fractie dan ook akkoord gegaan met het AOW-fonds. Maar verder dan de financiering van een egalisatiefonds om schommelingen op te vangen willen wij niet weg raken van de verzekeringsgedachte van de AOW.

De politiek moet leren uit eerdere lessen

Ervaringen uit het verleden kunnen ons verder nog leren dat fiscalisering van de AOW juist de jongere generaties zal treffen. Het politiek-bestuurlijk proces is redelijk voorspelbaar. Aan de hand van twee voorbeelden kan ik dat schetsen.

Les 1: De sluipende verschuiving in de kinderbijslag

De kinderbijslag (AKW) begon als een pure volksverzekering, via premieheffing bekostigd. In het voor- en najaarsoverleg tussen kabinet en sociale partners werd in de loop van de jaren wel aan “uitruil” gedaan met het oog op inkomenseffecten. Zo werden de premies voor werknemersverzekeringen en voor volksverzekeringen in de operatie-OORT in 1990 wat op elkaar afgestemd. In dat proces werd op gegeven moment de premie-AKW op nul gesteld. Enkele jaren later hoorde je volksvertegenwoordigers al zeggen dat de kinderbijslag een “voorziening” was, omdat deze uit de rijksbegroting werd gefinancierd in tegenstelling tot de premiegefinancierde sociale verzekeringen.

Daarnaast is het in elke organisatie zo dat in tijden van noodzakelijke bezuinigingen als eerste wordt gekeken naar uitgavenposten die snel effect sorteren. Een kabinet zal eerder ingrijpen in begrotingsposten dan in premiegefinancierde uitgaven, terwijl ook een regime van financiële kaders veel moeilijker (de Zalmdoctrine) gehanteerd kan worden. Omdat verzekeringen ten principale open-eind-regelingen zijn is het terugdringen van dat soort uitgaven veel inge-

wikkelder. De laatste fase in het afbouwproces is het voorstel om de kinderbijslag volledig inkomensafhankelijk te maken. Het werd afgelopen jaar door partijen ter linkerzijde al voorgesteld. Als het daartoe zou komen, dan zijn de eerder omschreven voordelen van de volksverzekering verloren gegaan. Wat daarbij vaak over het hoofd wordt gezien is dat dit soort ingrepen niet zozeer de rijke mensen treft, die als voorbeeld worden genoemd om de ingreep te rechtvaardigen. Want wie de kinderbijslag best wel kan missen heeft er geen last van. Dergelijke maatregelen raken veeleer de mensen met modale en middeninkomens terwijl er voor de minima weer meer aanvullend beleid op lokaal niveau ontwikkeld moet worden. De effecten van de bezuinigingen die het kabinet-Kok I in de eerste regeerperiode op de kinderbijslag heeft doorgevoerd zijn inmiddels in de onderzoeken naar de armoedevallen duidelijk naar voren gekomen.

Les 2: De effecten van de bevrozing van de AOW

De bevrozing vanaf 1982 was een noodzakelijke reactie op de structurele verhoging in enkele jaren daarvoor van 25% tijdens het kabinet-Den Uyl. Als we terugkijken naar de effecten van de bevrozing van de uitkeringen teneinde 's lands financiële problemen op dat moment op te lossen, dan zien we bij de AOW het volgende. Mensen willen toch een continuïteit in hun inkomenspositie behouden dus zoeken ze naar aanvullingen. Door de bevrozing van de AOW zijn in feite de kosten vanuit het rijk afgewenteld op de kosten van de lonen en salarissen. Want men probeerde het AOW-gat aan te vullen via de pensioenen. Een logisch gedrag, waardoor wellicht de balans van het Rijk er beter uit zag, maar maatschappelijk de kosten toch gemaakt moesten worden. En deze waren en zijn duurder dan wanneer de maximale collectiviteit van alle werkende Nederlanders als grondslag voor de premie zou zijn blijven gelden. Een ander effect was dat voor mensen zonder aanvullend pensioen toch een heleboel inkomensondersteunende maatregelen getroffen moesten worden, in onder andere de Bijzondere Bijstand, die mensen hun zelfstandigheid ontnamen en ook als ontierend worden ervaren terwijl tegelijkertijd de uitvoeringskosten van die regelingen hoog zijn.

Op grond van bovenstaande ervaringen is het proces rond de AOW voorspelbaar als de eerste stap in de vorm van fiscalisering wordt gezet. Ten eerste spreekt men alleen van de fiscalisering van de financiering. Vervolgens wordt de AOW meer en meer beschouwd als een overheidsvoorziening en zal de begrotingsgefinancierde AOW eerder in beeld komen als er bezuinigd moet worden. De laatste stap in het bestuurlijk proces is dan een voorstel om de AOW inkomensafhankelijk te maken.

Als dit laatste gebeurt zal iedereen vanaf modaal zelf voor de oude dag moeten zorgen, al dan niet via collectieve regelingen op de arbeidsmarkt. In de nabe-

staandenwet is dit stelsel reeds ingevoerd, reden waarom de CDA-fractie hier tegen stemde.

Zo'n systeem zal altijd duurder zijn dan de volksverzekering die voor alle mensen geldt. De hoogte van de premie heeft te maken met de omvang van de collectiviteit, en dat kan heel verschillend uitpakken. Bovendien worden de kosten dan veel hoger omdat het gat van het hele AOW-bedrag gefinancierd moet worden.

Dat is de reden waarom wij stellen dat fiscalisering uiteindelijk de jongere generaties meer zal belasten dan dat nu meer geld zou binnen komen van de "rijke" ouderen. Voor de meeste werknemers zal de AOW te ongewis worden, zodat voor deze werknemers het aanvullend pensioen het eindpensioen zal worden. Wat voor effect dit zal hebben op de loonkosten is duidelijk, een opwaarts effect zonder weerga. Een ontregeling van het loongebouw zoals als in de tweede helft van de jaren zeventig zal het gevolg zijn.

Los daarvan zal het de spaarzin van mensen ontmoedigen, want als je spaart voor een aanvullend pensioen voor de oude dag, dan "word je dubbel gepakt".

Draagvlakverbreding

Het is heel goed om deelname aan betaalde arbeid te bevorderen om zodoende meer draagvlak te krijgen voor de premiebetaling. De premie voor de AOW wordt immers opgebracht door mensen met een betaalde baan. Vooral de deelname aan de arbeidsmarkt door ouderen is van belang. Op dat punt wijken wij in Nederland negatief af van de Europese omgeving. De gemiddelde leeftijd van mensen met een betaalde baan is in Nederland laag. Sociale partners zullen dus een meer leeftijdbewust personeelsbeleid moeten voeren dat er op gericht is dat mensen langer blijven werken.

De WRR stelt ook voor dat jongeren eerder gaan werken en wil ook de arbeidsparticipatie van vrouwen een nieuwe impuls te geven. In het kader van dit artikel gaat het wat ver om hier intensief op in te gaan, maar een enkele opmerking wil ik erover maken. Naar mijn mening is het nu al zo dat het onderwijs klaagt over oververmoeide leerlingen omdat ze allemaal baantjes hebben om hun zakgeld aan te vullen.

En zorgen maak ik me wel over de teneur dat "iedereen die gezond is van lijf en leden" naar de arbeidsmarkt gedwongen wordt. Ik vrees dat de mantelzorg onderschat wordt, de onbetaalde vrijwillige verzorging van mensen die hierop zijn aangewezen: kinderen, ouders, vrienden en burens. Het aantal uren vrijwillige zorg overschrijdt immers het aantal professionele uren met de factor 3 tot 4! Iedereen weet dat de kosten van gezondheidszorg hoog zijn voor mensen die zorg nodig hebben en die op niemand terug kunnen vallen. Zij liggen langer in

✎ Voor de meeste werknemers zal de AOW te ongewis worden, zodat voor deze werknemers het aanvullend pensioen het eindpensioen zal worden.

het ziekenhuis of moeten tijdelijk in een verpleeghuis worden opgenomen. Ook de professionele thuiszorg wordt alleen maar toegekend in aanvulling op de aanwezige mantelzorg. Daarbij wordt geen rekening gehouden met het al dan niet hebben van een betaalde baan van de partner. Vaak zien we dat bij ernstige langdurige ziekte van een partner de ander op een gegeven moment de baan verliest omdat de combinatie van mantelzorg en een betaalde baan niet vol te houden is.

Wanneer iedereen uit de onbetaalde arbeid naar de betaalde arbeidsmarkt wordt gedwongen zal er weliswaar meer draagvlak zijn voor de premieheffing maar zullen tegelijkertijd de kosten van de AWBZ enorm toenemen omdat de gratis mantelzorg dan door professionele betaalde krachten moet worden overgenomen. Ik vrees dat de meerkosten van de zorgsector de extra premieopbrengsten verre zullen overschrijden. In mijn ogen moet dit deel van het rapport van de WRR betrokken worden bij de discussies over levensloopbeleid en het verdeelen van (betaalde) arbeid en zorg.

Tenslotte

Laten wij de zegeningen van onze welvaart en (medisch-)technologische ontwikkeling positief oppakken en blij zijn dat wij een steeds hogere leeftijd kunnen bereiken en ook steeds langer gezond van lijf en leden blijven. Het betekent inderdaad dat het leven van mensen er heel anders uit zal gaan zien. Dus het is goed om met levensloopbeleid bezig te zijn en om fundamenteel met elkaar na te denken wat dit allemaal voor consequenties heeft. Voor het CDA betekent het ten principale dat we de vergrijzing niet uitsluitend moeten zien als een kostenpost die betaald moet worden. Het is een opdracht voor alle generaties om met elkaar nieuwe wegen te zoeken in onderlinge en wederkerige solidariteit. Hoe het ook zij, welke besluiten ook worden genomen: als er veranderingen in sociale verzekeringen worden doorgevoerd, dan moeten er ruime overgangstermijnen gehanteerd worden. Mensen moeten zich kunnen voorbereiden of verzekeren. Als er wijzigingen zouden komen in de AOW, dan moet daar dus een termijn van 30 tot 40 jaar voor gelden. We kunnen hier niet genoeg op hameren, getuige bijvoorbeeld het nog steeds voortgaande gemodder rondom de invoering van de Algemene Nabestaandenwet. De overheid moet betrouwbaar zijn en blijven.

Nancy Dankers is Tweede Kamerlid voor het CDA

➤ Voor het CDA betekent het ten principale dat we de vergrijzing niet uitsluitend moeten zien als een kostenpost die betaald moet worden. Het is een opdracht voor alle generaties om met elkaar nieuwe wegen te zoeken in onderlinge en wederkerige solidariteit.

De lessen van Dankers nader beschouwd

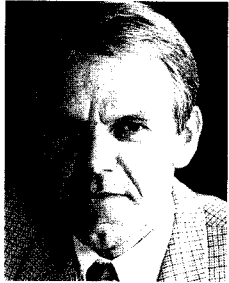
PROF.DR. H.A.A. VERBON

Harry Verbon vindt in reactie op het voorgaande artikel van Nancy Dankers, dat het CDA fiscalisering van de AOW te automatisch afwijst. Het voorstel zou juist heel anders kunnen uitpakken dan gevreesd wordt: Het zwaard van de fiscalisering snijdt aan twee kanten: de verdeling van de lasten wordt eerlijker en het netto-niveau kan daardoor hoger zijn”

Telkens wanneer de term ‘fiscalisering van de AOW’ valt, vertoont de CDA-fractie een Pavlov-reactie van heftig nee-schudden. Zelf heb ik dat als lid van de vorige verkiezingsprogramcommissie meegemaakt. Fiscalisering van de AOW was in die commissie een serieus discussiepunt, maar werd afgevoerd na heftig verzet van de fractie waarna uiteindelijk in het verkiezingsprogram fiscalisering uitdrukkelijk werd afgewezen. Nu de WRR in haar rapport ‘Generatiebewust beleid’ eveneens fiscalisering voorstelt wordt opnieuw halsstarrig een dam opgeworpen blijkens het artikel van Nancy Dankers. Het lijkt er daarbij op dat het geen bezwaar wordt gevonden in de strijd tegen fiscalisering onjuiste, of op zijn minst zwakke, argumenten te hanteren. De boodschap ‘de ouderen moeten AOW-premie gaan betalen’ heeft kennelijk een zodanig onaangename politieke lading dat zuiver argumenteren wordt opgeofferd.

Sociale verzekeringen veiliger?

De kern van het argument tegen fiscalisering dat ook door Nancy Dankers wordt gebruikt is dat fiscalisering het verzekeringskarakter van de AOW aantast: de AOW wordt een uit de belastingen gefinancierde ‘inkomensafhankelijke voorziening’ die dan niet meer veilig is in de handen van politici. De suggestie is dus dat een verzekering minder snel onder bezuinigingen een veer zal moeten laten dan een voorziening en dat dit “juist de jongere generaties zal treffen”, zoals uit ‘twee lessen’ van Nancy Dankers blijkt. Laten we die lessen eens bekijken. Les 1: toen de kinderbijslag gefiscaliseerd werd, werd er direct door de politiek aan geknabbeld. Ik leer daar niets van. Naar mijn stellige overtuiging zou dit ook gebeurd zijn als de kinderbijslag nog steeds uit premies zou zijn gefinancierd. Het motief voor de ingreep in de kinderbijslag bij het begin van Kok-I was eenvoudigweg dat Paars de zorg en financiering van kinderen niet langer een collec-



PROF.DR. H.A.A. VERBON

tieve verantwoordelijkheid achtte. Paars geeft al 6 jaar lang liever overheidsgeld aan Yuppies dan aan ouders. Les 2: bezuinigingen op de AOW worden verhaald op de jongeren door een verhoging van de premies voor de aanvullende pensioenen "die duurder zijn dan de maximale collectiviteit voor alle werkende Nederlanders". Dit is echt onzin. Onze aanvullende pensioenen berusten ook op collectieve financiering, en kennen slechts een geringe individuele variatie waardoor de kosten laag gehouden kunnen worden. Net als bij de AOW is er sprake van solidariteit en bovendien wordt kapitaaldekking toegepast. Dit laatste betekent dat een gulden die door een jongere geïnvesteerd wordt in kapitaaldekking (meestal) meer oplevert dan een gulden die in het omslagstelsel (de AOW) wordt geïnvesteerd. Voor jongeren die aan een aanvullend pensioenstelsel deelnemen kan het financieel dus zeer gunstig zijn als de AOW wordt verlaagd.

Hoe veilig zijn onze sociale verzekeringen? Wel, niet zo heel erg. De AOW-uitkering is onder drie kabinetten-Lubbers ongeveer 20% in (relatieve) welvaart gedaald.

Laten we ook vooral niet vergeten dat begin jaren 80 een CDA-politicus (namelijk De Graaf) verantwoordelijk is geweest voor de individualisering van het recht op de AOW. Dat is een operatie die tot op heden niet is terug gedraaid, maar die wel het uitkeringsrecht voor gehuwden inkomensafhankelijk heeft gemaakt. Meer recent is de AOW-uitkering deels gefiscaliseerd en inkomensafhankelijk gemaakt door de invoering van de aanvullende ouderenaftrek die alleen aan ouderen in een bepaald inkomenstraject wordt toegekend. De WAO (het summum van verzekeringsdenken toch) is in de jaren 90 onderworpen geweest aan een spervuur van herzieningen, en nieuwe herzieningen lijken opnieuw onvermijdelijk. Neem aan de andere kant de aftrekbaarheid van de hypotheekrente die men met enige hersengymnastiek een inkomensafhankelijke voorziening zou kunnen noemen: die is zo veilig als een huis. Er is dus geen enkele reden te bedenken waarom een sociale verzekering beter bestand zou zijn tegen bezuinigende politici dan voorzieningen. Natuurlijk is het zo dat de overheid ten alle tijde de 'polisvoorwaarden' kan en mag en veelal ook zal aanpassen. Dat geldt voor particuliere verzekeringen al evenzeer. Iedereen die een autoverzekering heeft, weet dat de premies daarvan in de loop der tijd fors zijn aangepast. Geen rechter die dat zal willen en kunnen tegenhouden.

De boodschap 'de ouderen moeten AOW-premie gaan betalen' heeft kennelijk een zodanig onaangename politieke lading dat zuiver argumenteren wordt opgeofferd.

Drijfzand

Het basisargument berust dus op drijfzand, en dan heb ik het nog niet eens gehad over de vraag of een regeling die voortaan door belastingen in plaats van door premies wordt gefinancierd niet langer een sociale verzekering kan worden genoemd. Juridische fijnproevers zullen waarschijnlijk de financiering door premies noodzakelijk vinden om van een verzekering te mogen spreken, maar zolang de uitkeringsrechten duidelijk in de wet zijn vastgelegd, lijkt mij zo'n band volkomen irrelevant. Des te verwonderlijker is het dat Nancy Dankers niet

op de eigenlijke argumenten voor fiscalisering ingaat. Deze argumenten zingen al jaren rond en worden door de WRR dunnetjes herhaald. Laten we eerst maar weer eens vaststellen dat door de vergrijzing de uitgaven van de AOW als percentage van het nationaal inkomen zullen toenemen: nu bedraagt dat percentage 5, maar dat percentage zou binnen 30 jaar kunnen verdubbelen tot 10%, een toename van 40 miljard in gulden van nu. Als we binnen 10 jaar de staatsschuld zouden aflossen (maar dan moeten onze politici wel tot het onwaarschijnlijke bereid zijn, namelijk om in korte tijd tot een begrotingsoverschot van zo'n 3% te komen en het daarop lange tijd te houden), zou 75% daarvan gedekt zijn, maar dan houden we nog altijd 10 miljard hogere uitgaven per jaar over, en dan hebben we het nog niet eens over de extra zorguitgaven. De implicatie van het standpunt van de CDA-fractie is dat die 10 miljard door de werkenden van 2030 gedragen moeten worden en niet door de ouderen van 2030, oftewel niet door de mensen van middelbare leeftijd van nu. Ik hoop dat ik het in dat geval niet meer hoeft mee te maken, want ik zou dat mijn kinderen niet kunnen uitleggen.

Er zijn minstens twee argumenten die fiscalisering rechtvaardigen. Het eerste argument is dat bij de huidige financiering uit de eerste schijf het marginale tarief voor de lage inkomens voortdurend wordt opgedreven, wat nadelig is voor de arbeidsparticipatie van deze inkomensgroep, en bovendien de progressie in het belastingstelsel op de duur zal aantasten. Het tweede argument is dat de vrijstelling van het betalen van AOW-premie betekent dat mensen met een aanvullend pensioen gesubsidieerd worden en dat die subsidie hoger is naarmate het inkomen hoger is.

Beide argumenten bevatten dus zowel een rechtvaardigheids- als een efficiëntieargument: voor het eerste argument geldt dat de lasten in onevenredig grote mate bij de lage inkomens terecht komen (rechtvaardigheid) en daardoor minder zullen deelnemen aan het arbeidsproces (efficiëntie). Het tweede argument is gebaseerd op de omkeerregel in het Nederlandse belastingstelsel: pensioenpremies zijn aftrekbaar, pensioeninkomens worden belast. Onder de omkeerregel kan men de premies voor het aanvullende pensioen aftrekken tegen het hoge marginale tarief. Als men later een pensioeninkomen ontvangt, betaalt men belasting tegen een laag tarief in de eerste schijf. De omkeerregel heeft een duidelijke economische rechtvaardiging: het heeft tot gevolg dat sparen voor pensioen niet onaantrekkelijk wordt gemaakt door deze dubbel te belasten. Door een deel van het uitstel van belastingbetaling definitief af te stellen, pakt de omkeerregel echter niet neutraal uit, maar maakt deze pensioensparen 'te' aantrekkelijk. Dit is een ander onderwerp, maar het is het inderdaad niet onaannemelijk dat er in Nederland te veel wordt gespaard voor pensioenen door particulieren. De welvaart zou kunnen toenemen als er minder werd gespaard. Het rechtvaardigheidsaspect betreft hier het feit dat mensen met lage inkomens minder of in het geheel geen 'pensioensubsidie' ontvangen. Het duidelijkst blijkt dat voor

mensen met een minimuminkomen die geen aanvullend pensioeninkomen opbouwen: zij krijgen geen enkele belastingaftrek en kunnen dus belastingbetaling niet ontlopen via een aanvullend pensioen.

Achterhoedegevecht

Hoewel de suggestie wordt gewekt dat fiscalisering betekent dat “ouderen AOW-premie moeten betalen”, kan men het beter beschouwen als een methode om de lasten van de vergrijzing eerlijker binnen een generatie te verdelen. Het ontgaat mij dus volkomen waar Nancy Dankers op doelt als zij zegt dat het verzilveren van de belastingclaim van de AOW-premie op het aanvullende pensioen (...) het meest lagere en middeninkomens raakt. Fiscalisering kan op alle mogelijke manieren vorm worden gegeven. Het kan leiden tot een verhoging van het tarief in de tweede schijf, of in de derde schijf, de onzalige vermogensrendementsheffing zou erbij betrokken kunnen worden, maar ook de BTW zou hier een rol kunnen spelen. Idealiter (maar dat is inderdaad afhankelijk van politieke voorkeuren) betekent fiscalisering dat de huidige rijkere mensen van middelbare leeftijd meer gaan bijdragen aan de financiering van de AOW van morgen. Fiscalisering betekent ook bij een gegeven hoogte van de AOW-uitkering dat over 30 jaar de belasting- (of voor mijn part) premieopbrengst hoger zal zijn dan onder de huidige premiestructuur. Daardoor kunnen de tarieven met name in de laagste schijf omlaag, zodat via de netto-netto koppeling de AOW-uitkering toeneemt. Het zwaard van de fiscalisering snijdt dus aan twee kanten: de verdeling van de lasten wordt eerlijker en het netto niveau van de AOW kan daardoor hoger zijn. Waarom mag dat niet? Waarom wordt fiscalisering alleen maar als een zwaard van Damocles gezien? Is de fractie dan niet in staat uit te leggen dat fiscalisering wel van de rijkere vraagt een veer te laten, maar niet van de armeren? Is men dan bang dat fiscalisering vertaald wordt in de populistische kreet dat “ouderen AOW-premie moeten betalen”? Maar weten onze eigen politici dan niet dat in het huidige stelsel de netto-netto koppeling impliceert dat mensen met alleen een AOW-uitkering *de facto* wel AOW-premie betalen? Het is immers in beginsel zo dat de AOW-uitkering even hoog is als de andere minimumuitkeringen, zodat de mensen met alleen een AOW-uitkering (impliciet) evenveel AOW-premie afdragen als alle andere mensen op minimumniveau.

Het verzet tegen fiscalisering is naar mijn gevoel een achterhoedegevecht. Het kennelijk bestaande rechtvaardigheidsgevoel verlangt dat bij sterk oplopende kosten van de bejaardenvoorzieningen de huidige mensen van middelbare leeftijd ook om een bijdrage in de toekomst zou mogen worden gevraagd. De polder, in de vorm van de SER, is al bijna zo ver om dat ook expliciet te belijden; de politiek zal later ook wel volgen. Een veel belangrijker vraag dan de vraag of we AOW-premies AOW-premies moeten blijven noemen, is de vraag naar de hoogte

✂ Het zwaard van de fiscalisering snijdt aan twee kanten: de verdeling van de lasten wordt eerlijker en het netto-niveau van de AOW kan daardoor hoger zijn.

van de uitkering. Hier doet de WRR wat voorzichtige suggesties. Nancy Dankers vermeldt de conclusie van de WRR dat de AOW op de lange termijn niet in gevaar zal komen. Dat is waar, zie pag. 155 van het rapport, maar dat is alleen het geval onder een bescheiden indexering van de uitkeringen. Op pag. 126 schrijft de WRR: "Op dit ogenblik lijkt de politiek het meest te voelen voor een evenwichtige inkomensverdeling op de lange termijn. Toepassing van de WKA-koppeling lijkt hiervoor het aangewezen middel." De 'evenwichtige inkomensverdeling' waar de WRR op doelt, is echter gebaseerd op de verwachting dat de bejaarden in de toekomst over een aanvullend pensioeninkomen beschikken dat sneller groeit dan het inkomen van werkenden. Nancy Dankers zwijgt over deze toevoegingen en dat is curieus. De berekeningen voor de stijging van de AOW-uitgaven die ik boven maakte zijn ontleend aan het WRR-rapport. De WRR is er bij de extrapolatie vanuit gegaan dat de AOW-uitkeringen op grond van de WKA-koppeling alleen aan de contractloonstijging en dus niet aan de verdiende lonen wordt aangepast. Onder optimistische veronderstellingen zal dan de AOW-uitkering ieder jaar 0,25 procent achter raken bij de welvaartsstijging van de werkenden. In 2030 zal de bejaarde met alleen een AOW-uitkering dus inmiddels minstens ruim 7 procent verder achterop geraakt zijn op de gemiddelde welvaart van de werkenden. Nu is de AOW momenteel al geen uitkering waar een bejaarde zonder nadere ondersteuning van rond kan komen en dat zal het in 2030 dus nog minder zijn. Hoewel het niet te hopen is, valt het zeker te vrezen dat er ook in 2030 bejaarden zullen zijn met alleen een AOW-uitkering, en aan hen kan dus niet de welvaartstoename van de werkenden gegeven worden. Wat moet daar aan gedaan worden? Voor iedereen de AOW generiek verhogen? Dat kost uit de losse pols uitgerekend rond de 12 miljard per jaar in gulden van nu. Dat is evident niet haalbaar, zeker niet aangezien we de rekening van zo'n exercitie volgens Nancy Dankers bij de jongeren van 2030 moeten neerleggen en niet bij de rijkere ouderen van 2030. Dan toch maar gerichte maatregelen aan de onderkant? Dat maakt de AOW inkomensafhankelijk en dat wil Nancy Dankers ook niet. Niets doen dan maar? Dit laatste is blijkbaar de conclusie van de CDA-fractie. Het dilemma is duidelijk, maar de uitweg is het niet. Maar wat dit punt van de uitkeringshoogte in ieder geval illustreert is dat als de financieringsbasis van de AOW niet verbreed wordt, het vrijwel onvermijdelijk zal zijn in de toekomst verder te gaan met het inkomensafhankelijk maken van de AOW. Zo bezien leidt fiscalisering van de AOW dus eerder tot het omgekeerde van wat gevreesd wordt door de CDA-fractie: het maakt het mogelijk in de toekomst door generieke maatregelen de bejaarden zonder aanvullend inkomen te beschermen tegen een te groot welvaartsverlies. De rijkere bejaarden van de toekomst dragen zo bij aan de instandhouding van onze welvaartsstaat.

Harry Verbon is hoogleraar in de openbare financiën aan de Katholieke Universiteit Brabant.

✎ Fiscalisering van de AOW leidt eerder tot het omgekeerde van wat gevreesd wordt door de CDA-fractie.

C O N C U R R E N T I E B E K E K E N

Dit keer de voorjaarsnummers van *Idee* (D66), *Liberaal Reveil* (VVD) en *De Helling* (Groen Links) en het februari-nummer van *Socialisme & Democratie* (PvdA).

LEVENSVATBAARHEID DEMOCRATIE

De levensvatbaarheid van de democratie is in alle bladen flink in discussie. In *De Helling* een boeiend interview met Herbert Kischelt, wereldtopper onder politicologen, auteur van vele boeken over de Europese democratie. Hij ziet het belang van de rechts-links-tegenstelling sterk afnemen: 'In veel economische kwesties speelt de rechts-links tegenstelling niet meer zo. Er zijn nieuwe conflicten maar die lopen niet noodzakelijk langs klasselijnen. De strijd tussen marktsectoren heeft de overhand genomen boven scheidslijnen tussen klassen. We zullen meer en meer conflicten tussen de publieke en private sector zien, of tussen sectoren die stevig geïntegreerd zijn in de wereldeconomie en de meer afgeschermd. In de discussie over de aanpassingen van de welvaartsstaat in de Scandinavische landen zijn hierdoor opmerkelijke coalities ontstaan: waar de exportgeoriënteerde bedrijven en vakbeweging samen optrekken tegen de publieke sector en industrieën die voor de binnenlandse markt produceren. Of de conflicten lopen langs andere lijnen: tussen *professionals* met een *exit option* en zij die minder mobiel zijn. Het arbeidsmarktrisico dat mensen lopen is een van de bepalende factoren voor hun politieke opstelling. Hij voorziet dat door deze nieuwe scheidslijnen de ruimte die groene partijen in Europa hebben aan het krimpen is. Er is definitief gewonnen terrein, maar daar is men op vastgepind: links in economische kwesties en libertair in sociale en culturele kwesties. De groene partijen appelleren daar-

mee vooral aan mensen die werken in de publieke sector in brede zin. Die kiezersgroep neemt gestaag af omdat de instroom van hoger opgeleiden meer en meer naar de private sector verschuift. Daardoor zullen studenten steeds meer '*market liberals*' worden. Dat zal consequenties hebben voor de politieke houding in hun latere leven. Waarden als kwaliteit van leven, noodzaak van milieubescherming en inspraak en zeggenschap zullen belangrijk blijven, maar vaker met een meer rechtse politieke opstelling verbonden worden. Dat belooft wat voor het CDA! Kischelt weerspreekt ook het algemeen pessimistische gevoel over de toekomst van politieke partijen. Gaan de partijen steeds meer op elkaar lijken? 'Partijen zullen altijd op inhoud blijven concurreren, er blijft genoeg te kiezen over.' Wordt de inhoud niet door imago en mannetjesmakerij verdrongen? 'Kiezers gebruiken persoonlijkheden om de standpunten van een partij te laten leven. Blair is zo populair omdat hij bepaalde ideeën overbrengt.' Zijn mensen minder geïnteresseerd in politiek? 'Afkalvende ledenaantallen of afnemende deelname aan verkiezingen kunnen een uiting van strategisch gedrag zijn en hoeven helemaal geen desinteresse aan te geven. Wat is gezonder, uitgaande van een redelijk functionerende democratie: een opkomst van 80% van mensen die grotendeels uit gewoonte altijd op dezelfde partij stemmen? Of dat slechts 40% verschijnt, die bewust haar stem uitbrengt?' En moeten politieke partijen veel leden hebben? 'Ze hebben het massale lidmaatschap dat we traditioneel associëren met politieke partijen helemaal niet meer nodig. Dat zijn toch maar, oneerbiedig gezegd, *Parteileichen*. Het actief lidmaatschap is nooit groter geweest dan 10% van het totaal, in welke partij dan ook. Het is nogal een verschil of het aantal leden of het

C O N C U R R E N T I E B E K E K E N

aantal actieve leden daalt. Individuele partijen hebben misschien problemen, maar over het algemeen genomen is er niet echt iets aan de hand'. Het is duidelijk dat Kischelt weinig kans maakt als ideoloog bij D66 dat al dertig jaar vecht voor politieke vernieuwing en al die tijd al koppig vasthoudt aan de diagnose dat de democratie op sterven na dood is. In *Idee* een sombere terugblik op het decennialange gevecht voor politieke vernieuwing door aartsvader Van Mierlo: 'Van een meer directe band tussen kiezer en gekozen is niets terechtgekomen. Het districtenstelsel is afgewezen. (...) Het referendum was er bijna. (...) De gekozen burgemeester is weer in discussie (...) De rechtstreeks gekozen minister-president haalde het in de staatscommissie Cals-Donner, maar niet in het Parlement'. De verpersoonlijking van D66 wijdt het aan het gebrek aan zelfreinigend vermogen van de macht: 'Al die voorstellen hebben één vraag gemeen: willen parlement en politieke partijen iets van hun macht prijsgeven en de kiezer meer directe invloed geven? Nee is het antwoord, de gekozenen staan geen macht af'. Interessant is dat Van Mierlo onderkent dat niet alleen de politici blaam treft. Hij wijst ook de vinger naar de pers waar geen enkel vraagstuk op ware grootte blijft: 'Juist omdat het voor massacommunicatie geschikt moet zijn wordt alles uitvergroot: probleemstelling, belangen, tegenstellingen, discussie. De hanteerbaarheid van het vraagstuk verkleint zo, en daarmee de kansen op een oplossing'. Treffend stelt hij vast: 'De media hebben geen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de constitutie, hoewel ze een sleutelrol vervullen'. Dat zal D66 echter niet thematiseren 'aangezien de vrijheid van de pers binnen de grenzen van de wet onaantastbaar is'. Een opmerkelijke uitspraak: alsof er alleen iets

kan veranderen wanneer de overheid het voortouw zou nemen!

Een van de actuele aanleidingen voor de 'hype' rond democratische vernieuwing is vanzelfsprekend het rapport van de staatscommissie Elzinga over 'Dualisme en lokale democratie'. *S&D* bevat vier commentaren op het rapport waarin gevoelens van teleurstelling overheersen. Pieter van Nieuwenhuijsen, hoofdredacteur van Binnenlands Bestuur betoogt dat de commissie met haar - overigens zeer terughoudende - voorstellen voor een democratischer verkiezing van de burgemeester wel in de internationale trend zit: 'Londen krijgt binnenkort zijn eigen rechtstreeks gekozen burgemeester en de Londense aanpak gaat mogelijk model staan voor de rest van Engeland. Ook de Duitse deelstaten zijn de afgelopen jaren de één na de ander overgestapt op een model met een rechtstreeks gekozen burgemeester'. Hij vindt het jammer dat de commissie Elzinga uitsluitend een beroep doet op het argument van een betere democratische legitimatie. Dat is niet overtuigend. Toegevoegd zou moeten worden dat een gekozen burgemeester ook economische en maatschappelijke belangen dient. Doorslaggevend voor de Britse regering was 'dat Londen, bij afwezigheid van een gekozen bestuur, internationaal van de kaart dreigt te verdwijnen. Een representant van Londen met een krachtig mandaat werd node gemist, zeker nu economieën zich meer en meer ontwikkelen via steden en stedelijke netwerken'. Van Nieuwenhuijsen verwacht echter dat het er niet van zal komen. Wel zal de lokale zeggenschap een flinke steun in de rug krijgen als - naar hij verwacht met steun van het CDA - de gemeenteraad het recht van een enkelvoudige aanbeveling krijgt. Ed van Thijn vindt dat de commissie te optimistisch is en rekent voor dat voor de ca. 29.000 poli-

C O N C U R R E N T I E B E K E K E N

tieke functies die er in Nederland te verdelen zijn nog geen 30.000 mensen beschikbaar zijn. Hij houdt de aanbevelingen tegen het licht van het zwartgalligste scenario: een nog verdere opdroging van de recruiteringsvijver. En komt dan uit op een warm pleidooi voor wethouders van buiten de raad en een burgemeester van buiten de politiek. Deze laatste moet 'de webmaster bij uitnemendheid' worden, 'een communicator die tussen de partijen, tussen ambtenaren en burgers en tussen de politiek en de 'civil society' staat.

Een andere kwestie die hoog op de agenda van politieke vernieuwing staat is de positie van de Eerste Kamer. Met name de discussie in de VVD is interessant. **Liberaal Reveil** bevat een betoog van voormalig VVD-Eerste Kamerlid Heijne Makkreel, waarin hij ervoor pleit de bevoegdheden, wijze van samenstelling en werkwijze van de Eerste Kamer te laten zoals ze zijn. Met name brengt hij onder de aandacht een middel dat de Eerste Kamer kan gebruiken om wijzigingen af te dwingen in een wetsvoorstel waartegen ernstige juridische bezwaren bestaan. Zij kan dan een novelle uitlokken, dat is een voorstel tot wetswijziging dat al in procedure wordt gebracht voordat de te wijzigen wet überhaupt wet is geworden. Daarmee verwerpt hij onder andere toekenning van een terugzendrecht aan de Eerste Kamer.

HET CDA OVER DE TONG

In **De Helling** staan nog twee - vanuit discussies in het CDA gezien - interessante artikelen. Ten eerste het artikel 'Privatisering zonder tegenwind' van Arthur Schram, hoogleraar experimentele economie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de economische commissie van GroenLinks. Om te beginnen wordt hier het CDA de lof toege-

zwaard dat het de discussie over privatisering is gestart: 'Pas recentelijk wordt de vraag gesteld of de tucht van de marktop alle gebieden wel even positief werkt. Opvallend is dat de politicus die hierbij de meeste aandacht krijgt niet van linkse partijen afkomstig is, maar van het CDA: Jaap de Hoop Scheffer. Met zijn uitspraak 'De overheid moet borg staan voor de kwaliteit en toegankelijkheid voor iedereen van maatschappelijk nuttige goederen (NRC 10-9-1999) verwoordt hij wat volgens velen het dilemma is bij de privatisering: efficiëntiewinst gaat vaak ten koste van sociale rechtvaardigheid'. Het tweede artikel is 'De WAO en de gemankeerde emancipatie van de gezinssocioloog Kees de Hoogh. Hij stelt vast dat in de huidige WAO-discussie sterk de nadruk wordt gelegd op technocratische maatregelen, zoals het straffen van werkgevers. De Hoogh betoogt dat de groei van het aantal vrouwen in de WAO voor een belangrijk deel toe te schrijven is aan een gemankeerde emancipatie. De regeringspartijen versterken deze door vooral gericht te zijn op het individu en zijn emancipatie en onvoldoende aandacht te besteden aan 'de huiselijke groep'. Volgens De Hoogh ligt de oplossing in een combinatie van emancipatie- en gezinsbeleid, 'want juist in deze combinatie zitten de problemen die de grote instroom van vrouwen in de WAO veroorzaken'. Hij wijst erop dat uit zijn analyses van de verkiezingsprogramma's 1998 gebleken is dat slechts twee partijen oog hebben voor die combinatie: het CDA en GroenLinks.

Drs. M. Jansen

In de rubriek Concurrentie Bekeken worden periodiek tijdschriften van andere politiek-wetenschappelijke instituten besproken.

[BEZINNING]

De stilte

Min de stilte in uw wezen,
 Zoek de stilte die bezielt,
 Zij die alle stilte vreezen
 Hebben nooit hun hart gelezen,
 Hebben nooit geknield.

Leer u aan de stilte laven:
 Waar het leven u geleidt-
 Zij is uwe veil'ge haven,
 Want zij is de groote gave
 Van de Eeuwigheid.

Carel Steven Adama van Scheltema (1877-1924)

Deze CDV verschijnt in de veertigdagentijd, de voorbereidingstijd voor Pasen. Een tijd van bezinning, een tijd van omkeer, een tijd om op adem te komen. Ons leven wordt steeds sneller, er komt met de dag meer informatie op ons af. De eerste woorden die mensen uitwisselen, lijken bijna standaard te worden: hoe is het... druk?

Onlangs is in het kader van het jubileumjaar 2000 een 'stilte-atlas' verschenen, een overzicht van plaatsen om tot rust te komen, zoals kloosters en bezinningscentra, plekken in de natuur. Veel mensen blijken behoefte te hebben aan momenten van stilte, maar de plek-

ken om tot rust te komen zijn schaars geworden. Velen hebben moeite rust in hun hectische leven in te bouwen. Overal is muziek, overal is beweging en de economie vraagt 24 uur per dag onze inzet, als het aan de markt ligt, zeven dagen per week. De veertigdagentijd nodigt uit elke dag de stilte te zoeken al is het maar een paar minuten en even afstand te nemen van wat zo vanzelfsprekend lijkt als je bezig bent. Stil worden, ruimte maken voor God, je hart laten vormen. Ik denk aan de woorden van Bertolt Brecht: "Ik sta even stil en dat is een hele vooruitgang".

Maria Martens

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner

prof. H.A.M.J. ten Have

prof.dr. H. Verbon

mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts

mr. H.J. Baeten

prof.dr. J.S. Reinders

prof.dr. B. de Vries

prof.dr. A.F. Paula

prof.dr. A.W.J. Houtepen

prof.dr. F.H.J.J. Andriessen

mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich

mevr.prof.dr. L. Eldering

mevr.mr. D. Pessers

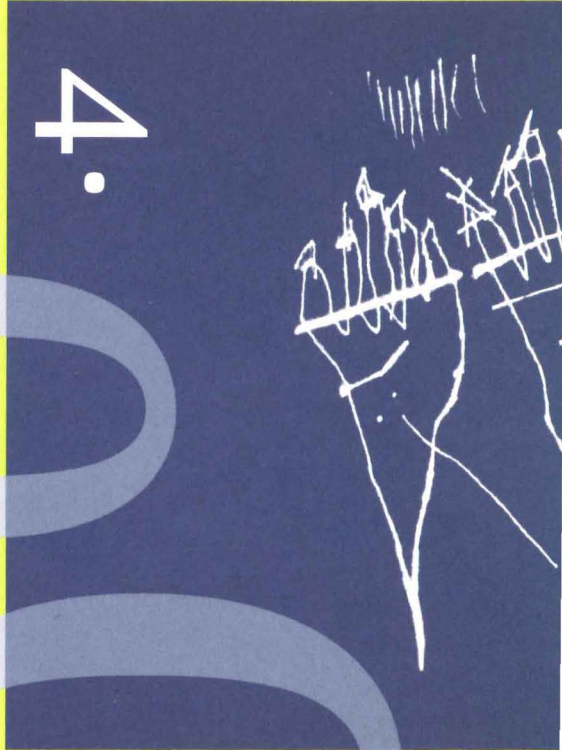
mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen aftastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

Christen Democratische Verkenningen

Als we in de belasting ooit de tweeverdienersregels hebben ingevoerd, zie ik geen enkel bezwaar om nu een tweeverzorgersregeling in te voeren.



REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (waarnemend voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
drs. F. Slegers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

CDV in gesprek over gevolgen introductie vraagsturing in het onderwijs
met Prof. dr. R. J. in 't Veld *drs. M. Jansen* 3 / 7

ARTIKEL

Een federaal Europa *prof.dr. C.J. Klop* 8 / 11

ARTIKEL

De morele grondslagen van een Europese democratische rechtsstaat
prof. jhr. dr. F. A. M. Alting von Geusau 12 / 21

DISCUSSIE

Model-1848 echt niet meer van deze tijd *drs. D.J. Bolderheij* 22 / 24

DWARS

Duurzaamheid als vijfde kernbeginsel *Mr. dr. P.C.E. van Wijmen* 26 / 27

DISCUSSIE

Partnerstelsel, het punt van zorg *drs. P. Cuyvers* 28 / 34

PERISCOOP

Een eeuw Nederlands katholicisme: een balans *mr. J.J.A.M. van Gennip* 35 / 51

BEZINNING

drs. M. Martens 52

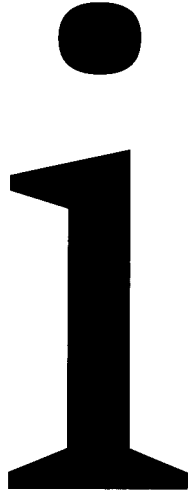
Ter introductie Is Nederland door de overheid dichtgeregeld? Het heeft er alle schijn van. In basis – en voortgezet onderwijs – voelen leidinggevenden en leraren zich het meest onder druk gezet door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Veel minder druk ervaren zij vanuit de ouders of de leerlingen. Dat blijkt uit een aantal groeps gesprekken waarvan de uitkomsten staan weergegeven in het recente rapport 'Scholen onder druk' van het Sociaal en Cultureel Planbureau. In de weergave staan opmerkingen met de strekking: 'Hoe bestaat het dat de overheid zichzelf beschouwt als terugtrekkend?'

Een zelfde gevoel leeft breed in de gezondheidszorg. In het maartnummer van de vorige jaargang is dat geluid treffend gedocumenteerd. De methodiek van budgetteren heeft zijn nut gehad maar heeft nu averechtse effecten. Het door de politiek in stand gehouden systeem staat op instorten. In beide gevallen leidt de grote overheidsbemoediging tot een forse demotivatie onder betrokkenen.

Het CDA heeft de beginselen in huis om hierin verandering te brengen. Dat is al eerder geconstateerd. In het zomernummer 1998 met de titel 'Durven Kiezen' pleitte Hans Hillen binnen het CDA voor 'een grondige heroriëntatie' op subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring'.

In dit nummer maakt Joes van Gennip de balans op van een eeuw Nederlands katholicisme en zegt 'Het is mijn diepe overtuiging dat de crisis waarin de christen-democratie nu beland is, heel veel te maken heeft met het niet krachtig genoeg verzet plegen tegen de overaccentuering van de verzorgingsstaat van met name de sociaal-democraten in de coalities van na de oorlog'.

Het is verheugend dat het CDA er steeds beter in slaagt die beginselen weer te activeren. Opvallend is dat een van de hoofdroutes die daarbij gekozen wordt 'financiering via de vrager' is: het persoonsgebonden budget in de zorg en vouchers in het onderwijs. In dit nummer is een interview met prof.dr.R.J. In't Veld te vinden over die route. Interessant is te horen dat CDA-minister Deetman deze richting al op wilde in de jaren tachtig, maar dat het veld toen tegen was; dat minister Ritzen (PvdA) er helemaal niets van moest hebben; en dat de huidige minister Hermans (VVD) aarzelend is. Hier is het CDA blijkbaar nodig...



CDV in gesprek over vouchers

In de CDA-discussienotitie 'Ruimte om te leven' valt een opvallende trend te bespeuren. Op allerlei fronten neigt het CDA ertoe over te stappen van bekostiging van aanbieders naar bekostiging van vragers. Dat betekent onder andere introductie van vouchers in het onderwijs, persoonsgebonden budget in de zorg, kinderopvangsubsidie aan de ouders en – sinds heel kort zelfs - een persoonsgebonden budget voor inburgering. Prof. dr. R. J. in't Veld, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam en Universiteit Utrecht pleit al jarenlang voor een dergelijke omschakeling in het bijzonder voor het post-leerplichtig onderwijs. Reden voor een gesprek over achtergronden en consequenties van een dergelijke omschakeling.

Door drs. M. Jansen

foto Dirk Hol

CDV: Onlangs hield u een lezing onder de titel 'vraagoriëntatie in de bekostiging'. Wat verstaat u daar precies onder?

IN 'T VELD: De overheid kan op verschillende manieren betrokken zijn bij de financiering van voorzieningen: via het aanbod of via de vraag. Voor financiële relaties waarbij de overheid betrokken is wordt traditioneel de term bekostiging gebruikt. Als een deelnemer aan onderwijs zelf de prijs ervan betaalt aan de onderwijsinstelling, noemen we dat geen bekostiging. De overheid kan de aanbieder geheel of ten dele bekostigen. Aanbieders worden dan via vuistregels en verfijningen daarvan in staat gesteld of verplicht om bepaalde diensten te produceren. Die systemen zijn zeer verfijnd. Ieder systeem van bekostiging levert prikkels op. De aanbieder reageert op het systeem. Een andere manier van bekostigen is niet via de aanbieder: de overheid kan ook ervoor kiezen om de positie van de vrager te verstevigen en echte of quasi-koopkracht daaraan te leiden zodat de vrager het geld of de waardebonnen kan aanwenden om de voorziening te kopen.

CDV: Is bekostiging via de vrager een goedkoper systeem?

IN 'T VELD: Nee, een ruwe kosten/batenanalyse maakt snel duidelijk dat de boekhoudkundige kosten van vraagoriëntatie in de bekostiging duurder zijn. Daarbij gaat het namelijk om twee transacties: niet alleen tussen vrager en aanbieder, maar ook tussen aanbieder en de overheid. Bij aanbodbekostiging gaat het uitsluitend om een transactie tussen over-

heid en aanbieder. Er moeten dus andere dan boekhoudkundige redenen zijn om voor vraagfinanciering te kiezen. Dat zou dan moeten zijn dat men gelooft in consumentensovereiniteit dat de overheid een positie wil toekennen aan het beoordelingsvermogen van de vrager. Deze zou moeten kunnen kiezen: het moment, de hoeveelheid, varianten en tussen verschillende aanbieders.

CDV: Is bekostiging via de vraagkant niet gewoon een ingewikkelde omschrijving van 'marktwerking'?

IN 'T VELD: Wanneer je onder marktwerking verstaat dat de aard van de transactie leidt tot competitie tussen de aanbieders is het antwoord ja. De veronderstellingen daarbij zijn dat die competitie leidt tot een betere kwaliteit van het aanbod en dat de vrager rationeel zal handelen. Dit zijn de echte overwegingen om voor bekostiging via de vrager te kiezen; de marktwerking is slechts een instrument hiertoe.

Dan kan men ook kiezen. Wanneer er slechts één aanbieder is dan is er geen sprake van marktwerking. Ik heb geen bezwaar tegen een identificatie van vraagfinanciering en marktwerking. Steeds weer zal echter geanalyseerd moeten worden hoeveel gewicht gegeven kan worden aan de consumentensovereiniteit bij een bepaalde voorziening.

Paternalisme

CDV: In Nederland bestaat traditioneel een grote terughoudendheid om de bekostiging via de vrager te laten lopen.

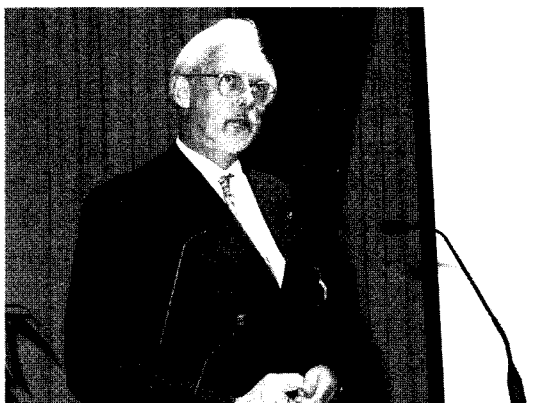
Daardoor is in veel sectoren een nauwe band ontstaan tussen overheid en aanbieders. Hoe valt die terughoudendheid te verklaren?

IN 'T VELD: In de geschiedenis van veel voorzieningen zit een grote dosis paternalisme. De overheid hield rekening met de "latente" behoeften van de burgers, ze voedde die burgers een beetje op. Daarnaast wilde de overheid de toegankelijkheid van ontplooiingsgoederen voor

wilde bijvoorbeeld de toegankelijkheid van essentiële voorzieningen als onderwijs en zorg garanderen.

IN 'T VELD: Er is in de politiek tot nog toe altijd een obsessieve aandacht geweest voor verdelende sociale rechtvaardigheid: het garanderen van toegankelijkheid en gelijkheid. Daarbij is de aandacht in sterke mate uitgegaan naar sectoren die verstatelijk waren. Er bestaat ten aanzien van nieuwe sectoren zoals de markt voor

Prof.dr. R.J. in 't Veld



alle burgers waarborgen. Overheden zijn bang geweest voor de macht die ontketend zou worden wanneer de koopkracht bij de vrager zou liggen. Een goed voorbeeld van dergelijk paternalisme is de leerplicht die publiekrechtelijk is vastgelegd. Die kracht van dergelijke paternalistische overwegingen is verzwakt geraakt door de toegenomen mondigheid van de burgers en andere subjectieve en objectieve redenen. Dat leidt op allerlei fronten tot de conclusie dat de consumptensoevereiniteit zou moeten toenemen.

CDV: Die neiging tot paternalisme was er natuurlijk niet voor niets. De overheid

cd's bijvoorbeeld nauwelijks eenzelfde zorg over gelijkheid en toegankelijkheid. De toegankelijkheid en gelijkheid werden geborgd door het aanbod te financieren. Door de altijd heersende schaarste in overheidsgelden ging dat gepaard met een prijsfixatie op een bepaald niveau en een bekostigingsmaatstaf. Het betekent in de praktijk dat op een minimaal niveau bekostigd wordt. Daardoor komen allerlei meer arbeidsintensieve vormen van diensten niet aan bod. Ze zijn te duur om voor bekostiging in aanmerking te komen en bijvoorbeeld studenten in het initiële onderwijs mogen er ook niet meer voor betalen. Voor bijvoorbeeld een hoog

gekwalficeerde arbeidsintensieve rechtenstudie moeten Nederlandse studenten naar het buitenland. Die mogen ze hier niet volgen.

CDV: Uw stelling is dat de vorm waarin 'verdelende rechtvaardigheid' in Nederland is gegoten niet meer van deze tijd is.

IN 'T VELD: Inderdaad. Twee ontwikkelingen verhinderen het op dezelfde manier vasthouden aan die oude invulling van verdelende rechtvaardigheid. Ten eerste zijn er tal van voorzieningen waarvoor een private 'booming demand' bestaat. Dat beschikbare private geld mag daaraan echter niet worden uitgegeven. Ten tweede is de mondigheid van de burger enorm toegenomen: hij wil zelf kunnen kiezen en is minder gediend van een paternalistische overheid.

Daarom is het de hoogste tijd dat de politiek een aangepaste en modernere opvatting van verdelende rechtvaardigheid gaat hanteren. Daartoe zal een andere structuur gekozen moeten worden.

CDV: Hoe ziet die nieuwe structuur eruit?

IN 'T VELD: Er zal een alleszins aanvaardbaar basiskwaliteitsniveau gegarandeerd moeten worden, dat voor iedereen gelijk toegankelijk is; daarnaast zal daarbovenop variëteit moeten worden toegestaan. Bijvoorbeeld de arbeidsintensievere rechtenopleiding.

Hoger onderwijs

CDV: Hoe karakteriseert u de stand van zaken in het hoger onderwijs?

IN 'T VELD: De instellingen van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs hebben een monopolistische positie met weinig prikkels. De instellingen die door de overheid volledig bekostigd worden zijn stuk voor stuk in de wet opgesomd. Je zou dat lijstje een wettelijk kartel kunnen noemen. Private onderwijsinstellingen komen niet in aanmerking voor bekostiging, de studenten hebben geen recht op studiefinanciering en dergelijke; opleidingen mogen soms zelfs geen titels geven aan afgestudeerden. Er is in het Hoger Onderwijs dus geen enkele sprake van een 'level playing field' tussen aanbieders.

CDV: Hoe zou de concrete vormgeving van bekostiging via de vrager er in het hoger onderwijs uitzien?

IN 'T VELD: Vraagfinanciering in het hoger onderwijs zou betekenen dat het geld dat de overheid nu geeft aan de instellingen dan aan de studenten zou worden gegeven. Deels zullen studenten zelf betalen en deels kunnen ze terecht bij instellingen met de vouchers die ze van de overheid krijgen op basis van bepaalde criteria. De instellingen kunnen die vouchers dan vervolgens weer bij de overheid inruilen voor geld.

CDV: Dient de overheid te voorzien in extra zware waarborgen bij een dergelijke omschakeling?

IN 'T VELD: Een belangrijke voorwaarde zal wel zijn dat alleen die aanbieders mee kunnen doen die bereid zijn deel te nemen in het kwaliteitszorgsysteem. Daardoor moet duidelijk worden welke instellingen aan de maat zijn. Het bestaande kwaliteitszorgsysteem met zelfstudies en visitaties is hiervoor in beginsel heel geschikt. Daarnaast is een voorwaarde dat de mogelijkheden om bij geschillen in beroep te gaan in sterke mate verbeterd wordt. De overheid wisselt alleen die vouchers in, die zijn besteed bij instellingen die niet door de mand zijn gevallen in de kwaliteitszorg.

CDV: U maakt zich al veel langer sterk voor een dergelijke omschakeling. Tot op heden is het er nog niet van gekomen. Is er meer animo voor dan in het verleden?

IN 'T VELD: De tijd lijkt er nu rijp voor om de principia van een dergelijke omschakeling in het onderwijs grondig ter discussie te stellen. Toen ik van 1982 tot 1988 ten tijde van CDA-minister Deetman directeur-generaal was op het Ministerie van Onderwijs was heb ik hiervoor al gepleit en was er zeker politieke steun voor een dergelijke omschakeling, maar was het 'veld' er bepaald nog niet aan toe. Nu lijkt de situatie andersom: het veld is eraan toe, maar de politiek is aarzelend. Minister Ritzen voelde er helemaal niets voor. Minister Hermans van Onderwijs en de HBO-raad zijn inmiddels voorstander. De minister is echter wel erg voorzichtig: hij wil beginnen met wat experimenten. Ik ben een warm voorstander nu zo spoedig mogelijk geheel over te stappen op vraagfinanciering en vouchers.

Het oude systeem staat erg onder druk en de risico's nemen toe. Iedere kenner weet ook, dat er tamelijk massaal gesjoemeld wordt met het huidige stelsel: in de wet erkende instellingen bieden naast bekostigde opleidingen gewoonweg contractonderwijs aan.

CDV: Hoe lang zou een dergelijke omschakeling in financiering kosten?

IN 'T VELD: Er zou twee jaar genomen moeten worden om het systeem precies uit te dokteren en moeilijke situaties te simuleren. Vervolgens zou het 1 of 2 jaar als schaduwstelsel kunnen gaan functioneren. Daar waar dingen misgaan, zou er op traditionele manier gecompenseerd kunnen worden, zodat niet aanstands instellingen failliet gaan. Een dergelijke structurele verandering zou in 2004 kunnen worden ingevoerd. In het onderwijs zou vraagfinanciering kunnen worden ingevoerd vanaf 16 jaar, in het post-leerplichtige onderwijs. De zorg zou zich ook uitstekend lenen voor de overstap van aanbod- naar vraagfinanciering.

gekwalficeerde arbeidsintensieve rechtenstudie moeten Nederlandse studenten naar het buitenland. Die mogen ze hier niet volgen.

CDV: Uw stelling is dat de vorm waarin 'verdelende rechtvaardigheid' in Nederland is gegoten niet meer van deze tijd is.

IN 'T VELD: Inderdaad. Twee ontwikkelingen verhinderen het op dezelfde manier vasthouden aan die oude invulling van verdelende rechtvaardigheid. Ten eerste zijn er tal van voorzieningen waarvoor een private 'booming demand' bestaat. Dat beschikbare private geld mag daaraan echter niet worden uitgegeven. Ten tweede is de mondigheid van de burger enorm toegenomen: hij wil zelf kunnen kiezen en is minder gediend van een paternalistische overheid.

Daarom is het de hoogste tijd dat de politiek een aangepaste en modernere opvatting van verdelende rechtvaardigheid gaat hanteren. Daartoe zal een andere structuur gekozen moeten worden.

CDV: Hoe ziet die nieuwe structuur eruit?

IN 'T VELD: Er zal een alleszins aanvaardbaar basiskwaliteitsniveau gegarandeerd moeten worden, dat voor iedereen gelijklijk toegankelijk is; daarnaast zal daarbovenop variëteit moeten worden toegestaan. Bijvoorbeeld de arbeidsintensievere rechtenopleiding.

Hoger onderwijs

CDV: Hoe karakteriseert u de stand van zaken in het hoger onderwijs?

IN 'T VELD: De instellingen van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs hebben een monopolistische positie met weinig prikkels. De instellingen die door de overheid volledig bekostigd worden zijn stuk voor stuk in de wet opgesomd. Je zou dat lijstje een wettelijk kartel kunnen noemen. Private onderwijsinstellingen komen niet in aanmerking voor bekostiging, de studenten hebben geen recht op studiefinanciering en dergelijke; opleidingen mogen soms zelfs geen titels geven aan afgestudeerden. Er is in het Hoger Onderwijs dus geen enkele sprake van een 'level playing field' tussen aanbieders.

CDV: Hoe zou de concrete vormgeving van bekostiging via de vrager er in het hoger onderwijs uitzien?

IN 'T VELD: Vraagfinanciering in het hoger onderwijs zou betekenen dat het geld dat de overheid nu geeft aan de instellingen dan aan de studenten zou worden gegeven. Deels zullen studenten zelf betalen en deels kunnen ze terecht bij instellingen met de vouchers die ze van de overheid krijgen op basis van bepaalde criteria. De instellingen kunnen die vouchers dan vervolgens weer bij de overheid inruilen voor geld.

CDV: Dient de overheid te voorzien in extra zware waarborgen bij een dergelijke omschakeling?

IN 'T VELD: Een belangrijke voorwaarde zal wel zijn dat alleen die aanbieders mee kunnen doen die bereid zijn deel te nemen in het kwaliteitszorgsysteem. Daardoor moet duidelijk worden welke instellingen aan de maat zijn. Het bestaande kwaliteitszorgsysteem met zelfstudies en visitaties is hiervoor in beginsel heel geschikt. Daarnaast is een voorwaarde dat de mogelijkheden om bij geschillen in beroep te gaan in sterke mate verbeterd wordt. De overheid wisselt alleen die vouchers in, die zijn besteed bij instellingen die niet door de mand zijn gevallen in de kwaliteitszorg.

CDV: U maakt zich al veel langer sterk voor een dergelijke omschakeling. Tot op heden is het er nog niet van gekomen. Is er meer animo voor dan in het verleden?

IN 'T VELD: De tijd lijkt er nu rijp voor om de principia van een dergelijke omschakeling in het onderwijs grondig ter discussie te stellen. Toen ik van 1982 tot 1988 ten tijde van CDA-minister Deetman directeur-generaal was op het Ministerie van Onderwijs was heb ik hiervoor al gepleit en was er zeker politieke steun voor een dergelijke omschakeling, maar was het 'veld' er bepaald nog niet aan toe. Nu lijkt de situatie andersom: het veld is eraan toe, maar de politiek is aarzelend. Minister Ritzen voelde er helemaal niets voor. Minister Hermans van Onderwijs en de HBO-raad zijn inmiddels voorstander. De minister is echter wel erg voorzichtig: hij wil beginnen met wat experimenten. Ik ben een warm voorstander nu zo spoedig mogelijk geheel over te stappen op vraagfinanciering en vouchers.

Het oude systeem staat erg onder druk en de risico's nemen toe. Iedere kenner weet ook, dat er tamelijk massaal gesjoemeld wordt met het huidige stelsel: in de wet erkende instellingen bieden naast bekostringde opleidingen gewoonweg contractonderwijs aan.

CDV: Hoe lang zou een dergelijke omschakeling in financiering kosten?

IN 'T VELD: Er zou twee jaar genomen moeten worden om het systeem precies uit te dokteren en moeilijke situaties te simuleren. Vervolgens zou het 1 of 2 jaar als schaduwsysteem kunnen gaan functioneren. Daar waar dingen misgaan, zou er op traditionele manier gecompenseerd kunnen worden, zodat niet aanstands instellingen failliet gaan. Een dergelijke structurele verandering zou in 2004 kunnen worden ingevoerd. In het onderwijs zou vraagfinanciering kunnen worden ingevoerd vanaf 16 jaar, in het post-leerplichtige onderwijs. De zorg zou zich ook uitstekend lenen voor de overstap van aanbod- naar vraagfinanciering.

Een federaal Europa...

PROF.DR. C.J. KLOP

Naar welk model wordt Europa gevormd? Wordt Europa in een con-federale of een federale vorm gekneed? De christen-democraten pleiten nog steeds voor het laatste, maar ze stuiten op een stilzwijgen. Amerikanen, minder bang voor het F-word, hebben de conclusie al getrokken. "Het wachten is op de Europeanen zelf."

Toen de Nederlandse regering in 1990 het Verdrag van Maastricht voorbereidde, legde zij in de Europese Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken een concept op tafel voor een Europese Unie met een federaal staatskarakter. De toenmalige christen-democratische bewindslieden gaven daarmee uitvoering aan de wens van hun Europese Volkspartij, die zich op haar congres in Dublin in 1989 had uitgesproken voor een Europese Grondwet. De Europese Raad veegde op de beruchte Black Monday in september 1990 het concept echter van tafel, de Nederlandse regering achterlatend met de indruk een niet competente Europese politiek te voeren. Uiteraard steunden de Fransen en de Engelsen het idee toen niet, maar zelfs de federaal denkende Duitsers kozen voor *Realpolitik*. Sindsdien wordt men, ook in de christen-democratie, meewarig aangekeken als men over een Europese staat spreekt en is het taboe geworden om het F-word te gebruiken. Ook tijdens de Top van Amsterdam in 1997, waar institutionele hervormingen moesten worden afgesproken, kwam de rechtsstatelijke structuur van de Unie niet openlijk op tafel en konden slechts kleine stappen worden gezet.

Sterkere Europese identiteit

Het was daarom verrassend om in 1999, negen jaar na Black Monday, in de Europese verkiezingsprogramma's actiepunten tegen te komen die pleitten voor versterking van het statelijk karakter van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen. Zo wilde het verkiezingsprogramma van de Partij van Europese Sociaal-democraten (PES) een Europees Handvest van Grondrechten. In dat Handvest moesten alle economische, sociale en culturele rechten die de Europese burger zijn toegekend, worden gebundeld met het oog op een sterkere Europese identiteit. Die identiteit wordt gedefinieerd met de waarden vrijheid, veiligheid, rechtvaardigheid en gelijke kansen. De verwezenlijking van dit voor-nemen werd in handen gelegd van het Europees Parlement. Van deze PES is niet alleen onze Partij van de Arbeid lid, maar ook de partijen van de Franse premier

PROF.DR. C.J. KLOP



Een Europese grondwet?

In deze Christen-Democratische Verkenningen beschouwen de heren Klop en Alting von Geusau het model waarin Europa gegoten moet worden. Is Europa al rijp voor een echte constitutie? En hoe moet die er dan uitzien? Moet Europa een federatie of confederatie zijn.

Jospin, de Britse premier Blair en de Duitse bondskanselier Schröder. Het verkiezingsprogramma van de christen-democratische Europese Volkspartij (EVP) behelsde nog steeds de wens om tot een Europese Constitutie te komen. De EVP vaart daarin een consequente, principiële lijn. Evenals GroenLinks en haar Europese partners, die ook al sinds 1994 consequent voor een Europese Grondwet zijn. Maar ook het verkiezingsprogramma van de Europese Liberale Democraten, waarin onze VVD en D66 deelnemen, wenste een constitutionele regeling voor de Unie, inclusief een *Bill of Rights*. In die regeling diende een rationele verdeling van de macht tussen de Unie, de lidstaten en de regio's te worden afgesproken, dienden de Raad en het Parlement als gelijke wetgevende partners te worden bestempeld en dienden de burgers te kunnen onderkennen door wie zij geregeerd worden en waar. Er diende, aldus de liberalen, voortgang te worden geboekt op dit punt teneinde gereed te zijn voor de toetreding van nieuwe lidstaten.

Er tekende zich dus een overeenstemming af tussen alle grote Europese politieke stromingen ten gunste van in elk geval een Handvest waarin de grondrechten van de burgers worden vastgelegd. En bij liberalen, christen-democraten en Groenen bovendien ten gunste van een Europese constitutie, waarin behalve grondrechten ook de Europese machtsverdeling wordt geregeld. Het kan verkeeren. De christen-democraten waren hun tijd kennelijk ver vooruit. Op initiatief van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken heeft de Europese Raad vervolgens tijdens haar vergadering in Keulen een Forum ingesteld, dat een ontwerp moet opstellen voor een Handvest van Grondrechten in de Unie en waarin van Nederlandse zijde prof. mr E.M.H. Hirsch Ballin deelneemt. Het Forum publiceert binnenkort zijn bevindingen.

Statelijk karakter

Ook als de Europese Unie al wel een Handvest van Grondrechten, maar nog geen Constitutie aanvaardt zal zij definitief een statelijk karakter aannemen. Er bestaan immers geen markten of intergouvernementele samenwerkingsvormen met grondrechten, alleen staten hebben die. Als het er werkelijk van komt dat

een komende Europese Raad in 2001 of 2002 aan Commissie en Parlement voorstelt om een Handvest van Grondrechten plechtig te proclameren, dan komt vanzelf ook de vraag opnieuw aan de orde wat het statelijk karakter is van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen. In de huidige omstandigheden spreken Europese politici het liefst van een constructie *sui generis*. Europa zou een samenwerkingsvorm zijn tussen staten, waarvoor in de geschiedenis en elders op de wereld geen voorbeeld ter beschikking zou zijn. Het moet geheel op eigen merites worden beoordeeld. Dit taalgebruik moet als verhullend worden bestempeld. Er zijn wellicht goede redenen voor om openheid over deze kwestie thans nog te vermijden. Voor verschillende nieuwe lidstaten, zoals Spanje en Zweden, en voor de Engelsen en de Fransen, is de federale staatsvorm taboe. Tegelijk zien we echter zowel in Groot-Brittannië als in Spanje federaliserende processen. De Schotten, de Welshmen, de Noord-Ieren en de Catalanen hebben eigen parlementen en bevoegdheden gekregen. De werkelijkheid is dus sterker dan de leer. Een analyse van de huidige bevoegdheden van de Europese Unie en de Europese Gemeenschappen wijst voorts uit dat de Gemeenschappen duidelijk federale trekken hebben, terwijl de Tweede (gemeenschappelijk buitenlands beleid) en Derde Pijler (binnenlandse zaken en justitie) van de Unie confederale trekken vertonen. Bovendien worden er steeds meer beleidsonderwerpen, zoals Europol en het asielbeleid, uit de Derde Pijler overgeheveld naar de Europese Gemeenschappen. De verschillende verkiezingsprogramma's pleitten daar ook voor.

De conclusie kan niet anders luiden dan dat de Europese Unie op weg is een federale staat te worden.

F-word-taboe

Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft aan deze vragen van Europese grondwet- en staatsvorming in 1996 een rapport gewijd, dat in 1999 geactualiseerd in Engelse vertaling gepubliceerd werd onder de titel *Public Justice and the European Union*. Het rapport bespreekt de verschillende varianten die in de staatstheorie beschikbaar zijn. Als staatsvormen onderscheidt men de eenheidsstaat, de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de federale staat en de confederale staat. Andere vormen zijn er in de theorie niet. De eerste twee vormen vallen uiteraard af: niemand wil dat Europa een eenheidsstaat wordt, ook niet in gedecentraliseerde vorm. Dan blijven alleen de federatie en de con-federatie over. Een con-federatie kent echter niet werkelijk een statelijk karakter, de soevereiniteit blijft volledig bij de lidstaten berusten. De conclusie kan dus niet anders luiden dan dat de Europese Unie op weg is een federale staat te worden. Daarbinnen vinden uiteraard competentieverdelingen plaats, maar precies daartoe hoort een Grondwet richtlijnen en procedures te bepalen. Externe waarnemers, die minder door het F-word-taboe zijn verlamd dan Europese politici, zoals Amerikaanse politieke wetenschappers, hebben die conclusie in de daar verschij-

nende literatuur over Europa al getrokken. Het wachten is op de Europeanen zelf. Vroeg of laat zal deze conclusie zich daar ook als vanzelf opdringen.

De vraag is vervolgens hoe de aanvaarding van een Europees Handvest van Grondrechten en daarmee van Europese staatsvorming gestalte zal krijgen. GroenLinks bepleit daartoe als enige een Europees referendum, naast bekrachtiging door de lidstaten. Het sociaal-democratische verkiezingsprogramma gaat niet verder dan het horen van maatschappelijke organisaties door het Europees Parlement, dat zich tot grondwetgevende vergadering uitroept. Het is daarom interessant dat ook in het rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA al in 1996 werd overwogen dat “de mogelijkheid dat in het zich ontwikkelende Nederlandse en Europese staatsrecht beslissingen van soevereiniteitsoverdracht op elementaire gebieden van staatsvorming, zoals bijvoorbeeld de aanvaarding van een Europese Constitutie, onderwerp van referendum onder alle staatsburgers zijn, niet bij voorbaat moet worden uitgesloten” (p.81). Die mogelijkheid komt nu zeer nabij. Het lijkt mij zeer goed verdedigbaar en uit hoofde van “het Europa van de burgers” ook wenselijk, dat een door de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement overeengekomen Handvest aan het oordeel van de Europese burgers wordt onderworpen en rechtskracht verkrijgt zoals een Grondwet.

Prof.dr. C.J. Klop is adjunct-directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

De morele grondslagen van een Europese democratische rechtsstaat¹

PROF. JHR. DR. F.A.M. ALTING VON GEUSAU



PROF. JHR. DR. F.A.M. ALTING VON GEUSAU

In het nieuwe tijdperk van de Europese geschiedenis moet de bevordering van democratie en voorrang van het recht in Europa opnieuw doordacht worden. De morele grondslagen van democratie en voorrang van het recht in Europa moeten vooral in het 'hart' van de Europese persoon liggen. Zij kunnen niet in het positieve recht van een constitutie worden geschreven en zeker niet in een politiek handvest. De constitutie bevat de voorzorgsmaatregelen ten behoeve van de vrijheid van de menselijke persoon vanuit die grondslagen te handelen.

"Het idee van de menselijke waardigheid is vandaag een idee van concrete democratie geworden", schreef Jzef Tischner begin jaren tachtig in zijn boekje "*Etyka Solidarnosci*". Het was de tijd van de oprichting van *Solidarnosc* en de "staat van beleg" in Polen. Jzef Tischner was één van de geestelijke leiders en de filosoof van de beweging. Over hem schreef Zbigniew Brzezinski, dat hij bij uitstek de gedachte verwoordde, "dat God terzake doet in een land dat in de recente geschiedenis te vaak door Satan was bezocht". Vandaag weten wij ook, dat de ethiek - de morele overtuiging - van *Solidarnosc* ter zake deed in het verzet tegen totalitaire overheersing en de overgang naar democratie.

Tischner schrijft dan verder: "Iedereen voelt dit idee op zijn eigen wijze, maar het is wel een gemeenschappelijk idee. Hoe voor de handliggend het idee van de menselijke waardigheid is, wordt uitgedrukt in het gezegde: 'Ze kunnen ons verhongeren, maar ze kunnen ons niet van onze eer beroven'. Aan onze vrijheid geven wij uitdrukking in het gezegde: 'laat ons onszelf zijn'. Iedereen vindt vandaag in zichzelf een besef van waardigheid, arbeiders, boeren, zowel als intellectuelen en geleerden. Voor alles waarop wij concreet hopen is het idee van waardigheid de achtergrond. Zelfs de vraag om brood is een vraag om erkenning van die waardigheid. Daarom is waardigheid vandaag ons democratisch idee." (Uit de Engelse vertaling, verschenen onder de titel : *The Spirit of Solidarity*, Harper & Row, 1984. Blz.43)

De Idee van de Menselijke Waardigheid

Van Jzef Tischner en *Solidarnosc*, evenals van *Charta '77* en Vaclav Havel, die besloot in waarheid te leven, heb ik tenminste drie dingen geleerd:

1. De morele grondslagen van democratie en de *rule of law* in Europa zijn niet te vinden in teksten van verdragen en grondwetten of in plechtig geproclameerde politieke handvesten, maar in het 'hart' van de persoon, ofwel in zijn morele geweten.
 "In het diepste van zijn geweten ontdekt de mens een wet, die hij zichzelf niet stelt, maar waaraan hij moet gehoorzamen en waarvan de stem, die hem steeds weer oproept om het goede te doen en te beminnen en het kwade te vermijden, op het juiste moment doorklinkt in de oren van zijn hart: doe dit en vermijd dat." (Encycliek *Veritatis Splendor* van Paus Johannes Paulus II, par. 54).
2. Het morele geweten activeert ons mensen tot handelen in concrete situaties, op het juiste moment. Daarom kreeg het concrete democratische idee van de menselijke waardigheid zo'n verbazingwekkende kracht in Polen... na het eerste bezoek van Paus Johannes-Paulus II in 1979.
3. Wanneer de mens in geweten besluit tot verzet tegen rechteloosheid en vernedering van medemensen, wordt de idee van de menselijke waardigheid een idee van concrete democratie, dat de loop der geschiedenis kan veranderen.

Democratie en de *rule of law* in Europa - een Europese samenleving waarin het recht over de politieke macht zegeviert² - is de uitkomst van mensen, die vanuit hun wil het goede te doen, steeds weer in verzet komen tegen concreet onrecht, vernedering van medemensen en misbruik van macht. Het is een voortdurend proces van vallen en opstaan. Het is een altijd onvoltooide symfonie. Wie denkt de perfecte formule in bezit te hebben, bezondigt zich aan een gevaarlijke utopie, waarvan we na de twintigste eeuw maar al te goed weten, dat de belofte van een toekomstig paradijs, de hel op aarde brengt.

De idee van de waardigheid van de menselijke persoon past uitstekend in het christen-democratisch gedachtegoed, zoals verwoord in het WI-rapport "Publieke Gerechtigheid en de Europese Unie". De idee immers stoelt op de christelijke opvatting van de mens als een uniek persoon door God geschapen, wiens bestemming dit aardse leven en zijn machten overstijgt. Die waardigheid komt eenieder toe. Volgens Michael Ignatieff was de christelijke belofte van universele verlossing de eerste morele stellingname tegen de klassieke verdeling van de mensheid in burgers en slaven. (*The Warrior's Honor. Ethnic War and the modern conscience*. Chatto & Windus, 1998. bladzijde 12).

Indien de idee van de menselijke waardigheid als morele grondslag van democratie en voorrang van het recht in Europa inderdaad een christelijk idee is, past

✎ De idee van de menselijke waardigheid dient het uitgangspunt te zijn voor alle artikelen in een Europese grondwet.

ons grote bescheidenheid. In het christelijke westen heeft de slavernij tot ver in de negentiende eeuw stand gehouden. Tot op de dag van vandaag worden mensen verdeeld op grond van ras, geslacht, nationaliteit, taal, etnische afkomst of godsdienst. Universeel en algemeen kiesrecht kon in de democratische staten pas na de Tweede Wereldoorlog verwerkelijkt worden. Het kwaad van schending van de waardigheid van mensen op grond van een andere etnische of godsdienstige identiteit is ook aan het begin van de 21ste eeuw niet overwonnen. Het besef van de menselijke waardigheid als concreet democratisch idee heeft zijn verbazingwekkende kracht pas getoond in het verzet tegen totalitaire onderdrukking en de moderne verdeling van de mensheid in rassen en klassen. De Katholieke Kerk heeft pas tijdens het Tweede Vaticaans Concilie (in 1965) de vrijheid van godsdienst, op grond van de menselijke waardigheid van ieder persoon, als grondrecht erkend.

Deze laatste erkenning leidt mij ook tot een kritische kanttekening bij de formulering van de grondrechten in het ontwerp-grondwet van het Europees Parlement (besproken in hoofdstuk VI van 'Publieke Gerechtigheid en de Europese Unie'). In dit ontwerp staat de waarborg van de fysieke integriteit voorop (in artikel 1) en wordt de menselijke waardigheid (in artikel 2) beperkt tot "met name het fundamentele recht op bestaansmiddelen en voorzieningen, die voor hemzelf en zijn gezin toereikend zijn". Ik acht dit, vanuit christelijk perspectief, onjuist. De idee van de waardigheid van de menselijke persoon in christelijke zin, vindt haar oorsprong in de stem van het geweten, die oproept eenieder te respecteren zoals hij of zij is, en de naaste te beminnen zoals zichzelf. De idee is de grondslag voor ieder grondrecht en dient de grondslag te zijn voor ieder rechtsstelsel, nationaal-Europees-en-internationaal. Het dient het uitgangspunt te zijn voor alle artikelen in een Europees grondwet.

"De idee van de menselijke waardigheid is een democratisch idee, omdat het tot bevrijding leidt en redelijk is. Een positieve definitie van menselijke verscheidenheid, bevrijdt ons van het kwaad van etnisch nationalisme of religieus fundamentalisme. De idee maakt een redelijke visie mogelijk op het probleem van de menselijke macht, en zal steeds opnieuw leiden tot heilzame botsingen tussen machthebbers en mensen, die willen leven in waarheid, solidariteit en trouw aan de stem van hun geweten." (zie mijn : *Sporen van de Twintigste Eeuw*. Afscheidsrede. Bladzijde.18).

Democratie en voorrang van het recht in Europa

Zo beschouwd, is democratie en voorrang van het recht in Europa een voortgaand proces vol heilzame botsingen eerder dan een architectuur, die wij vandaag kunnen ontwerpen en die er morgen of overmorgen kan staan. De organisatie van Europa volgens federale beginselen is middel, de Verenigde Staten van

✚ De Verdragen van Maastricht en Amsterdam verdienen geen prijs voor schoonheid en nog minder voor visie.

Europa zijn geen einddoel. In het licht van de christelijke heilsboodschap, is een federaal Europa een voorlopig kader.

Deze gedachte heeft het Europese eenwordingsproces van de aanvang af bepaald. Volgens de politieke resolutie van het Haagse Congres van Europa (1948) zou een Europese Unie of Federatie open moeten staan voor alle Europese landen, die democratisch worden geregeerd en de mensenrechten respecteren; een Europese Unie werd gezien als een wezenlijk element op weg naar een verenigde wereld. Volgens Jean Monnet ging het vooral om de vreedzame organisatie van gemeenschappelijk handelen en die organisatie zou altijd open moeten staan voor landen, die de nieuwe gemeenschappelijke instellingen en regels wilden aanvaarden. In de Schuman-verklaring van mei 1950, stond de bijdrage van Europa aan vrede in de wereld voorop. Tot 1989 bleef het eenwordingsproces beperkt tot West-Europa. In een verdeeld Europa koos West-Europa voor vreedzame samenwerking tegenover overheersing en onderdrukking in het andere Europa van Stalin en zijn opvolgers.

In die tijd is West-Europa ook vaak te kort geschoten in zijn beoordeling en benadering van het mensonwaardige totalitaire systeem. Het was niet de afwezigheid van een gemeenschappelijk buitenlands beleid, die verklaart waarom de ineenstorting van het Sovjetstelsel ons totaal verraste of waarom wij veel te laat inzag hoe Joegoslavië na de dood van Tito afkoerste op burgeroorlog en etnische zuiveringen. In het tijdperk van de Oost-West-ontspanning beschouwden velen in West Europa de Europese deling als een blijvende toestand, die in stand gehouden werd door de politiek van twee moreel gelijkwaardige "supermachten". Daarom werd ons morele geweten niet op het juiste moment geactiveerd. Ook dat nodigt uit tot politieke bescheidenheid.

✪ Wij zijn in de bedenkelijke situatie beland, dat de NAVO wel is uitgebreid, terwijl de uitbreiding van de Europese Unie onaanvaardbaar traag verloopt.

De vreedzame revolutie in Oost- en Centraal-Europa heeft een nieuw tijdperk ingeluid en stelt het Europese eenwordingsproces voor nieuwe opgaven en unieke kansen. De eerste opgave lijkt mij te zijn, de zone van vreedzame samenwerking uit te breiden tot die Europese landen, die bereid en in staat zijn gemeenschappelijke instellingen en gemeenschappelijke regels te aanvaarden. De uitbreiding en de democratische versterking van de Europese Gemeenschap of Unie hadden vanaf november 1989 de eerste en hoogste prioriteit moeten krijgen. Dat is niet gebeurd en zo zijn wij in de bedenkelijke situatie beland, dat de NAVO wel is uitgebreid, terwijl de uitbreiding van de Europese Unie onaanvaardbaar traag verloopt.

Daarom verdienen de Verdragen van Maastricht en Amsterdam geen prijs voor schoonheid en nog minder voor visie. Beide verdragen kwamen voort uit het streven, aan verdieping prioriteit te geven boven uitbreiding. Het resultaat is in vele opzichten gebrekkig. Met uitzondering van de bepalingen over het economisch en monetair beleid (de euro), heeft de overdracht van bevoegdheden en de

democratische versterking geen gelijke tred gehouden met de verruiming van het werkerterrein van de Unie.

In een nieuw tijdperk

In het nieuwe tijdperk van de Europese geschiedenis, moet de bevordering van democratie en voorrang van het recht in Europa opnieuw doordacht worden. Waar dit niet of onvoldoende is gebeurd, zijn kritische opmerkingen op hun plaats.

Mijn eerste kritische opmerking betreft de positie van de Europese Raad. In het verleden zijn de lidstaten in dit opzicht aan een Franse wens tegemoet gekomen. In het streven naar democratie en voorrang van het recht in Europa vandaag past echter geen Europese Raad, die niet onderworpen is aan rechtscontrole door het Europese Hof of politieke controle door het Europese Parlement. (Zie mijn : 'Premier met Franse Inslag' in : *Afscheid van Ruud Lubbers*. Onder redactie van Robbert Ammerlaan. Anthos, 1994).

Mijn tweede kritische opmerking betreft de bepalingen over de identiteit van de Unie en de nationale identiteit van de lidstaten. Bevestiging van de identiteit van de Unie kwam tegemoet aan een Franse wens om Europa af te zetten tegen de Verenigde Staten. De bepaling over de nationale identiteit van de lidstaten is gevaarlijk en overbodig (naast het beginsel van subsidiariteit). Niemand weet precies wat er met identiteit wordt bedoeld, maar iedereen weet intussen waartoe een etnisch-nationale identiteitspolitiek - gevoerd in de uiteengevallen Sovjet en Joegoslavische communistische federaties - heeft geleid. Identiteitspolitiek is niet verenigbaar met het streven de zone van vrede en samenwerking uit te breiden en is in ieder geval in strijd met de christelijke visie op de verlossing en de menselijke waardigheid.

Mijn derde en laatste kritische opmerking betreft de opvattingen over de staat, die ten grondslag liggen aan de beide verdragen en tot de conclusie leiden, dat de Europese Unie net als staten een eigen buitenlandse en defensiepolitiek moet hebben. Onze opvattingen over de staat en haar aanspraken op het monopolie van wetgeving en rechtshandhaving, berusten op haar opdracht het algemeen welzijn te bevorderen. Die opvattingen staan op gespannen voet met het veranderd rechtsbewustzijn aan het begin van de 21ste eeuw (Zie mijn Afscheidsrede: *Sporen van de Twintigste Eeuw*, blz. 9-12). Allereerst hebben de totalitaire regimes de opdracht van de staat fundamenteel misbruikt door het geweldsmonopolie in dienst te stellen van een systematische politiek van terreur. De desintegratie van het Oostblok - met name van de Sovjet Unie en Joegoslavië - heeft geleid tot nieuwe staten, waarin de leiders noch bereid noch in staat zijn, die opdracht waar te maken. Het Europese eenwordingsstreven was in zijn oorsprong een antwoord op het misbruik van het gezag van de staat. Aan de Europese Conventie voor de

✎ Naar mijn mening zijn de Europese verdragen geen echte constitutie, noch naar inhoud en noch naar hun wijze van totstandkoming.

Rechten van de Mens en de ideeën van Jean Monnet lag de overtuiging ten grondslag, dat de soevereiniteit van staten aangetast en deelbaar moest gemaakt worden. Een Europese democratische en rechtsstatelijke ontwikkeling vereist niet alleen machtscheiding en toedeling van competenties binnen staten, maar ook “verticaal” tussen verschillende niveaus. De uitbreiding van de Europese zone van vrede en samenwerking naar de vroeger totalitair geregeerde staten, zet dit vereiste nieuwe kracht bij. Daarom en terecht was toetreding tot de Raad van Europa en de Europese Conventie de eerste stap in die uitbreiding en zou uitbreiding van de Europese Unie de tweede stap moeten zijn geweest. Een bewuste keuze voor die tweede stap had de Europese Unie kunnen bevrijden van de tegenspraak tussen het streven naar een gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidspolitiek en het louter intergouvernementeel karakter van die politiek. Immers, in de nieuwe Europese situatie, zijn het buitenlands- en veiligheidsbeleid al lang geen competentiegebieden meer, die op één (Europees) niveau kunnen worden ondergebracht. Deze competentiegebieden zijn deelbaar geworden en competenties kunnen op verschillende niveaus worden toegedeeld. Het federaal denken in Europa zal moeten afstappen van de klassieke gedachte aan de vorming van een nieuwe Europese federale staat met eigen en exclusieve bevoegdheden op het gebied van de buitenlandse politiek en de defensie. Het zal zich eerder moeten richten op een evenwichtige toedeling van competenties op verschillende niveaus in de nieuwe Europese zone van vrede en samenwerking. De groeiende samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen zal niet worden afgesloten met de vorming van een Europese Unie of Bondsstaat, maar zal wel de mogelijkheid bieden de zone uit te breiden waarin democratie en de voorrang van het recht werkelijkheid worden.

Een Europese Constitutie

Deze zone heeft dringend behoefte aan een eigen en echte Constitutie om de vorming van democratische en rechtsstatelijke verhoudingen in Europa een solide juridische grondslag te geven. Volgens de rechtspraak van het Europese Hof is die constitutie er al: zij wordt gevormd door de bestaande Europese verdragen. Naar mijn mening zijn de verdragen echter geen echte constitutie, noch naar inhoud en noch naar hun wijze van totstandkoming. De verdragen bevatten talloze regels van materieel Europees recht, die niet in een constitutie thuishoren. Zij zijn totstandgekomen als een gewoon internationaal verdrag. Een constitutie ontleent haar status als grondwet of wet van hogere orde dan gewone wetten of regels, aan haar inhoud en bijzondere wijze van totstandkomen. Zoals de auteurs van de *Federalist* het reeds meer dan twee eeuwen geleden schreven, is een constitutie een essentiële voorzorgsmaatregel ten behoeve van de vrijheid, of - in mijn bewoordingen - ten behoeve van de waardigheid van de

mens. Een constitutie stelt grenzen aan het gezag van de overheid, hetgeen vooral tot uitdrukking komt in de formulering van grondrechten. Voorzover het de politieke orde zelf betreft, stelt de constitutie regels om misbruik van politieke macht tegen te gaan: het systeem van “*checks and balances*” of scheiding der machten, het houden van regelmatige en vrije verkiezingen en (vooral in federale constituties) het toedelen van competenties aan de verschillende niveaus van bestuur. De status van een constitutie wordt beschermd door haar wijze van tot standkomen en de bepalingen betreffende amendering. Aanvaarding en amendering van constituties vereisen gekwalificeerde meerderheden in het parlement, een speciale conventie, een constitutioneel referendum of een combinatie ervan. Een extra bescherming - die zich in de praktijk heeft ontwikkeld - is de toetsing door de rechter van wetten aan de grondwet.

De constitutionele geschiedenis - in democratische en totalitaire staten - heeft ons geleerd, dat waarden en morele beginselen niet in een constitutie thuishoren. Waarden en morele beginselen zijn er vele, zij spreken elkaar vaak tegen en kunnen alleen in onderlinge relatie bevorderd worden. Vooral in de totalitaire staten van deze eeuw, zijn hogere beginselen altijd ingeroepen als rechtvaardiging voor onrecht en schending van de menselijke waardigheid. Het positieve recht van de grondwet kan democratie en voorrang van het recht uiteindelijk nooit ten volle beschermen. Slechts de procedurele regels van een constitutie kunnen ervoor zorgen, dat democratie en voorrang van het recht zo goed mogelijk beschermd en bevorderd worden.

In de laatste jaren hebben wij gezien, hoe zulke regels - zelfs in het Handvest van de VN - vanuit een nieuw rechtsbewustzijn aangewend kunnen worden. Ik denk daarbij aan de uitspraken van de Britse *Law Lords* betreffende ex-dictator Generaal Pinochet en het Statuut van het Straftribunaal voor Joegoslavië op grond waarvan de leiders van Servië nu zijn aangeklaagd.

Ook een Europese constitutie zal zich dus moeten beperken tot bepalingen, die betrekking hebben op de grondrechten, de inrichting van de Europese politieke orde, de toedeling van bevoegdheden aan de instellingen van de Europese Unie voorzover die aan deze instellingen worden overgedragen, en de amendering van de constitutie. Wat Europa nodig heeft, is een kort document, dat kan dienen als juridische grondslag en procedureel kader voor de verdere ontwikkeling van democratie en voorrang van het recht in de Europese Unie en voor de uitbreiding van de Europese Unie. Deze constitutie zal op een andere wijze tot stand moeten komen dan een gewoon internationaal verdrag. Aan deze criteria voldoen geen van de Europese verdragen, waarbij inbegrepen de Verdragen van Maastricht en Amsterdam.

✎ **Bescherming van de grondbeginselen en van de morele grondslagen van de Unie kan in een democratische rechtsgemeenschap niet aan de politici in de Europese Raad worden toevertrouwd.**

Hervormingen zonder deugdelijke grondslag

Met de besluiten van Keulen (juni 1999), Tampere (oktober 1999) en Helsinki (december 1999) heeft de Europese Raad besloten tot aanpassing van de bestaande verdragen. Opnieuw is een Intergouvernementele Conferentie bijeengeroepen met de beperkte opdracht zich te beraden over enkele institutionele hervormingen - de samenstelling van de Commissie en de besluitvorming in de Raad - en de daartoe nodige wijzigingen in de bestaande verdragen. Daarnaast is in ruimere samenstelling, een Forum opgericht, dat een ontwerp moet opstellen voor een EU-Handvest van de Grondrechten.

Wat de Europese Raad met zijn Keulse "besluit" over een EU-Handvest precies wil, blijft nog in nevelen gehuld. Het Handvest zou vier soorten grondrechten moeten omvatten : (1) grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; (2) grondrechten, zoals zij in de constitutionele tradities van de lidstaten tot algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht zijn gesanctioneerd; (3) grondrechten, waar alleen de burgers van de Unie zich op kunnen beroepen; en (4) economische en sociale rechten, zoals neergelegd in het Europese sociale handvest en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten, waarmede rekening moet worden gehouden, voorzover die niet alleen de basis vormen van de doelstellingen voor het handelen van de Unie. Indien het Forum erin slaagt de vier soorten grondrechten in één ontwerp onder te brengen met "eventueel" de "nodige aanvullende bepalingen voor het afdwingen van grondrechten", zal de Europese Raad het Europese Parlement en de Commissie voorstellen, samen met de Raad een op dit ontwerp gebaseerd Handvest "plechtig af te kondigen". Dat Handvest is dan een juridisch niet bindende politieke intentieverklaring, want: "Daarna moet worden nagegaan of en in voorkomend geval hoe het handvest in de verdragen kan worden opgenomen". Onduidelijker en vrijblijvender kan het haast niet!

De eerste soort grondrechten hoort niet meer thuis in een politiek handvest en zij behoren "daarna" ook niet in de verdragen te worden opgenomen, want: Voor de Europese Unie, evenals voor de ruimere kring van staten, die partij zijn bij de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, zal het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de hoogste rechterlijke instantie moeten blijven voor toezicht op de naleving van de Conventie. De opdracht tot bevordering van democratie en voorrang van het recht beperkt zich niet tot de staten, die leden van de Europese Unie zijn.

De tweede soort "grondrechten" hoort evenmin thuis in een politiek handvest. Gemeenschappelijke constitutionele tradities kunnen niet door de Raad tot algemene beginselen van Gemeenschapsrecht worden gesanctioneerd; zij zijn

rechtsbronnen, die alleen het Europese Gerechtshof kan hanteren bij de uitleg en de toepassing van Gemeenschapsrecht.

De derde soort hoort niet in een politiek handvest maar in de verdragen zelf thuis, want alleen dan kunnen de burgers zich op die rechten voor het Europese Gerechtshof beroepen.

Wat de vierde soort betreft: er is geen politiek handvest nodig om in de rechtspraak van het Europese Gerechtshof rekening te houden met de twee genoemde sociale handvesten. Hier is alleen de vraag aan de orde, welke economische en sociale rechten in de verdragen moeten worden opgenomen, zodat ook de burgers van de Unie zich op die rechten voor het Europese Hof kunnen beroepen. Zou het kunnen zijn, dat de Europese Raad zo'n politiek handvest ziet als basis voor de toepassing van artikel 7 van het Verdrag van Amsterdam (schorsing van bepaalde rechten voor een lidstaat)? Volgens artikel 7 (1) moet de Europese Raad een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van in artikel 6 (1) genoemde beginselen constateren, voordat tot schorsing kan worden besloten. Het beoogde handvest moet de Unie tot leidraad dienen bij de uitvoering van haar taken en dus ook bij de uitvoering van de nieuwe taak van artikel 7. In het handvest, immers, zal tenminste een aantal van de beginselen genoemd in artikel 6 (1) nader worden uitgewerkt. Indien dat het motief is, moet het Keulse "besluit" met grote argwaan bezien worden. Bescherming van grondrechten, immers, is niet de taak van de Europese Raad die bovendien zelf niet onderworpen is aan de rechtsmacht van het Hof. Alleen aan de onafhankelijke rechter kan die bevoegdheid worden toegekend. Staat de Europese Raad met zijn nieuwe taak de grondbeginselen van de Unie te beschermen dan als hoogste morele autoriteit boven en buiten het gemeenschapsrecht?

✎ **Bescherming van de grondbeginselen en van de morele grondslagen van de Unie kan in een democratische rechtsgemeenschap niet aan de politici in de Europese Raad worden toevertrouwd.**

Met artikel 7 van het Verdrag van Amsterdam en het beoogde EU-Handvest voor de Grondrechten, lijkt de Europese Raad een weg in te slaan, die onverenigbaar is met de bevordering van democratie en de voorrang van het recht in Europa. In een Europese Gemeenschap, waarin het Europese Gerechtshof de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de verdragen verzekert, is geen plaats voor een eigen bevoegdheid van de Europese Raad te besluiten tot schorsing van bepaalde rechten van een lidstaat op grond van vermeende schending van gemeenschappelijke waarden en beginselen. Bescherming van de grondbeginselen en van de morele grondslagen van de Unie kan in een democratische rechtsgemeenschap niet aan de politici in de Europese Raad worden toevertrouwd.

Morele grondslagen

De morele grondslagen van democratie en voorrang van het recht in Europa moeten in het 'hart' van de Europese persoon liggen. Zij kunnen niet in het posi-

tieve recht van een constitutie worden geschreven en zeker niet in een politiek handvest. De constitutie bevat de voorzorgsmaatregelen ten behoeve van de vrijheid van de menselijke persoon vanuit die grondslagen te handelen. In een politiek handvest als leidraad voor de Europese Raad ontbreken zelfs die voorzorgsmaatregelen. Een vrije en actieve *civil society* - waartoe het gezin, godsdienstige organisaties en politieke partijen behoren - valt ook onder die voorzorgsmaatregelen. Zo'n *civil society* is immers het kader of de omgeving, waarin morele overtuigingen gevormd en ontwikkeld kunnen worden.

Vanuit mijn christelijke overtuiging zie ik in het democratische idee van de menselijke waardigheid een nieuwe en verbazingwekkende kracht om datgene te doen, wat de Bijbel ons - van de Tora tot de boeken van het Nieuwe Testament - heeft opgedragen: ervoor zorg te dragen, dat verwezenlijking van zulke beginzelen als rechtvaardigheid, verantwoordelijkheid, solidariteit, vrijheid en gelijkheid wordt geleid door de naastenliefde.

prof.jhr.dr. F.A.M. Alting von Geusau is hoogleraar recht der internationale organisaties aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Noten

- 1) Verbeterde en bijgewerkte tekst van de inleiding voor de CDA-conferentie "Publieke gerechtigheid en de Europese Unie" op vrijdag 4 juni 1999
- 2) "Europese democratische rechtsstaat" is de gebruikelijke vertaling van "*democracy and the rule of law in Europe*". Deze vertaling is eigenlijk niet altijd correct. Daarom zal ik, waar nodig, spreken van "democratie en voorrang van het recht" in Europa.

DISCUSSIE

Model-1848 echt niet meer van deze tijd

DRS. D.J. BOLDERHEIJ

De manier waarop mr. drs. F.J. Paas het rapport van de Staatscommissie-Elzinga over dualisme en lokale democratie in de prullenbak gooit in zijn column Dwars in het februari-nummer van CDV is wel erg gemakkelijk. De voorstellen van de commissie moeten serieus worden genomen: Model-1848 is echt niet meer van deze tijd.

Kort samengevat: Volgens Paas is een aantal professoren bevallen van een theoretisch rapport met 'simpele modelbouw', als dé oplossing voor de fundamentele problemen in het lokale bestuur. Hoewel Paas zich twee keer de vraag stelt wat het probleem is, komt hij zelf niet over de brug. Of is er geen probleem? Qua voorstellen komt hij vanuit 'de doffe praktijk' niet verder dan 'meer budgetten en bevoegdheden op gemeentelijk niveau'. Kort en goed komt zijn kritiek erop neer dat we niets moeten verwachten van structuuringenrepen. Met model-1848 moet de klus te klaren zijn.

Sinds 1848 is 'de omgeving' van de lokale politiek drastisch veranderd, 'van postkoets tot internet' in de woorden van Elzinga c.s. Vaststaat dat de burger van de 21e eeuw niet langer gezagsgetrouw is, maar juist vrij, mondig en over het algemeen minder betrokken bij de publieke zaak. Dit uit zich onder meer in een dalende opkomst bij lokale en provinciale verkiezingen en een afnemende werfkracht van politieke partijen. Een ander probleem is het gebrek aan transparantie en herkenbaarheid in het gemeentelijk bestuur. Raadsleden worstelen met hun dubbelrol van controleur en medebestuurder; de wethouder is behalve bestuurder ook raadslid, fractielid en vaak ook voorzitter van één of meer raadscommissies. Niet ten onrechte wordt hier gesproken van 'rolverwarring' en 'inclusief bestuur'.

Voorop moet staan dat institutionele voorstellen niet als panacee voor de fundamentele problemen in het lokale bestuur gezien moeten worden. Iedereen is het erover eens dat een cultuurverandering in de lokale politiek dringend nodig is. Toch is het te gemakkelijk om te zeggen dat alleen cultuurverandering geboden is. Bepaalde institutionele voorstellen zouden op zijn minst geduid kunnen worden als hefboom voor het openbreken van de inclusieve bestuurscultuur.

Dualisering

Met dualisering in het lokaal politiek stelsel worden rollen en bevoegdheden scherper afgebakend. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van burgemeester en wethouders en de raad blijft haar autoriserende (bijvoorbeeld bestemmingsplan), regulerende, budgetterende en algemeen-controlerende taak houden. Op een aantal punten zouden deze taken aangescherpt kunnen worden. Daarnaast zou introductie van een lokale rekenkamer en een gemeentelijk enquêterecht kunnen bijdragen aan de positie van de raad. Een onderbelicht thema in het rapport van de Staatscommissie is de positie van politieke partijen. Een forse verhoging van budgetten voor fractieondersteuning is wenselijk en versterkte bestuurdersverenigingen van politieke partijen zouden zich kunnen ontwikkelen tot serviceburo's à la IPO/VNG voor raadsfracties. Via bovenstaande voorstellen wordt de raad mijns inziens nadrukkelijker uitgenodigd en in staat gesteld om haar volksvertegenwoordigende taak waar te maken en om fundamentele besluitvorming niet in de fractiekamer, maar in de lokale politieke arena te laten plaatsvinden. Resultaten van interactieve beleidsvorming kan de raad onafhankelijker toetsen op inhoud, goede procesgang en representativiteit zonder dat vooraf sprake is van bestuurlijke medeverantwoordelijkheid. En waarom zou de raad de politiek-beleidsmatige lijnen niet kunnen uitzetten? Wellicht moet de lijsttrekker à la Bolkestein geen wethouder maar fractievoorzitter (willen) worden.

☞ **Waarom zou een bij de publieke zaak betrokken en deskundige woningcorporatiedirecteur met een christen-democratische uitstraling geen wethouder mogen worden zonder zich eerst te kandideren voor de raad?**

'Wethouder van buiten de raad'

Een ander voorstel betreft de mogelijkheid van de 'wethouder van buiten de raad'. Met het afnemen van het percentage van de bevolking dat lid is van een politieke partij valt hier iets voor te zeggen. Het rekruteringsbereik wordt immers steeds kleiner. Waarom zou een bij de publieke zaak betrokken en deskundige woningcorporatiedirecteur met een christen-democratische uitstraling geen wethouder mogen worden zonder zich eerst te kandideren voor de raad? Waar het in de kern om gaat is de politieke herkenbaarheid. Ook zonder een plaats op de kandidatenlijst blijven hiervoor voldoende waarborgen aanwezig. De raad blijft wethouders – op basis van politiek vertrouwen – immers benoemen en kandidaten zullen door een 'CDA-assessmentprocedure' heen moeten. In de landelijke politiek komen ministers overigens ook vaak van buiten de Kamer. Dat vindt niemand een legitimatieprobleem.

Gekozen burgemeester

Het voorstel van de commissie-Elzinga om in een aantal grote steden ervaring op te gaan doen met een rechtstreeks door de burgers gekozen burgemeester, zoals in oktober jl. ook door de partijvoorzitter bepleit, zou niet a-priori moeten worden afgewezen. Heel bewust wordt hier niet gekozen voor een presidentiële burgemeester, die zijn/haar eigen wethouders uitkiest en hen aanwijzingen kan geven, maar voor een gekozen burgemeester die past binnen de principes van collegiaal bestuur. De burgemeester blijft in deze variant aangewezen op samenwerking in het college. Winst: meer ruimte voor gecontroleerd politiek leiderschap en verlevendiging van de lokale politiek.

Kortom, laten we serieus in debat gaan over de voorstellen van de Staatscommissie-Elzinga. Model-1848 is echt niet meer van deze tijd.

drs. Dirk Jan Bolderheij is beleidsmedewerker Binnenlandse Zaken van de CDA-Tweede Kamerfractie. Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven.

“In stilstaand water kan niets leven”

*In het maartnummer
van Christen-Democratische Verkenningen:*

Zegt prof dr Han Entzinger: “Gezien het blijvende karakter van de immigratie moet er naast het asielloket een migratieloket geopend worden”

en schrijft prof dr H. Verbon: “Het gevecht tegen de fiscalisering van de AOW is een achterhoedegevecht”

CDV is het maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA waarin de kunst van het vooruitdenken beoefend wordt.

Tien nummers per jaar met spraakmakende interviews, grensverleggende essays en prikkelende rubrieken.

Bel 070-3424872 of mail ranti.wi@bureau.cda.nl

En neem een abonnement voor maar fl.80,- per jaar.

U ontvangt dan alsnog de drie nummers die u helaas al gemist had.



WI

dwars

Duurzaamheid als vijfde kernbeginsel

Wie zich in het CDA verdiept, stuit al snel op de vier kernbegrippen waarop het gedachtegoed van deze politieke beweging stoelt: gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit, rentmeesterschap, gerechtigheid. Helaas is deze reeks onvolledig, iets dat zich in de praktijk nogal eens wreekt, omdat dientengevolge soms onjuiste keuzen worden gemaakt. De basiswaarden voor ons politiek / bestuurlijk denken dienen ook het begrip "duurzaamheid" te omvatten. Onder duurzaamheid dient dan te worden verstaan een zodanige inrichting van de samenleving dat toekomstige generaties over dezelfde keuzes en mogelijkheden kunnen beschikken als wij waar het betreft ruimte, grondstoffen, energiebronnen, water en dergelijke. Men mene niet te vlug, dat duurzaamheid in het rentmeesterschap is begrepen. Deels is dit wel het geval, maar duurzaamheid omvat meer dan rentmeesterschap, zodat het daarnaast zijn eigen status behoort te krijgen. Dit vraagt nadere verklaring, doch alvorens daartoe een poging te wagen, wijs ik op de worsteling die de partij momenteel doormaakt, juist rond die duurzaamheid; van diverse kanten wordt geprobeerd het begrip op de agenda te krijgen om het vervolgens - evengoed als die vier andere dus - als uitgangspunt te hanteren voor het innemen van allerlei standpunten en het maken van allerlei keuzes, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening of de mobiliteit

of de energievoorziening. Het belangrijke zomer-

tweede op de anderen straks. Derde en vierde wereld (de kansarmen in onze eigen samenleving), zowel als de toekomstige generaties komen aldus zó flagrant in beeld, dat onduurzaam handelen onmiddellijk aan de kaak wordt gesteld als hun belangen ten principale negerend. Iedereen elders en straks heeft het grondrecht van "accessibiliteit", dat wil zeggen dat alle mogelijkheden, die wij ons (menen te kunnen) permitteren, ook voor hen toegankelijk moeten zijn en blijven. Men denke aan water, aan ruimte, aan energie, aan grondstoffen, aan biodiversiteit. Rentmeesterschap sluit in vooral het bewaren van de Schepping, van datgene dat ons is gegeven. De bewerkingssnotie uit de andere Genesispassage mag niet in strijd geraken met de plicht de aarde en het-
geen zij voortbrengt te eerbiedigen, ook om zichzelf wille. Rentmeesterschap en duurzaamheid liggen

In de column geven de leden van
de redactie hun persoonlijke
opvattingen weer.
Zij hopen daarmee een aanzet te
geven voor reflectie of debat.



Mr. dr. P.C.E. van Wijmen

gebied van de ruimtelijke ordening of de mobiliteit of de energievoorziening. Het belangrijke zomer-nummer van CDV getiteld "Partners in duurzaamheid" (7/8/1997) is al weer bijna drie jaren oud, maar in de praktische politiek valt er nauwelijks enig effect van te bespeuren. Ik vrees dat te weinigen het begrip duurzaamheid voldoende hebben verinnerlijkt om het als een basiswaarde te kunnen erkennen, laat staan dat zij bereid zijn zich er door te laten leiden bij het doen van een concrete keuze. Toch zal daaraan niet zijn te ontkomen, ook en juist niet voor haar of hem die aan de andere vier kernwaarden van het CDA in de praktijk gestalte wil geven.

Gespreide verantwoordelijkheid impliceert de onderliggende meer "klassieke" waarden van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Dit begrippencluster ziet op de mogelijkheid de samenleving zo in te richten dat de burgers en "lager bestuur" daarbij zelf actief betrokken zijn via de mogelijkheid zich op elkaar te richten in het behartigen van hun belangen. Daarbij rekening houden met de ander garandeert bestendigheid en continuïteit. Hier vertoont duurzaamheid zijn sociale gezicht. Pas degene die ook andermans en iedereen's belang in aanmerking neemt, gedraagt zich als het gemeenschapswezen dat de mens in zijn relationele faculteit nu eenmaal per definitie (ook) is. Zij/hij keert zich aldus tegen de momenteel alom zichtbare fragmentarisering, segmentering en individualisering die een samenleving uit elkaar doen vallen en (dus) onduurzaam maken. In de solidariteit vertoont de duurzaamheid zijn "ruimtelijke", horizontale zowel als zijn "tijdelijke", verticale as. De eerste ziet op de anderen elders, de

niet in strijd geraken met de plicht de aarde en het geen zij voortbrengt te eerbiedigen, ook om zichzelf wille. Rentmeesterschap en duurzaamheid liggen aldus in elkaars verlengde. Gedrag conform het eerste beginsel voert ons tot het tweede. Rentmeesterschap is het middel, de methode om het doel, duurzaamheid te bereiken.

De gerechtigheid ten slotte is van al deze waarden de grootste. Eigenlijk is zij *hors concours*, in die zin dat zij alle andere waarden zowel fundeert als overstijgt. Alle leven streeft uit zijn aard naar duurzaamheid en dat niet alleen in genetische, maar ook in psycho-sociale zin. Iedereen zoekt te (over)leven, iets dat alleen maar effectief gestalte krijgt in een respectvol en op elkaar betrokken samenleven. Dit samenleven kent collectieve waarden en goederen, die ieder individu overstijgen en die op rechtvaardige wijze verdeeld behoren te worden, iets waarin het marktmechanisme uiteindelijk niet vermag te voorzien. Het geheel is inderdaad méér waard dan de som der delen. Niets geeft mij dus het recht om andermans debiet aan te tasten, te verkleinen of te vernietigen, integendeel, ik heb juist de plicht het bestaan van de ander te eerbiedigen. Dit is een fundamentele eis van gerechtigheid, welke evengoed degenen geldt, die na ons komen.

Duurzaamheid werkt zodanig in op de andere vier kernwaarden, dat haar explicitering als zelfstandige vijfde waarde niet alleen gerechtvaardigd, maar ook geboden is. Voor het CDA zelf als politieke (en relevante) beweging is dit evengoed een kwestie van overleven.....

Mr. dr. P.C.E. van Wijmen

DISCUSSIE

Partnerstelsel, het punt van zorg

DRS. P. CUYVERS

Wie zowel een democratische als een verantwoordelijke en zorgzame samenleving propageert zoals het CDA doet kan niet toestaan dat zorg en zelfstandigheid elkaar uitsluitende keuzes zijn, noch op macro- noch op microniveau. De overheid moet een actieve rol spelen. Het partnerstelsel moet doorgezet worden op andere terreinen dan de belasting. Liefst geconcentreerd op het meest cruciale punt: de overgang naar het ouderschap. Wat we nodig hebben is een stelsel van gesplitste ouderschapsrechten op alle terreinen: zowel verlof, opvoedgeld en de mogelijkheid om flexibel of part-time te werken in de eerste ouderschapsfase. Met name de financiële prikkels daarbij kunnen zeer 'rolverdelend' worden ingezet.

In zijn Periscoop 'Een gezond evenwicht in het emancipatiebeleid' (CDV 2000/2) bestrijdt Ab Klink de veronderstelling dat een partnerstelsel drempels voor vrouwen opwerpt om te gaan werken. Hij erkent dat er op historische gronden kritiek te leveren is op de 'emancipatiegezindheid' van de confessionele partijen, maar stelt daartegenover dat het tot nog toe gevoerde paarse beleid naar de andere kant doorslaat. De eenzijdige accentuering van betaald werk als enig (politiek) correcte levensvervulling houdt immers ook in dat zorgarbeid ondergewaardeerd blijft. En daarmee dat herverdeling op beide terreinen problematisch zal blijven: volwaardige participatie zal voor vrouwen vanuit hun huidige situatie en perspectief immers blijven mislukken als mannen niet meer zorgverantwoordelijkheid op zich nemen. Vanuit dat perspectief vindt Klink ook de huidige CDA-strategie om de 'zorgsfeer' te (blijven) accentueren op de lange termijn beter.

Hij geeft daar drie redenen voor, die echter bij nader inzien bij anderhalve reden blijven steken. De eerste twee komen op hetzelfde neer, namelijk de veranderende attitude bij de bevolking, met name bij mannen, die arbeid wat meer gaan relativeren en derhalve ook vaker bereid zijn in de zorg te participeren. De 'halve' reden is het overheidsbeleid dat flexibilisering en deeltijd stimuleert. Die halve reden kan een hele worden als het CDA-beleid om de taken binnen de levensloop - zie de recente notitie 'Ruimte om te leven' - wat beter te spreiden ook wordt ingevoerd.

DRS. P. CUYVERS



In principe ben ik het met zijn visie niet oneens, zeker vanuit lange-termijnperspectief. Een kortzichtige eenzijdige idealisering van 'werk, werk, werk' brengt ons maatschappelijk op geen enkel punt verder. Zelfs niet op het terrein van werk zelf. We vergeten daarbij immers dat de extreem hoge arbeidsproductiviteit per werknemer van Nederland in het verleden (hoger dan Japan) onmogelijk geweest zou zijn als we de opvoeding- en verzorgingstaken niet collectief hadden meegefinancierd. We vergeten ook dat het macro-economisch veel duurder is als al die arbeidsintensieve taken professioneel uitgevoerd zouden worden. De discussie over deze punten is echter vaak taboe: wie dergelijke stellingen betreft krijgt al snel het verwijt van traditioneel denken, van streven naar het behoud van de traditionele taakverdeling tussen mannen en vrouwen. Dat levert echter nogal paradoxaal beleid op. We zien bijvoorbeeld dat de regering enerzijds kinderopvang financiert, maar tegelijk veel bezuinigingen in de gezondheidszorg via mantelzorg op wil laten vangen.

Zuinig op micro-zorgsystemen

Er is wel degelijk alle reden om zuinig te zijn op onze traditie van 'micro-zorgsystemen' (zoals een econoom onze gezinnen eens genoemd heeft). Waar het bedrijfsleven er achter komt dat bureaucratie slecht is, en massaal omschakelt op kleine zelfsturende units, waarin bovendien managementvaardigheden zowel op het prestatieve als op het relationele vlak moeten liggen, daar zou het nogal stupide zijn als we in de primaire leefsfeer het tegendeel gingen doen. (Overigens geldt dezelfde redenering voor het onderwijssysteem, waar het proces van schaalvergroting al tragische effecten heeft, maar dat terzijde). Theoretisch zou het zelfs zo kunnen zijn dat de klassieke arbeidsdeling in het kostwinnersgezin economisch nog het meest efficiënt is: partners doen immers wat ze het beste (denken te) kunnen. En in de toekomst zullen we dan geleidelijk de diversiteit zien toenemen: over 100 jaar bestaat dan een kwart van de gezinnen uit een vrouwelijke kostwinner en een mannelijke partner, een kwart is nog traditioneel - maar daar doet dan niemand meer moeilijk over - en de rest zit daar ergens tussenin. We zouden dan met de VVD kunnen zeggen: laat de markt ook op gezinsterrein maar zijn gang gaan, dan komt het vanzelf goed. Zo eenvoudig is het echter niet, want de markt veronderstelt gelijke concurrentieposities. En de door Klink genoemde bezwaren van het CDA-Vrouwenberaad wijzen er terecht op dat de beweging om de gezinsrelaties democratischer en gelijkker te maken nog maar net begonnen is. Emancipatiebeleid is immers niet verzonnen door de overheid, het is een afdwongen - en niet afdoende - antwoord geweest op de feitelijke achterstelling van vrouwen. Een achterstelling die eigenlijk formeel niet in 1947 werd beëindigd zoals Klink stelt, maar pas in 1984: tot die tijd hadden vrouwen weliswaar het ouderlijk gezag, maar in geval van con-

flict tussen partners gaf de stem van de man nog steeds de doorslag. We kunnen wel constateren dat er beweging zit in de ontwikkeling, en zelfs eerlijk zijn in die zin dat niemand kan verwachten dat duizenden jaren van ongelijkheid in een halve eeuw als sneeuw voor de zon verdwijnen. Maar dat ontslaat ons niet van de plicht om de nog steeds hyperscheve verdelingen serieus aan te pakken. Anders is de boodschap immers net zo 'geindividualiseerd' als die van het paarse kabinet: wij scheppen een paar randvoorwaarden als flexibiliteit en juridische rechten, de rest mogen jullie zelf opknappen.

Kortom, hier ligt een grotere taak voor een overheid dan een overheid traditioneel volgens het CDA zou moeten hebben. Omdat de organische verbanden van burgers zelf hier op een aantal grenzen stuiten die zij zelf niet kunnen overschrijden. Ik wil dit eerst illustreren met een historische analogie en vervolgens enkele oplossingen formuleren, oplossingen die mijns inziens nog beter bij het CDA-denken zouden passen dan de huidige positie.

Juridische gelijkberechtiging en economische zelfstandigheid

☞ Net zoals nu bij vrouwen zien we immers dat in het geval van de slavernij het proces van juridische gelijkberechtiging parallel liep met de noodzaak van economische zelfstandigheid.

John Lennon heeft ooit de regel 'Woman is the nigger of the world' geschreven, en als we kijken naar de weg waarlangs de slavernij van de zwarte bevolking is afgeschaft, dan zien we ook waar de huidige schoen wringt. Net zoals nu bij vrouwen zien we immers dat in het geval van de slavernij het proces van juridische gelijkberechtiging parallel liep met de noodzaak van economische zelfstandigheid. Zoals Klink het terecht stelt aan de hand van de belastingplannen: het gaat om individualisering en arbeidsdeelname tegelijkertijd, de loskoppeling van de kostwinner impliceert ook de loskoppeling van de inkomensbescherming, en de noodzaak zich vervolgens met alle anderen in de marktconcurrentie te storten. Na de afschaffing van de slavernij in het zuiden van de Verenigde Staten resulteerde dit in de situatie dat de voormalige slaven massaal naar het Noorden trokken om werk te zoeken, en er per saldo in de eerste decennia na de Burgeroorlog veel beroerder aan toe waren dan ooit tevoren. Liever dood dan slaaf werd voor velen in de krottenwijken van de grote steden een bittere werkelijkheid. Om misverstanden te voorkomen, wie dit constateert praat slavernij niet goed, het gaat om een analyse van de feitelijke gebeurtenissen. En ook bij vrouwen zien we in de afgelopen jaren dit patroon optreden. De vrijheid betekent ook de plicht om zich een eigen inkomen te verwerven, en dit vanuit een extreem slechte concurrentiepositie: laag opgeleid en op een arbeidsmarkt die voorlopig een zeer sterke voorkeur blijft houden voor de traditionele mannelijke werknemer. Niet voor niets is de positie van de vrouwen overal ter wereld de slechtst denkbare: Nederland is nogal uitzonderlijk qua uitkeringshoogte, en zelfs daar blijft hun economische ontwikkeling tientallen procenten achter. Maar de relatieve verslechtering van de positie van vrouwen is zeker niet beperkt

tot alleenstaande moeders: in een recent rapport voor de Europese Unie constateerde professor Hantrais bijvoorbeeld dat het in tal van landen gevoerde individualiseringsbeleid de economische positie van vrouwen eerder heeft verslechterd dan verbeterd. De oorzaak daarvan is dat tal van faciliteiten en voorzieningen die vroeger verbonden waren aan huwelijk of ouderschap door individualisering nu zelf moeten worden 'verdiend'. De toenemende culturele waardering (we zouden ook kunnen zeggen: lippendienst) voor zorgtaken gaat dus gelijk op met een feitelijke degradatie en afbouw van de maatschappelijke compensatie ervan.

De rol van de overheid

De enige vrouwen die de concurrentieslag wel op wat kortere termijn aankunnen, zijn 'zorgeloze vrouwen'. Vandaar de beginnende 'baarstaking' - zoals Elsevierjournaliste Van der Sman het onlangs noemde - bij hoger opgeleide vrouwen. En daarom is de constatering van Ab Klink dat de inkomensgelijkheid bij jonge stellen al aardig is toegenomen, geen positieve maar een negatieve constatering. Feit is dat de gelijkheid van man en vrouw als ouders absoluut niet is toegenomen: zowel vaders als moeders hebben het overigens drukker als wie dan ook, maar daarbij hebben moeders die ook werken het relatief veel drukker gekregen dan vaders. Wie het niet echt economisch nodig heeft om allebei te werken, kiest dan ook voor het 1+ model, waarbij de vrouw de plus levert. Nadere analyse van de cijfers over tweeverdieners laat zien dat economische gelijkheid in niet meer dan een paar procent van de gezinnen het geval is, en dat vrouwen gemiddeld niet meer dan een kwart bijdragen aan het gezinsinkomen. Goed voor de kinderen overigens, die in Nederland wel degelijk ondanks alle negatieve verhalen bijna allemaal een moeder hebben die thuis is als ze uit school komen. Maar het bestendigt het traditionele model, waarvan we inmiddels ook absoluut zeker weten dat het nadelen heeft voor de ontwikkeling van partners en ouders. Structurele ongelijkheid is immers wel degelijk een situatie die effect heeft op machtsposities en relatiepatronen! Het is hier niet de plaats om dat verder uit te werken, maar het harmonieuze gezin uit de jaren vijftig is net zo'n valse idylle als het kleine geluk van Oom Tom.

Nogmaals om misverstanden te voorkomen: in de relatief ontspannen verhoudingen tussen mannen en vrouwen, met respectievelijk formele en informele machtsposities, gaat en ging het in de praktijk meestal prima. Wie echter zowel een democratische als een verantwoordelijke en zorgzame samenleving propageert zoals het CDA, kan niet toestaan dat zorg en zelfstandigheid elkaar uitsluitende keuzen zijn, noch op macro- noch op microniveau. En daarom moeten op beide niveaus maatregelen genomen worden. En wel door de overheid, ondanks de in principe binnen het CDA sterk gevoelde afkeer van statelijkheid en de afkeer van invloed uitoefenen op het gezin, de private sfeer bij uitstek. Niet om

dat gezin overigens in een nieuw keurslijf te dwingen, want zeer grote bevolkingsgroepen prefereren nog steeds het traditionele model. De groep vrouwen die liever voor kinderen zorgt dan achter de balie of de lopende band te zitten, en best tevreden is met een man die voor de kost zorgt (en vice versa), beslaat nog steeds bijna 40 procent van de bevolking. Keuzevrijheid zou voor deze groep betekenen dat vrouwen nog minder gingen werken dan ze al deden, en daar is ook eigenlijk weinig op tegen: in hun gezin hebben ze vrijwel zeker meer macht en invloed (en beheersing over hun eigen bestaan!) dan op hun werkplek. Daartegenover staat echter een steeds groeiende groep van vrouwen met middelbare en hogere opleidingen, die interessanter en lucratiever arbeidsperspectieven hebben. Meer dan de helft van de bevolking (de 'puur arbeidsgerichte' vrouwen zijn nog een relatief kleine groep) heeft op gezinsniveau moeite met de combinatiewensen. Het gaat hier om de groep vrouwen die nu in verband met moederschap uittreedt omdat ze het zich kunnen permitteren - hun partners verdienen genoeg - maar die daardoor later ook niet terug zullen keren wegens de te grote opgelopen achterstand. En deze groep zou juist graag ook op latere leeftijd willen blijven participeren op de arbeidsmarkt, niet zozeer vanuit een sterk carrièreperspectief, maar omdat ze dat voor zichzelf belangrijk vinden. Iets waarin ze overigens niet verschillen van het gros van de wat oudere mannen, die ook weten dat zij niet tot de groep van 5 procent (of nog minder) horen die het 'echt' maakt.

Uiterst actief beleid nodig

✎ Als meer keuzevrijheid betekent dat eenderde van de vrouwen minder gaat werken en tweederde meer, schieten we toch aardig op in termen van bestrijding van de toekomstige vergrijzingsproblemen. Er is dus alle reden voor een uiterst actief beleid.

Als meer keuzevrijheid betekent dat eenderde van de vrouwen minder gaat werken en tweederde meer, schieten we toch aardig op in termen van bestrijding van de toekomstige vergrijzingsproblemen. Er is dus alle reden voor een uiterst actief beleid. Hoe moet dat eruitzien? Eigenlijk is het tamelijk eenvoudig, maar niet minder ingrijpend. Aan de basis staat inderdaad de erkenning van de waarde van opvoedings- en zorgarbeid, die ook leidt tot een keuze voor het partnersstelsel. Dit partnersstelsel dient echter doorgezet te worden op andere terreinen dan de belasting, en liefst geconcentreerd te worden op het meest cruciale punt, de overgang naar het ouderschap.

Het CDA heeft al voorstellen gedaan voor ouderschapsgeld en meer verlof, maar die zijn samengenomen onvoldoende om op microniveau enig effect te bereiken op de arbeidsdeling in het gezin. Het gewenste effect is dat ongeveer de helft van de ouderparen tot een gelijke verdeling van arbeid en zorgtaken komt, cq. kan komen, dit corresponderend met de huidige verdeling van opvattingen onder de bevolking. De enige manier om die gelijkheid te bevorderen, is een invoering op het moment van ouderschap zelf. Dat betekent dus dat de eerste jaren na de geboorte van een kind zowel vrouwen als mannen thuis moeten (kunnen) blij-

ven. Het is uiteraard absurd om de gelijkheid zover door te voeren dat mannen ook zwangerschapsverlof krijgen - er zijn toch wat biologische verschillen waar we niet omheen moeten gaan, hoe politiek correct we ook willen zijn. Maar verder moeten we een partnerschaps- of splitsingsstelsel voor (ouderlijke) zorg hebben waarin beide ouders evenveel recht krijgen op tijd en geld voor die taakvervulling. In Noorwegen heeft een experiment met een vaderschapsverlof van enkele maanden tot massale benutting geleid (80 procent). En in het massaal thuis blijven van vaders na de bevalling ligt ook de enige mogelijkheid om op termijn mannen meer en directer bij de opvoeding te betrekken. Het is hier niet de plaats voor een uitgebreide psychologische verhandeling, maar het komt er op neer dat mannen die geen continue lieflijke ervaringscontacten en verantwoordelijkheid voor baby's krijgen, blijven stumperen. En dat mannen nooit van rol zullen veranderen als het niet maatschappelijk normaal of standaard is om dat te doen. Wat we nodig hebben, kortom, is een stelsel van gesplitste ouderschapsrechten op alle terreinen: zowel verlof als opvoedgeld, als de mogelijkheid om flexibel of parttime te werken in de eerste ouderschapsfase. En met name de financiële prikkels daarbij kunnen zeer 'rolverdelend' worden ingezet. Opvoedgeld of fiscale voordelen voor ouders vervallen immers in een dergelijk stelsel voor de helft als de vader volledig blijft doorwerken. Er is wat mij betreft zelfs geen enkel bezwaar om een extra premie te zetten op gelijke taakverdeling, bijvoorbeeld door een verhoging van het fiscale voordeel of opvoedgeld als beide ouders parttime gaan werken. Als we in de belasting ooit de tweeverdienersregels hebben ingevoerd, zie ik geen enkel bezwaar om nu een tweeverzorgersregeling in te voeren. De investering daarvoor kan overigens in latere fasen eenvoudig worden terugverdiend: als vrouwen en mannen later beiden op de arbeidsmarkt actief blijven is het arbeidsverlies per gezin veel kleiner als in het geval van het kostwinnerstelsel. Terzijde zij hier nog opgemerkt dat het probleem van eenoudergezinnen ook opgelost kan worden, door hen dubbele rechten toe te kennen zolang de kinderen jong zijn.

Met een stelsel van gesplitste en niet overdraagbare ouderschapsrechten kan het CDA de overheidsrol zodanig invullen dat wel de serieus realiseerbare optie, maar niet de verplichting tot een gelijkere rolverdeling bestaat. Wie immers geen zin heeft handhaaft gewoon de traditionele verdeling of gaat allebei werken: voorlopig zal zeker bijna de helft voor een van de twee mogelijkheden kiezen. Zonder een stelsel van dergelijke rechten echter, zal het argument van het CDA-Vrouwenberaad wel hout snijden: invoering van een beperkt aantal rechten, waar mensen zelf eerst met elkaar en dan met hun baas over moeten onderhandelen, is nooit voordelig voor de zwakste partij.

➤ Als we in de belasting ooit de tweeverdienersregels hebben ingevoerd, zie ik geen enkel bezwaar om nu een tweeverzorgersregeling in te voeren.

Nieuwe wegen openen

Een CDA dat serieus werk wil maken van de nieuwe wegen, opent die ook echt en plaatst niet alleen een richtingaanwijzer en een bord 'weg in aanleg'. De vaste waarden liggen niet in de traditionele rolverdeling, maar in de waardering voor de sociale taken van zorg en opvoeding, waarvoor mensen de ruimte moeten krijgen, zoals Ab Klink het terecht stelde. De weg daar naar toe is een weg onder maatschappelijk beheer, en valt daarmee wel degelijk onder supervisie van de overheid. Als we immers alleen de 'sociale markt' het werk laten doen, dan zal het hoger opgeleide deel van de vrouwen (en mannen) erin slagen met op (hun!) maat gesneden flexibele pakketten de combinatie van werk en gezin te realiseren. Vooral doordat de vervelende taken dan door lager opgeleide vrouwen worden overgenomen. Het mikken op (alleen) een fiscaal beleid via partnerstelsels en kindkortingen zal absoluut ontoereikend zijn om juist de middengroepen die zitten te springen om combinatiemogelijkheden tegemoet te komen. Vanuit dat perspectief lijkt het me zinvol om de rol die de overheid hier zou moeten spelen opnieuw te bekijken: toen het kostwinnersstelsel werd ontwikkeld en geïmplementeerd was het ook geen taboe om de overheid een rol te laten spelen bij de infrastructuur op gezinsterrein. Het lijkt me overigens eerder omgekeerd: het overheidsbeleid, denk alleen aan de leerplicht, ontkomt er niet aan om invloed te hebben op de privésfeer. Dan is het beter om daar bewust mee om te gaan, en gemotiveerde keuzen te maken voor het ondersteunen van die leefsituaties en levensfasen, waar dat het meest nodig is.

✎ Een CDA dat serieus werk wil maken van de nieuwe wegen, opent die ook echt en plaatst niet alleen een richtingaanwijzer en een bord 'weg in aanleg'.

Drs. P. Cuyvers is beleidsmedewerker van de Nederlandse Gezinsraad en mede-opsteller van de discussienotitie 'Ruimte voor elkaar'.

De erfenis van Schaepman en andere emancipatoren is historisch gezien uniek. Veel van waar katholieken in het begin van de twintigste eeuw voor stonden, is ook bereikt.

Evenals toen gaat het nu weer om pluriformiteit; om de vraag hoe het katholicisme in een liberale, commerciële en door massacultuur beïnvloede samenleving een plaats kan houden en een bijdrage kan leveren aan de gemeenschap van mensen. Ook in de 21-ste eeuw moeten katholieken hun historische opdracht vervullen “alles nieuw te maken.”

Een eeuw Nederlands katholicisme: een balans¹

PERISCOOP

De erfenis van Schaepman, en andere emancipatoren aan het begin van de twintigste eeuw was historisch gesproken absoluut uniek. Een massakatholicisme met een uitzonderlijk hoge kerkelijke participatie, niet alleen tegenover nu, maar ook tegenover eerdere eeuwen afgezet; een snel groeiend aandeel in de Nederlandse bevolking, tot veertig procent, en dat nog weer eens versterkt door een zich uitbreidend kiesrecht; tien-duizenden priesters, zusters en broeders, die direct ondergeschikt waren aan het kerkelijk gezag en een kerkelijk gezag in Nederland, dat op zijn beurt weer gehoorzaam was en wilde zijn aan het ultramontaanse machtscentrum. En een machtscentrum, dat negen jaren voor de eeuwwisseling de katholieken een opdracht had meegegeven: de Evangelische boodschap in de wereld, niet in de kerk alleen, waar te maken, om alles nieuw te maken.

Bornewasser geeft in zijn studies over de katholieke politiek aan, dat de gouden driehoek van het engagement van katholieken in de politiek gelegen is in de inzet voor de sociale kwestie – zo schrijnend in die dagen, dat we noch van de omvang, noch van de onverschilligheid van de meeste welgestelden ons nu een voorstelling kunnen maken- de sociale kwestie dus; vervolgens nog steeds de zeker in 1900 verre van voltooide katholieke emancipatie en het eigen antwoord op de moderne cultuur, soms het verzet daartegen, de afscherming, soms het werken aan een tegencultuur, kortom de antithese. Ik wil vanuit die drie invalshoeken de bijdragen van de katholieken aan de Nederlandse samenleving bekijken, met de ogen van nu, van mij, geen historicus, maar wel een halve eeuw, om Antoon Coolen te citeren, getuige en deelgenoot, en van die andere halve eeuw de –jawel – vooral dankbare erfgenaam. En ik voeg er nog een vierde invalshoek aan toe: hoe hebben de Nederlandse katholieken hun maatschappelijke inzet vertaald in instellingen en voorzieningen.

Ik doe dat grofweg en met zevenmijlslaarzen langs drie perioden: de tijd tot midden jaren dertig; de periode na de oorlog tot midden jaren zestig en van toen naar nu. Heel soms zal ik iets zeggen over dat intermezzo rond de Tweede Wereldoorlog.

1. De sociale kwestie

Bij de sociale kwestie speelde in het begin vooral het arbeiders- en niet te vergeten het kleine boerenvraagstuk. In een aantal landen rond de Rijn is er daarbij voor gekozen om niet de onzichtbare hand van de markt ongestoord zijn gang te laten gaan, maar ook niet om de overheid de verdelingsfunctie van de markt te laten overnemen of de hele samenleving te laten nationaliseren om de eind-overwinning van het proletariaat op het kapitaal te verzekeren.

Dat is in belangrijke mate het erfgoed van de katholieke sociale leer en de katholieken. In de eerste dertig jaren van de 20-ste eeuw waren de katholieken ervan overtuigd dat modernisering en urbanisering niet een Siamese tweeling hoeven te zijn, evenmin als industrialisatie en proletarisering.

Dat zegt allereerst veel over de katholieke instelling tegenover de eigen tijd die ook voor ons nog wezenlijk is. Niet het afwijzen van de nieuwe technische hulpmiddelen (van de machine tot de kunstmest, van de fabriek, de economische kansen, de stad), maar deze zoveel mogelijk naar zich toetrekken. Het eeuwige dilemma van de christelijke missionering: die eik omkappen van de heidenen, of er een Kruisbeeld of Mariabeeld tegenaan timmeren?

We zijn niet bang voor de moderniteit: geen heimwee of romantisch verlangen naar de rustige wereld van een voorbije eeuw of zelfs naar de middeleeuwen, maar de nieuwe tijd als opdracht zien. Een agenda en dan nu juist niet op de eerste plaats voor de overheid. Want dat is de tweede les: armoedebestrijding is allereerst zelfontwikkeling, zelforganisatie, vooral onderlinge solidariteit, en dan pas, nadat we zelf ons werk gedaan hebben, de brief richting Den Haag sturen.

Acceptatie van de moderne tijd

En: we hebben ons huiswerk gedaan. In die eerste drie decennia is een weefsel gesponnen van standsorganisaties, vakbonden, coöperaties, ontspanningsverenigingen, vrouwenorganisaties en vooral niet te vergeten – en dat gebeurt zo dikwijls – woningcorporaties. Daar wordt nu wel eens lacherig over gedaan, maar zij zijn het geweest, die de acceptatie van de moderne tijd hebben mogelijk gemaakt zonder de prijs te betalen van zoveel andere landen: de verwoesting van de sociale infrastructuur, het verlies aan kwaliteit van leven en samenleven, om het nog niet te hebben over de radicale consequenties van die ontwrichting in politieke zin, zoals we die ook in zoveel landen hebben meegemaakt.

Het eeuwige dilemma van de christelijke missionering: die eik omkappen van de heidenen, of er een Kruisbeeld of Mariabeeld tegenaan timmeren?

Zeker: de politiek had wel een belangrijke rol, op drie manieren:

- zij ontwierp een aantal dwingend rechtelijke beperkingen en beschermingen tegen de ongebreidelde marktwerking (van de door Aalberse ingevoerde achturige werkdag tot de Pachtbescherming);
 - zij schiep een aantal voorzieningen, die nu eenmaal op het niveau van de centrale overheid geregeld moesten worden (van de Ouderdomswet van dezelfde Aalberse tot op de grens van deze periode de Kinderbijslagwet van Romme);
 - maar bovenal zorgde zij, dat de eigen inspanningen van de burgers en hun onderlinge solidariteit gehonoreerd en erkend werden en beschermd soms tegen die ene outsider, die zich aan die solidariteit wilde onttrekken.
- Subsidiëring dus en niet overname van initiatieven tot bestrijding van de woningnood en tot verbetering van de volkshuisvesting, de bestrijding van de TBC, de eigen positie van de landbouwcoöperaties, etc.

Als Galbraith, de beroemde Amerikaanse socioloog, in de zeventiger jaren Nederland uitroept tot één van de meest humane samenlevingen, dan is dat niet uitsluitend, maar wel voor een niet onaanzienlijk gedeelte te danken aan de fundamenteën van de sociale rechtsstaat, die in die eerste drie decennia gelegd zijn, niet op de laatste plaats dank zij de vertaling van de katholieke sociale leer.

Duidelijke markeringen

De effectieve en eigensoortige aanpak hier te lande van de sociale kwestie verhinderde, dat de verleidingen van radicale en dictatoriale oplossingen hier werkelijk een kans maakten, en uit de destructie van de Crisis en de Tweede Wereldoorlog kwam – tegen veler verwachtingen in – een restauratie in de naoorlogse jaren van een krachtige katholiek sociale en katholiek politieke beweging.

Ten tweede male werd ons volksdeel een grote macht in de schoot geworpen, en een grote verantwoordelijkheid.

Het ging toen om zaken als de woningnood, de infrastructuur, de betalingsbalans, kortom het verarmen of geen deel hebben aan de opkomende welvaart: een opdracht tot wederopbouw, minder tot ordenen.

Toch zijn er ook hier duidelijke markeringen: te beginnen met die taak van de overheid om burgers soms tegen de marktwerking te beschermen. Dat nam een – in de ogen van onze dagen – wel heel hoge vlucht, ook onder katholieke bewindslieden als Beel en Veldkamp en met de introductie van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) van De Bruijn en Van Thiel.

De woede van jonge Hongaarse vluchtelingen in Twente, toen zij merkten dat hun loonzakje minder goed gevuld was dan dat van Nederlandse collega's, die vader van een groot gezin waren, is een symbool van die vertaling uit de katho-

lieke sociale leer van loon naar behoefte. Van Kinderbijslag tot de Algemene Bijstandswet van Marga Klompé. Maar ook de pleidooien van de katholiek Ruijgers, bijgevallen door mensen als Mommersteeg, Kleisterlee en Bot voor een uitbreiding van het begrip “sociale kwestie” naar wereldschaal en dus voor ontwikkelingshulp.

Men hield vast aan de bevordering van eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden. In de al genoemde PBO, in de versterking van de uitvoeringsorganen voor de sociale zekerheid, en niet te vergeten in die onderscheidende inzet voor bezitsvorming, met name door middel van een eigen huis.

Naast de bevordering van eigen woningbezit hebben we het dan over het bewuste behoud van het gezinsbedrijf in de landbouw, de katholieke boerenorganisaties hebben daarbij het voortouw gehad. Witte en Bogaers tekenden voor een beleid, dat de opheffing van de woningnood – lange tijd probleem nummer één – een zaak van heel de samenleving maakte en niet uitsluitend een overheids-taak, en iemand als De Quay zorgde vooral, dat de wisseling van het boerenberoep of de huishouder naar de nieuwe fabriek zoveel mogelijk gecombineerd kon worden met behoud van de eigen woonomgeving, van die eigen menselijke samenleving; de bromfiets zorgde voor de rest.

Kijk om ons heen en zie het verschil: daar waar de mensen zelf meewerkten aan de oplossing van de woningnood, en kijk naar het verschil in welvaart en leefbaarheid van het “katholieke” landelijk gebied en elders...

Erkentelijkheid

Ook in het laatste - derde gedeelte - van de 20-ste eeuw hadden katholieken verantwoordelijkheid, maatschappelijk en politiek. Het is mijn diepe overtuiging, dat de crisis, waarin de christen-democratie nu beland is, heel veel te maken heeft met het niet genoeg krachtig kunnen of willen verzet plegen tegen de overaccentuering van de verzorgingsstaat van met name de sociaal-democraten in de coalities van na de oorlog en het overboord gooien van de eigen filosofie. De twaalf jaren Lubbers werden daardoor overheerst door de noodzaak van schuldsanering en herstel van de werkgelegenheid.

Het was Lubbers zelf, die op het congres over de toekomst van de christen-democratie (mei 1995) dan ook klaagde over de geringe kansen, die hij had gehad om bij alle herstelwerk voldoende de grote christelijke sociale uitgangspunten te accentueren, en dat uit de mond van de man, die het begrip ‘subsidiariteit’ zestig jaar na *Quadragesimo Anno* een nieuwe, nu Europese, actualiteit verleende, en die met zijn rede over ‘Nederland is ziek’ probeerde met verwijzing naar eigen verantwoordelijkheid het verstoorde evenwicht overheid-samenleving-individu te corrigeren.

Er is nog een andere duidelijke markering van de positie van katholieken tegen-

over de sociale kwestie in deze periode en dat is hun inzet ten aanzien van de armoede in de Derde Wereld. Nergens ter wereld is er zo'n gezamenlijke inzet: van particuliere fondswervinginstellingen als de Vastenactie, de media – waaronder in dit geval de KRO een prominente plaats inneemt – , de werkers ter plekke – aan het begin van deze periode nog zo'n 8000 Nederlandse missionarissen – en van de Nederlandse overheid.

Er is veel reden om met erkentelijkheid om te zien naar de inzet van katholieken terzake de sociale kwestie in de eeuw. Dankzij hen, en dankzij vele andere factoren, waaronder de techniek, maar óók dankzij hen is de transitie naar de huidige samenleving verlopen zonder destructie van het sociale kapitaal en de cohesie van de samenleving, beter dan in vele andere landen.

2. De emancipatie

Het tweede punt van inzet van de katholieken in de twintigste eeuw betrof hun eigen emancipatie, staatkundig voltooid in de eeuw ervoor, maar maatschappelijk nog tot ver in de 20-ste eeuw achtergebleven. Klaagde dezelfde Lubbers niet, dat op het moment, dat hij in Rotterdam studeerde, er niet één hoogleraar katholiek was. Gingen tot in de zestiger jaren sommige zaken er niet prat op, dat er nooit een katholiek het verder had gebracht dan portier of klerk. Maar toch: wie aan het begin van de 20-ste eeuw had voorspeld, dat aan het einde ervan vijf van de zes leiders van de fracties in de Tweede Kamer van katholieke huize zouden zijn, zou in ongeloof zijn weggehoond, zelfs als er bij verteld was, dat het accent wel lag op de woorden 'van' en 'huize' en minder op het middelste: 'katholieke'!

✪ De crisis waar-
in de christen-
democratie nu
beland is, heeft veel
te maken met het
niet kunnen of wil-
len verzet plegen
tegen de overaccen-
tuering van de ver-
zorgingsstaat en
het overboord gooien
van de eigen
filosofie.

Hoe voltooid is die emancipatie? Wie naar de toppen van de grote Nederlandse ondernemingen kijkt, kan tevreden zijn, en dat geldt ook een aantal andere sectoren. Dat is niet alleen de verdienste van de rest van de samenleving die toleranter tegenover ons zou zijn geworden, maar dat heeft zeer zeker te maken met de geweldige onderwijsinspanning, die vanuit ons volksdeel is geleverd en die katholiek onderwijs van uitzonderlijke kwaliteit heeft gemaakt, van de basisschool, de middelbare scholen met zijn beroemde kloosterscholen en colleges, de kweekscholen of de dikwijls door broeders gedreven ambachtsscholen tot universiteit en hogeschool. Het is die investering in de eerste dertig à veertig jaar van de 20-ste eeuw geweest, die de basis heeft gelegd voor deze maatschappelijke emancipatie van het volksdeel: in de economie, de wetenschap, de media, bij de overheid en niet te vergeten in de quaire sector van zorg, welzijn en onderwijs zelf. Daarom is de zo gretig verspreide stelling van een verband tussen kapitaal en kerk om de bevolking arm en dom te houden, zo'n

aperte leugen en is het in feite een ordinair overblijfsel van oude marxistische propaganda.

Credo pugno

In de tweede periode vindt de voltooiing van de emancipatie plaats op veel terreinen. Het is niet altijd een eenduidige beweging. De declericalisering van een aantal instituten gaat soms met verlies van publiek gezag gepaard; de teloorgang of overname van vele vooral katholieke familiebedrijven heeft zijn consequenties voor de aanwezigheid van katholieken op economisch vlak.

Wat mij vooral blijft van deze periode is de unieke combinatie van bevolkingsgroei en democratisering van de opleidingen in ons volksdeel. Van de instroom van vele duizenden in het hoger onderwijs tot – vergeet dat vooral niet – het zich kunnen en willen opwerken van zoveel oorspronkelijk laaggeschoolden naar een hoger niveau, dikwijls gesteund door een nog sterk familieverband. Denk aan de vormingscursussen van jonge boerinnen en arbeidsters, aan de avondmulo's, de landbouwwinterscholen.

Op die manier werd de emancipatie niet alleen erkenning aan de top, maar breed, democratisch zoals zij hoort te zijn en volwaardig.

De derde periode van de twintigste eeuw laat de kwetsbaarheid en de beperking zien. De emancipatie is voltooid en een geweldig succes geworden. Natuurlijk: we kunnen trots zijn op vrijheid, verworvenheid en gelijkwaardigheid. Er is echter een keerzijde. Op de eerste plaats de opvallende afwezigheid van de nieuwe generatie katholieken in de wereld van cultuur, kunst en pers. Hier is herkenbaar het proces van declericalisering, naar de-institutionalisering en tot slotte disengagement.

Een nieuw woord heeft zijn intrede gedaan "onzichtbaar katholiek". Katholiek in het enige land ter wereld, waar de Paus niet meer in onze eigen hoofdstad mocht worden ontvangen, omdat het gemeentebestuur er niet zoveel zin in had, maar ook omdat weinig katholieken – na alle conflicten met Rome - daarvoor op de barricaden wilden.

Velen hebben in deze periode kerk en het katholicisme de rug toegekeerd, tenminste dat zeggen ze en dat is ieders vrije keuze. Maar voor degenen, die wel bij de club willen blijven, is er zonder meer een nieuwe zorg en een nieuwe opdracht gegroeid in deze laatste periode.

De zorg is de ontkenning van ons gedachtegoed, de bespottung en dikwijls verdraaiing van ons verleden en onze standpunten, de negering ervan in het publieke debat en vooral het gebrek aan kennisoverdracht van onze tradities. De vraag is gerechtvaardigd, wat op enige termijn de sociale, politieke en grondrechtelijke consequenties zullen zijn van deze marginalisering en ataquering.

✪ Dankzij katholieken, en dankzij vele andere factoren, waaronder de techniek, is de transitie naar de huidige samenleving verlopen zonder destructie van het sociale kapitaal en de cohesie van de samenleving, beter dan in vele andere landen.

Belangrijker is echter die kennelijk zelf gewilde of geaccepteerde onzichtbaarheid en onhoorbaarheid. Het gebrek aan assertiviteit van Nederlandse katholieken sedert de zeventiger jaren is opvallend.

Plotseling, toevallig? We weten, dat gebrek aan assertiviteit, strijdlust, publiek optreden de kwaal was van de katholieken aan het einde van de negentiende eeuw. Er waren een Thijm en een Schaepman voor nodig om hen tot andere gedachten te brengen.

Wat nu nodig is, is een zelfbewuste, deskundige, maar nadrukkelijk nieuwe aanwezigheid in het publieke debat. De lijfspreuk van Schaepman "Credo Pugno", ik geloof en daarom strijd ik, is van een grote actualiteit.

Anders worden we van een minderheid tot een minoriteit.

3. Het omgaan met de eigentijdse cultuur

Het derde aandachtspunt is de verhouding van de katholieken met de eigentijdse cultuur en de tijdgeest, in de protestantse traditie de antithese genaamd.

Ik sprak over assertief. En assertief waren we. *The finest hour* van het Nederlands katholicisme lag in die tweede helft van de zestiger jaren, toen we achter ons hadden gelaten de dompermentaliteit, de onzichtbaarheid en de angst voor de eigen tijd, toen we het triumfalisme van de eerste twee perioden kwijt waren, en toen geloof en wetenschap, media en kerk, theologen en schrijvers, episcopaat en leken, Rome en de lokale kerk, religie en cultuur overbrugbare polen leken, even maar, heel even. Een Volkskrant, die iedere zaterdag theologische artikelen van hoog gehalte bracht; een Kardinaal, en een Bisschop Bekkers, die op de toptienlijst van meest populaire Nederlanders stonden; het treffen van het Volk Gods – om het in Concilietermen te noemen - in Bijbelclubs, in een Pastoraal Concilie, in de wil om eigen geweten en kerkklidmaatschap te verzoenen, instituut en individualiteit, eigentijdse cultuur en de traditie.

Er was veel reden voor zelfbewustzijn. In zeventig jaar tijd waren de katholieken van ver gekomen: van een afwijzing van de moderne tijd naar de opdracht "we hebben alles nieuw te maken".

De democratie en het algemeen kiesrecht werden uiteindelijk als zegen ervaren; techniek, industrialisatie en urbanisatie werden als uitdaging gezien. De inzet voor de verzoening van de nieuwe eeuw met de traditie had geleid tot een maximale inzet om de structuur van de samenleving intact te houden: - horizontaal –de bestaande menselijke gemeenschappen – de dorpen en waar dat niet langer kon, in nieuwe vormen van hechte stedelijke parochies – en verticaal door de standenordering te behouden, zij het in een nieuwe vorm van verantwoordelijkheidstelling. Het gezin nam daarbij een centrale plaats in als hoeksteen van de samenleving.

Het tweede element was de accentuering van het belang van onderwijs en vor-

➤ **Het gebrek aan assertiviteit van Nederlandse katholieken sedert de zeventiger jaren is opvallend.**

ming, met een hoog catechetisch en ook beschermingsgehalte, in wezen nogal naar binnen gekeerd.

De sociaal-economische orde hervormen, de maatschappelijke orde stabiliseren, de eigen groep opleiden en weerbaar maken en toch afschermen en beschermen. Niet alleen de katholieken, heel de Nederlandse bevolking verzuilde.

Keuzes, goede en foute

De schaduwzijde was duidelijk en de rekening ervan zijn we nog dagelijks aan het aflossen: een soms benepen zedelijkheidswetgeving, een lang volgehouden tegenwerking van de vrouwenemancipatie, een klimaat van benauwdheid, zeker in het Hollandse catholicisme. Voor schrijvers met enigszins afwijkende opvattingen was geen ruimte en de plaats van katholieken in de culturele wereld was ook toen al beperkt, op een Gerard Brom na, een Marie Koenen, later een Antoon Coolen. Overigens zien we al in de dertiger jaren in De Gemeenschap met mensen als Van Duinkerken het verzet tegen die geslotenheid, benauwdheid en het immobilisme. Met tijdgenoten en opvolgers als Gabriël Smit en Michel van der Plas zullen zij het geestelijk klimaat scheppen, waarin in Nederland het *aggiornamento* van Johannes XXIII meer dan in vele andere landen werd toegejuicht.

Maar wie alleen focust op die benauwdheid gaat voorbij aan het feit, dat op kernmomenten in de geschiedenis van de 20ste eeuw de katholieke gemeenschap de juiste keuzes heeft gemaakt tegen de verleidingen van de actualiteit in: toen het in het eerste decennium ging om het uitzetten van de koers naar een sociale rechtstaat; toen vooral dank zij katholieke dienstplichtigen in 1918 de revolutie wél bij de grens van Zevenaar werd tegengehouden; toen in de dertiger jaren het Nederlands episcopaat als eerste ter wereld met de zwaarste middelen het NSB-lidmaatschap verbood; toen enkele jaren later zo openlijk de jodenvervolgung aan de kaak werd gesteld, en toen duizenden katholieke gezinnen in Oost en Zuid onderdak boden aan onderduikers. De VPRO mag dan wel bittere herinneringen laten ophalen in zijn rubriek "Onvoltooid verleden tijd" aan katholieke geestelijken, die tien jaar na de banvloek over het nazidom de mantelorganisaties van de communisten op een zelfde manier behandelden; het katholieke verzet tegen het communistische totalitaire systeem verdient niet minder respect dan onze antinazitraditie. En hoewel het woord 'als' in de geschiedenis verboden is, mag de vraag gesteld worden, wat er van Europa geworden zou zijn, als niet katholieken vanaf Kerstmis 1944 al hun volle gewicht in de schaal hadden gelegd voor de Europese eenwording, dat wil zeggen tegen het oorlogvoerend nationalisme, tegen het moordend communisme en voor "een idee van Europa", dat voor alles cultureel bepaald was. Pius XII - U weet wel die omstreden Paus, waarvan de *New York Times* met de kennis van die dagen in het najaar van 1944 schreef, dat joden overal ter wereld hem dankbaar

✪ De lijfspreuk van Schaeapman "Credo Pugno", ik geloof en daarom strijd ik, is van een grote actualiteit. Anders worden we van een minderheid tot een minoriteit.

waren voor zijn inzet -, De Gaspari, Adenauer, Schuman, de stichters van Europa en daarmee wellicht ook de redders van de democratie en dus een samenleving van mensen, en niet van ideologieën.

Er zijn ook zeker fouten gemaakt maar rond 1965 kwamen de goede zaken bij elkaar: theologische vernieuwing bij een relatief hoog opgeleid kerkvolk, dat vooral medeverantwoordelijkheid wilde dragen; media, waaronder de KRO, die de naar binnen gerichte houding konden vervangen door een dialoog met heel de samenleving, en een in *Gaudium et Spes* door het Concilie gelegitimeerd optimisme ten aanzien van onze tijden.

In de architectuur hebben we het gezicht van ons land in de eerste helft van de 20ste eeuw duidelijk meebepaald. In de jaren negentig maakte Rem Koolhaas een nieuw ontwerp voor de Centrum-Zuid-as van Amsterdam, zo van Hilton tot het *World Trade Centre*. Het moet een van de mooiste stadswijken van Europa worden: de nieuwe gouden eeuw van Nederland symboliserend. Aan de kop de apotheose: een gigantische mediahal. In de stad van St. Nicolaas, die ook ooit symbool stond voor de mix van kerken en paleizen, en waar de triomf van de katholieke emancipatie-architectuur gestalte kreeg, vraagt niemand meer om ruimte in dat ontwerp voor een kerk.

Kloof vergroot

Wat is er gebeurd in die laatste dertig jaar, dat de kloof tussen kerk en samenleving, cultuur en godsdienst zo gigantisch is geworden, althans in Europa en Nederland? En als die kloof sedert de Verlichting er al is met de culturele elites in het Avondland, dan is de nieuwe dimensie ook de breuk met de volkscultuur, zeg de popcultuur, in deze laatste decennia. In de eerste helft van de twintigste eeuw hebben de katholieken geweldig ingezet op de bevordering van allerlei soorten volkstoneel, muziekbeoefening, folklore.

Het hout van de eiken is kennelijk in onze dagen te hard geworden om er nog een kruis tegenaan te kunnen spijkeren.

De vraag naar wat er echt gebeurd is, wordt vandaag te vroeg gesteld; ik kan hem tenminste niet beantwoorden. Sommigen leggen de schuld bij "Het verraedt der clerken" en inderdaad verbijstert de afstand of zelfs vijandigheid van ooit katholieke organisaties en individuen binnen die organisaties tegenover het katholicisme. Er was de dramatische omslag in de verhouding Rome-Nederland, van ooit de meest bewonderde kerkprovincie tot de meest gevaarlijk geachte. Ik kan alleen constateren, dat de kansen aan het begin van de twintigste eeuw op een 'christelijke natie', de meest christelijke ter wereld, - het zijn niet mijn termen, noch mijn appreciatie -, uitgelopen is op een situatie, die door het Sociaal en Cultureel Persbureau (SCP) omschreven wordt als de meest gesecculariseerde van Europa - en dat is ook niet mijn term, noch mijn appreciatie. Dus heimwee, verdriet, toegeven aan de verleiding, dat christenen in

✂ De zorg is de ontkenning van ons gedachtegoed, de bespotting en dikwijls verdraaiing van ons verleden en onze standpunten, de negering ervan in het publieke debat en vooral het gebrek aan kennisoverdracht van onze tradities.

Nederland, in Europa een klein op zichzelf teruggeworpen groepje zijn, een tien procent van waar de 20-ste eeuw mee begon?

Niks ervan, juist nu het spannend wordt, nu de samenleving voor de meest ingrijpende herinrichtingsvragen in honderden jaren komt te staan, en nu het aankomt op de visie, die we hebben over de mens zelf en wat voor samenleving zij of hij nodig heeft. Het maatschappelijke en politieke debat in de komende jaren zal eerst en vooral een cultureel debat zijn: wat voor soort samenleving willen we eigenlijk, hier, niet te vergeten in Europa en wereldwijd. Voor mijn part bouwen ze inderdaad geen kerk bij het Minervaplein in Amsterdam, als er maar een studie- en publiciteitscentrum is over hoe ook katholieken in het tijdperk van globalisering – want ze horen toch tot een wereldkerk – omgaan met die vraag, die ook alle zogenoemde geseculariseerden bezighoudt: waar is mijn plaats, mijn eigen plaats en met wie, in alle geweld van veranderingen, wegvalen van houvast, en het overschrijden van zoveel traditionele grenzen van ruimte, kennis, tijd en opvattingen?

Als er maar plekken zijn, waar jonge mensen – die miljoen jongeren die in Parijs naar de paus kwamen, ja ook deze paus – een begin van een antwoord krijgen op hun levensvragen en dat mag gerust met popmuziek erbij.

4. De katholieken en hun organisaties

Eigen verbanden waren het kenmerk van de Nederlandse katholieken, in de twintigste eeuw. Aan het eind van de negentiende eeuw klaagden velen nog over de inertie van de rooms-katholieken. Schaeapman werd tegengewerkt en bestreden door bisschoppen en de eigen katholieke pers, kreeg een spreekverbod opgelegd vanwege pleidooien voor algemeen kiesrecht, dienstplicht en onderwijsplicht, en de term “christen-democratie” diende uitgebannen te worden. Maar zelfs bij een emancipator als Alberdink Thijm was er ernstige twijfel of de geëmancipeerde katholiek zijn eigen vereniging nodig had of niet beter zijn overtuiging en zijn staatsburgerschap waar kon maken binnen nationale instituten. Van Thijm hoefde zelfs het katholiek onderwijs niet. Zelfbewuste katholieken moeten niet in een isolement leven, maar vanuit hun aanwezigheid midden in de samenleving die hele samenleving beïnvloeden. Vijftig jaar later bij de bevrijding van het Zuiden wordt die discussie hernomen. Vandaag weer een halve eeuw later en vanuit een wezenlijk andere uitgangssituatie krijgt zij nieuwe actualiteit. Vroeger was het klassieke dilemma: kiezen voor één grote gesloten organisatie van katholieken betekent kracht, maar een massa-organisatie moet zoveel belangen in zich verenigen, dat de Evangelische boodschap daarin verbleekt. Daartegenover kunnen bewuste katholieken binnen een algemene organisatie wel duidelijker opkomen voor hun overtuiging, maar worden zij zo vaak overruled door een niet-christelijke meerderheid. In

✂ **Zelfbewuste katholieken moeten niet in een isolement leven, maar vanuit hun aanwezigheid midden in de samenleving die hele samenleving beïnvloeden.**

onze dagen komt daar nog een derde optie bij: laat ik het de verleiding van het SGP-model noemen: zuiver in de leer blijven, getuigen, geen compromissen en op jezelf blijven. Het is een discussie, die momenteel overal in Europa speelt. In de Nederlandse actualiteit worden de drie opties misschien het best gepersonificeerd door Herman Bode, Lubbers, en indertijd Bomers.

Aan het begin van de eeuw werden de keuzes eenduidig gemaakt: eigen organisaties, en wel op alle terreinen van het leven!

De sociaal-economische organisaties hebben een enorme invloed gehad, in alle beroepsgroepen, alle standen. Laten we niet vergeten – dat zij zich in de oorlogsjaren, meestal in ondergrondse vorm, beter hebben gehouden dan het socialistische NVV. Maar toen aan het einde van de tweede periode zich nog een nieuwe optie voordeed - de oecumenische samenwerking - hebben de katholieke arbeiders besloten om opgaan in de algemeenheid te prefereren, met steun, naar men zegt, van de Maliebaan. Het is symbool en begin geweest van een ontwikkeling, die met enkele markante uitzonderingen, onafwendbaar is geworden.

Nieuwe huizen

De kring van wijk- en ziekenzorg, charitas, gehandicaptenopleiding, ouderenzorg was in handen van de religieuzen eerst een onmisbaar instrument van opvang van ergste uitwassen van armoede en achterstand, toen er nog nauwelijks overheidsfinanciering was en bereikte in de tweede periode een soms wereldwijd beroemde mate van professionaliteit, uitmondend ook in leiderschap op bijvoorbeeld het terrein van de geestelijke volksgezondheid (Fortmann, Trimbos). Met het vertrek van de religieuzen ging echter in de derde periode de katholieke signatuur teloor in het merendeel van de gevallen, in tegenstelling bijvoorbeeld tot veel protestants-christelijke instellingen.

Dat was niet het geval met het meest taaie onderdeel van de verzuiling, dat van het katholieke onderwijs. Ja, maar de ouders kiezen voor de kwaliteit, zeggen sommigen, en niet voor de identiteit, alsof het een niet met het ander te maken heeft. Het is, denk ik, ook aan leken als Schelfhout en Struik te danken, dat de overdracht van clericaal gezag naar leken op het toenmalige Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs allerm minst gepaard ging met een verlies aan identiteitsbesef. Zeker, we kennen de vraagtekens over het identiteitsgehalte in het basisonderwijs, het verdwijnen van zoveel identiteitsgebonden lerarenopleidingen en beroepsonderwijs, de crisis na het vertrek van de religieuzen op middelbare scholen, de geslaagde mars door de hoger onderwijs-instituten na 1968 van marxisten, agnosten en militaire dienstontlopers. Er lijken nu nieuwe huizen te worden gebouwd op de verschroeide aarde van de zeventiger en tachtiger jaren. Van de Radboudstichting tot de Thomas More Academie, van de nieuwe belang-

stelling voor het Thijmgenootschap tot de oplevende Nijmeegse instituten als CEKUN, Heyendaal en Soesterbeeck, van Tilburgse instellingen als Globus en Nexus tot de bezinning rond functie en inspiratie van katholiek onderwijs.

Ook de wereld van de internationale solidariteit, als erfgenaam en compagnon van de missie-inzet heeft de derde periode overleefd. De inzet van Nederlandse missionarissen voor heel de mens, dus ook zijn gezondheid en inkomen, tezamen met de “bekering” van veel kerken en christenen overzee tot de optie voor de armen legde het fundament. Familie- en parochiebekendheid van tienduizenden missionarissen tezamen met Pauselijke oproepen vormden het appel. De organisaties – voor directe hulpverlening tot getuigenis - deden de rest, later in samenwerking met de Nederlandse regering. En dan waren er nog die religieuzen, ze zijn er nog, die hun geleidelijk aan groeiend inkomen uit onderwijs en zorg combineerden met een gelijkblijvende sobere levensstijl. Het overschot ging naar ginds en zo kan het gebeuren, dat van de onderwijsapificatie in Nederland wellicht miljoenen meer kinderen in de Derde Wereld hebben geprofiteerd dan hier!

Daar staat tegenover, dat we op het terrein van de pers en de media in een buitengewoon curieuze situatie zijn beland. Geen enkel eigen dagblad meer, zelfs geen weekblad, als *The Tablet*, dat representatief is voor de *mainstream* van de Nederlandse katholieken; wel voormalig katholieke bladen en uitgeverijen, waarvan er sommigen met graagte de schutskoepel waarmee zij vroeger soms te scherp op “andersdenkenden” schoten nu omdraaien en op de eigen troepen richtten. Ik zou de bisschop van Den Bosch die rond de oorlog zo’n belangrijke rol heeft gespeeld bij de oprichting van wat later de meest succesvolle Nederlandse uitgeverij is geworden, nog wel eens willen horen wat er van zijn streven terecht is gekomen om zijn kudde te voorzien van stichtelijke literatuur! En dan is er de KRO, die zo’n enorme en kenmerkende bijdrage heeft geleverd aan de eigen emancipatie, de culturele ontwikkeling én aan de beeldvorming over katholieken en catholicisme. Ik zie parallellen met Nijmegen en Tilburg. Een belegerde veste: de concurrentie om de kijkcijfers; de opdracht om algemene programma’s te maken; de terechte verlangens van achterbannen om meer herkenbaarheid; een overheid, die tegen alle trends in het democratisch gehalte wil beperken of afschaffen. Het is geen benijdenswaardige positie en niet een van eenvoudige antwoorden.

Er zijn ook onmiskenbaar parallellen met de discussies rond de Volkskrant in de jaren zestig: katholiek blijven of niet?

Laten we hier niet een te defensieve positie innemen. Juist in het tijdperk van globalisering biedt de grootste wereldwijd vertakte niet-regeringsorganisatie – om de katholieke gemeenschap zo te noemen – door niemand of niets geëven-

➤ **Het katholieke verzet tegen het communistische totalitaire systeem verdient niet minder respect dan onze anti-nazitraditie.**

aarde mogelijkheden tot nieuwsgaring, nieuwsverschaffing, en bevordering van mondiaal bewustzijn.

Katholieken in de politiek

Hoe is het in de Nederlandse politiek gegaan met de eigen katholieke organisatie? Tot het midden van de zestiger jaren was er sprake van een ongelooflijke trouw, ondanks de kritiek van jongeren in de dertiger jaren en de Doorbraakvoorstellen tien jaar later. Het positieve van de RK Staatspartij en later de KVP is geweest, dat het een echte volkspartij was. De verkiezingen van 1903 al betekenden in vele gebieden een duidelijke breuk met de vooral adellijke elite en een vervanging door die combinatie van priesters aan de leiding en echte vertegenwoordigers van boeren en arbeiders in de tros. Al sedert de dood van Nolens heeft in de partij de declericalisering zich voortgezet, maar het volkse karakter van partij en afgevaardigden is gebleven. Dat had voor- en nadelen. Een groot voordeel was dat de RK Staatspartij en later de KVP een zeer nauwe band hadden met hun achterban en wisten wat er in de samenleving aan de hand was, zoiets als waar nu de SP prat op gaat. Een nadeel was dat expertise en leiderschap tekortschoten op sommige andere terreinen zoals de buitenlandse politiek. Ministers werden in de meerderheid van de gevallen dan ook gerekruteerd van buiten de Tweede Kamerfractie, soms zelfs zoals Luns en Piet de Jong van buiten de partij. Het betekende, dat de Staatspartij ter zake de sociale kwestie minstens zo overtuigend was als, of zo niet meer dan de partij van Colijn, iets wat we tegenwoordig nogal eens willen vergeten; op het terrein van bijvoorbeeld de dekolonisatie hebben echter ondanks zuivere intenties onkunde en onbegrip een te grote rol gespeeld. En vanwege het volkse karakter heeft de relatie tussen katholieke intellectuelen en katholieke politici vaak onder druk gestaan. Al bij al waardeer ik het volkse karakter van RK staatspartij en KVP echter positief: volks en betrokken.

✂ De vertrouwensbreuk tussen katholieken en hun partij, in dit geval het CDA, is begonnen, toen katholieken de indruk kregen, dat technocraten in plaats van echte vertegenwoordigers de partij en de Kamerzetels geleidelijk aan gingen overnemen.

De vertrouwensbreuk tussen katholieken en hun partij, in dit geval het CDA, is dan ook begonnen, toen katholieken de indruk kregen, dat technocraten in plaats van echte vertegenwoordigers de partij en de Kamerzetels geleidelijk aan gingen overnemen.

Spanningen speelden ook mee tussen gedeeltes van de Kerk en de christendemocratie. Dat was rond Schaeapman al het geval, de kloof ontstond opnieuw en nu nog bitterder met sommige religieuzen en parakerkelijke organisaties, zoals spraakmakers in de top van de Raad van Kerken. Vroeger waren de spanningen ontstaan omdat de christen-democratische politiek koos voor het algemeen kiesrecht, sociaal engagement, leerplicht. In de derde periode ontstonden spanningen omdat de christen-democratie in de heersende machtsverhoudingen compromissen moest sluiten, met anderen en met de wetten van de econo-

mie en in de omgang met de internationale veiligheid.

Ik wil best zo ver gaan, dat die kloof terugslaat op beide: ook op de christen-democratie. Hoe herkenbaar waren wij nog tegenover die gedeeltes van de katholieke gemeenschap, die zich met engagement willen inzetten voor gerechtigheid, vrede en de heilheid van de Schepping? Maar ook moet de andere vraag gesteld worden: met welk recht de vergaande verkettering door het oude clericalisme zich uitend in uitspraken: 'Als Van Agt met de VVD gaat regeren, mag hij zich geen christen meer noemen.' Op het terrein van het zesde en negende gebod waren deze detailzekerheden door de pastorale werkelijkheid intussen wel ingehaald. Maar het meest bedenkelijke in de achter ons liggende dertig jaar acht ik niet de keuze tegen de christen-democratie, maar de exclusieve inzet voor de demonstratie- en protestpolitiek. Natuurlijk: de profetische getuigenis kan van geweldige betekenis zijn, maar waar onze democratie echt behoefte aan heeft, is niet het gemakkelijke protest, maar de aansporing aan jonge, betrokken burgers om in politieke partijen te participeren.

Uit veel onderzoek blijkt dat niet de secularisering, maar het weglopen van de helft van de katholieken de hoofdoorzaak is van de plotselinge terugval van de christen-democratie. Herstel van de relatie tussen de leiding van de christen-democratie en het katholieke volksdeel is daarom voor het CDA van levensbelang.

Daarmee kom ik bij de katholieke geloofsgemeenschap zelf in de 20-ste eeuw. Het weggeven van zoveel maatschappelijke organisaties is gedeeltelijk onvermijdelijk geweest, vanwege overbodigheid, omdat zoveel van de gestelde doelen zijn behaald, en ook omdat alle identiteitsorganisaties te lijden kregen van die combinatie van afkeer van instituties en afkeer van georganiseerde godsdienst. En ook vele niet-identiteitsorganisaties zijn verdwenen of lege hulzen geworden.

Maar waar zoveel sociaal contact, dienstverlening, belangenbehartiging in die organisaties plaatsvonden, is dat andere ontmoetingsforum, die andere plaats van wederzijdse hulp en vertrouwdheid, te weten de parochie, hier minder ontwikkeld dan elders, en dat is, nu zoveel mensen nieuwe plaatsen van houvast en vertrouwdheid zoeken, een groot verlies. Het is de grote opgave van onze geloofsgemeenschap om het parochielevens weer een sociale en spirituele multifunctionaliteit te geven. Ontmoeting, opvang, viering, lief en leed delen, verdieping en nieuwe maatschappelijke voorzieningen scheppen, zoals burenhulp en kinderopvang. We weten, dat vrouwen daarbij een sleutelrol spelen en zullen spelen; vrouwen, die - zoals uit het Europese waardenonderzoek blijkt - in hun onmisbaarheid tezelfdertijd zich in brede mate miskend voelen door diezelfde Kerk.

✎ Herstel van de relatie tussen de leiding van de christen-democratie en het katholieke volksdeel is voor het CDA van levensbelang.

5. Aan het einde van een eeuw

Veel is in de twintigste eeuw bereikt, zeggen wij de Troonrede na. Veel ook waar katholieken aan het begin van De eeuw voor stonden - in de termen van menselijkheid van de gemeenschap - is inderdaad bereikt, soms met doorslaggevende steun van bijna de helft van de Nederlandse bevolking, soms met medewerking en een enkele keer ook ondanks ons. Christenen, zegt Paul Schnabel, de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, onderscheiden zich in niets van anderen, wat waarden- en normen betreft op hun zorg over euthanasie en abortus na. Inderdaad: laten we erkennen, dat de scandinavisering van onze cultuur niet alleen maar leidt tot barbarij en egoïsme.

Maar laten we ook naar Prof. Vroom luisteren, die in zijn studie 'De religie als ziel van de cultuur' een pleidooi houdt voor behoud van de pluriformiteit, niet uit angst, niet uit pretentie, maar uit het besef, dat een bijdrage vanuit een Bijbelse inspiratie een bijdrage kan zijn aan de oriëntering en kwaliteit van mijn persoonlijk leven én aan de kwaliteit en oriëntering van een gemeenschap van mensen; een gemeenschap van mensen, die meer is dan eentje van consumenten, belastingbetalers, e-mailadreshouders. Als anderen die bron niet nodig hebben - daar hebben wij geen oordeel over-, maar velen, waaronder ik, hebben haar wel hard nodig, en voor de pluriformiteit van cultuur en samenleving mag zij niet gemarginaliseerd worden.

✠: Het is de grote opgave van onze geloofsgemeenschap om het parochieleven weer een sociale en spirituele multifunctionaliteit te geven.

En daarom gaat het aan het einde van de eeuw opnieuw over pluriformiteit. Honderd jaar geleden ging het vooral om de vraag hoe een rooms-katholieke traditie een bijdrage kon leveren aan en een legitieme plek kon krijgen in een vooral protestants-christelijke natie; nu gaat het om de vraag, hoe in een in wezen liberale, commerciële en door massacultuur beïnvloede samenleving andere elementen, afwijkende patronen, andere inspiratiebronnen een plaats kunnen houden en een bijdrage aan die samenleving kunnen leveren.

Blijde boodschap

Op de eerste plaats betekent dat opnieuw kennisoverdracht, overdracht van de Blijde Boodschap, het onbekend geworden Tegenverhaal, de Boodschap van Bevrijding, waarin ook elementen zitten van zichzelf wegcijferende naastenliefde, uitzicht op zaken, die in het eigen mensenleven niet bereikbaar zijn, verzoening met vijanden, erkenning van de uniciteit van leven en Schepping.

Het betekent concentratie op waardenoverdracht en -communicatie, niet uit pretentie, maar uit het besef, dat het eigen geluid een legitieme plaats heeft. Het betekent het openstellen van plekken van bezinning, waar je even opzij kunt gaan staan, noem het een bedehuis.

Wie weet hoe moeilijk het is voor het opgroeiende meisje, de opgroeiende jon-

gen om zich te onttrekken aan dominante waarden- en gedragspatronen, weet dat het scheppen van kansen en gelegenheden voor het doorwerken van onze bronnen, een zaak van vrijheid is.

Voorwaarden voor die vrijheid, daar gaat het om: tijd, gezin, school, inderdaad herstel van de parochie. Die andere omroep, voor mij part die virtuele ontmoetingsplaats van spiritualiteit.

Maar er is ook nog iets anders. Als Fukuyama spreekt over sociale ontwrichting als het kenmerk van deze tijd, het wegsmelten van het sociale kapitaal, dan blijkt daaruit weer de actualiteit van ook een stuk katholieke sociale traditie en ook van een opgave, zelfs voor een kleine minderheid, om mee te blijven werken aan die gemeenschap van mensen. Ik denk, dat het dan gaat om een nieuwe hoogwaardige inbreng over de oorzaken, en niet alleen over de gevolgen van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Van geweld tot verslaving, vereenzaming, achterblijven van gemeenschappelijke voorzieningen, kwaliteits- en vertrouwensverlies van de politiek.

Wat betekent in deze nieuwe eeuw de katholieke sociale traditie?

Hoe kunnen wij de Nederlander, de Europeaan het perspectief bieden van een andere samenleving. Een samenleving, die niet verbreekt, niet kapot gaat aan gebrek aan betrokkenheid op elkaar, en daarom, nog niet hier, maar wel elders zulke kansen biedt aan extremistische stromingen. Een personalistisch mensbeeld, herstel van de roeping van de sociale, de culturele, de politieke actie, en bovenal het herstel van het begrip "algemeen welzijn", *common good*, daar gaat het om. Ondanks het relatief slechte imago van de Kerk onder de Europeanen als gevolg van concentratie op zaken, waar de Kerk om met mgr. Bekkers te spreken, beter terughoudend in kon zijn, moeten katholieken niet bang zijn hun historische opdracht te blijven vervullen, om ook in de 21-ste eeuw "alles nieuw te maken".

Daarom ben ik ook zo blij met initiatieven als het VKMO, de Stichting Christelijk Sociaal Congres e.a. die de brug moeten slaan tussen concrete maatschappelijke uitdagingen en wetenschappelijk en ethisch gefundeerde antwoorden.

En daarom ook durf ik voor te stellen en te vragen, dat dit soort initiatieven nieuwe kansen krijgen, door herstel van de vrijgevigheid van katholieken en door een strategische aanwending van nog bestaande fondsen. Toen we honderd jaar geleden arm waren, brachten we vermogens op voor kerkenbouw en caritas, nu we welgesteld zijn geworden, denken we nog wel aan missie- en ontwikkelingslanden, maar de spirituele armoede van ons eigen land tezamen met concrete initiatieven vraagt een herstel van die traditie van vrijgevigheid.

✂ **Dus heimwee, verdriet, toegeven aan de verleiding, dat christenen in Nederland, in Europa een klein op zichzelf teruggeworpen groepje zijn, een tien procent van waar de 20ste eeuw mee begon? Niks ervan, nu wordt het juist spannend.**

En natuurlijk blijft er nog steeds die directe maatschappelijke aanpak: de bejaarde in de parochie, het een stem geven aan mensen, die niet geteld worden, armoedebestrijding met waardigheid.

Vooraf dit: we moeten opnieuw ijken de rol van die drie actoren voor een humane samenleving: de menselijke persoon zelf, solidair en betrokken; de samenleving verantwoordelijk en toekomstgericht; de overheid ondersteunend en handhavend.

En dan mag rustig daarbij van die overheid gevraagd worden ook de rol van identiteitsorganisaties te respecteren tot en met de kerken. Of het nou gaat over subsidies voor ouderenbonden of een niet discriminerend beleid ten aanzien van kerkelijke monumenten, of erkenning van geestelijke stromingen in het mediabestel, of ook jazeker respect voor menselijk leven in alle fase".

Er is genoeg te doen voor mensen, die vanuit een traditie van samenleving en algemeen welzijn ook in de eenentwintigste eeuw willen bijdragen aan een gemeenschap van mensen.

Mr. J.J.A.M. van Gennip is Eerste Kamerlid van het CDA.

Noot

- 1) Deze lezing werd onder de titel 'Een gemeenschap van mensen -De inzet van Nederlandse katholieken voor onze samenleving in de twintigste eeuw-' gehouden op de achtste Schaepmandag die 16 oktober 1999 plaatsvond in Tubbergen

[BEZINNING]

“Geloven gaat verder”

Dit keer geen gedicht of een tekst, maar een motto. Het is het motto dat de kerken hebben meegegeven aan het Jubileumjaar 2000:

“Geloven gaat verder”. Ik vind het een mooi motto, omdat het tevens een uitnodiging inhoudt. Geloven gaat verder dan het jaar 2000, verder dan de automatismen en vanzelfsprekendheden van alle dag, het gaat ook na ons verder, verder dan ons leven hier op aarde. Het motto biedt stof tot nadenken. Als het geloof betekenis heeft voor ons, als het verder gaat dan automatismen en vanzelfsprekendheden van alle dag, hoe geven we er dan uitdrukking aan in ons leven, in ons werk, in keuzes die we maken? Hoe kunnen/willen we het geloof van betekenis doen zijn voor een volgende generatie?

Bij het woord ‘verder’ spreekt Van Dale van ‘verder lezen, schrijven, reizen’ (een handeling voortzetten), van ‘morgen zullen we verder spreken’ (nader duiden), van ‘verder vertellen’ (doorgeven aan anderen) en ook ‘verder leren’

(met de bedoeling ergens meer van te weten te komen of ergens dieper in door te dringen). Precies dat is ook de uitdaging waar gelovigen voor staan.

Dat doet me denken aan de geloofsbelijdenis. Die spreekt niet van ‘ik geloof, dat...’, maar van ‘ik geloof in...’, in de zin van beweging, in de zin van naartoe, naar God toe. Prof. Herman Emiel Mertens schrijft in zijn essay ‘Pasen’: “Dit credo loopt uit op een ‘exspecto’, een verwachting: de verrijzenis van de doden en het eeuwige leven.” Jezus’ kruisdood was een echte dood, maar daarmee is zijn geschiedenis niet afgelopen, die gaat door, zij het op ander niveau. Jezus is niet vergeefs gestorven. Op Goede Vrijdag volgt Pasen. De diepste vernedering is de aanzet tot de hoogste verheffing. Juist daar, op het dieptepunt, blijkt dat geloven verder gaat.

Maria Martens

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner

prof. H.A.M.J. ten Have

prof.dr. H. Verbon

mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts

mr. H.J. Baeten

prof.dr. J.S. Reinders

prof.dr. B. de Vries

prof.dr. A.F. Paula

prof.dr. A.W.J. Houtepen

prof.dr. F.H.J.J. Andriessen

mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich

mevr.prof.dr. L. Eldering

mevr.mr. D. Pessers

mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkenkend, grenzen afstakend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

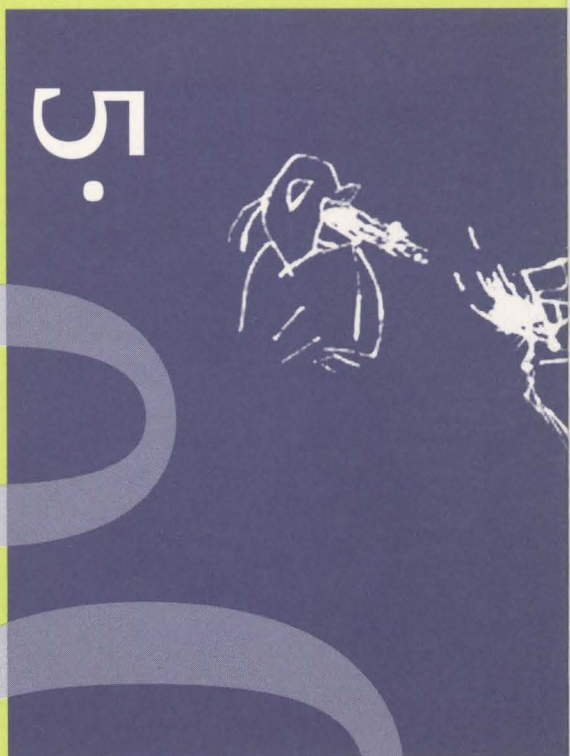
Christen Democratische Verkenningen

*'Het is het overwe-
gen waard burgers
de mogelijkheid te
geven te stemmen
per beleidsterrein.'*

DRS. C.C.J. VELDKAMP EN

DRS.M.J. DE WEGER / PAGINA 30

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN



WI

REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (waarnemend voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
drs. F. Slegers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnements f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

CDV in gesprek over 'democratisering ondernemingen' met Ewald Engelen

drs. M. Jansen 3 / 10

ARTIKEL

De nieuwe economie als hype *prof.dr. G.M.M. Gelauff en dr. P.W.J. de Bijl* 11 / 21

DWARS

De waarheid van Noordeinde en Binnenhof *J.W.P Wits* 22 / 23

DISCUSSIE

Nieuwe tijden, nieuwe vormen voor politiek en bestuur in de kennissamenleving

drs. C.C.J. Veldkamp en drs. M.J. de Weger 24 / 35

PERISCOOP

Is de Christen-democratie conservatief? *drs. P.W. Tetteroo* 36 / 43

BEZINNING

drs. M. Martens 44

Ter introductie Op 19 april j.l. schreef Willem Breedveld in Trouw ‘CDA verzaakt roeping’. Wat was er aan de hand? CDA-Tweede Kamerlid Henk de Haan had zich namens de fractie uitgesproken tegen vergroting van de werknemersmacht op de benoemingen van commissarissen in grote ondernemingen, omdat dit alleen maar leidt ‘tot verstarring van kapitaal en arbeid’. Daarmee werd het initiatiefvoorstel van D66 en Groen Links om eenderde van de raad van bestuur te laten benoemen door de ondernemingsraad, eenderde door de aandeelhouders en eenderde door de commissarissen zelf, kansloos. Breedveld: ‘Laat ik nu altijd gedacht hebben dat de kern van het christen-democratisch gedachtengoed erin bestaat kapitaal en arbeid met elkaar te verzoenen’. Heeft Breedveld hier een punt?

In de christelijk-sociale traditie was en is een van de hoofdpunten dat ondernemingen een bredere verantwoordelijkheid hebben dan alleen maar zoveel mogelijk winst maken ten behoeve van de aandeelhouders. Het CDA heeft dan vanouds een voorkeur voor het *stakeholders*-model in plaats van het kapitalistische *stockholdersmodel* (aandeelhouders). Ongeveer drie jaar geleden is die bredere christelijk-sociale visie op de onderneming uitvoerig theoretisch en historisch belicht en uitgewerkt in het bijzonder interessante boek ‘Vertrouwen in de economie. Het debat’ geredigeerd door Jan Peter Balkenende (nu prominent CDA-Tweede Kamerlid) en Eduard Kimman (oud-redactielid). In het hoofdstuk ‘De ondernemer en de onderneming’ pleitten zij ervoor dat het beeld van de onderneming als gemeenschap een geactualiseerde betekenis krijgt. ‘Werknemers zijn niet langer “loonslaven” maar “bedrijfsgenoten”’. Met haar afwijzing heeft de CDA-fractie niet duidelijk gemaakt hoe zij het christelijk-sociale gedachtengoed over arbeid en kapitaal wil actualiseren in een tijd van toeneemende flexibilisering en excessieve rijkdom van bestuurders. Tegen die achtergrond moet het interview in dit nummer begrepen worden met de Amsterdamse filosoof Ewald Engelen over zijn boek ‘Economisch burgerschap in de onderneming’, waarin niet alleen een goed doordachte visie, maar ook concrete aanbevelingen te vinden zijn over de democratisering van de onderneming. Deze zouden het CDA –vanuit zijn indrukwekkende geschiedenis op dit punt – moeten aanspreken. Is dit niet één van de thema’s waarop het CDA aan zichzelf verplicht is om het voortouw te nemen? Het staat op de schouders van reuzen...

Thijs Jansen, redactie-secretaris



CDV in gesprek met Ewald Engelen

Hoe democratisch moet een onderneming zijn ingericht? En wat betekent 'democratisch' in dit geval? Van wie is de onderneming? Van de aandeelhouders? Of ook van de werknemers en andere belanghebbenden ('stakeholders')? De actuele politieke discussie richt zich vooralsnog sterk op het in 1997 verschenen rapport over *corporate governance* van de commissie-Peters, waar het vooral gaat om de zeggenschap van de aandeelhouders. Politieke partijen lijken nog een weinig bredere visie ontwikkeld te hebben op de democratische eisen die aan ondernemingen gesteld mogen worden. Een dergelijke visie met concrete aanbevelingen is te vinden in het proefschrift 'Economisch burgerschap in de onderneming. Een oefening in concreet utopisme' waarop de Amsterdamse filosoof Ewald Engelen begin dit jaar cum laude gepromoveerd is.

Door drs. M. Jansen

foto Dirk Hol

CDV: Wat is 'de onderneming'?

ENGELÉN: De onderneming is een functionele gemeenschap die tot doel heeft op een duurzame manier goederen of diensten te produceren die op de markt aan de man gebracht worden. Met 'duurzaam' bedoel ik een lange termijneriëntatie in ruime zin: niet alleen ten aanzien van het milieu, maar ook ten aanzien van werknemers en het maken van winst. De onderneming is dus een maatschappelijke organisatie met publieke verantwoordelijkheden in plaats van een verzameling tijdelijke financiële belangen.

CDV: Met het oog op het bevorderen van die duurzame productie in brede zin handelt u in uw boek als uitgangspunt de morele eis tot democratisering

ENGELÉN: De grens die kortzichtigheid van voorzichtigheid scheidt is een smalle. De ondernemingsleiding moet worden gedwongen aan de juiste kant van die lijn te blijven. Wetgeving in deze stuit op morele en functionele bezwaren. Kortweg: de wetgever behoort niet op de stoel van de ondernemer te gaan zitten en de wetgever kan niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten. Daarvoor weet zij te weinig. Medezeggenschap gebaseerd op het principe van individuele gelijkwaardigheid en geen autoriteitsuitoefening zonder inspraak is daarvoor een functionele oplossing die bovendien aansluit bij de Verlichtingstraditie. Volgens deze principes dient ieder belang dat is gemoeid met collectieve besluitvorming op enigerlei wijze toegang te hebben tot het besluitvormingsproces.

Dit is de grondslag voor wat ik economisch burgerschap noem, oftewel burgerschap in de onderneming. Burgerschap wordt te vaak alleen maar verbonden met staat en politiek. Dit is een ideologie die haaks staat op de actuele burgerschapspraktijk. Burgerschap wordt in toenemende mate weer post-nationaal en is in afnemende mate territoriaal georganiseerd. Denk aan de Europese Unie maar denk ook aan de rol van de sociale partners in Nederland bij de uitvoering van sociale grondrechten. Een ander voorbeeld zijn de medezeggenschapsrechten in publieke en private organisaties die in de socialistische traditie met behulp van burgerschapstermen zijn verdedigd. Ik sluit hierbij aan door te pleiten voor een volwaardige vorm van economisch burgerschap naast politiek en sociaal burgerschap.

CDV: Er worden vaak allerlei bezwaren geuit tegen verdergaande democratisering. De weerstand en terughoudendheid zijn groot.

ENGELÉN: Het standaardbezwaar tegen meer zeggenschap is bekend: stroperigheid, gebrek aan slagvaardigheid. Dat zijn in globale zin terechte bezwaren. Aan de andere kant zijn er ook belangrijke winsten: groter draagvlak, makkelijker invoering, betere informatievoorziening, groeiend onderling vertrouwen, zorgvuldigere besluitvorming. Je moet dus kiezen voor een zodanige verdeling van controlemomenten en bevoegdheden dat de winst van zorgvuldigheid behouden blijft en het verlies aan slagvaardigheid zo gering mogelijk is.

Overigens is het goed aan te tekenen dat met democratisering niet bedoeld wordt dat iedereen het overal voor het zeggen moet krijgen. Er is geen plicht tot participatie, maar een recht. In de jaren zeventig waren de verwachtingen ten aanzien van democratisering overspannen. Mensen hebben nu eenmaal beperkte tijd, het niveau van kennis verschilt en voor een groot aantal mensen komt zeggenschap niet voor in hun beeld van het goede leven.

Ondernemingsraad. In de jaren tachtig en negentig ontstond een krachtig liberaal offensief voor eerherstel van de ondernemer: de dappere enkeling die zijn hele hebben en houwen in de waagschaal stelt. Toen dat verhaal ook van toepassing werd geacht op dik betaalde bestuurders (optieregelingen) werd het zelfs de politiek wat te gortig. De vakbonden daarentegen hadden in de jaren '80 en '90 wel iets anders aan hun hoofd dan medezeggenschap. Dat werd als een luxe-thema gezien. Het ging hen vooral om baanzekerheid, loon-

dr. Ewald Engelen



CDV: Het thema van democratisering van de onderneming is terug van weggeweest.

ENGELLEN: Ja, in de eerste naoorlogse decennia bestond tussen christen-democraten en sociaal-democraten een zekere consensus over het belang van de democratisering van de onderneming. Te denken valt aan thema's als de Spaarwet, volkskapitalisme, vermogensaanwasdeling en de herziening van de Wet op de Ondernemingsraad. Daarna viel de discussie stil. De ideologische geladenheid was verdwenen. Er was bijvoorbeeld verrassend weinig ophef over de recente wijziging van de Wet op de

zekerheid en taakzekerheid. De nadruk lag op de primaire arbeidsvoorwaarden. In het beroemde Akkoord van Wassenaar hebben ze de ruil van loonmatiging voor arbeidsduurverkorting moeten slikken. In mijn proefschrift neem ik thema's uit de jaren zestig en zeventig weer op, zonder te vervallen in het utopisme van die jaren. Centrale overheden weten te weinig, de maatschappij is beperkt maakbaar, en maken heeft maar al te vaak onvoorziene effecten. Concreet betekent dat: democratiseren voor zover het bedrijfseconomisch verantwoord is. Daarbij sluit ik aan bij hedendaagse managementtheorieën die pleiten voor platte organisaties en rijke

taken, en probeer ik de beleidsruimte die recentelijk met de rapporten over *'corporate governance'* van de commissie lijkt te zijn ontstaan progressief uit te buiten.

CDV: Waarom is *'corporate governance'* nu actueel?

ENGELEN: De 'geheime' agenda van de commissie-Peters is tweeledig geweest. Enerzijds de wens om nieuwe regelgeving door de overheid voor te zijn en anderzijds de aantrekkelijkheid van de Amsterdamse Effectenbeurs te verhogen door de verslaglegging voor aandeelhouders naar Amerikaanse leest te schoeien. Van overheidswege speelt de wetsharmonisatie op het vlak van *'corporate governance'* die door een veelheid van organisaties (organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO), Europese Unie (EU), internationaal Monetair Fonds (IMF) wordt gestimuleerd. Daar dwars doorheen speelt de verstrengeling van de politieke elite met de financieel economische elite in Nederland, waardoor van oudsher de politieke en publieke aandacht altijd sterk uitgaat naar de kleine minderheid van beursgenoteerde ondernemingen, waaronder financiële dienstverleners domineren, in plaats van naar de overgrote meerderheid van middelgrote en kleine bedrijven. Publieke aandacht staat in dit geval in geen verhouding tot sociaal-economisch belang.

CDV: Wat vind u van de aanbevelingen van de commissie-Peters?

ENGELEN: Eenzijdig. In haar aanbevelingen overheerst het eigendoms criterium.

Dat is een onvervalst liberale politiek economische invalshoek, waarin zeggenschap en het recht op controle is voorbehouden aan de bezitters van eigendomstitels.

Ieder debat over zeggenschap wordt door liberalen het zwijgen opgelegd met de doodoener dat alleen de 'eigenaar' zeggenschap dient te hebben en dat alleen de aandeelhouder 'eigenaar' is. Dat is echter niet het einde van het verhaal. Er zijn meerdere criteria ter identificatie van relevante 'betrokkenen'. De keuze voor het eigendoms criterium is dus een morele keuze die ook als zodanig in een moreel debat zou moeten worden verdedigd. Zo'n verdediging ben ik nergens tegengekomen. Veel rijkere opvattingen ten aanzien van eigendom en belanghebbenden zijn te vinden in de sociaal-democratische, de christen-democratische en de republikeinse tradities. Sociaal-democraten benadrukken van oudsher de contributie van individuen en collectieven. Zeggenschapsrechten heeft in deze optiek een ieder die bijdraagt. Binnen de christen-democratie hebben arbeid en kapitaal ieder hun eigen functie, waaruit verschillende plichten, rechten en verantwoordelijkheden volgen. De onderneming zelf wordt echter uitdrukkelijk gezien als een maatschappelijke organisatie die verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van de onderneming als geheel. De republikeinse traditie stelt morele eisen aan de kwaliteit van het eigenaarschap. Alleen substantiële deelnemingen die blijf geven van een substantiële betrokkenheid dienen als eigendom te worden beschouwd. Speculatieve vormen van eigendom moeten worden bestreden. Mijn democratische belangenbegrip omvat de aanvullingen van al deze tradi-

ties en legt zich niet vooraf vast op een hiërarchie van belangen.

Bij de commissie-Peters gaat het uitsluitend om meer inspraak voor de aandeelhouders, en zelfs dat nog te minimaal naar mijn zin.

Het politieke debat volgt deze agenda. Het enige tegengeluid is het voorstel van GroenLinks en D66, die het aloude idee van een tripartite Raad van Commissarissen van stal hebben gehaald. Ik heb er sympathie voor, maar het kwam volstrekt uit de lucht vallen! Het was niet ingebed in een politieke filosofie over de toekomst van het ondernemingsbestuur en de onderneming. Ik zie overigens bij geen enkele politieke partij de aanzet tot een dergelijke filosofie.

CDV: In uw boek stelt u een gelaagd model voor: participatie op de werkvloer, financiële participatie via de aandeelhoudersvergadering en indirecte participatie via de ondernemingsraad. Laten we beginnen met de werkvloer. Wat valt daar te veranderen?

ENGELÉN: Veel ondernemingen zijn nog altijd *tayloristisch* georganiseerd, dat wil zeggen: smalle taken, hoge mate van arbeidsdeling, strikte scheiding van uitvoeren en regelen, uitmondend in een starre, topzware en zeer hiërarchische onderneming. In een snel en sterk veranderende marktomgeving zijn dergelijke organisaties in het nadeel. Om die reden wordt nu al twintig jaar geëxperimenteerd met flexibelere organisaties. De managementliteratuur staat er vol van. Binnen die experimenten kunnen grofweg twee stromingen worden onderscheiden.

De eerste breekt radicaal met de principes van het *taylorisme* en sluisst beslissingsbevoegdheden zoveel mogelijk door naar taakgroepen die de organisatie van de productie in belangrijke mate zelf kunnen bepalen. Bedrijfseconomische winst gaat hier gepaard met een verlies aan zeggenschap door de ondernemingsleiding. De tweede geeft taakgroepen alleen controlerende verantwoordelijkheden maar behoudt de voornaamste plannings- en regelverantwoordelijkheden voor aan het management. Gelijksoortige winsten kunnen hier worden geboekt, zonder daarvoor een veer in termen van zeggenschap te hoeven laten. De meeste ondernemingen kiezen voor het tweede model, terwijl het eerste model vanuit democratisch perspectief wenselijker is. Hoe kan je deze keuze beïnvloeden? Niet direct. Hoogstens door de invloed van werknemers en andere belangen op het bestuur van de onderneming te vergroten.

CDV: Wat betreft democratisering van het ondernemingsbestuur stelt u dat de discussie rondom het rapport van de commissie-Peters sterk is gericht op versterking van de invloed van de aandeelhouders. Die voorstellen vind u niet voldoende. Wat stelt u zelf voor?

ENGELÉN: Ten eerste zou de *aandeelhoudersvergadering* moeten worden omgevormd tot een echt ondernemingsparlement. De aandeelhouders zouden door middel van verkiezingen de helft van de Raad van Commissarissen moeten kunnen benoemen. De andere helft zou benoemd moeten worden door de Ondernemingsraad. Het is goed dat de overheid per 1 januari

j.l. de wettelijke mogelijkheid heeft gecreëerd om per volmacht stem uit te brengen op de algemene aandeelhoudersvergadering, het equivalent van het Amerikaanse 'proxy voting'. Dat is een eerste stap in die richting. Doel daarvan is om de lage opkomst tegen te gaan en het niveau van beraadslaging te verhogen. Deze maatregel zal echter weinig uithalen wanneer er niet een aantal andere in de Verenigde Staten bestaande regelingen aan worden toegevoegd, zoals: op naam gestelde aandelen en publiek toegankelijke aandeelhoudersregisters; de verplichting om iedere aandeelhouder via het jaarverslag over de agenda te laten stemmen; en een afdwingbaar recht om stemadviezen mee te kunnen sturen met het jaarverslag. Zonder deze toevoegingen werkt het stemmen per volmacht uitsluitend in het belang van de grote kapitaalkrachtige belegger. De kleine aandeelhouder blijft slechts 'stemvee'.

Wat betreft *de Raad van Commissarissen*. De verkiezing door aandeelhouders en ondernemingsraad zal reeds een flinke verandering zijn: nu immers vinden benoemingen plaats door de Raad zelf via coöptatie. Daarbij is het ook wenselijk dat de overheid in de wet eisen vastlegt inzake de herkomst van de kandidaten. Onder andere ten aanzien van de representatie van grote aandeelhouders en van de ondernemingsraad.

Wat betreft *de Raad van Bestuur*. Deze wordt benoemd door de Raad van Commissarissen. Ik zou het goed vinden wanneer wettelijk werd vastgelegd dat twee van de leden van de Raad van

Bestuur de taak krijgen om bredere maatschappelijke belangen te behartigen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen blijft een loze term wanneer het geen beslag krijgt in fysieke representanten binnen het bestuur van de onderneming.

CDV: Welke aanbevelingen doet u ten aanzien van de Ondernemingsraad?

ENGELLEN: Deze functioneert in Nederland vrij aardig. Een verbetering zou het zijn wanneer de verkiezingen van de ondernemingsraad sectorsgewijs of liever nog landelijk zouden worden gehouden zoals in Duitsland. Ook zou het goed zijn als de ondernemingsraad grotere bevoegdheden zou krijgen inzake de planning, productie, organisatie en produktietechnologie, kortom de alledaagse arbeidsomgeving. Hiervan verwacht ik de belangrijkste beïnvloeding van het ondernemingsbestuur ten aanzien van de organisatie van de productie.

CDV: U stelt in uw proefschrift ook aan de orde de mogelijkheid van versterking van zeggenschap via marktrechten, dat wil zeggen door een financieel belang in de onderneming te nemen.

ENGELLEN: Financiële participatie is zo op het oog een aanlokkelijk instrument, maar levert feitelijk niet zo gek veel op. Zelfs al zou het ondernemingsparlement zijn ingevoerd, dan nog zullen de mogelijkheden van bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties (NGO's) om zich toegang te verschaffen gering blijven. Om via deze weg invloed/zeggenschap te krijgen,

moet je nogal wat aandelen bezitten. En zoveel aandelen is nogal risicovol voor NGO's. Het ondernemingsparlement bestaat echter niet en de aandeelhoudersvergadering is daardoor een tamelijk machteloos forum. Daar schuilt dan ook de voornaamste zwakte van acties als die van Greenpeace (SHELL) en het voornemen van GroenLinks. Bij Greenpeace kun je dan nog zeggen dat het een goede publiciteitsstunt is. Het voornemen van GroenLinks om aandelen te kopen en zo invloed op ondernemingen uit te oefenen zonder daarbij als medewetgever niet tegelijk in te zetten op een versterking van de rechten van aandeelhouders is echter ronduit naïef.

CDV: Er is ook nog de variant van optieregelingen en aandelen voor werknemers.

ENGELLEN: Naar aanleiding van de exorbitante optieregelingen van managers zou je een pleidooi kunnen houden voor aandelen spreiding onder de gehele werknemerspopulatie. In Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wordt dat fiscaal gestimuleerd. Mijns inziens moet je dat alleen doen als je kunt garanderen dat alle werknemers profiteren en als je de fiscale regeling kunt beperken tot aandelen en opties kunt uitsluiten. De ervaring leert dat de animo gering is en de wetgeving dus vaak onhelder is over de categorieën. In Groot-Brittannië en de Verenigde Staten profiteert vooral het hoger en middenkader. En de belangrijkste motivatie is meestal om via speculatie er beter van te worden, in plaats van zeggenschap. Een bijkomend bezwaar van aandelen spreiding is dat de werknemer wordt gedwongen op één

paard te wedden: werknemers zijn dan niet alleen voor hun salaris, maar ook voor hun vermogen afhankelijk van het functioneren van hun onderneming. Zoals het voorbeeld van World Online leert, zijn daar grote risico's aan verbonden.

CDV: U hebt ook onderzocht of werknemers op een indirecte weg via de gigantische beleggingen die pensioenfondsen beheren invloed kunnen krijgen op ondernemingen.

ENGELLEN: Het is goed om te weten dat in Nederland 1000 miljard gulden wordt beheerd door de pensioenfondsen, en dat allemaal namens werknemers. Het vermogensbeheer gebeurt volgens de normen van professionele beleggers. Interessant is dat men daarbij - vanwege de enorme omvang van de vermogens - in toenemende mate zoekt naar internationale investeringsmogelijkheden, en pensioengelden om die reden een belangrijke aanzwengende effect hebben (gehad) bij het op gang komen van de internationale kapitaalstromen. De vraag is nu of pensioenfondsen maatschappelijk verantwoord zouden kunnen/moeten beleggen. Daar is iets voor te zeggen omdat het geld van werknemers is en het bijvoorbeeld mogelijk zou zijn om dat gegeven te gebruiken als breekijzer om de kwaliteit van de arbeid en de zeggenschap binnen ondernemingen te versterken. In Groot-Brittannië is dat weer een onderdeel van linkse vermogenspolitiek. Ik ben daarover sceptisch. Werknemers zijn gebaat bij een duurzaam beleggingsrendement en het is om die reden volstrekt legitiem dat pensioenfondsen zoeken naar een zo groot mogelijk

rendement. Maatschappelijk verantwoord beleggen biedt een structureel lager rendement. Leuk voor de idealist, maar die idealistische bevoegenheid kan niet van werknemers (pensioenfondsen) gevraagd worden. Waaruit niet volgt dat die bevoegenheid niet mag of kan worden gewekt, maar slechts dat zij geen uitgangspunt van beleid kan en mag zijn. Het bij pensioenfondsen gespaarde geld is spaargeld en dient dus met omzichtigheid te worden behandeld.

Wat wel mogelijk is de instelling van een semi-publiek fonds dat gefinancierd wordt uit de overwaarde van pensioenfondsen en vervolgens ingezet wordt om economische initiatieven te financieren die om een of andere reden niet aan de heersende rendementseisen voldoen.

Bijvoorbeeld: experimenten met nieuwe productie-concepten, startende ondernemers en duurzame productie. Directer is de weg via de vakbondsbestuurders in de directie van de pensioenfondsen. Veel heil kan ook daarvan niet worden verwacht. Er is vaak sprake van enorm gebrek aan expertise aan de kant van de bestuurders ten opzichte van de professionele beleggers waaraan het dagelijks beheer van de fondsen is toevertrouwd. Vakbonden zouden om die reden veel meer aan expertisevorming en coördinatie moeten doen.

Bijvoorbeeld een goede uitwisseling tussen de vertegenwoordigers van een vakbond in zo'n bestuur en die uit de ondernemingsraden. Ik betwijfel of daarvoor infrastructuur bestaat. En gezien de dalende organisatiegraad en de structurele bezuinigingsdruk waaraan vakbonden bloot staan, ontbreken daarvoor ook de middelen.

Ewald Engelen publiceerde eerder 'De Mythe van de markt; waarheid en leugen in de economie' (1995). Momenteel is hij als post-doc verbonden aan de afdeling Wijsbegeerte, Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Ewald Engelen: *Economisch burgerschap in de onderneming*
- een oefening in concreet utopisme. Thela Thesis, Amsterdam 2000. ISBN 90-5170-509-3 (prijs fl. 49.50).

De nieuwe economie als hype¹

PROF.DR. G.M.M. GELAUFF

DR. P.W.J. DE BIJL

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft alle kenmerken van een doorbraaktechnologie. Er zou een nieuwe economie gloren. De verwachtingen zijn erg hooggespannen: ICT zou leiden tot hogere productiviteitsgroei, hogere economische groei, tot het afvlakken van conjunctuurbewegingen, en een structureel lagere inflatie. Wat zijn de feiten? Een nuchtere economische analyse van deze hype.

De nieuwe economie gaat over fundamentele veranderingen in de economie. Informatie- en communicatietechnologie (hard- en software, automatiseringsdiensten en telecommunicatie; afgekort ICT) staat daarin centraal. ICT vormt een doorbraaktechnologie die doorwerkt op een groot aantal aspecten van het economisch proces. Volgens sommigen verandert ICT het economisch proces zo fundamenteel dat oude economische ervaringen en inzichten niet meer gelden. Er is een nieuwe economie aan het ontstaan met nieuwe wetten.

Deze bijdrage spreekt liever van 'vernieuwende economie' dan van 'nieuwe economie'. Dat geeft aan dat er sprake is van een aanzienlijke mate van continuïteit: ICT is de volgende stap in een voortdurend veranderingsproces. De volgende paragraaf laat zien dat vanuit een historisch perspectief de kenmerken van ICT overeenkomen met die van eerdere doorbraaktechnologieën. Zij vernieuwen en ondersteunen het economische ontwikkelingsproces. Vervolgens richt de discussie zich op de gevolgen voor de productiviteit en op de vraag of oude wetten en ervaringen nog gelden. De laatste vraag laat zich analyseren vanuit micro- en vanuit macroperspectief. Het microperspectief richt zich op het functioneren van markten, het macroperspectief op conjunctuurbewegingen en inflatie. In beide gevallen treden er substantiële veranderingen op. Economische wetten veranderen echter niet fundamenteel.

ICT als doorbraaktechnologie

Wat maakt ICT tot doorbraaktechnologie? Lipsey et al. (1998) onderscheiden vier kenmerken waaraan een doorbraaktechnologie moet voldoen: ruimte voor verbetering, een grote variëteit aan toepassingen, een groot bereik (ze zijn op veel plaatsen in de economie te vinden) en complementariteit met bestaande of potentieel nieuwe technologieën. ICT voldoet aan al deze kenmerken. Het heeft al



PROF. DR. G.M.M. GELAUFF



DR. P.W.J. DE BIJL

een aanzienlijke evolutie doorgemaakt, maar er is zeker op het gebied van netwerken nog veel mogelijk. De grote variëteit komt tot uiting in een scala aan toepassingen zoals besturing van vliegtuigen, scans in de gezondheidszorg, CD-spelers, communicatie, tekstverwerking, etcetera. Het grote bereik is evident. Er zijn weinig plaatsen waar ICT niet in een of andere vorm te vinden is.

Complementaire technische innovaties hebben zich voorgedaan in de zojuist genoemde toepassingen. Daarnaast verandert ICT productieprocessen, marketing, financiering en organisatie in ondernemingen.

Het kost vaak veel tijd voordat een doorbraaktechnologie op grote schaal doordringt in de economie. Meestal zitten er verscheidene decennia tussen de eerste uitvinding en grootschalige toepassingen. Vertragingen ontstaan om een aantal redenen. Tijd is gemoeid met complementaire innovaties en structurele veranderingen op een veelheid van gebieden. Bovendien kosten leerprocessen tijd, zowel binnen bedrijven als bij de overheid. Onzekerheid en verzonken kosten zijn redenen. Invoeren van doorbraaktechnologieën impliceert vaak aanzienlijke kosten, die moeilijk meer teruggedraaid kunnen worden. Te denken valt aan investeringen in aangepaste machines of omscholing van werknemers. Door onzekerheid over de technologische ontwikkeling loopt een bedrijf het risico te vroeg te investeren in de verkeerde technologieën. Het heeft daarom de neiging te wachten tot een dominante technologie zich heeft uitgekristalliseerd. Adoptie-externaliteiten samenhangend met complementaire technologieën versterken dit: de sector die de doorbraaktechnologie produceert heeft pas voldoende prikkels om te innoveren als er voldoende toepassingen zijn en de toepassende sectoren innoveren pas als de doorbraaktechnologie ver genoeg ontwikkeld is (Bresnahan, *et al.*, 1995).

Ook een geleidelijke diffusie van de doorbraaktechnologie ICT is daarom zeer wel denkbaar. Met name de opkomst van internet en organisatorische aanpassingen zouden tot de doorbraak leiden. Internet verbetert communicatiemogelijkheden, samenwerking op afstand en boort nieuwe markten aan. Organisatorische aanpassingen zijn nodig omdat in toenemende mate computers laag geschoold administratief werk vervangen. De overgebleven taken krijgen een meer dienstverlenend karakter: adviseren en meedenken met klanten over producten die steeds complexer worden en steeds meer zijn toegesneden op individuele voorkeuren. Dit vraagt niet alleen meer opleiding maar vooral ook meer vaardigheden om met mensen om te gaan en meer autonomie voor werknemers. Het geleidelijke proces van organisatorische aanpassingen en de recente opkomst van internet verklaart waarom ICT juist in de jaren negentig een vlucht neemt.

Productiviteit en economische groei

Indien de historische analogie juist is en ICT nu aan belang wint, onder andere

door complementaire innovaties in organisatie en netwerken, staat de economie dan aan de vooravond van een periode van structureel hoge productiviteitsgroei en hoge economische groei? Om twee redenen is dat niet vanzelfsprekend. Ten eerste komt de opkomst van een doorbraaktechnologie pas zeer geleidelijk en op complexe wijze in de macroproductiviteit tot uiting. Daardoor treedt een sterke versnelling op macroniveau niet noodzakelijkerwijs op. Ten tweede voorkomt een doorbraaktechnologie op lange termijn eerder het afvlakken van de productiviteitsgroei dan dat deze leidt tot een stijging ervan. Indien doorbraaktechnologieën uitblijven nadert uiteindelijk op vele fronten de technologische ontwikkeling het verzadigingspunt en zwakt de totale productiviteitsgroei af. Een doorbraaktechnologie verjongt dan het groeiproces in de economie door een geheel nieuwe reeks kansen voor verdere ontwikkeling te scheppen. De productiviteitsgroei zou op lange termijn wel hoger kunnen uitkomen indien ICT het innovatieproces zelf productiever maakt (Romer, 1990). Daarmee zou ICT zich dan onderscheiden van eerdere doorbraaktechnologieën.

De empirie zou uitsluitsel moeten geven over de invloed van ICT op productiviteit en groei, maar deze biedt nog veel onzekerheden. De empirische discussie concentreert zich op de ontwikkelingen in de Verenigde Staten (zie van Ark, 2000, voor een recent overzicht). Na een inzinking tot 1,5 % per jaar in 1972-1995, is daar vanaf 1995 met 2,5% de gemiddelde productiviteitsgroei weer bijna terug op de waarde uit de gouden jaren vijftig en zestig.

De componenten van de productiviteitsgroei in de Verenigde Staten, zijn geanalyseerd in Gordon (1999) en Congressional Budget Office (CBO) (2000). Zij komen tot verschillende resultaten. Allereerst is er een cyclisch effect van 0,3 - 4 %-punt. Dit treedt op na een recessie, wanneer bedrijven eerst onderbenutte capaciteit inzetten, waardoor de productie toeneemt zonder dat het aantal gewerkte uren significant stijgt. Van de structureel hogere groei ten opzichte van 1972-1995 verklaart een betere meting van inflatie (een lagere inflatie impliceert hogere volumegroei bij gelijke waardemeting) 0,1-0,2 %-punt. De resterende structureel hogere groei hangt volgens Gordon geheel samen met de zeer sterke productiviteitsgroei in het vervaardigen van computers (35% per jaar) en van software (10% per jaar). Een invloed van ICT op de productiviteit in de private sector exclusief de computerindustrie is volgens Gordon daarom niet aangetoond. Het CBO beperkt zich tot de sector 'vervaardigen van computers' en verklaart daardoor slechts 0,2%-punt; met de categorie 'kapitaalintensivering' wordt nagenoeg het gehele resterende deel (0,4 %-punt) verklaard.

Nu betekent dit niet dat ICT alleen invloed heeft binnen de computerindustrie. De kapitaalintensivering, die het CBO berekent, bestaat voor het merendeel uit investeringen in ICT. Gordon gaat niet in op de productiviteitsgroei in afzonderlijke sectoren van de rest van de private sector. Het kunnen heel goed sectoren zijn, die door de invloed van ICT een structureel hogere productiviteitsgroei

✎ Het geleidelijke proces van organisatorische aanpassingen en de recente opkomst van internet verklaart waarom ICT juist in de jaren negentig een vlucht neemt.

laten zien, en andere sectoren, die - door welke oorzaak dan ook - een lagere structurele productiviteitsgroei vertonen. Bovendien rijst de vraag wat het goede referentiekader is. Omdat de historische analogie aangeeft dat zonder een doorbraaktechnologie de productiviteitsgroei op termijn afzwakt, kan een in de tijd gemiddeld gelijkblijvende structurele productiviteitsgroei toch op een invloed van ICT duiden.

Op microniveau wijst voor de Verenigde Staten onderzoek met microdata op efficiencywinst door ICT indien dit gepaard gaat met een groter aandeel hoger opgeleiden en veranderingen in bedrijfsorganisatie (Bresnahan et al., 1999). Bedrijven die veel gebruik maken van ICT en veel hoog opgeleiden in dienst hebben, zijn productiever dan bedrijven met relatief weinig van deze beide factoren.

Bovendien is de productiviteit van bedrijven, die of alleen in ICT geïnvesteerd hebben of alleen een groter aandeel hoog opgeleiden in dienst hebben, lager dan de productiviteit van bedrijven, die geen van beide investeringen hebben verricht. Dit opmerkelijke resultaat bevestigt de complementariteit tussen ICT-investeringen en het opleidingsniveau van werknemers. Analoge resultaten gelden voor de combinatie van ICT en aanpassingen in de bedrijfsorganisatie. Een hogere productiviteitsgroei is in recente cijfers voor Nederland niet terug te vinden: in 1995-1998 steeg de macro-arbeidsproductiviteit met gemiddeld $3\frac{1}{4}\%$ per jaar. Na 1986 is vooral de productiviteitsgroei in de dienstensector gering. In de eerste helft van de jaren negentig blijft de productiviteitsontwikkeling in de tertiaire dienstensector achter bij die in de Verenigde Staten (van der Wiel, 1999). Hieraan dragen vooral de handel en het bank- en verzekeringswezen bij. De productiviteit in de transportsector stijgt juist harder dan in de Verenigde Staten. In een aantal sectoren waar de invloed van ICT zich zou kunnen doen gelden is in Nederland dus nog niet veel waar te nemen in de productiviteitscijfers. Vergeleken met de rest van de economie is de groei van de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse ICT-sector met 4% op jaarbasis indrukwekkend. Dit is echter nog steeds beduidend lager dan in de Verenigde Staten. Bovendien is het aandeel van de ICT-sector in het totaal bijna twee keer zo groot in de Verenigde Staten vergeleken met Nederland.

Concluderend wijzen ontwikkelingen in de Verenigde Staten op een vernieuwende economie. Productiviteitsgroei door bovengemiddelde investeringen van bedrijven in ICT, de uitkomsten van micro-onderzoek en de sterke productiviteitsgroei in ICT-producerende bedrijfstakken bieden daartoe indicaties. Voor de Amerikaanse economie als geheel is niet aangetoond dat de productiviteitsgroei sinds 1995 structureel hoger zou zijn dan in het verleden. Indien ICT als doorbraaktechnologie echter voorkomt dat op termijn de productiviteitsgroei afvlakt kan ook een gelijkblijvende groeivoet wijzen op een invloed van ICT. Alhoewel de bijdrage van de ICT-sector aan de groei van de arbeidsproductiviteit hoog is vanwege een productiviteitsgroei in de sector zelf, leidt dit in Nederland nog niet

tot een versnelling zoals in de Verenigde Staten. Daarbij ligt de Nederlandse productiviteitsgroei in recente jaren beduidend onder die in de Verenigde Staten.

Het functioneren van markten

Gaat verjonging van het groeiproces door ICT gepaard met een verandering in het functioneren van markten? Bij de analyse van deze vraag is het zinvol onderscheid te maken tussen markten voor ICT-goederen, markten voor informatiegoederen en markten in het algemeen. ICT beïnvloedt deze markten namelijk op verschillende wijze. ICT-goederen zijn onder andere hard- en software, automatiseringsdiensten, telecommunicatie-netwerken en spraak- en data-transportdiensten. Deze markten maakten in 1998 ruwweg 4,5% van het BBP uit.

Informatiegoederen, zoals nieuws, informatie en amusement, kunnen in principe digitaal opgeslagen, getransporteerd en weergegeven worden. De markten voor informatiegoederen beslaan in 1998 zo'n 2,5% van het BBP. Markten in het algemeen zijn alle overige sectoren in de resterende 93% van de economie.

Belangrijk bij de analyse van de relatie tussen ICT en het functioneren van markten is de reactie van bedrijven en overheid op het latente marktfalen. ICT kan met name op markten voor ICT-goederen en op markten voor informatiegoederen tot marktfalen leiden, doordat ICT externaliteiten of marktmacht genereert. Dit marktfalen is echter vaak latent: bedrijven ontwikkelen strategieën waardoor het marktfalen afneemt of zelfs verdwijnt. Dit beperkt de noodzaak van interventies door overheidsbeleid.

✎ **Vergeleken met de rest van de economie is de groei van de arbeidsproductiviteit in de Nederlandse ICT-sector met 4% op jaarbasis indrukwekkend. Dit is echter nog steeds beduidend lager dan in de Verenigde Staten.**

ICT-goederen onderscheiden zich van de rest van de economie door de prominente aanwezigheid van netwerk-externaliteiten en omschakelkosten. Door netwerk-externaliteiten neemt het nut voor een gebruiker van een bepaald product of technologie toe met het aantal gebruikers van producten die compatibel zijn. Een gebruiker die overstapt naar een andere technologie krijgt te maken met omschakelkosten, bijvoorbeeld een ander softwareprogramma. Zowel omschakelkosten als netwerkexternaliteiten impliceren dat afnemers ingesloten kunnen raken in een bepaalde technologie of product. Producenten met een groot marktaandeel beschikken daardoor over meer marktmacht (bijvoorbeeld Microsoft) dan in andere sectoren gebruikelijk is. De belangrijkste tegenkracht is innovatie door toetreders en concurrenten. Nieuwe producten moeten echter zeer grote voordelen bieden om afnemers te laten overstappen. Dit geeft gevestigde aanbieders meer ruimte om hoge prijzen te vragen. Mededingingstoezicht dient daarom extra alert te zijn op misbruik van marktmacht. Overheidsbeleid kan een rol spelen bij het faciliteren van standaardisatie en innovatie.

Door de karakteristieken van de markt voor informatiegoederen zijn er enkele vormen van latent marktfalen aanwezig (DeLong and Froomkin, 1999). Hoge vaste kosten van productie van informatiegoederen gaan gepaard met lage mar-

ginale kosten van reproductie, terwijl digitalisering perfecte kopieën mogelijk maakt. Als concurrentie zou resulteren in prijzen gelijk aan marginale kosten, dan produceert niemand deze goederen meer, omdat vaste kosten niet terugverdiend kunnen worden. Vooralsnog ziet het er echter niet naar uit dat dit probleem hardnekkig of onoplosbaar is. Hieraan dragen bestaande institutionele oplossingen bij, bijvoorbeeld copyrights of patenten. Ook zorgen ondernemingsstrategieën er voor dat het latent marktfalen zich niet hoeft te manifesteren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het uitgeven van verschillende versies, het combineren van informatiegoederen met advertenties en dienstverlening.

ICT maakt het in toenemende mate mogelijk dat producenten (artiesten, auteurs, musici) zelf informatiegoederen uitgeven en eventueel ook distribueren, vooral wanneer de fysieke verschijningsvorm van de informatie niet van cruciaal belang is. Sommige artiesten verspreiden hun muziek al zelf via internet. Deze innovatie bevordert toegankelijkheid en verspreiding van informatiegoederen, en is in principe goed voor producenten en consumenten. Uitgevers daarentegen hebben vanuit het oogpunt van winstmaximalisatie niet altijd belang bij brede verspreiding en een pluriform, vernieuwend aanbod tegen lage prijzen. Het is onzeker of zij hun huidige posities weten te handhaven, bijvoorbeeld door nieuwe toegevoegde waarde te creëren, of door verdere concentratie en samenwerking (bijvoorbeeld met internet-providers) en het creëren van encryptie- en distributiestandaarden (om kopiëren tegen te gaan en grip te houden op verspreiding).

Uiteraard resulteert ICT ook in de rest van de economie in nieuwe producten en diensten, en in nieuwe mogelijkheden om deze te produceren, te promoten en te verkopen. Dat impliceert echter nog niet dat alle markten en bedrijfstakken anders gaan functioneren of allemaal in gelijke mate veranderen (Porter, 1999). ICT heeft naar verwachting gunstige effecten in markten waar intermediairs een (potentiële) rol vervullen, zoals markten voor onroerend goed en financiële diensten.

Grosso modo nemen transactiekosten af en neemt de transparantie in markten toe. Internet vergroot de variatie in distributiekanaalen. Consumenten kunnen effectief productinformatie verzamelen en prijzen vergelijken via zoekmachines op internet, waardoor bestaande markten beter gaan functioneren. Deelnemers in gebruikers- en nieuwsgroepen kunnen zeer snel informatie uitwisselen over ervaringen met leveranciers. Daardoor kunnen nieuwe bedrijven sneller een reputatie opbouwen en wordt toetreding eenvoudiger. On-line winkelen echter lijkt nog niet zodanig rijp te zijn dat prijsdruk toeneemt of prijsdispersie afneemt (Smith *et al.*, 1999).

Hier staat een beperkt aantal potentiële belemmeringen tegenover. Met name voor ervaringsgoederen ontstaan nieuwe informatie-asymmetrieën, omdat afnemers on-line winkels niet kunnen bezoeken en dus ook moeilijk kunnen beoor-

delen. Verder bestaat het gevaar dat collusie eenvoudiger wordt voor aanbieders. Immers, aanbieders kunnen neerwaartse prijsafwijkingen van concurrenten sneller opmerken en afstraffen met een prijzenoorlog. Het is nog onduidelijk of dit inderdaad reëel wordt.

Alles overziend is er geen éénduidige conclusie te trekken over het functioneren van markten in de economie als geheel. Wel nemen transactiekosten af in diverse markten. Het belang hiervan voor welvaart is potentieel groot. Diverse markten kunnen ook transparanter worden door snelle verspreiding van informatie via internet. Twee groepen van markten, die samen ongeveer 7% van het BBP uitmaken, ondervinden meer diepgaande veranderingen. In markten voor ICT-goederen beschikken gevestigde aanbieders over meer marktmacht dan in andere markten. Aandacht gaat hier verder vooral uit naar innovatie en standaardisatie. In markten voor informatiegoederen waar de fysieke verschijningsvorm niet cruciaal is, dient internet zich aan als verkoop- en distributiemedium en is het onzeker of gevestigde uitgevers hun positie zullen weten te handhaven.

Het einde van de conjunctuur?

Voor de Verenigde Staten zijn er empirische aanwijzingen dat conjunctuurbewegingen gedurende de twintigste eeuw zijn afgenomen (US President, 2000, p. 75). Als ICT hieraan ten grondslag ligt, hoe zou ICT conjunctuurbewegingen dan kunnen verminderen? De belangrijkste directe reden vormt de voorraaddynamiek. Van dag tot dag vangen bedrijven schommelingen in de vraag op door in te teren op voorraden of door voorraden op te laten lopen als de vraag wat achterblijft. Om daar zo goed mogelijk voor te zijn toegerust, streven bedrijven op wat langere termijn naar een voorraad die in een vaste verhouding staat tot de productie. Dit laatste maakt voorraadbewegingen op kwartaal- of jaarbasis echter procyclisch: zij versterken de conjunctuurcyclus. Ontwikkelingen samenhangend met ICT, zoals *just-in-time* leveringen of efficiëntere distributie in de detailhandel, verminderen het gewenste en daarmee het feitelijke voorraadniveau. Dit proces is al geruime tijd aan de gang. Het is dus geen gevolg van recente ontwikkelingen in ICT. Het betekent ook niet dat de investeringen in voorraden tegenwoordig geen enkele bijdrage aan de conjunctuurbeweging meer leveren. Enkele andere structurele factoren zouden eveneens aanleiding geven tot zwakkere conjunctuurbewegingen, maar zijn omstreden, te beperkt om het einde van de conjunctuur in te luiden of hebben niet of slechts ten dele een verband met ICT. Dit geldt voor de toename van het aandeel van diensten in de economie, deregulering en internationalisering (zie de argumentatie in Zarnowitz, 1999). Naast deze structurele factoren is het economisch beleid stabiel, zowel in de Verenigde Staten als in Europa. Behoedzaam budgettair beleid kwam in de plaats van interventionistisch beleid dat vaak procyclisch werkte. In Europa dra-

gen de EMU-normen en het Stabiliteitspact hier zeker aan bij. Deze argumenten overziend, komen vooral economisch beleid en voorraadvooring naar voren als redenen voor minder sterke conjunctuurgolven. Deze zijn echter slechts ten dele gerelateerd aan ICT. Bovendien blijft de interactie tussen financiële markten, winsten en investeringen een belangrijke impuls voor conjunctuurbewegingen. De bewering dat ICT tot het einde van de conjunctuur leidt overtuigt daarom niet, hoogstens zwakt ICT conjunctuurbewegingen enigszins af.

Structureel lage inflatie?

Opnieuw liggen recente ontwikkelingen in de Verenigde Staten ten grondslag aan een discussiepunt, namelijk de opvatting dat ICT zou leiden tot structureel lagere inflatie. Hoe kan het anders dat er ondanks een langdurige periode van economische groei weinig inflatoire druk ontstaat in de Verenigde Staten? Om te beginnen kan het anders, doordat de waardeinstijging van de dollar en na de Azië-crisis de lage grondstoffenprijzen een matigende invloed hadden op de inflatie. Bovendien ontstond er weinig inflatoire druk doordat er geen capaciteitstekorten optraden. De oorzaken hiervoor waren de hoge investeringen, die tot een forse uitbreiding van de productiecapaciteit leidden, en het opvangen van een deel van de vraag door een forse toename van de importen. De voornaamste doorwerking van ICT zou via de arbeidsmarkt moeten lopen. Immigratie heeft een deel van de druk op de arbeidsmarkt in de Verenigde Staten weggenomen. Daarbij komt een daling van de 'Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)' ofwel het werkloosheidsniveau waarvan geen inflatoire druk uitgaat. Voor het jaar 1995 werd de NAIRU in de Verenigde Staten geschat op 5^{3/4}% (US President, 2000, p87-92). Volgens recente schattingen komt de NAIRU aan het eind van de jaren negentig uit op 4 à 4^{1/2}%. Dit zou betekenen dat van de huidige lage werkloosheid in de Verenigde Staten nog altijd geen opwaartse druk op de lonen uitgaat.

Waarom zou de NAIRU gedaald zijn in de Verenigde Staten? In hoeverre komt dat door ICT? Een eerste invloed van ICT betreft de efficiëntere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt via Internet. Zowel werkzoekenden als werkgevers maken meer en meer gebruik van internet om elkaar te vinden, tegen aanzienlijk lagere kosten dan traditionele methodes via advertenties. Indien het aantal succesvolle aansluitingen tussen vraag en aanbod per tijdseenheid hierdoor stijgt, daalt de NAIRU. Hierbij speelt echter ook een tegengesteld effect. Als ICT het proces van creatieve destructie versterkt neemt het aantal baanwisselingen toe. Dus elke individuele aansluiting kan efficiënter tot stand komen, maar op geaggregeerd niveau is daar minder van te merken omdat het aantal benodigde aansluitingen toeneemt.

Ten tweede daalt de NAIRU door de toename van de productiviteitsgroei in de Verenigde Staten na 1995, hetgeen zoals eerder betoogd samenhangt met ICT. In beginsel vertaalt hogere productiviteit zich in hogere lonen. De lonen passen zich echter geleidelijk aan en het kan enige tijd duren voordat in het proces van loononderhandelingen duidelijk is geworden dat een periode met hogere productiviteitsgroei is aangebroken. In die tussentijd ligt de NAIRU op een lager niveau. Dit betreft echter maar een tijdelijk effect. Wanneer verwachtingen over de productiviteit zich na enige tijd hebben aangepast, keert de NAIRU terug naar het oorspronkelijke niveau.

Dit alles overziend resteert het effect van ICT via de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit verklaart hoogstens enkele tienden procentpunten daling van de NAIRU en maakt de structurele invloed van ICT op de inflatievoet zeer bescheiden.

Gevolgen voor het beleid

Wat is de rol van het beleid in de vernieuwende economie? In algemene zin past ruimte scheppen voor spelers in de markt: zij zijn eerst aan zet. Een doorbraaktechnologie gaat vaak gepaard met veranderingen in instituties, die zich pas na een leerproces in een duidelijke vorm uitkristalliseren. Grote onzekerheden en de informatie-achterstand van de overheid in een snel veranderende omgeving beperken de effectiviteit van overheidsinterventie, regulering en publieke voorziening. Coördinatie via de markt biedt daarentegen mogelijkheden voor experimenteren en selecteren. Bovendien blijken bedrijfsstrategieën het latente marktfalen vaak goed te kunnen oplossen. Van belang is daarom voldoende flexibiliteit in product- en arbeidsmarkten om innovatief en creatief op de uitdagingen die ICT biedt te reageren.

Op een aantal specifieke terreinen vraagt de opkomst van ICT om nadere aandacht in het beleid. Complementariteit tussen ICT en hoog opgeleide werknemers, samen met het optreden van leerprocessen, onderschrijven het belang van onderwijs en leren tijdens de loopbaan. ICT stuurt beleid in de richting van organisatorische veranderingen. Complementariteit van ICT met organisatorische veranderingen roept de vraag op of alle segmenten van het bedrijfsleven, met name het MKB, voldoende informatie en prikkels hebben om deze veranderingen ook uit te kunnen voeren. De vervolgvraag is of hier dan een rol is weggelegd voor een overheid als initiator en intermediair (bijvoorbeeld door voorbeeldprojecten) of dat private consultants deze rol net zo goed of beter kunnen vervullen. ICT beïnvloedt uiteraard ook het functioneren van de collectieve sector zelf. Niet alleen de organisatie van de overheid is van belang. ICT biedt ook aanzienlijke mogelijkheden voor hogere efficiëntie en effectiviteit in de uitvoering van het overheidsbeleid.

✎ De bewering dat ICT tot het einde van de conjunctuur leidt overtuigt daarom niet, hoogstens zwakt ICT conjunctuurbewegingen enigszins af.

ICT raakt aan diverse aspecten van de relatie tussen overheid en het bedrijfsleven. ICT bemoeilijkt soms de rol van de overheid als toezichthouder, bijvoorbeeld in financiële markten waar ICT innovaties mogelijk maakt en tegelijkertijd financiële stromen minder grijpbaar. Het compliceert eveneens belastingheffing op elektronische handel. Nadere analyse is gewenst over de afbakening van de rol van overheid en private sector in investeringen in de ICT-infrastructuur. Publieke investeringen liggen aan de wieg van internet, het is echter geenszins vanzelfsprekend dat de publieke sector ook het voortouw moet hebben bij verdere uitbreiding van het netwerk, eens te meer nu er in toenemende mate commerciële toepassingen ontstaan.

Markten voor ICT-goederen en informatiegoederen vragen om extra aandacht vanuit het mededingingsbeleid. Zonder gemeenschappelijke standaarden of krachtige impulsen door innovatie vanuit de markt beschikken gevestigde aanbieders in markten voor ICT-goederen over meer marktmacht dan in andere sectoren. Een aandachtspunt in markten voor informatiegoederen is of machtsconcentraties technologische ontwikkelingen naar hun hand zetten ten koste van toetreding en innovatie.

Een combinatie van een nuchtere en een open visie op de invloed van ICT op beleid past ook de vernieuwende economie zelf. Het is zeker niet alleen maar een hype. ICT brengt op een aanzienlijk aantal terreinen grote veranderingen met zich mee. Het is ook zonde er een hype van te maken, want de ene hype duurt slechts tot de volgende zich aandient. Op het grensvlak van ICT, kennis en economie dient zich een aantal boeiende ontwikkelingen aan die nu al hun uitstraling hebben naar de maatschappij, het economisch onderzoek en het beleid.

✪ **ICT brengt op een aanzienlijk aantal terreinen grote veranderingen met zich mee. Het is ook zonde er een hype van te maken, want de ene hype duurt slechts tot de volgende zich aandient.**

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau te Den Haag. Prof.dr. G.M.M. Gelauff, is hoofd hoofdafdeling Institutionele Analyse en dr. P.W.J. de Bijl is wetenschappelijk medewerker afdeling Regulering en Marktwerking.

Noot

1. Dit artikel is een beknopte versie van een speciaal onderwerp uit het Centraal Economisch Plan 2000 (p. 162-191) en is in het Engels gepubliceerd in CPB Rapat 2000/1 (p. 19-24). Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. Meer informatie is te verkrijgen bij dhr. Gelauff, tel.: 070 -3323441, email: g.m.m.gelauff@cpb.nl

Literatuur

- Ank, B. van (2000), Measuring productivity growth in the 'new economy', towards a European perspective, *De Economist* 148, nr. 1, p. 87-105

- Bresnahan, T.F., en M.Trajtenberg (1995), General purpose technologies: 'Engines of growth?', *Journal of Econometrics*, 65, p. 83-108.
- Bresnahan, T.F., E. Brynjolfsson en L.M. Hitt (1999), Information technology, workplace organisation and the demand for skilled labor: firm level evidence, *NBER Working Paper* 7136.
- Congressional Budget Office (2000), *The budget and economic outlook; fiscal years 2001-2010*, p. 114-115.
- CPB (2000), *Publishers caught in the web? Strategies, performance and public policy*, CPB werkdokument 119.
- DeLong, J.B., en A.M. Froomkin (1999), 'Speculative microeconomics for tomorrow's economy', mimeo, <http://personal.law.miami.edu/~froomkin/articles/spec.htm>
- Gordon, R.J. (1999), Has the 'New economy' rendered the productivity slowdown obsolete?, juni 1999, mimeo, <http://faculty-web.at.nwu.edu/economics/gordon/334.html>, nieuwe cijfers ontleend aan de presentatie tijdens de OECD Workshop over productiviteitsgroei, december 1999.
- Lipsey, R.G., C. Becker en K. Carlaw (1998), 'What requires explanation?', in E. Helpman (ed.), *General Purpose technologies and economic growth*, MIT Press, p. 15-54 .
- Porter, M.E. (1999), "The Net Won't Transform Everything", *Inter@ctive Week Online*, 25 oktober, <http://www.zdnet.com.intweek/stories/news/0,4164,2381095,00.html>
- Romer P. (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, p. 71-102.
- Shapiro, C., and H.R. Varian (1999), *Information Rules*, Harvard Business School Press.
- Smith, M., J. Bailey and E. Brynjolfsson (1999), "Understanding digital markets: review and assessment", mimeo MIT Sloan School, <http://ecommerce.mit.edu/papers/ude/ude99.pdf>.
- US President (2000), *Economic Report of the President, United States Government Printing Office*, Washington.
- Wiel, H.P. van der (1999), Sectoral labour productivity growth: a growth accounting analysis of Dutch industries, 1973-1995, *CPB Onderzoeksmemorandum*, p. 158.
- Zarnowitz, V., (1999), 'Theory and history behind business cycles: are the 1990s the onset of a golden age?', *Journal of Economic Perspectives*, vol 13, p. 69-90.

dwaars

De waarheid van Noordeinde en Binnenhof

De koningin regeert mee. Dat is de onvermijdelijke conclusie van het vraaggesprek van de Majesteit met Maartje van Weegen. Sommigen betreurden het dat het interview was opgenomen vóór alle commotie die mede dankzij D66-voorman Thom de Graaf ontstond. Ten onrechte, want nu bleek hoezeer Beatrix juist het lidmaatschap van de regering als haar “core business” ervaart zonder dat haar inmenging in het publieke debat kan worden verweten.

Dat Beatrix aan haar rol een moderne invulling wil geven, sprak eveneens uit het interview. Die modernisering leidt niet tot inperking van haar rol van betekenis. Integendeel. Beatrix heeft een symbiose tot stand gebracht tussen aloude staatsrechtelijke uitgangspunten en hedendaagse managementinzichten. Beatrix beoefent de moderne managementstijl van de coach. Zo iemand is “een goede opleider die aangeeft welke prestaties worden verwacht; zorgt voor een leersituatie, geeft regelmatig feedback, zorgt voor relevante informatie en mensen... een raadgever die goed luistert; helpt bij het oplossen van problemen zonder te overcontroleren (uit: ‘Meer dan 500 managementstijlen’ van Peter Camp en Funs Erens).

Natuurlijk, niets menselijks is Beatrix vreemd. Dus als de ministers onder de maat presteren, is het soms noodzakelijk om een meer directieve weg te

algemeen belang vraagt dat zij tegenspel krijgen van functionarissen die verre blijven van het politieke gemarchandeer, de mannetjesmakerij en het electorale opportunisme. Door de koningin vindt dan ook geen politieke toetsing plaats van het voorgestane en gevoerde beleid - dat blijft voorbehouden aan de politiek zelf - maar zij houdt wel in de gaten of politici niet te veel aan politiek en te weinig aan het algemeen belang denken. Daarom heeft de brede steun voor de rol van de koningin niets te maken met geloof in genetisch bepaalde prerogatieven, maar staat dit veeleer op één lijn met de steun voor soortgelijke functies in de provinciale en lokale overheid: die van de *Commissaris van de Koningin (sic)* en de *burgemeester. De koningin. de Commissaris van de*

In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer.

Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.



J.W.P. Wits

bewandelen. Maar meestal is het voldoende om de juiste vragen te stellen en de ander een spiegel voor te houden. “Voor de managercoach is het essentieel dat er een partnerschap bestaat, waarin de speler en de coach verbonden zijn met als doel de speler te laten uitgroeien boven zijn huidige niveau van presteren.” Kortom: de koningin doet, in de meest letterlijke zin, aan ‘empowerment’.

Dat veel bewindslieden maar meer nog het overgrote deel van de bevolking deze rol van een erfelijk staatshoofd van harte ondersteunen, ligt niet voor de hand. In onze egalitaire samenleving hebben wij weinig op met mensen die louter op basis van geboorte een streepje voor zouden krijgen. Wij voelen ons meer thuis in het Amerikaanse denken, waarin ieder mens met nul begint. Dat mensen op de schouders van voorgaande generaties boven anderen uit zouden toornen, laat zich hiermee slecht rijmen.

De brede steun voor de rol van het Huis van Oranje in het Nederlandse staatsbestel is dan ook niet te verklaren uit de opvatting dat de Oranjes vanwege hun geboorte, opvoeding of de gratie Gods deze rol toekomt. Deze op zich verdedigbare opvatting zou er immers ook toe moeten leiden dat er brede zorg zou bestaan vanwege het wegwijzen van de Nederlandse adel en daarvan is geenszins sprake. Wij zijn een republiek met een koningin als staatshoofd, merkte prins Claus daarom al eens terecht op.

De waardering voor de rol van de koning(in) lijkt eerder ingegeven door een diepgeworteld wantrouwen tegen een te sterke politisering van het openbaar bestuur. Ministers en kamerleden mogen stoeien binnen de “smalle marges van de politiek”, maar het

Koningin en de burgemeester zijn de borg voor een deugdelijk openbaar bestuur. Het samenspel van koningin, kabinet en Kamers is de kroon op ons poldermodel.

Dit evenwichtige model wordt door de bevolking toegelicht, zodat niemand met droge ogen kan spreken van een democratisch tekort in ons staatsbestel. Dat sommige politieke bestuurders soms herinnerd moeten worden aan het feit dat zij de publieke zaak dienen en niet het belang van hun partij of eigen persoon, is geen reden voor staatsrechtelijke verandering. Dat een enkeling terechte tegenspraak moeilijk kan velen en daarom gaat uithuilen bij barretje Nieuwspoor al helemaal niet.

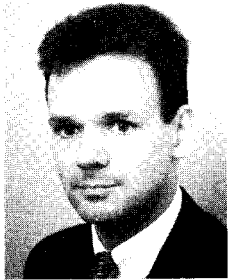
Had De Graaf dus zijn mond moeten houden? Nee, maar de waarde van zijn interventie is niet dat hij het geheim van Noordeinde hekelt, maar dat hij het geheim van het Binnenhof heeft onthuld. Alhoewel de koningin zich in het openbaar niet kan verdedigen, is zij namelijk nog minder gebaat bij geroddel en verholen kritiek in de Haagsche wandelgangen. De waarheid van het Noordeinde is dat de koningin als goede coach geen genoegen neemt met gebrek aan kwaliteit in het openbaar bestuur. De waarheid van het Binnenhof is dat sommigen daar slecht tegen kunnen.

J.W.P. Wits

Nieuwe tijden, nieuwe vormen voor politiek en bestuur in de kennissamenleving

DRS. C.C.J. VELDKAMP

DRS. M.J. DE WEGER



DRS. C.C.J. VELDKAMP



DRS. M.J. DE WEGER

Nieuwe economie, mondialisering, kennissamenleving en netwerkorganisaties: de nieuwe terminologie doet velen nog duizelen. Het is van belang serieuze aandacht te besteden aan deze verschijnselen. De onderliggende ontwikkelingen zijn namelijk fundamenteel. Oude structuren staan overall onder druk. Nieuwe tijden zijn aangebroken voor economie, samenleving, bestuur en politiek. De vernieuwing van de economie is tot nu toe aanmerkelijk groter dan die van politiek en bestuur. Het politiek-bestuurlijk systeem verliest daardoor aan relevantie en kracht.

De kranten staan de laatste tijd bol van nieuwe termen. Met name de term 'nieuwe economie' heeft grote populariteit gekregen. De verleiding is groot het verschijnsel af te doen als een zeepbel, een voorbijgaande gekte, een *hype*. Maar het begrip 'nieuwe economie' verdwijnt niet meer van de agenda. Net zomin als het einde van de *railway* mania, midden vorige eeuw, het einde van de industriële revolutie inluidde. De voorbijgaande gekte in spoorwegbeleggingen toonde eerder de definitieve komst, dan het einde van een nieuwe periode aan. Een fase waarin economische activiteit zich op nieuwe wijze combineerde met technologie, met vergaande gevolgen voor economie, samenleving en overheid.¹

Dat er ook nu iets aan de hand is, staat als een paal boven water. Talloze rapporten stellen dit inmiddels vast, zowel waar het de Verenigde Staten als Europa aangaat.² Wat Nederland betreft draagt ICT volgens het Centraal Planbureau (CPB) inmiddels voor een kwart bij aan de economische groei - een opmerkelijke bijdrage voor een sector die slechts vijf procent van onze economie uitmaakt. "De ICT-ontwikkelingen zijn te belangrijk om er een hype van te maken", aldus de CPB-directeur.³ Maar er is meer aan de hand dan het CPB onderkent. Er verandert wezenlijk iets in het karakter van onze economische interactie. Olie vormt spoedig niet langer de belangrijkste *commodity* van de wereldeconomie. De economie van morgen draait om informatie, kennis en *know-how*.⁴ Beschikbaarheid, inhoud en karakter ervan komen centraal te staan. Het gaat om producten die bij verkoop niet uit handen verdwijnen. Juist het feit dat immateriële goederen

en diensten de markt van morgen domineren, heeft een weerslag op economisch handelen, economisch beleid en economische theorie.⁵ Het economisch leven verandert van karakter. Het nieuwe kapitalisme is daarbij niet systematisch goed - zoals neo-liberalen denken - en ook niet systematisch negatief - zoals oud-links het inschat. Eerder gaat het om “*un système radicalement ambivalent*.”⁶ Die ambivalentie vraagt om evenwicht in onze benadering, om balans in ons beleid.

Naar netwerk en ideeënwedloop

De nieuwe situatie, zal vergaande gevolgen hebben. En niet alleen in economisch opzicht. Wanneer immateriële producten bepalend worden, wordt informatie *Ordnungsprinzip*, de basis waarop we ons organiseren om mens- en machinerkracht effectief te maken. De nieuwe economie stelt eisen aan mensen en de organisatorische verbanden waarin zij hun fysieke en geestelijke activiteiten ont-plooien: flexibiliteit, diversiteit en interactiviteit worden kernwoorden. De capaciteit enorme hoeveelheden informatie te verwerken zonder grip en richting te verliezen, moet worden aangeleerd en georganiseerd. Op dit moment blijken eigenlijk alleen netwerkverbanden in staat adequaat om te gaan met grote informatiestromen. Het gaat om groepen van kleine organisaties die in flexibele, thematische allianties met elkaar samenwerken om eigen en gemeenschappelijke doelen na te streven. Kleine organisaties hebben een eenvoudige bedrijfsvoering, zijn noodgedwongen sterk extern gericht en kunnen dus flexibeler op een veranderende omgeving inspelen.⁷

De kenniseconomie leidt tot de noodzaak van een constant genereren van nieuwe technologische en beleidsideeën. Onmiskenbaar is dat wederzijdse uitdaging tot de beste ideeën leidt. Groepsdynamiek staat centraal. Binnen bedrijven, binnen de overheid, maar ook op Europees en internationaal niveau. Het Europa van de *benchmarking*, *best practices* en *peer review* wint niet voor niets terrein.

Economie en samenleving transformeren zich tot een interactief netwerk, waarin een *concours d'idées* belangrijker wordt dan formele en hiërarchische verhoudingen en verbanden.⁸

Interactie vormt de sleutel tot vernieuwing. De vernieuwde economie lijkt in die zin socialer dan de oude. Maar er zijn ook nadelen. Het risico van een digitale tweedeling ligt op de loer, van een kloof tussen de *know's* en de *don't know's* binnen de netwerksamenleving. Het gaat daarbij niet eens zozeer om computervaardigheden of PC-bezit. De nieuwe tijden vereisen vooral de vaardigheid tot constante aanpassing en omgang met onzekerheid.⁹ Daar ligt de nieuwe *sociale quaes-tie*. Nu al vallen vooral laagstgeschoolden als eerste uit in werk en samenleving. Straks kan dat nog erger worden. Toenemende frustratie kan het gevolg zijn. Nationaal met een uitlaatklep richting allochtonen; Europees met angst voor toestroom van werknemers uit landen die tot de EU toetreden. Internationaal

➤ **Vooruitgang bereiken we niet door het vervangen van de elite van de oude economie door een beperkte voorhoede van de nieuwe.**

baart een toenemende kenniskloof tussen Noord en (delen van) Zuid in de wereld zorgen.

Revolutie en dynamische balans

In economisch opzicht staan we er momenteel in Nederland niet slecht voor. De afgelopen decennia is veel bereikt. De grove beleidsfouten uit de tijd van Den Uyl en Van Agt zijn nagenoeg ongedaan gemaakt.¹⁰ Er lijkt werk en welvaart te over. Nu is het zaak het fundament te leggen voor werk, welvaart en welzijn in de jaren die komen gaan. We moeten ons bestel gereed maken voor de kenniseconomie en haar gevolgen. In de maatschappij van morgen slibt onze economie dicht als we uitsluitend uitgaan van de belangen van de bedrijven uit de oude economie, van de oudere mannen-sociëteit die het Nederlandse bedrijfsleven domineert. Jong talent, onconventionele durf en Schumpeters *creative destruction* moeten meer ruimte krijgen, wil het nodige nieuwe elan ontstaan. Dat geldt ook voor samenleving, bestuur en politiek. Vernieuwing is noodzaak, willen we sociale samenhang behouden. De kenniseconomie leidt tot een kennissamenleving. Niemand mag daarbij de aansluiting verliezen.

De samenleving gaat zich transformeren, zoals dat ook met de agrarische en de industriële revoluties het geval was. Als we daar niet op inspelen, betalen we spoedig een hoge prijs. De industriële revolutie had enorme sociale gevolgen. Maatschappelijke ontwrichting en nieuwe horigheid ontstonden. Er is vervolgens een lange weg gegaan om harmonie en balans in de nieuw ontstane samenleving te scheppen.

Van de geschiedenis moeten we leren. De nieuwe economie moet worden geflankeerd door een sociaal beleid dat zich in minstens even hoog tempo ontwikkelt. Vooruitgang bereiken we niet door het vervangen van de elite van de oude economie door een beperkte voorhoede van de nieuwe. Het gaat erom *to widen the circle of winners* van de kenniseconomie.¹¹ Zonder dat zal economische vernieuwing geen maatschappelijke vooruitgang kunnen inhouden. We moeten werken aan een verzorgingsstaat die niet alleen beschermt en activeert, maar mensen ook toerust en gereed maakt voor het tijdperk van mondialisering en kenniseconomie. De meeste mensen willen de uitdagingen van de nieuwe economie aangaan, want ze weten dat het welvaart oplevert. Ze stellen bovendien prijs op de bijbehorende dynamiek, die leven en werken boeiender maakt. Maar ze gaan tegelijkertijd op zoek naar een context van geborgenheid, vaste waarden en identiteit, naar bakens in de woelige baren. Burgers hebben behoefte aan een nieuwe balans van uitdaging en geborgenheid, aan een sociaal-economisch evenwicht met nieuwe inhoud.

Christen-democraten hebben de pretentie balans in sociaal-economisch opzicht

te kunnen bewerkstelligen. Zij zouden bij uitstek geschikt moeten zijn om op de nieuwe situatie in te spelen. Duidelijk moet wel zijn dat het om een dynamische balans zal gaan - constante vernieuwing is een vereiste. Wie even niet oplet, handelt hopeloos verouderd in aanpak, inhoud en presentatie. Christen-democraten hebben geen alleenrecht op de evenwichtskunst die de nieuwe situatie vereist. Eenieder die met politiek leiderschap en een geoliede organisatie die evenwichtskunst geloofwaardig voor het voetlicht brengt - zie Tony Blair, zie Wim Kok - kan op stemmen rekenen.

Civil society en dunne instituten

Maar er is meer dan electorale kansen. Wie verder naar de toekomst blik, ontdekt dat vooral ook in termen van maatschappelijke ontwikkeling en politiek-bestuurlijke capaciteit er veel zal moeten veranderen. Het maatschappelijk middenveld gaat een andere toekomst tegemoet. Enkele contouren zijn reeds te ontwaren. De digitale revolutie leidt tot nieuwe manieren van communicatie: interactiever, beter inspeland op persoonlijke voorkeuren en niet langer gebonden aan van boven opgelegde structuren. Met ICT verbeteren de mogelijkheden voor de *civil society* om zichzelf te organiseren en te presenteren. Door de vereenvoudiging van onderling contact via ICT kunnen razendsnel, goedkoop en vrijwel zonder territoriale belemmering verbanden worden gecreëerd tussen mensen en organisaties met een specifieke belangstelling. De nieuwe techniek schept daardoor eerder meer *niches* dan minder. Nieuwe fora, nieuwe verenigingen, vertegenwoordigende en vrijwilligersorganisaties kunnen in korte tijd worden opgezet en tot wasdom gebracht. Het maatschappelijk middenveld gaat er eindeloos meer veelvormig op worden. Een bredere opvatting van *civil society* gaat opgeld doen. De wijk- of toneelvereniging, postzegel- of postduivenclub biedt burgers meer geborgenheid dan een vrijblijvende organisatie als Greenpeace of de inmiddels quasi-commerciële middenveldorganisatie van weleer.¹² Kleinere organisaties kunnen gemakkelijker omgaan met de noodzaak van flexibiliteit dan verbuerautocratische koepels. ICT brengt het verbeteren van onderling contact en externe presentatie binnen hun bereik. Kleinere organisaties krijgen nu de kans zich te emanciperen en maatschappelijk bepalend te worden voor de banden van burgers.

Ieder kan daarbij zijn eigen forum kiezen, op ieder terrein een ander. De behoefte aan geïndividualiseerd aanbod neemt toe. In de kennissamenleving kiest de geëmancipeerde burger zelf zijn verbanden. Wie het oneens is, 'logt aan' bij een andere groep. Wat in de nieuwe economie de marktwerking heet, in de politiek de democratie, wordt in het middenveld het stemmen 'met de voeten'. Dit maakt dat middenveldorganisaties met afnemende inhoudelijke relevantie snel minder aanhang zullen krijgen. Andersom, wie op de juiste manier ten behoeve

✪ Niet hiërarchie en structuren vormen uitgangspunten, maar ideeën, contact en communicatie.

van burgers mee- en vooruitdenkt, kan rekenen op snel groeiende aandacht, aanhang en maatschappelijk gewicht. Nieuwe middenveldspelers ontstaan snel en kunnen snel weer verdwijnen. Verrassende en gecompliceerde netwerken tussen grotere en kleinere organisaties komen tot stand, waarbinnen thematische allianties kunnen worden gesloten - en net zo eenvoudig weer opgeheven. Oude organisaties en instituten worden niet in één klap weggevaagd. Ze transformeren zich of laten zich absorberen, zoals Time Warner door AOL. De rest wordt door moderne burgers gewoonweg genegeerd, als aanspreekpunt van belangen, bij werving van kader- en stafpersoneel of anderszins. Een deel sterft langzaam af. De jonge generatie gaat niet op jaren '60-wijze de oude instellingen bestormen. Men richt eigen fora op, buiten de bestaande om of hoogstens daaraan gelieerd. Alleen als er geen alternatief blijkt wordt hier en daar een oude structuur opgeblazen en door een nieuwe vervangen of een bestaande organisatie tot nieuw platform omgevormd. Niet hiërarchie en structuren vormen uitgangspunt, maar ideeën, contact en communicatie. Het primaat komt bij de burger - de 'bobo' heeft afgedaan.

"Je ziet dat instituten flexibeler, transparanter en meer legitiem worden. Het worden dunne instituten. De tradities van het oude, dikke instituut zijn niet heilig meer. De magische meerwaarde is verdwenen. Alles staat ter discussie.", aldus de Rotterdamse socioloog Zijdeveld. Aan het begrip 'vertrouwen' kent hij in de nieuwe context grote betekenis toe. Dat wordt de smeerolie van de hedendaagse organisatie, daarop is gezag inmiddels gebaseerd, in meer gelijkwaardigheid dan voorheen. Het genereren van ideeën staat ook bij hem centraal: "Het creatief omgaan met de kennis wordt in het ICT-tijdperk haast even belangrijk als de kennis zelf." Hij ziet het gevaar van een nieuwe tweedeling: "Als je alles overlaat aan eigen verantwoordelijkheid, alles flexibel en onderhandelbaar maakt, krijg je een onderhandelingsamenleving. Dan moet ieder zijn positie bevechten. Dat kunnen de zwakken niet." De staat moet in zijn ogen daarom een belangrijke taak houden, maar meer nog ziet hij heil in de *civil society*, zij het nadrukkelijk niet in de hiërarchische vorm uit de verzuilingstijd. Het corporatisme is definitief *passé*.

Het schetsblok van Zijdeveld toont rake platen. De samenleving ondergaat een ware transformatie. Een veelvormig netwerk ontstaat, waarbinnen gezag geenszins verdwenen is, maar wel ondergeschikt wordt aan communicatie en diffuser en minder vanzelfsprekend van karakter zal zijn. Een netwerk waarin welhaast alles mogelijk is, in constant wisselende vormen. Maar juist wanneer alles mogelijk is, ontstaat behoefte aan vaste waarden, beleid met karakter, identiteit en normstelling. Opvallend genoeg verwijst Zijdeveld in dit verband naar Tony Blair, door velen inmiddels beschouwd als christen-democraat.¹³

✎ **Ons politieke systeem begint tot het achterhaalde deel van onze samenleving te behoren.**

Politiek en bestuur als system integrator

In de nieuwe tijd zal de politiek haar plaats opnieuw moeten bepalen. Tot nu toe verlopen de politieke reacties volgens verouderde patronen. De financieel-economische pagina's van de kranten tonen een razendsnelle ontwikkeling. De samenleving wordt er al in meegezogen. Maar de Haagse politiek kabbelt voort en komt hoogstens met wat simplistische technische suggesties. De politiek weet kennelijk nog nauwelijks raad met de nieuwe mondiale netwerkmaatschappij. Ons politieke systeem begint daarmee tot het achterhaalde deel van onze samenleving te behoren. Het verliest aan kracht, relevantie, en legitimiteit zolang het de nieuwe uitdagingen niet weet aan te gaan.¹¹

De nieuwe ontwikkelingen gaan vergaande gevolgen hebben voor ons politieke bestel. In de kennissamenleving emancipeert de burger. Hij kiest zelf zijn manier van leven, informeert zich overal en maakt zelf zijn keuzes, wars van bestuurlijke hiërarchie, privileges, patronage en achterkamertjespolitiek. De burger van de nieuwe samenleving ziet zichzelf geplaatst in talloze, overlappende en zich constant ontwikkelende netwerken, waarin hij telkens opnieuw zijn keuzes moet bepalen en telkens opnieuw zijn balans zal willen vinden. Hij zal al snel ontdekken dat die balans op allerlei manieren kan worden samengesteld - met combinaties die twintig jaar geleden nog onvoorstelbaar leken. Dat PvdA en VNO-NCW nu samen een plan presenteren over de gezondheidszorg, vindt hij inmiddels volstrekt vanzelfsprekend.

Wie denkt dat het ICT-tijdperk het Binnenhof overbodig maakt, komt bedrogen uit. Het belang van debat op hoofdlijnen en van democratische afweging van vele, vaak strijdige, deelbelangen, principes en argumenten wordt slechts actueler. Het politiek-bestuurlijke systeem blijft ook macht houden, al was het maar omdat iedereen weet dat het uiteindelijk kan terugvallen op wet- en regelgeving. De unieke rol van verschaffer en handhaver van wetten en regels raakt niet verloren. Het is het democratische politieke systeem dat de uitkomst van het publieke debat uiteindelijk kan vervatten in breed gedragen regelgeving voor allen.

Daarvoor bestaat geen alternatief. Het politiek-bestuurlijk systeem is dus niet bij voorbaat uitgespeeld. Maar zijn regie en gezag moeten ook pro-actief zijn, door richting te geven met 'integrerend leiderschap'. Een slimme politiek en overheid vormen zich om tot *system integrator* van onze samenleving. Zij brengen een continue variëteit aan belangenorganisaties, maatschappelijke thema's, problemen en mogelijke oplossingen bij elkaar. Beslissend voor de typering van politiek en politieke partijen wordt daarbij wie en welke visies zij in de netwerksamenleving aan elkaar willen knopen en hoe zij dat willen doen. Door te integreren en initiëren verschaffen zij een publieke ruimte voor communicatie en debat - een ruimte waaraan juist bij de naar evenwicht zoekende burger behoefte zal bestaan. Een dergelijke rol is alleen mogelijk als optimaal gebruik wordt gemaakt van ICT, wat

alleen maar kan als ook organisatiestructuren en werkwijzen (drastisch) worden aangepast.¹⁵

Nieuwe vormen

Politiek en overheid hoeven dus niet te marginaliseren. Maar ze moeten dan wel af van de starre, gesloten structuren waarin zij zich tot nu toe veelal laten vangen. Het is het overwegen waard burgers de mogelijkheid te geven te stemmen per beleidsterrein: voor de module 'ethiek' kan men dan op een andere partij stemmen dan voor de module 'economie', 'rechtshandhaving' of 'Nederland in de wereld', etcetera. Dit bevordert de keuzevrijheid voor burgers. Tegelijkertijd stimuleert het de rol van politiek en parlement, waar integratie en afweging van tegengestelde aspecten voor het volle daglicht komen. Te denken valt ook aan een duidelijke vertaalslag van verkiezingsresultaat per module op de verdeling van specifieke portefeuilles in het kabinet. Welbeschouwd is ook de frequentie van een kiezersoordeel één keer per vier jaar vreemd, want politiek vormt een continu proces. Wellicht zou het beter zijn stemmen van kiezers te registreren en het mogelijk te maken dat elke kiezer op een zelf gekozen moment een nieuwe stem uitbrengt of zijn stem verandert.

Politieke structuren en werkwijzen kunnen nog verder worden gemoderniseerd. Wie onafhankelijke maatschappelijke initiatieven centraal stelt, kan zich afvragen of het niet goed zou zijn als ook maatschappelijke verbanden tot rechtstreekse agendering van thema's in de parlementaire arena kunnen komen. Of dat initiatief-wetsvoorstellen met of door (ad hoc) maatschappelijke verbanden kunnen worden ingediend. En waarom kunnen andere middenveldorganisaties dan politieke partijen niet aan verkiezingen meedoen? Opvallend is dat bijvoorbeeld vakbonden zich op steeds breder politiek terrein begeven.

Ook de werking van het parlement zou meer op basis van informatie en nieuwe communicatiemogelijkheden kunnen worden ingericht. Kunnen Kamercommissies niet eens anders worden ingedeeld dan op de huidige, ouderwets-verkokerde manier? Het zou misschien beter zijn projectmatig te werken: voor ieder nieuw probleem of vraagstuk wordt een Kamercommissie ingesteld, met een duidelijke probleemstelling, tijdsperiode en parameters voor een op te leveren product. Men kan zich bijvoorbeeld ook afvragen waarom stemmingen altijd fysieke aanwezigheid van Kamerleden op een specifiek moment vereisen. Kan voor bepaalde stemmingen niet evengoed een tijdsperiode worden gesteld waarbinnen een Kamerlid elektronisch de stemvoorkeur dient mee te delen? Tot nu toe bestaat vaak vooral angst voor het denken in termen van dergelijk soort vernieuwingen in het politiek systeem. Maar in de kennissamenleving worden dit soort ideeën logisch en wordt hervorming onvermijdelijk.

☞ **Het is het overwegen waard burgers de mogelijkheid te geven te stemmen per beleidsterrein.**

Het overheidsapparaat is eveneens aan vernieuwing toe. Uitgangspunt in de verhouding binnen en tussen Haagse ministeries vormt vaak nog de onderlinge strijd om competenties. Nederlandse ambtenaren missen kennelijk veelal de intellectuele traditie om in plaats daarvan de ideeëncompetitie voorop te stellen. De Nederlandse bestuurlijke praktijk is met haar zelfstandige bestuursorganen, uitbestedingsrelaties en convenanten overigens minder hiërarchisch gestructureerd dan in omliggende landen en in dat opzicht beter ingesteld op de komst van de kennissamenleving. Maar daarbij gaat het meestal om gespecialiseerde of decentrale overheidsinstellingen. Waarom niet ook de Haagse kernapparaten opdelen in kleinere, logisch samenhangende delen die binnen het kader van hun eigen taak zelf hun organisatie en werkwijze moeten inrichten? Maak van elk directoraat-generaal een zelfstandige bestuursorganisatie. De politieke verantwoordelijkheid kan dan worden gelegd bij op thema- en projectbasis aangestelde bewindspersonen. Zo zou op expliciete projectbasis een staatssecretaris voor oplossing van het WAO-probleem kunnen worden aangesteld om met een aantal instellingen samen een oplossing te realiseren. Uiteraard krijgt de betreffende bewindspersoon een eigen budget om dit naar eigen inzicht in te zetten. Het door bewindspersonen blijven bagatelliseren of ontkennen van problemen omdat erkenning ervan de belangen van het eigen departement schaadt, zoals nu vaak het geval is met ministeries met vaste taken en structuren, is een blok aan het been van de daadkracht en het oplossingsvermogen van de overheid.

✎ **Maak van elk directoraat-generaal een zelfstandige bestuursorganisatie.**

Verouderde structuren treft men ook bij politieke partijen. Het wordt hoog tijd hun functioneren aan te passen. Zo lijkt het beter veel minder beperkingen aan de organisatievorm te stellen, zolang burgers met onder de partijbeginselen te vatten ideeën in interactie zijn. Laat de verhoudingen tussen Europese, nationale, regionale en lokale partijdelen zich maar vrij ontwikkelen, bijvoorbeeld door vrije convenantvorming. Waarom moeten alle groepen die in dit netwerk deelnemen eigenlijk 'CDA' heten? Waarom geen lokale partijen in het netwerk opnemen? Fundamenteel is nog de rol van politieke partijen binnen de Nederlandse samenleving. Waarom is de partij (formeel) alleen actief binnen de politieke arena? Groen Links en Greenpeace kopen inmiddels aandelen, dus waarom wordt het CDA geen commercieel detachingsbureau voor functies in politiek, bedrijfsleven, ambtenarij, onderwijs en middenveld? Dat maakt het intern mogelijk beter kwaliteiten van aanhangers te gebruiken, terwijl verspreiding van ideeën tot verder in de samenleving en controleerbaarder plaatsvindt. In het kennistijdperk zou het bijvoorbeeld ook interessant kunnen zijn met de Vlaamse CVP te fuseren, zodat goede ideeën in een tweede politieke arena kunnen worden getest en gebruikt.

Niet overal binnen politiek en bestuur is creatie van meer institutionele vrijheid een oplossing. In de kern van de overheid is het nu juist de verdeeldheid die

haar in de strijd om maatschappelijke relevantie parten speelt. Ministeries, parlement en partijen lijken elkaar vaak meer tegen te werken dan gezamenlijk oplossingen voor maatschappelijke problemen te zoeken. Op vele plaatsen tegelijk wordt aan oplossingen van dezelfde vragen gewerkt, waarna ieder de eigen oplossing ten koste van die van de ander probeert te effectueren. Pas laat worden ideeën met elkaar geconfronteerd, afgewogen of samengevoegd. Beter zou dit van het begin af aan kunnen gebeuren, zoals in crisistijden steevast door 'ronde tafels' of 'brede coalities' vooruitgang moet worden geboekt. Waarom deze manier van werken niet tot regel maken, bijvoorbeeld door in eerder genoemde Kamercommissies 'nieuwe stijl' op een of andere manier ook vertegenwoordigers van bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, hybride instellingen en (decentrale) overheden op te nemen? Ook het onderscheid tussen politieke partij en parlementaire fractie is kennisinefficiënt. Waarom worden de overlegstructuren van beide op de vier bestuurlijke niveaus niet geïntegreerd?

Tenslotte

De gevestigde politieke en bestuurlijke orde - of zij die zichzelf als zodanig zien - zal waarschijnlijk in eerste instantie negatief op deze suggesties reageren. Maar we moeten in dergelijke zin ons bestel durven doordenken, willen we de vitaliteit ervan binnen de kennissamenleving behouden. In de gevolgen van de nieuwe economie en de ontwikkeling van de kennissamenleving gaan fundamentele veranderingen verscholen. Wie dat niet inziet staat spoedig buitenspel. Wie tracht te ontkomen aan vernieuwing, wordt onherroepelijk gemarginaliseerd. De ontwikkelingen gaan razendsnel. De christen-democratie moet haar maatschappelijke pretenties in de nieuwe tijd nog waarmaken. Met de noties van nieuwe economie, kennis- en netwerksamenleving op zak, is er voor haar nog veel werk aan de winkel. Het CDA zal in zijn politieke programmering meer aandacht moeten besteden aan de gevolgen van de komst van de kenniseconomie en de kennissamenleving. Dit zowel in beleidsinhoudelijke zin als wat betreft vernieuwing van politieke en bestuurlijke organisatie, niet in de laatste plaats van parlement en eigen partij. Wij nodigen u uit, de discussie aan te gaan.

✎ **Het CDA zal in zijn politieke programmering meer aandacht moeten besteden aan de gevolgen van de komst van de kenniseconomie en de kennissamenleving.**

Drs C.C.J. Veldkamp is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en lid van de Babylongroep in Den Haag. Drs M.J. de Weger is politicoloog, werkzaam als IT- en organisatieadviseur en lid van de Dudokgroep in Rotterdam. (De Babylongroep en Dudokgroep zijn Dertigersgroepen van het CDA, red.)

Noten

1. Zie *Le Monde*, 2 maart 2000; *De Volkskrant*, 11 maart 2000.

2. Zie bijvoorbeeld de diverse rapporten en notities die zijn uitgebracht door experts, maatschappelijke organisaties en regeringen ten behoeve van de Europese top van Lissabon van 23-24 maart 2000.
3. De Volkskrant, 10 april 2000. Zie verder het *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag, april 2000, blz. 162-182.
4. Zie ook Roel Janssen, 'Zand, lucht en grijze cellen', in: *NRC Handelsblad*, 27 april 2000.
5. Het gaat hierbij niet om het klassieke verschil tussen goederen en diensten: ook diensten kunnen een fysieke vorm hebben. Bij niet-fysieke, immateriële goederen en diensten is de fysieke waarde van een product slechts een fractie van de totale waarde, vindt bij verkoop geen exclusieve overdracht plaats, hoeven nauwelijks extra grondstoffen te worden gebruikt bij aanmaak van extra exemplaren, krijgt het begrip marktrivaleiteit een andere betekenis en is sprake van informatie-assymetrie. Zie een heldere uitleg in een vraaggesprek met Prof. Luc Soete in: *Ondernemen!*, april 2000, blz. 42-45.
6. Daniel Cohn-Bendit, 'Pour la troisième gauche verte', op: www.lemonde.fr (artikel van 26 februari 2000).
7. Frissen noemt het in een interview met de *Volkskrant* (29 april 2000) over 'intelligent meebewegen' als natuurlijke leidraad.
8. Vgl. Dick Benschop, 'Ideenwettbewerb: Europas Weg zur sozialen Modernisierung', in: *Financial Times Deutschland*, 3 april 2000.
9. Dit gaat veel verder dan het Sociaal en Cultureel Planbureau in zijn rapport 'Digitalisering van de leefwereld (2000)' heeft onderzocht. Personen en organisaties die succesvol de overstap naar de informatiesamenleving maken, zullen bovendien een steeds grotere voorsprong op hen die dat niet doen, ontwikkelen.
10. Op het WAO- en het migratievraagstuk na. Zie voor het laatste Pieter Lakeman, *Binnen Zonder Kloppen*, Amsterdam, 1999.
11. Lezing van David Miliband, *Modernisierungsgipfel*, Berlijn, 9 maart 2000.
12. Voor een kritische beschouwing van noties inzake *civil society*, zie Thomas Carothers, 'Think Again: Civil Society', op: www.foreignpolicy.com (artikelen winter 1999-2000).
13. Vraaggesprek in De *Volkskrant*, 1 april 2000, naar aanleiding van zijn jongste boek: *The Institutional Imperative*, Amsterdam, 2000.
14. Cf. Manuel Castells, geciteerd door Hans Wansink in De *Volkskrant*, 26 februari 2000.
15. Vgl. *Centraal Economisch Plan 2000*, p. 180.

In hun doelstelling kunnen conservatieven en christen-democraten soms elkaars bondgenoten zijn, maar het achterliggende motief is verschillend. Er zijn immers verschillen in mensbeeld, maatschappijopvatting en visie op instituties. Men kan de verdediging door de christen-democratie van bepaalde vaste waarden als waarde-conservatisme typeren, maar dit heeft niets te maken met het conservatisme als politiek-ideologisch concept omdat de christen-democratie op basis van vaste waarden zoekt naar nieuwe wegen.



Is de christen-democratie conservatief?

In de discussie over de strategische koers van het CDA duikt steeds vaker het begrip 'conservatief' op. Zo stelde scheidend CDJA-voorzitter T.J. Vlot niet zo lang geleden in CDA-Magazine: "Het wordt tijd dat de partij een keuze maakt: christelijk-sociaal of christelijk-conservatief. De komende tijd moet het CDA echt duidelijkheid scheppen over doelgroepen en strategiekeuze. Eén van de twee groepen zal teleurgesteld worden, maar daar ontkom je niet aan. Er moet duidelijkheid komen".¹ En onlangs nog stelden M. van den Ham en J. Sijtzema (beiden CDJA) in de Volkskrant zich de vraag waarom het CDA kiezers een sociale koers belooft en niettemin 'keer op keer met conservatieve voorstellen' komt.² Daar tegenover staan diegenen in de partij en de fractie die de (wenselijke) koers en positiebepaling van de Nederlandse christen-democratie typeren als 'sociaal-conservatief', zoals het Tweede-Kamerlid Hillen: "Het CDA is enerzijds een sociale partij die opkomt voor sociale gerechtigheid en solidariteit. Anderzijds zijn we een burgerlijke partij die hecht aan fatsoen en waarden en normen. Het opkomen voor en verdedigen van deze waarden durf ik best 'conservatief', in de zin van waardeconservatisme, te noemen. Maar daarmee is het CDA nog geen conservatieve partij zoals de Britse *conservatives*, omdat christen-democraten steeds op zoek zijn naar een dynamische invulling van de maatschappelijke rol van burgers en hun verbanden in de samenleving, wat ook wel het 'nieuwe maatschappelijk middenveld' wordt genoemd. Conservatieven willen alleen de bestaande instituties, op grond van hun historische ontwikkeling, verdedigen. De christen-democratie onderscheidt zich met de uitgangspunten van gespreide verantwoordelijkheid, soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit van de sociaal-democratie en het liberalisme. Het doordenken en het opnieuw invulling geven aan deze uitgangspunten, waar de Kamerfractie volop mee bezig is, is daarom voor de positionering van het CDA van groot belang."³ Ook Lubbers maakt een verbinding tussen 'conservatieve' en 'vooruitstrevende'

elementen in 'de politieke boodschap van het CDA'.⁴ De door Vlot gesuggereerde tegenstelling tussen 'sociaal' en 'conservatief' is kennelijk minder absoluut dan ze op het eerste gezicht lijkt te zijn.

De vraag die hier aan de orde wordt gesteld is hoe de christen-democratie zich verhoudt tot het *conservatisme*. Dat het christelijk-sociaal denken een zeer belangrijke inspiratiebron voor de christen-democratie is geweest en nog steeds is, behoeft nauwelijks toelichting. Vanaf het einde van de negentiende eeuw hebben christen-democratische politici een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de sociaal-economische en maatschappelijke positie van ouderen, werklozen, arbeidsongeschikten en arbeiders en hun gezinnen. Geïnspireerd door de christelijk-sociale leer hebben christen-democraten als Schaeapman, Talma, Aalberse, Veldkamp en Klompé mede aan de wieg gestaan van de sociale wetgeving in ons land. Het antwoord op de vraag hoe de christen-democratie zich verhoudt tot het 'conservatisme' in zijn politieke betekenis is daarentegen complexer en niet onomstreden. Toch is de houding van het CDA tegenover het conservatisme relevant en actueel. Niet alleen vanwege de discussie over de strategische koers van de partij, maar ook als het gaat om de positie van de christen-democratie in de EVP, die allengs is uitgebreid met partijen die als 'conservatief' worden aangeduid. Sinds kort wordt de EVP-fractie in het Europees Parlement officieel aangeduid als 'christen-democratische en conservatieve fractie'.⁵ Alvorens we dieper ingaan op inhoud, betekenis en achtergronden van het conservatisme is het van belang notie te nemen van de negatieve bijklank van het begrip 'conservatisme'. Reeds in de negentiende eeuw is deze term al vrij spoedig in diskrediet geraakt en kreeg het conservatisme een negatieve bijklank van 'achterlijk', 'bekrompen' en 'ouderwets'.⁶ Behalve in Groot-Brittannië en enkele andere landen zijn behoudende groeperingen erg benauwd om voor hun conservatisme uit te komen.

Conservatisme

Door velen zijn pogingen ondernomen om het conservatieve gedachtegoed in zijn structurele kenmerken te omschrijven en zijn er historische verkenningen gedaan naar de intellectuele traditie waaruit het conservatisme is voortgekomen, die volgens sommigen zelfs teruggaat tot de zestiende en zeventiende eeuw.⁷ Hier moeten we ons echter beperken tot een paar algemene opmerkingen. Als politiek-ideologische conceptie en beweging is conservatisme een verschijnsel dat binnen alle samenlevingen en cultuurvormen kan voorkomen. Pas in een periode van onrust, revolutie of crisis - waarin het statische karakter van een samenleving op de proef wordt gesteld of zelfs (dreigt te worden) doorbroken - manifesteert dit conservatisme zich. Conservatisme is per definitie *reactief*: het kan pas ontstaan als er een andere maatschappelijke beweging is die niet

conservatief is. Conservatisme als uitgesproken politieke beweging met een samenhangend filosofisch gedachtegoed dateert dan ook pas vanaf de Franse Revolutie, als sluitstuk van een proces waarbij de statisch-agrarische samenleving werd doorbroken door een nieuw wereld- en tijdsbeeld die uitging van de idee dat de wereld in hoge mate maakbaar was.

Naar Mannheim kunnen drie vormen van conservatisme worden onderscheiden: *herstelconservatisme*, *behoudconservatisme* en *reformistisch-conservatisme*.⁸

Herstelconservatieven, ook wel contra-revolutionairen genoemd, streven het doel na om een toestand uit het verleden te herstellen. J. de Maistre (1754-1821), L. de Bonald (1754-1840) en F. de Laménais (1782-1854) zijn de belangrijkste vertegenwoordigers van deze stroming.⁹ Bij het behoudconservatisme wordt de bestaande toestand aanvaard, maar wordt verandering van de status quo bestreden. Reformistisch-conservatieven erkennen volop de onvermijdelijkheid van veranderingen en achten ook de bestaande toestand voor verbetering vatbaar, maar zij willen door hervormingen in de geest van traditionele waarden en vormen een breuk met de bestaande toestand voorkomen. De belangrijkste vertegenwoordiger van het 'dynamisch' of 'reformistisch' conservatisme was Edmund Burke (1729-1797).¹⁰

Vanwege het feit dat een herstel van de prerevolutionaire orde ook na 1815 onmogelijk bleek en de burgerij op grond van democratisch-liberale ideeën de voorkeur gaf aan parlementaire regeringsvormen, vormden zich in de meeste Westerse landen conservatieve partijen als de belangrijkste tegenbeweging tegen revolutie en liberalisme. In de tabel op de volgende pagina zijn de belangrijkste veronderstellingen en opvattingen van het conservatisme op een rij gezet, zoals weergegeven door de Nederlandse historicus H.W. von der Dunk alsmede door J.Z. Muller, hoogleraar in de historie aan de *Catholic University of America* in Washington D.C., en kenner van het conservatieve gedachtegoed.

Christen-democratie en conservatisme

Hieronder wordt de verhouding van het christen-democratische gedachtegoed tot het conservatisme besproken. Daarbij is gekozen voor een vergelijking van de christen-democratie met de veronderstellingen en opvattingen van het conservatisme, zoals die zijn weergegeven in de tabel.

1. Mensbeeld

Conservatieven hebben een pessimistisch beeld van de mens als onvolmaakt wezen. De mens is mede onvolmaakt omdat hij niet zelden geen controle heeft over zijn hartstochten, impulsen, emoties en instincten. Daarom zijn er institutionele kaders nodig die richting geven aan en controle uitoefenen over de mens. Daarom is het conservatisme huiverig voor een onbegrensde vrijheid en

Tabel Veronderstellingen en opvattingen van het conservatisme

Naar Von der Dunk	Naar Muller
1. Pessimistisch beeld van de mens als onvolmaakt wezen.	1. Menselijke onvolmaaktheid (biologisch, emotioneel en cognitief). De mens is afhankelijk van zijn soortgenoten en daaruit volgt zijn afhankelijkheid van instituties die richting en sturing geven. Sceptis tegenover onbegrensde vrijheid en autonomie van het individu.
2. Oriëntatie op het verleden, waaraan maatstaven voor het heden worden ontleend.	2. De menselijke kennis is begrensd, met name van sociale en politieke zaken. De maatschappij is te complex om haar theoretisch te simplificeren en op basis daarvan institutioneel te hervormen.
3. Verzet tegen radicale maatschappelijke en politieke veranderingen.	3. Benadrukken van de waarde van instituties, als sociale maatschappijvormen met eigen regels, waarden, beloningen en sancties. De menselijke samenleving kan niet floreeren zonder instituties. Zij zijn nodig om menselijke hartstochten te kanaliseren en te temperen. Er bestaat bij conservatieven gewoonlijk een affiniteit met de bestaande toestand (status quo).
4. Zoeken naar politieke compromissen teneinde zoveel mogelijk van het bestaande te behouden.	4. Belang van gewoonte, vooroordelen en ervaring. Menselijke gedragsregels behoeven niet zozeer op rationele overwegingen gestaafd te zijn, maar zijn een product van historische ondervinding en overlevering.
5. Organische maatschappijopvatting.	5. Veel waardevolle instituties zijn door historische ontwikkeling ontstaan en niet door zoiets als het natuurrecht, universele menselijke neigingen of een expliciet contract. Naarmate samenlevingen en hun historische ontwikkeling verschillen, zullen ook instituties van elkaar verschillen. Instituties die vreemd zijn aan een andere samenleving kunnen niet (zomaar) worden geïntroduceerd.
6. Afwijzing van abstract-rationalistische theorieën omtrent de samenleving.	6. Benadrukken van niet-vrijwillige verplichtingen, bindingen en trouw. Het individu heeft niet het recht om zich van de verbintenis met of het lidmaatschap van de staat te onttrekken.
7. Grote waardering voor het denken dat op concreet waarneembare verschijnselen is gericht.	7. De sociale waarde van religie. Hoewel er geen direct verband bestaat tussen conservatisme en religie of geloof, zien conservatieven wel de sociale waarde (<i>social utility</i>) van religie in.
Bron: H.W. von der Dunk, <i>Conservatisme</i> , Bussum 1976, p. 140-141. Geciteerd bij H.E.S. Woldring, <i>De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie</i> , Utrecht 1996, p. 145.	Bron: Jerry Z. Muller (eds.), <i>Conservatism. An anthology of social and political thought from David Hume to the present</i> , Princeton/New Jersey 1997, p. 9-14.

autonomie van het individu.

Het christen-democratisch mensbeeld is anders dan het conservatieve. De christen-democratie gaat uit van een dynamischer mensbeeld met een *positieve* opdracht: de verantwoordelijke mens als beelddrager Gods, die geroepen is om inhoud en vorm te geven aan een visie op het 'goede leven'. Hier ligt een relatie met de rooms-katholieke traditie van het personalisme, maar ook met protestantse denkers als S.A. Kierkegaard. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de mens geen tekortkomingen heeft of dat hij zich niet in kwaadaardige zin kan ontwikkelen, maar juist verantwoordelijkheden en instituties doen een appèl op het 'betere ik'. Daarom is de christen-democratie voorstander van gespreide verantwoordelijkheid, waarin mensen en maatschappelijke organisaties zelfstandig invulling kunnen geven aan bepaalde, wel als scheppingsordering opgevatte, verantwoordelijkheden en taken (soevereiniteit in eigen kring), al naar gelang de aard van de kring waarin men zich beweegt: de verbindende affectie in het gezin, de pedagogische verantwoordelijkheid in de school enzovoort (soevereiniteit en normativiteit in eigen kring die pas gedijt als de staat die principiële speelruimte onderkent en respecteert). Niet de onvolmaaktheid van de mens ligt ten grondslag aan het feit dat mensen zich organiseren in verbanden, organisaties en gemeenschappen, maar omdat het menszijn tot uitdrukking komt in intermenselijke relaties. De mens is een sociaal wezen, die betekenis geeft aan zijn menszijn in zijn relatie met de medemens. Instituties komen voort uit de mens en geven uitdrukking aan intermenselijke betrokkenheid, het samen willen dragen van verantwoordelijkheid voor elkaar.

Het voorgaande gaat natuurlijk niet voorbij aan de notie dat mensen geneigd zijn tot het 'kwade', maar ten eerste hebben protestantse voorlieden dat vooral religieus opgevat (zonder overigens de relatie met de morele dimensie te ontkennen, zie ook onder punt 4) en ten tweede gaat het hierbij om de keerzijde van de menselijke vrijheid. In het christen-democratisch gedachtegoed ligt daarom ook de notie besloten dat de relatieve vrijheid van het individu in het verlengde ligt en uitkomst is van het dragen van verantwoordelijkheden.

✎ **Het christen-democratisch mensbeeld is anders dan het conservatieve. De christen-democratie gaat uit van een dynamischer mensbeeld met een positieve opdracht.**

2. *Abstract-rationalistische theorieën*

Conservatieven wijzen abstract-rationalistische theorieën als grondslagen voor de ordening van de samenleving af, omdat de menselijke kennis te beperkt is om de complexiteit van de maatschappij te overzien. Men moet zich niet wagen aan een theoretische simplificatie van de ordening van de samenleving en zich terughoudend opstellen als het gaat om radicale institutionele en politieke hervormingen.

Christen-democraten geloven net zo min in theoretische blauwdrukken voor de inrichting van de maatschappij, maar om minder pragmatische redenen dan het conservatisme. De christen-democratie vindt ten *principale* dat het de verant-

woordelijkheid van mensen en hun verbanden zelf is om inhoud en vorm te geven aan de samenleving. Ook in de sfeer van de overheid kan overigens niemand aanspraak maken op een volledig of onfeilbaar inzicht in de strekking van het recht als maatstaf voor het concrete handelen.¹¹ Daarom is brede participatie van zoveel mogelijk burgers en maatschappelijke organisaties bij besluitvorming gewenst. Juist vanwege de normativiteit die in de werkelijkheid besloten ligt, stelt de christen-democratie de bestaande onrechtvaardige toestand onder kritiek door deze te confronteren met van het Evangelie afgeleide beginselen. Daarom staan christen-democraten open voor institutionele en maatschappelijke hervormingen.

3. *Instituties en organische maatschappijopvatting*

Het conservatisme benadrukt sterk het 'nut' (*utility*) van instituties. De samenleving kan niet gedijen zonder het bestaan van sociale maatschappijvormen. Instituties, zoals de kerk, het gezin en het huwelijk, zijn 'nuttig' omdat zij richting en sturing geven aan menselijke hartstochten en emoties.¹² G.W.F. Hegel (1770-1831), maakt een onderscheid tussen drie zedengemeenschappen: de staat, de burgerlijke maatschappij (inclusief standen, corporaties en gilden) en het gezin.¹³ Volgens Hegel belichaamt de staat de maatschappij als een organisch geheel, waarin allerlei delen (organen) te onderscheiden zijn die verschillende functies vervullen. Dit wordt ook wel een *organische maatschappijopvatting* genoemd.

De christen-democratie benadrukt evenzeer het belang van instituties, sociale gemeenschapsverbanden. Allengs zijn niet-statelijke, soevereine kringen ontstaan in de rechtsgemeenschap. De samenleving bestaat uit een conglomeraat van leefsfereën, die elk voor zich een eigen mandaat kennen, maar onderling wel sterk vervlochten zijn.¹⁴ De betekenis en plaats van instituties dienen te worden begrepen uit de beginselen van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit (zie boven). Met Hegel hebben christen-democraten de notie gemeen dat instituties het sociaal weefsel vormen van een samenleving, die aangetast kan worden wanneer individuen zich onttrekken aan maatschappelijke verbanden en het individueel eigenbelang nastreven. Burgers maken daarom niet op een vrijblijvende manier deel uit van hun gemeenschappen. Maar anders dan bijvoorbeeld Hegel, J. Stahl en J.R. Thorbecke hebben christen-democraten geen organische maatschappijopvatting in de zin dat de staat de maatschappij in ultieme zin belichaamt. Als christen-democraten spreken over sociaal weefsel is dat bovendien niet zomaar vanuit de notie dat mensen sociale wezens zijn die zich ergens bij thuis moeten voelen. Christen-democraten redeneren normatief: niet elk sociaal weefsel kan de toets der kritiek doorstaan.

4. Gewoonte en ervaring

Menselijke gedragsregels zijn volgens het conservatisme niet op rationele overwegingen, maar op historisch gegroeide waarden, ervaringen, gewoonten en overlevering gebaseerd. In tradities zijn ervaringen en inzichten van vele generaties geaccumuleerd, die het individuele verstand ver te boven gaan. De werkelijkheid dient niet te worden begrepen door metafysische voorstellingen en verklaringen, maar op grond van waarneembare verschijnselen. Het gaat niet om het met rede begaafde individu of een met rechten toegeruste abstracte staatsburger, maar om de concrete mens zoals hij leeft in gezin, familie, stad of dorp, volk en natie.

Ook hier geldt weer dat gegroeide instituties niet om culturele rechten als zodanig aanspraak op respect kunnen maken. De ervaringswerkelijkheid dient te worden begrepen uit Gods bedoeling met de schepping. Hier opent zich een transcendentiaal aspect in de geschiedenis van de werkelijkheid: de schepping is weliswaar door zonde en kwaad aangetast, maar door de verlossing is de mens in staat te werken aan het goede van de schepping teneinde heel te maken wat gebroken is.

5. Historisme

Het conservatisme legt een duidelijk verband tussen het belang van instituties en hun historische ontwikkeling. Instituties zijn niet ontstaan door het natuurrecht, universele menselijke neigingen of een expliciet contract.

Anders dan conservatieven is voor de christen-democratie de betekenis van instituties niet belangrijk omdat zij historisch zijn gegroeid, maar veeleer omdat zij op bepaalde universele waarden zijn gebaseerd. Zo is bijvoorbeeld het gezin als institutie voor christen-democraten niet van betekenis omdat het gezin als leefverband zo nu eenmaal in de afgelopen eeuwen ontstaan is, maar omdat het gezin is gegrondvest op belangrijke waarden, zoals liefde, trouw en het nemen van de verantwoordelijkheid van ouders voor het verzorgen van opgroeiende kinderen. Wel dient daarbij te worden aangetekend dat met name in de christelijk-historische stroming grote waardering bestond voor het 'historisch gegroeide', maar dit betekent echter niet dat men 'Schrift en Historie' op één lijn plaatste: ook over de historie gaat de kritiek van het Woord van God. W. Aalders drukte deze gedachte uit in navolging van Groen van Prinsterer.¹⁵

Een tweede verschil tussen conservatieven en christen-democraten is dat laatstgenoemden uitgaan van een dynamische maatschappijvisie. Omdat instituties voortkomen uit de mens geeft de christen-democratie geen negatieve betekenis aan het feit dat instituties soms verdwijnen en nieuwe daarvoor in de plaats komen. Dit ligt besloten in de dynamiek van de maatschappelijke democratie. Gemeenschappelijk met het conservatisme heeft de christen-democratie dat zij beide de contractstheorie als bestaansreden en legitimatiebron van de staat (en

✂ **Anders dan voor conservatieven is voor de christen-democratie de betekenis van instituties niet belangrijk omdat zij historisch zijn gegroeid, maar veeleer omdat zij op bepaalde universele waarden zijn gebaseerd.**

haar instituties) afwijzen.

6. *Verplichtingen en bindingen*

Conservatieven benadrukken dat mensen niet-vrijwillige verplichtingen en bindingen tegenover elkaar en de staatsgemeenschap hebben waaraan zij zich niet mogen onttrekken. Ook de christen-democratie vindt dat mensen verplichtingen en bindingen hebben tegenover elkaar en tegenover de staats- en rechtsgemeenschap. De christen-democratie wil dat niet zozeer van bovenaf afdwingen, maar appelleert aan het verantwoordelijkheidsbesef van mensen om verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar en tegenover de staatsgemeenschap waar zij niet op een vrijblijvende wijze deel van uitmaken.

7. *Waarde van religie*

Hoewel er geen direct verband bestaat tussen het conservatisme en religie, zien veel conservatieven een positieve waarde weggelegd voor de religie, in termen van *social utility*. Voor christen-democraten is het Evangelie, het christelijk geloof de inspiratiebron voor het handelen van de mens. In meer algemene zin onderkent het CDA de betekenis van alle religies in een pluriforme samenleving, zolang de van deze religies afgeleide waarden en normen niet in strijd zijn met fundamentele rechtsbeginselen.

Conclusies

✎ Een belangrijk verschil is ook dat de christen-democratie uitgaat van een dynamische maatschappijopvatting waarbij de bestaande situatie onder kritiek kan worden gesteld als daarvoor aanleiding is.

Er bestaat een aantal duidelijke verschillen tussen het conservatisme en de christen-democratie. *Het mensbeeld* is in beide stromingen niet dezelfde, de christen-democratie heeft geen ongenormeerde organische maatschappijopvatting en zij denkt ook anders over *de betekenis van religie*. Een belangrijk verschil is ook dat de christen-democratie uitgaat van een *dynamische maatschappijopvatting* waarbij de bestaande situatie onder kritiek kan worden gesteld als daarvoor aanleiding is. Anders dan conservatieven hechten christen-democraten niet aan instituties vanwege het feit dat deze historisch zo gegroeid zijn, maar omdat zij zijn gebaseerd op bepaalde waarden. Wanneer conservatieven en christen-democraten bepaalde instituties - bijvoorbeeld het gezin, het huwelijk, de monarchie of het staatsrechtelijke bestel - verdedigen, doen ze dat om uiteenlopende redenen. In hun doelstelling kunnen conservatieven en christen-democraten soms elkaanders bondgenoten zijn, maar het achterliggende motief is verschillend. Conservatieven beoordelen en verdedigen instituties vanuit de bestaande, historisch gegroeide situatie; christen-democraten doen dat omdat zij de waarden, die de instituties vervullen, belangrijk vinden.

Men kan de verdediging van de christen-democratie van bepaalde vaste waarden als 'waardeconservatisme' typeren, maar dan als uiting van kritiek op het

feit dat de samenleving steeds meer wordt vormgegeven langs liberaal-economische principes, uit ongenoegen ook met de aantasting van de sociale rechtsstaat zoals die mede is ontstaan door christen-democraten. Met het conservatisme als politiek-ideologische conceptie heeft het 'waardeconservatisme' niet veel te maken, omdat de christen-democratie op basis van vaste waarden zoekt naar nieuwe wegen. Daarom kan Lubbers schrijven dat bij het CDA aan 'de ene kant de overtuiging [bestaat] dat het noodzakelijk is om de rol van de overheid en de verhouding tussen overheid en samenleving beter te toetsen aan wat waardevol is voor de samenleving. Daarmee wordt een antwoord gegeven op moderne ontwikkelingen en op de angst voor verfloddering. In die zin lijkt de boodschap conservatief. Maar zij is in feite vooruitstrevend in het aanreiken van mogelijkheden om in een sterk veranderende wereld, ook in technologisch opzicht, waarden te kunnen beleven." (...) "Het CDA [zou daarmee] wel eens te sociaal kunnen worden voor de liberalen in de bescherming van de zwakke en de zwakkeren, en te ouderwets voor de socialisten in de beklemtoning van gezins- en familieverbanden en het afwijzen van het gedogen in het drugsbeleid."¹⁶ Tot slot nog een enkel woord over de rol van de christen-democratie in de EVP. Het debat over de verhouding van de Nederlandse christen-democratie tot het conservatisme kan niet los worden gezien van de ontwikkeling die de christen-democratische partijen in de EVP doormaken. Als het waar is wat Lucardie en Ten Napel stellen dat de christen-democratische partijen zich ontwikkelen van 'gesloten 'anti-moderne' confessionele'¹⁷ partijen naar open, 'moderne' conservatief-liberale partijen' en dat het CDA (en de CVP) daarbij slechts in ontwikkelingstempo achterliggen maar onmiskenbaar dezelfde route volgen, vraagt dat om serieuze doordenking van de positie van de christen-democratie in de EVP.¹⁸ Hiervoor concludeerden wij dat christen-democratie en conservatisme soms overeenkomen in doelstellingen, maar niet in achterliggende waarden. Wanneer doelstellingen soms overeenkomen leidt dat eerder tot coalities dan tot gemeenschappelijke partijvorming. De EVP wil immers een 'partij van waarden' zijn! Willen conservatieven daarbij horen, dan zal er in conservatieve partijen een proces op gang moeten komen dat resulteert in het onderschrijven van deze waarden.

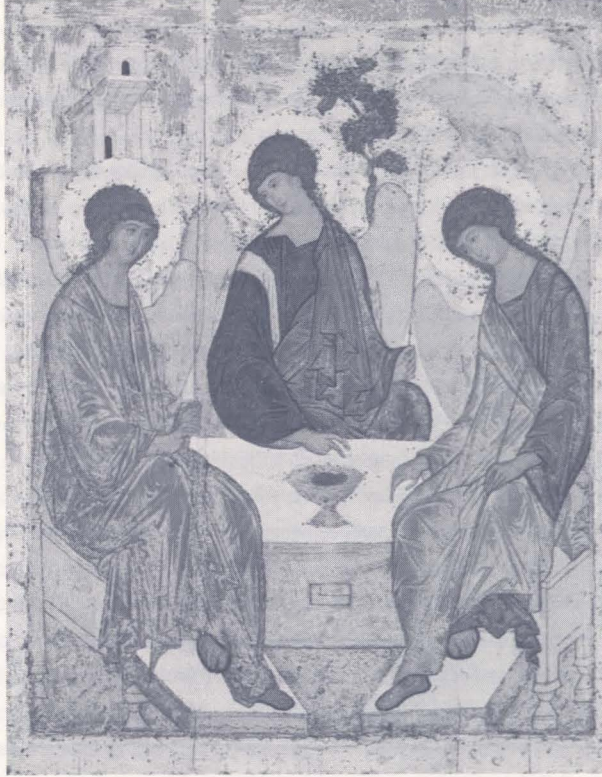
Drs. P.W. Tetteroo is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Noten

1. *CDA-Magazine*, 5/11 maart 2000, p. 14. Cursivering P.T.
2. 'Het CDA wordt door angst en angstgevoelens geregeerd', *de Volkskrant*, 28 april 2000. Cursivering P.T.
3. Telefonisch interview met drs. J.S.L. Hillen d.d. 10 mei 2000.

4. Ruud Lubbers, *Geloof in de samenleving. Christen-democratie in drie generaties: Ruijs, Klompé, Lubbers*, Nijmegen 1998, p. 134.
5. Zie voor een toelichting: A.M. Oostlander, 'Conservatieven in de EVP. Machtsverdwazing in de Europese fractie', *CD/Actueel*, 14 augustus 1999, p. 28-29.
6. S.W. Couwenberg, *De strijd tussen progressiviteit en conservatisme. Sociologische en cultuurhistorische belichting van een veelomstreden tegenstelling*, 's-Gravenhage 1959 (2e druk), p. 17.
7. Vgl. E.H. Kossman, 'Over conservatisme' (1980), opgenomen in: idem, *Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*, Amsterdam 1987, p. 22; J.C. den Hollander, 'Conservatisme en historisme', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 102 (1987), p. 391.
8. K. Mannheim, *Das konservative Denken. Soziologische Beiträge zum Werden des politisch-historischen Denkens in Deutschland*, 1927.
Vgl. H.E.S. Woldring, *De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie*, Utrecht 1996, p. 147-154.
9. Vgl. S.W. Couwenberg, a.w., p. 82.
10. Zie ook Woldring, a.w., p. 144-147.
11. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, Houten 1990, p. 259.
12. Hier is vooral de invloed van David Hume merkbaar, die sterk de nadruk legde op het onder controle houden van passies. Zie D. Hume, *A Treatise of Human Nature. Book II. Of the Passions* (Londen 1739), edited by L.A. Selby-Bigge, second edition, Oxford 1987, p. 275 e.v.
13. Vgl. Herman van Erp, *Het politiek belang. Over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994, p. 30 e.v.
14. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Publieke gerechtigheid*, p. 134.
15. W. Aalders, *Theocratie of ideologie*, Den Haag 1977.0
16. Zie noot 4. Cursivering P.T.
17. Lucardie en Ten Napel spreken in dit verband ten onrechte van christen-democratische partijen als 'confessionele' partijen. Een confessie is een kerkelijke belijdenis. Het CDA is geen kerkelijke partij, die is gebaseerd op een bepaald belijdenisdocument als partijgrondslag (zoals het GPV).
18. A.P.M. Lucardie en H.-M.Th.D. ten Napel, 'Between confessionalism and liberal conservatism: the Christian Democratic parties of Belgium and the Netherlands', in: David Hanley (ed.), *Christian Democracy in Europe. A comparative perspective*, Londen/New York 1994, p. 51-70.

[BEZINNING]



Deze CDV verschijnt rond Pinksteren, het feest van de Geest, die over ons uitgestort wordt en ons bezielt. Pinksteren valt altijd in de lente, in het seizoen waarin de natuur weer groene kleur krijgt en tot leven komt.

Bovenstaande icoon is de Drieuldigheidsicoon die Andrej Rublew in de 15e eeuw schilderde. De figuur rechts wordt meestal beschouwd als de Geest.

Hij staat niet alleen. Naast hem is de Zoon, die weer verwijst naar de Vader.

Ik vind het een prachtige icoon. In de winkel met religieuze artikelen in 's-Hertogenbosch is het de meest verkochte afbeelding.

Opmerkelijk. Velen hebben immers moeite om

de betekenis van 'Drie-eenheid' te verstaan.

Deze icoon spreekt mensen aan omdat ze gastvrijheid, geborgenheid, gemeenschap en feest uitstraalt. Aan de vooravond van het Europees Kampioenschap Voetbal, moest ik aan deze icoon denken. Ik hoop dat de geest niet uit de fles gaat; dat niet geweld op en rondom de wedstrijden het beeld zal bepalen, maar dat Euro 2000 in België en Nederland een feest mag worden van gastvrijheid en gemeenschap. Ik hoop dat Gods Geest zal waaien, de Geest die verstand en hart verzacht, bron van vreugde en vrede is en de wereld tot leven brengt.

Maria Martens

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner

prof. H.A.M.J. ten Have

prof.dr. H. Verbon

mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts

mr. H.J. Baeten

prof.dr. J.S. Reinders

prof.dr. B. de Vries

prof.dr. A.F. Paula

prof.dr. A.W.J. Houtepen

prof.dr. F.H.J.J. Andriessen

mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich

mevr.prof.dr. L. Eldering

mevr.mr. D. Pessers

mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen afastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

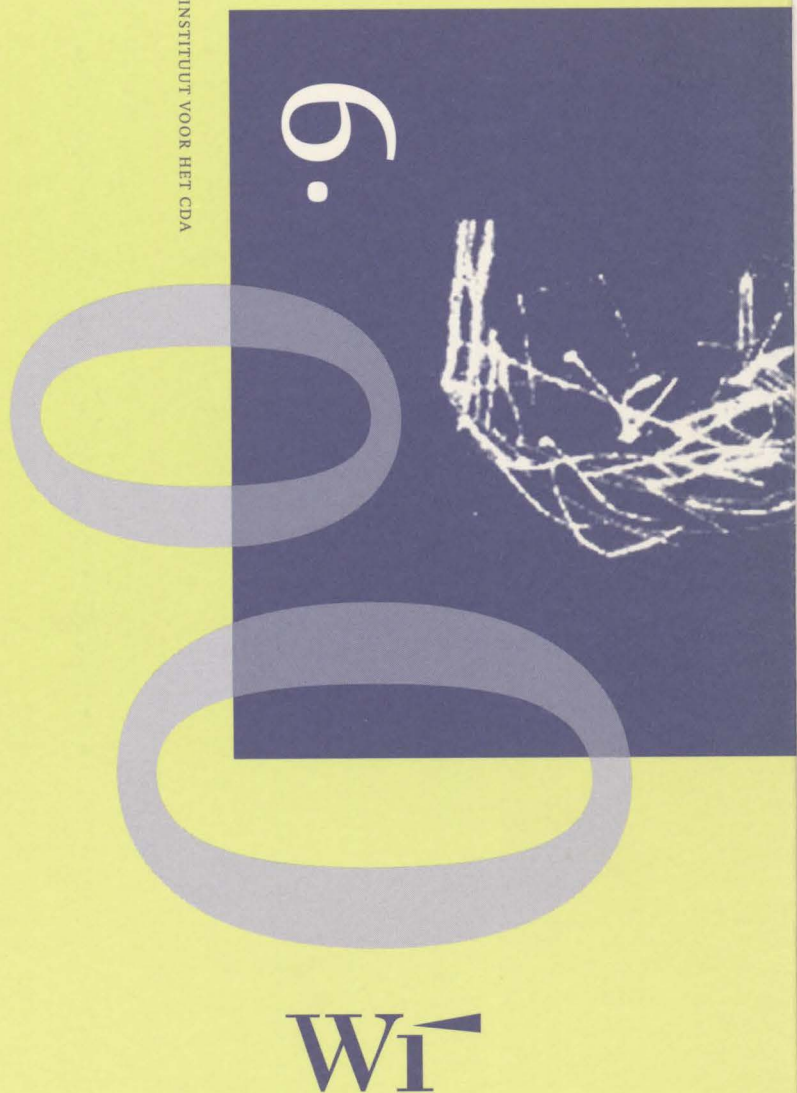
DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Christen Democratische Verkenningen

MAANDBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

Dat wordt de nieuwe kwestie: religie wel of niet toelaten tot het publieke domein.

MR. M.L.A. VAN RIJ / PAGINA 31



REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (waarnemend voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnements f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

CDV in gesprek over 'verantwoordelijke journalistiek' met Frits Bloemendaal, Tonny van der Meulen, Frits van Exter en Nico Drok *drs. M. Jansen* 3 / 7

ARTIKEL

Grondpolitiek *mr. P.J. Biesheuvel en drs. P. R. Tulner* 8 / 19

DWARS

Moderne krijgskunde *drs. F.J. Laning-Boersma* 20 / 21

DISCUSSIE

Nieuwe koers: van CDA naar RDA? *dr. J.D. Dengerink* 22 / 27

DISCUSSIE

Centrum ziet religie als bindend element voor samenleving *mr. M.L.A. van Rij* 28 / 35

ARTIKEL

Gelijkwaardigheid arbeid en kapitaal *prof. dr. H. de Haan* 36 / 39

BEZINNING

drs. M. Martens 40

Ter introductie Dit tijdschrift loopt soms te ver voor de muziek uit.

Ongeveer drie jaar geleden publiceerde Christen-Democratische Verkenningen een artikel over grondbeleid van ir. A.J.M. de Schutter onder de titel 'Helderheid verschaffen in private en collectieve belangen' (CDV, 5 1997, p. 198-204). De diagnose van De Schutter was: 'Op de huidige grondmarkt komen de meest lucratieve functies via de particuliere markt wel aan hun trekken. Collectieve belangen zijn steeds moeilijker te realiseren'. In dat artikel werd een appèl gedaan op het CDA om een eigentijds grondbeleid te formuleren dat de verantwoordelijkheden van private partijen en overheden helder neerzet. De auteur deed op basis van uitgangspunten uit het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' een aantal suggesties. Aan dat artikel wilde de redactie destijds graag een vervolg geven, maar dat lukte niet omdat bleek dat grondbeleid in Den Haag als onvoldoende actueel ervaren werd.

Vorig jaar was het dan zover: grondpolitiek bleek toegelaten tot het lijstje van actuele Haagse thema's. De discussie kwam op gang in het kader van het afscheidssymposium voor de Zuid-Hollandse gedeputeerde Heijkoop. Een van de sprekers daar was PvdA-fractielid Adri Duijvesteyn die in het hol van de leeuw het CDA opriep zich helder uit te spreken over grondbeleid. Hij kreeg een lik-op-stuk-antwoord van de CDA-ers Pieter van Geel en Peter van Wijmen: 'PvdA heeft geen grondbeleid' (NRC Handelsblad 30-11-1999). Hierin waren richtingaanwijzers te vinden voor een CDA-grondpolitiek. In dit nummer is dan nu eindelijk een uitvoerig antwoord aan De Schutter te vinden. CDA-fractielid Pieter-Jan Biesheuvel en beleidsmedewerker Pieter Tulner geven inzicht in de conclusies van de fractiewerkgroep grondbeleid.

Verder in dit nummer reageert CDA-fractielid Henk de Haan op de oproep (Intro CDV 5/2000) om duidelijk te maken welke positie de fractie kiest in het lopende debat over 'corporate governance'; en reageert Marnix van Rij uitgebreid op de zorgen dat het Centrum voor politiek, religie en zingeving het geheime oogmerk heeft van het CDA een Religieus Democratisch Appèl te maken.

Rest nog te melden dat het volgende nummer in september bij u in de bus zal vallen: een dik themanummer over de toekomst van de gezondheidszorg.

Ik wens alle lezers een goede zomer.

Thijs Jansen, redactie-secretaris



CDV in gesprek over verantwoordelijke journalistiek

Door drs. M. Jansen

foto Dirk Hol

In dit blad is vorig jaar tweemaal aandacht geschonken aan de civiele journalistiek: de Amerikaanse stroming die de journalistiek een verantwoordelijkheid toedicht bij het gezond houden van de democratie en het activeren van burgers. In hoeverre zijn deze ideeën nodig en toepasbaar in de Nederlandse journalistiek? Een gesprek met vertegenwoordigers van de geschreven pers: Tonny van der Meulen en Frits van Exter, respectievelijk hoofdredacteuren van het Brabants Dagblad en Trouw, Frits Bloemendaal, journalist bij HP/De Tijd en auteur van het artikel 'Een pleidooi voor verantwoorde-lijke journalistiek' (De Journalist 24 maart 2000) en Nico Drok, die de eerdere publicaties in CDV over civiele journalistiek voor zijn rekening nam.

BLOEMENDAAL: De Nederlandse journalistiek - en met name de parlementaire pers - zou er goed aan doen zich open te stellen voor ideeën ontwikkeld in de Amerikaanse civiele journalistiek. Daar wordt de discussie over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de journalistiek nieuw leven ingeblazen: moet de journalistiek in dienst staan van de democratie? Ik vind van wel. De democratie is het kostbaarste bezit wat we hebben. Wij moeten de burger zodanig informeren dat hij in staat is op een volwaardige manier aan democratische processen deel te nemen. Dat lijkt zo vanzelfsprekend, maar in de praktijk komt er te weinig van terecht. Het is zorgelijk dat slordigheid, onverschilligheid, populisme en *dédain* steeds meer binnensluipen.

VAN EXTER: Die leuze van 'in dienst van de democratie' is bijna net zoets als 'het is mooi weer'.

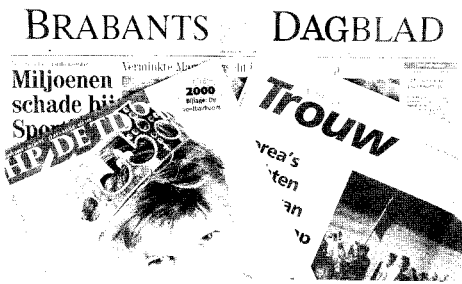
BLOEMENDAAL: Dat kan een open deur lijken, maar - let wel - er zijn collega's die zelfs dat minimale uitgangspunt al niet delen. Journalisten willen vaak niet aan die verantwoordelijkheid. 'De politiek is nu eenmaal een mediacircus geworden', is vaak het verweer. Maar wie zijn eigenlijk verantwoordelijk voor die mediatisering? Zelfreflectie is niet onze sterkste eigenschap. O wee als een politicus ons de spiegel voorhoudt dan hebben we de bekende dooddoeners al klaar: 'U wilt de boodschapper onthoofden' of 'de media hebben het zeker gedaan'. Laten we het gewoon eens toegeven: de media hebben het, inderdaad, voor een deel, gedaan. Wij zijn medeverantwoordelijk voor het beeld

dat van de politiek en politici bestaat.

VAN DER MEULEN: Akkoord, maar de civiele journalistiek gaat een stuk verder dan Bloemendaal in het benadrukken van de verantwoordelijkheid van de journalistiek. Hij gaf in zijn 'pleidooi'-artikel terecht af op de hoerigheid van sommige parlementaire journalistiek. Sorgdrager is daarvan het meest schandelijke voorbeeld: eerst werd zij massaal door de journalistiek zonder veel grond op het schild gedragen en twee jaar later werd ze wederom zonder veel grond keihard door dezelfde journalisten afgemaakt. Met de kritiek daarop ben ik het eens. De civiele journalistiek gaat echter de kant op van het verantwoordelijkheidsbesef van journalisten in Derde Wereldlanden die zijn opgevoed met het idee dat zij 'hoeder van de democratie' zijn. Zij moeten er mede voor zorgen dat het steeds beter gaat met hun land.

BLOEMENDAAL: Zo ver ga ik niet. In mijn artikel heb ik voor een minimale opvatting gekozen van verantwoordelijke journalistiek: de burger het gereedschap (gedegen informatie en duiding) geven om zich als een verantwoordelijke burger te kunnen gedragen. Voor de goede orde: het gros van de journalisten doet zijn werk goed. Maar goed en slecht kunnen niet zomaar tegen elkaar worden weggestreept. Eén ondermaatse bijdrage kan meer schade aanrichten dan tien goede kunnen repareren. Alle goede bedoelingen ten spijt constateer ik dat over de hele linie een verschuiving gaande is die zorgen baart: minder interesse in de politiek zelf en meer in personen; feiten gaan ten

onder in scoringsdrift; vorm is belangrijker dan inhoud; beeld is belangrijker dan werkelijkheid. Journalisten moeten zich er rekenschap van geven dat als we doorgaan op deze weg van verplattung, verleuking en trivialisering van de politieke verslaggeving, we een voedingsbodem vormen voor populisme. Dan kweken we onze eigen Haiders. Ik pleit voor terughoudendheid bij het meedoen aan die verschuiving.



VAN EXTER: Is het wel zo erg als je doet voorkomen? We zijn gezegend als je dat alleen al mag afleiden uit het feit dat de Telegraaf de meest populistische krant van Nederland is! Vergelijk dat eens met andere landen... Veel journalisten hebben een grote passie voor het vak en gaan daar op een verantwoordelijke manier mee om. Als wij als hoofdredactie in Amsterdam af en toe de Haagse redactie vragen of er niet iets gedaan moet worden aan politicus Pietje of Marietje omdat hij of zij onderuitgehaald dreigt te worden, wordt daar vaak op de rem getrapt. Onze Haagse redactie speelt niet zo snel op de persoon.

VAN DER MEULEN: Trouw misschien niet, maar met name het Algemeen Dagblad herleidt met graagte politieke keuzes tot

conflicten tussen twee politici.

BLOEMENDAAL: Daarnaast moeten wij ons goed realiseren dat al een derde van alle burgers echt slecht geïnformeerd zijn. Zij lezen nooit een krant en mijden op televisie het nieuws. In de andere groepen is de trend dat sneller en oppervlakkiger gelezen wordt. Denk aan de gratis krantjes als Metro en Spits. Internet maakt het vervolgens mogelijk om het nieuws heel snel te actualiseren. Je vraagt je af waar de diepgang blijft? Snelle formuleringen zijn troef.

VAN DER MEULEN: Ik ben minder pessimistisch dan Bloemendaal. Dat tweede van de burgers kranten leest is al jaren een heel stabiel cijfer. Bovendien zijn we een land van abonnees en niet van losse verkoop. Een voordeel daarvan is dat we ons niet hoeven te overschreeuwen in de kiosk. Die gratis krantjes zijn juist goed: dat zorgt ervoor dat jongeren tussen de 20 en 25 de krant leren lezen. Je hebt wel een punt wanneer je zegt dat er een tendens is naar meer snelheid en oppervlakkigheid.

DROK: Laten we niet doen alsof er helemaal geen problemen zijn. Het aantal lezers van kranten loopt wel degelijk terug. Ook blijkt uit SCP-rapporten dat de bijdrage van jongeren aan het vrijwilligerswerk dramatisch is gedaald. Er is ook sprake van een flinke daling van het aantal leden van partijen en vakbonden.

VAN DER MEULEN: Wat die ontleding betreft: dat valt echt wel mee. Interessant is dat uit onderzoek blijkt dat van de

opzeggers nog steeds 40 tot 50% de krant blijft lezen. Voor ons is dus meer het probleem: hoe krijgen we onze krant betaald door onze lezers.

VAN EXTER: In Nederland zie je wel nadrukkelijk de door commerciële overwegingen ingegeven vraag opkomen: wat is de kernfunctie van de krant. In de Verenigde Staten was de onverschilligheid van de Amerikaanse burger ten aanzien van de politiek en de terugloop van het animo voor vrijwilligerswerk nadrukkelijk een aanleiding voor de civiele journalistiek. Het bleek het ei van Columbus te zijn om als krant in het gat tussen overheid en burger te springen. Dat zie ik in Nederland nog niet gebeuren, maar er zit wel duidelijk beweging in.

Agenda van de burger

DROK: Van Exter signaleert terecht dat er wel beweging is in de Nederlandse pers. Je ziet bijvoorbeeld dat er pogingen worden ondernomen los te komen van de agenda-setting van voorlichters en pr-functionarissen, en over te stappen op de agenda van de burger. Zo heeft Jan Tromp, adjunct-hoofdredacteur van de Volkskrant recent gezegd dat de journalistiek niet meer moet doen alsof Den Haag de navel van de wereld is. NRC/Handelsblad heeft voor de laatste Tweede Kamerverkiezingen 580 gesprekken gevoerd met mensen in wijken uit het hele land om er achter te komen wat burgers belangrijk vinden. Daarmee gaat men in de richting van de in de Verenigde Staten - in het kader van de civiele journalistiek - uitgevoerde experimenten met 'agenda's van de burger'.

Bij verslaggeving tijdens campagnes is men toen in sterke mate de opgestelde agenda van de burgers gaan volgen. Wanneer politici in de campagne over *issues* uit die agenda niets te melden hadden werd dat ook in de krant vermeld, met een leeg blokje of zoiets.

VAN EXTER: Dat is een interessant punt. Als je bekijkt wat de aanleidingen voor nieuws zijn dan gaat dat in 80% van de gevallen om iets institutioneels: iets vergaardt, iets neemt een besluit. Het lijkt mij heel goed dat de journalistiek wat meer de aandacht gaat verleggen naar het niet-institutionele. Voor de parlementaire journalistiek betekent dat: niet de Haagse agenda volgen, maar in de samenleving kijken wat de politieke prioriteiten zijn. En als die op de agenda komen dan ook volgen wat er mee gebeurt. Dat vind ik een mooie omdraaiing waar ook wel behoefte aan is. Ik herinner mij nog goed dat bij de laatste verkiezingen journalisten zich vertwijfeld afvroegen hoe ze in vredesnaam iets konden doen.

BLOEMENDAAL: Het maken van een agenda van de burgers zou tot de standaardpraktijken van een krant zou moeten behoren. Kranten behoren altijd hun antennes te hebben. Wel is het zaak dat je als krant ook eigenwijs genoeg bent om zelf thema's op de agenda te blijven zetten. Het gevaar van populisme loert anders.

VAN DER MEULEN: Ik denk dat wij al een eind in die richting komen. Een goed voorbeeld is de enquête die het Brabants Dagblad onlangs samen met het Instituut voor Publiek en Politiek heeft gehouden

over de Ruimtelijke Ordening. Die enquête besloeg bijna een hele pagina. Duizenden mensen hebben gereageerd. Dat laat zien dat kranten een interessante rol te vervullen hebben bij het stem geven van de burger. Wij kiezen onderwerpen die leven en die volgen we dan systematisch. Daarbij letten we heel goed op wat er leeft. Zo hebben we gekozen om de steeds scherper wordende spanning tussen economie en milieu goed te volgen. Brabant is de economisch snelst groeiende provincie met ook nogal wat natuurschoon. Dat leeft enorm. Daar doen we heel veel aan.

Hoever kun je gaan?

VAN EXTER: Het opstellen van de agenda van de burger is een interessante vernieuwing. De vraag blijft hoever je gaat in het activeren van de burger. Naar mijn smaak gaat de civiele journalistiek daar te ver in.

DROK: Het Brabants Dagblad heeft zich toch heel actief opgesteld in de kwestie van de varkensboeren?

VAN DER MEULEN: Ja, dat speelde zich af in 1997/98 rondom de Varkenswet. Wij ambiëren de communicator te zijn van het gebied. Rondom deze kwestie hadden we elke maand een discussiebijeenkomst. In de week ervoor besteedden we aandacht aan dat thema en in de maandagkrant kwam er dan een verslag van de discussiebijeenkomst. Wij hebben toen aandacht besteed aan de varkensboeren omdat wij doorkregen dat we een hele grote fout aan het maken waren. Net als anderen stelden wij de varkensboeren heel negatief voor: het waren onwillige

dwarze vervuilers. Wij zagen later pas in dat die boeren ook slachtoffers waren van beleid van banken en de overheid. De boeren zaten en zitten in de media in de volstrekt verkeerde hoek. Een boer vertelde mij destijds hoe de pers altijd alleen maar op zoek was naar het negatieve: als er allemaal gezonde koeien staan, plaatst men een foto van die ene kreupele koe die op het hek staat te sabbelen. Het Brabants Dagblad heeft toen op zich genomen om over en met de varkensboeren het debat te voeren en de verschillende kanten – ook die van de boeren – aan bod te laten komen.

BLOEMENDAAL: Dat gaat al behoorlijk ver. Er is ook een verschil tussen kranten wat dat betreft. De Volkskrant organiseert debatten in De Balie die op een thema gericht zijn. Het Brabants Dagblad is meer op de eigen mensen/ streek gericht en weet ook lezers breed te mobiliseren.

VAN DER MEULEN: Voor een regionale krant is het nieuws veel dichterbij en er wordt ongelofelijk op gereageerd. Als wij dezelfde fout maken als de Telegraaf, een foute foto van Maxima bijvoorbeeld, dan krijgen we de wind van voren. Men verwacht maximale zorgvuldigheid! Er zijn echter bepaald grenzen voor mij. Toen redacteurs via de krant kleren wilden gaan inzamelen voor Bosnië heb ik dat afgewezen. Daar was ik sterk tegen.

VAN EXTER: Ik zie niet goed in waarin dat dan verschilt van 'we moeten iets doen voor de varkensboer'.

VAN DER MEULEN: De krant moet nooit

een actiemiddel worden. Dan raakt ze haar geloofwaardigheid kwijt. Ik vind feiten heilig. Hoe engagement je teveel kan meeslepen is duidelijk geworden toen Greenpeace in de Brent Sparaffaire iedereen voor het lapje bleek te hebben gehouden. Lastig is dat de verleiding om 'politiek correct' te willen zijn soms onweerstaanbaar is. Ook dan kiest de krant voor eenzijdig engagement dat feiten buiten beeld laat. Zo zijn in de Nederlandse journalistiek veel te lang alleen maar de positieve kanten van de multiculturele samenleving en de kraakbeweging belicht. Kranten – wij ook – waren lange tijd gewoonweg te bang om negatief over allochtonen te schrijven. Al wisten journalisten heel goed van bijvoorbeeld de overlast van het slachten van schapen op balkons, ze deden er heel lang niks mee!

DROK: Maar jullie gaan wel ver in de richting van interveniëren. Toen de burgemeesters van Breda, Den Bosch, Tilburg en Eindhoven het niet goed met elkaar konden vinden hebben jullie een openbaar gesprek tussen die vier georganiseerd.

VAN DER MEULEN: Ja, daar hebben we veel aandacht aan besteed. Ik zat dat gesprek voor. En er kwamen heel veel mensen op af. We hadden ons voorgenomen de bestaande impasse te helpen doorbreken.

VAN EXTER: Waarom kozen jullie voor een openbaar gesprek? En was het niet allemaal voorgekookt?

VAN DER MEULEN: Dat laatste zeker niet! Het was openbaar omdat wij het journalistiek interessant vonden.

VAN EXTER: Je zet dan een stap verder naar het beïnvloeden van de omstandigheden. Daar ben ik wel jaloers op. Het is een mooie rol voor een krant. Regionale kranten hebben binding met een regionale gemeenschap en kunnen daardoor uitstijgen boven politieke verschillen. Bij de landelijke kranten ligt dat ingewikkelder. Het is onduidelijker wat de gemeenschap is waarvoor men schrijft. Om dat echt duidelijk te krijgen zou er iets als een nieuwe verzuiling nodig zijn: die is noch mogelijk noch wenselijk.

VAN DER MEULEN: Ik moet erkennen dat wij in uitzonderlijke gevallen nog verder gaan. Een tijd geleden was er in een Brabantse gemeente een wethouder die een sfeer van angst om zich heen schiep. Het was een tirannieke man, een soort Raspoetin. Ik heb toen doelgericht twee keer per week een campagne gevoerd in de krant om die man van zijn plek te krijgen. Het is natuurlijk de vraag of je zover mag gaan. Ik vond van wel: in dit geval ging het om een hele minne man die bijvoorbeeld ook een jongen in elkaar had geslagen.

VAN EXTER: Ik vind dat je dan als krant een grens overgaat: je wil de zaak oplossen. De vraag is waar je dan nog verschilt van een belangengroep. Stel dat je als hoofdredactie zou inzetten op het veiliger maken van een bepaald verkeersplein. Dan zou dat ene plein zoveel aandacht in beslag nemen ten koste van andere pleinen. Ik vind het van fundamenteel belang dat je blijft inzien dat een krant geen belangengroep is en evenmin een politieke partij: journalisten zijn niet gekozen.

'De ruimte betaald'¹

-Aanzet voor een CDA-visie op het grondbeleid-

MR. P.J. BIESHEUVEL EN DRS. P.R. TULNER

Private partijen moeten zelf grond kunnen verwerven voor het bouwen van bijvoorbeeld woningen en kantoren. Particulier initiatief moet immers de ruimte krijgen mits zij niet ten koste gaat van bredere, maatschappelijke doelen zoals het kwaliteitsniveau van nieuwe woonwijken. Ten tweede moeten er maatregelen genomen worden om de grondmobiliteit te vergroten. Fiscale maatregelen en verkoop van domeingronden zouden de grondprijsstijging kunnen beperken.

1. Inleiding

Na ruim 20 jaar is het grondbeleid plotseling weer terug op de politieke agenda. Lange tijd leek er op dit onderwerp een taboe te rusten, hetgeen uiteraard alles te maken had met de val van het kabinet Den Uyl in 1977. Overigens lagen destijds de opvattingen van enerzijds de confessionele fracties en anderzijds de PvdA minder ver uiteen dan vaak wordt gedacht. Het meningsverschil over de grondpolitiek was echter de druppel die de emmer deed overlopen. Toch is er de afgelopen jaren wel één en ander rond het thema grondbeleid gebeurd. Zo is in 1996, met het oog op het tegengaan van speculatie met bouwgrond op onder meer de VINEX-locaties, de werkingssfeer van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) aanzienlijk uitgebreid. Het CDA speelde bij de wijziging van deze wet een sleutelrol, door een compromistekst te formuleren waarin D66 en de PvdA zich uiteindelijk konden vinden. Daarnaast is enkele jaren geleden door het kabinet een wetsontwerp opgesteld ter uitbreiding van de mogelijkheden tot kostenverhaal bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties, dat echter na forse kritiek van de Raad van State weer is ingetrokken. Achteraf beschouwd is het overigens merkwaardig dat deze intrekking destijds niet tot een debat in de Kamer heeft geleid; het vraagstuk van het kostenverhaal is hierdoor tijdelijk op de achtergrond geraakt. Het afgelopen jaar is de discussie over het grondbeleid echter in een stroomversnelling terecht gekomen, mede door de voortdurende stijging van de grondprijzen en een aantal rechtszaken rond het voorkeursrecht. De veronderstelde tekortkomingen in de WVG zijn met name voor enkele lokale en landelijke PvdA-politici aanleiding geweest om aan te dringen op (nog) meer over-



MR. P.J. BIESHEUVEL




DRS. P.R. TULNER

heidsinvloed in het domein van de grondpolitiek.

2. Regiefunctie gemeenten onder druk

De afgelopen jaren zijn private partijen een steeds actievere rol gaan spelen op de grondmarkt, hetzij met het oogmerk een flinke winst uit de doorverkoop of exploitatie te halen, hetzij met het doel de bouwcontinuïteit van het eigen bedrijf veilig te stellen. Tegelijkertijd zijn met name de financiële mogelijkheden voor gemeenten om een actieve grondpolitiek te bedrijven aanzienlijk minder geworden. Het gevolg hiervan is, dat het voor gemeenten moeilijker wordt om de gewenste bestemming van een gebied te realiseren, want zij hebben de grond vaak niet meer in handen. Soms is er zelfs sprake van tientallen grondeigenaren, waarmee apart zaken moeten worden gedaan om een plan rond te krijgen. Toepassing van de Wet Voorkeursrecht gemeenten (WVG) biedt slechts beperkt soelaas, omdat daar – evenals in de Onteigeningswet – het principe van zelfrealisatie is gehandhaafd. Je zou dan kunnen zeggen: laat de gemeente exact in het plan vastleggen op welke wijze de grondeigenaar tot zelfrealisatie mag overgaan. Er mogen echter in het bestemmingsplan slechts voorschriften worden opgenomen indien deze 'ruimtelijk relevant' zijn. Het resultaat is dat de gemeente niet al haar wensen middels voorschriften in het bestemmingsplan kan realiseren, terwijl zij de 'zelfrealiserende' grondeigenaar een bouwvergunning niet kan weigeren indien de aanvraag past binnen de (tekortschietende) kaders van het bestemmingsplan.

 **De regiefunctie van de gemeente bij de realisering van nieuwe bestemmingen wordt tot op zekere hoogte door de ontwikkelingen op de grondmarkt uitgehoud.**

Kortom, de regiefunctie van de gemeente bij de realisering van nieuwe bestemmingen wordt tot op zekere hoogte door de ontwikkelingen op de grondmarkt uitgehoud. Het feit dat de gemeente de grond vaak niet meer zelf in handen heeft leidt er tevens toe, dat de kosten van bepaalde gemeenschapsvoorzieningen niet (meer) volledig op de grondeigenaar/bouwer kunnen worden verhaald. De huidige mogelijkheden tot het heffen van een baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet zijn in dit opzicht te beperkt. Een uitgebreidere exploitatieheffing zou daartoe uitkomst moeten bieden. Een betreffend wetsontwerp is echter enkele jaren geleden door de Raad van State sterk bekritiseerd, en daarop door de regering teruggenomen. De Raad van State had met name bezwaar tegen de 'vermenging' van contractuele en fiscale mogelijkheden tot kostenverhaal in het wetsontwerp.

De discussie over de gemeentelijke regiefunctie strekt zich ook uit tot de stedelijke vernieuwing. De vraag kan zelfs worden gesteld of de discussie zich niet te veel richt op het oplossen van de problemen van gisteren in plaats van die van morgen. In de toekomst zal de aandacht namelijk verschuiven van het ontwikke-

len van compleet nieuwe locaties voor wonen en werken 'in de groene wei' naar het beter benutten of opnieuw gebruiken van de bestaande stedelijke omgeving. Dit laatste zal ongetwijfeld een belangrijk thema worden in de komende Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. In dit opzicht is het van groot belang om te kijken of het huidige instrumentarium met betrekking tot onteigening en baatbelasting voldoende is toegesneden op de toekomstige opgaven in het kader van herinrichting en herstructurering. De gemeentelijke regiefunctie staat, in het licht van de veelheid aan partijen en het veelal versnipperde bezit, waarschijnlijk meer onder druk bij herstructureringsprojecten dan bij de ontwikkeling van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Bovendien is het bij herstructureringsprojecten veel moeilijker om een sluitende grondexploitatie te bereiken dan bij de realisering van nieuwe locaties.

3. Stijgende grondprijzen

De ontwikkeling op de grondmarkt heeft er tevens toe geleid dat enkelingen zich kunnen verrijken, terwijl de gemeenschap – die door een bestemmingswijziging de waarde van de betreffende gronden heeft verhoogd – hier zelf in financieel opzicht nauwelijks van profiteert. Dit wordt door velen als onrechtvaardig beschouwd, en doet de roep om afroming van 'overwinsten' steeds luider klinken. De algemene prijsstijging leidt er in elk geval wel toe dat bepaalde doelen of bestemmingen, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), steeds moeilijker kunnen worden gerealiseerd. Bovendien kan door de hoge grondprijzen het beoogde kwaliteitsniveau bij nieuwbouw van woningen vaak niet worden gehaald. Daarnaast ondervindt ook de agrarische sector negatieve effecten van de hoge grondprijs, die gemiddeld genomen de afgelopen zes jaar met maar liefst 70% is gestegen. Deze negatieve effecten zien we onder meer optreden bij de uitvoering van ROM-projecten. Zo wordt de uitplaatsing van agrariërs in het ROM-gebied Zuidoost-Friesland bemoeilijkt, doordat voor veel geld uitgekochte boeren uit West- en Zuid-Nederland voor hoge prijzen agrarische bedrijven in deze provincie opkopen. Deze ontwikkeling is een veeg teken in het licht van de grootschalige reconstructieplannen die in provincies als Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel nog tot uitvoering moeten komen. Het gebrek aan uitplaatsingsmogelijkheden voor agrariërs kan overigens ook weer tot vertraging bij de realisering van belangrijke VINEX-locaties leiden, zoals bij de nieuwe wijk Brandevoort bij Helmond. Voorts vormen de stijgende grondprijzen in toenemende mate een belemmering voor de behoefte bij veel agrarische bedrijven aan extra grond. Met name factoren als schaalvergroting onder invloed van de liberalisering van de wereldhandel en extensivering vanwege milieu-eisen spelen bij deze extra vraag naar grond een rol.

De ontwikkeling op de grondmarkt heeft er tevens toe geleid dat enkelingen zich kunnen verrijken, terwijl de gemeenschap – die door een bestemmingswijziging de waarde van de betreffende gronden heeft verhoogd – hier zelf in financieel opzicht nauwelijks van profiteert.

De vraag is nu op welke wijze de prijsstijging kan worden beïnvloed. Op de eerste plaats kan de momenteel geringe 'grondmobiliteit' worden vergroot. Daarbij gaat het onder meer om aanpassingen in de fiscale sfeer, waardoor oudere boeren gestimuleerd worden om eerder te stoppen en uitgekochte boeren fiscaal niet gedwongen worden om elders een nieuw bedrijf op te starten. Daarnaast zou bijvoorbeeld in de Flevopolders nu nog verpachte landbouwgrond kunnen worden verkocht¹. Het is wel van belang om de verpachte gronden niet in één keer 'op de markt te gooien', en dit instrument vooral in te zetten voor snelle hervestiging van agrariërs uit reconstructiegebieden. De opbrengsten uit verkoop kunnen worden gebruikt voor aankopen elders, zodat de overheid permanent beschikt over een strategische grondvoorraad. Uiteraard moeten gronden die in de toekomst wellicht nodig zijn voor bijvoorbeeld woningbouw niet worden verkocht. Overigens heeft staatssecretaris Bos van Financiën inmiddels besloten om de verkoop van domeingronden voorlopig stop te zetten, dit met het oog op de vormgeving van het nieuwe pachtbeleid en de beleidskeuzes die in de komende Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zullen worden gemaakt.

Op de tweede plaats moet gekeken worden naar de wijze waarop de prijsvorming momenteel plaatsvindt. De vraag kan zelfs worden gesteld of de prijsvorming überhaupt aan het vrije spel der marktkrachten moet worden overgelaten. Immers, grond is in ons land een uiterst schaars goed, en schaarste vormt vanwege het gevaar van speculatie/prijsopdrijving vanouds een motief om tot overheidsinterventie over te gaan (denk aan de regulering van pachtprizen voor landbouwgrond). Juist om de uitvoering van zowel lopende ROM-projecten als toekomstige reconstructieprojecten veilig te stellen, is er in elk geval veel te zeggen voor het activeren van het voorkeursrecht door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) op grond van de Wet Agrarisch Grondverkeer. Daarnaast zou aan de provincies het voorkeursrecht kunnen worden toegekend voor het aankopen van agrarische grond voor hervestigers. Wat betreft de prijs van de bij toepassing van het voorkeursrecht aan te kopen grond dient volgens ons het uitgangspunt "agrarische bedrijfswaarde plus schadeloosstelling" te zijn; het gaat immers om aankopen waarbij de agrarische bestemming gehandhaafd blijft.

Een andere manier om iets aan de forse stijging van de grondprijzen te doen, is het verschaffen van meer zekerheid omtrent de toekomstige bestemming van grond, althans wat betreft de realisatie van natuur en groenvoorzieningen. Onzekerheid omtrent de toekomstige bestemming heeft immers een nadelig effect op de verhandelbaarheid van de betreffende grond. Het vroegtijdig vastleggen van 'rode' bestemmingen is overigens minder gewenst, omdat speculatie met bouwgrond juist moet worden voorkomen. Voorts valt te overwegen om de prijsvaststelling bij onteigening ten behoeve van woningbouw, industrie etcetera

te baseren op de "ruwe bouwgrondwaarde", waarin de nog te betalen (gemiddelde) exploitatiebijdrage is verdisconteerd. Hiertoe zou artikel 40d van de Onteigeningswet moeten worden aangepast. De prijs bij onteigening is namelijk mede richtinggevend voor de prijsvorming 'in de markt'. Tot nu toe vindt de prijsvaststelling bij dergelijke onteigeningen plaats op basis van de zogeheten vergelijkingsmethode, waarbij gekeken wordt naar de prijzen die op dat moment voor vergelijkbare stukken grond worden betaald, inclusief prijseffecten als gevolg van speculatie met (toekomstige) bouwgrond. Aldus kan zowel de opwaartse druk op de grondprijzen enigszins worden verminderd, als ongerechtvaardigde verrijking door speculerende grondeigenaren tegen worden gegaan.

4. Terugkeer naar een actief grondbeleid?

Eén van de oplossingen voor reparatie van de gemeentelijke regiefunctie zou een terugkeer naar een actief grondbeleid kunnen zijn; de gemeente komt daarmee immers in een sterkere onderhandelingspositie tegenover private partijen te verkeren. Dit heeft echter als risico een verdere prijsopdrijving, terwijl gemeenten veelal ook niet over de financiële middelen beschikken voor een actief grondbeleid. Overigens heeft CDA-gedeputeerde Van Geel voorgesteld om de provincies wél een actieve rol in het grondbeleid te laten spelen. Hij bepleit in dit verband de oprichting van 'ontwikkelingsmaatschappijen', die in de provincies actief zouden moeten worden op de grond- en onroerend goedmarkt. Van Geel ziet voor deze ontwikkelingsmaatschappijen met name een rol weggelegd bij de uitvoering van reconstructieplannen en de ontwikkeling van nieuwe glastuinbouwgebieden.

Men zou ook tot het schrappen van de mogelijkheid van zelfrealisatie in de WVG en Onteigeningswet kunnen overgaan, maar dat staat haaks op de wens om private partijen juist meer bij de realisering van overheidsdoelstellingen op bijvoorbeeld het terrein van het wonen te betrekken. Vermeldenswaard is in dit verband dat ook de VNG niet aan het uitgangspunt van zelfrealisatie wil tornen. Wel leek het afgelopen jaar een wijziging van de WVG nodig om allerlei ondoorzichtige constructies van grondeigenaren en projectontwikkelaars (waaronder 'koopoptie-contracten'), waardoor blijkbaar een oneigenlijk beroep op zelfrealisatie kon worden gedaan, onmogelijk te maken. In verband hiermee stuurde het kabinet in december 1999 een wetsontwerp voor advies naar de Raad van State. Minister Pronk heeft echter de Tweede Kamer inmiddels laten weten een wijziging van de wet op korte termijn niet nodig te vinden, gezien enkele voor de betrokken gemeenten gunstig verlopen rechtszaken inzake de toepassing van artikel 26 van de WVG.

Een meer voor de hand liggende oplossing is het uitbreiden van de mogelijkhe-

den voor gemeenten om middels het bestemmingsplan voorwaarden aan zelfrealisatie te kunnen stellen. Daarnaast zouden aan het verlenen van bouwvergunningen aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld, die verband houden met de kosten van het aanleggen van bepaalde voorzieningen die met het betreffende gebouw of project samenhangen. Dergelijke ideeën komen dicht in de buurt van de gedachte van professor De Haan om met 'exploitatievergunningen' te gaan werken¹. Kernpunt in de benadering van De Haan is het vervangen van de huidige exploitatieovereenkomst op grond van artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) door een exploitatievergunning, zonodig aangevuld met een regeling inzake een grondexploitatieheffing. In deze exploitatievergunning zouden eisen als grondafstand voor openbare doeleinden en zelfrealisatie conform het gemeentelijk bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Een dergelijke benadering spreekt ons zeer aan, al zal naar onze mening een vrijwillige exploitatieovereenkomst in de plaats van een vergunning moeten kunnen treden, wanneer aan de door De Haan opgesomde eisen inzake de exploitatievergunning is voldaan. Wij sluiten ons op dit punt aan bij het recent uitgebrachte advies van de VROM-raad¹. Het sluitstuk van de door professor De Haan voorgestelde aanpak vormt de onteigening van de grondeigenaar die geen exploitatievergunning heeft verkregen, of deze vergunning niet tijdig heeft aangevraagd. Op deze manier kan ook de problematiek van de 'free riders' worden opgelost.

5. Reikwijdte van het kostenverhaal

Hoewel wij de noodzaak tot verbetering van het kostenverhaal-instrumentarium onderschrijven, is nog onduidelijk welke voorzieningen via een verbeterd instrumentarium door onder meer projectontwikkelaars mede bekostigd moeten worden. Bij het enkele jaren geleden tot stand gekomen akkoord tussen de NEPROM (projectontwikkelaars) en de VNG over de noodzaak tot uitbreiding van het kostenverhaal-instrumentarium is deze vraag niet afdoende beantwoord. Gaat het daarbij ook om groenvoorzieningen buiten de nieuw gerealiseerde woonwijken (denk aan realisering Randstadgroenstructuur), of de aanleg van een light-rail-netwerk in de regio waarop de betreffende wijk wordt aangesloten? In meer algemene zin is de vraag aan de orde welke bovenwijkse voorzieningen onder een nieuwe, uitgebreide regeling inzake de exploitatiebijdrage moeten komen te vallen. Daarnaast is er nog de vraag of de 'bouwende partij' zou moeten bijdragen aan de volledige plankosten en bepaalde maatschappelijke voorzieningen in een nieuwbouwwijk. Overigens bestaat het risico dat een te uitgebreide mogelijkheid van kostenverhaal de prijs van nieuwbouwwoningen verder zal doen stijgen. De NEPROM heeft al aangegeven dat de ruimte voor extra 'afroming' niet zo groot is als door sommigen wordt gedacht.

Wij achten het in elk geval redelijk dat private partijen meebetalen aan groenvoorzieningen nabij nieuwe wijken (de “rood betaalt voor groen”-gedachte). De waarde van de woningen wordt immers mede bepaald door de op loop-/fietsafstand beschikbare groenvoorzieningen en recreatiemogelijkheden. Meer in het algemeen gesteld is het volgens ons redelijk dat private partijen meebetalen aan de aanleg van voorzieningen waar zij door waardevermeerdering van het onroerend goed van profiteren; in feite wordt hiermee het profijtbeginsel toegepast. Deze aanbeveling ligt min of meer in lijn met de opvatting van de VROM-raad, dat het kostenverhaal gericht moet zijn op voorzieningen “die redelijkerwijs en aantoonbaar direct van belang zijn te achten voor exploitanten, toekomstige eigenaren van woningen en andere gebouwen, en van bewoners en werkers in het plangebied.”

Een concreet voorbeeld: projectontwikkelaars zouden kunnen meebetalen aan het “Bentwoud”, een bosgebied dat de komende jaren nabij de nieuwbouwwijk Oosterheem in de gemeente Zoetermeer wordt aangelegd. Het duidelijk vastleggen van de reikwijdte van de exploitatiebijdrage kan overigens een dempend effect hebben op de grondprijzen. Bouwers en projectontwikkelaars die voor het veilig stellen van de continuïteit van hun bedrijf grond opkopen, weten dan immers vooraf waar ze aan toe zijn.

6. Bestemmingsheffing en grondspeculatie

Het onderzoeksbureau Nyfer is met het voorstel gekomen om middels een ‘bestemmingsheffing’ tevens de grondwaardestijging als gevolg van bepaalde bestemmingswijzigingen of door de overheid aangelegde voorzieningen gedeeltelijk af te romen⁵. Het bureau geeft echter toe dat deze gedachte nog verder moet worden uitgewerkt. Wat ons betreft kunnen er in elk geval de volgende kanttekeningen bij worden geplaatst. Op de eerste plaats profiteert de overheid nu ook al van de stijging van de grondprijzen middels de BTW op bouwgrond en de overdrachtsbelasting. Op de tweede plaats is het invoeren van een bestemmingsheffing als een vorm van belasting voor zittende eigenaren/gebruikers juridisch erg gecompliceerd; denk maar eens aan de begrenzing van het ‘heffingsgebied’ en het vaststellen van de ‘mate van profijt’ van bepaalde voorzieningen. Het zogeheten gelijkheidsbeginsel zal bij het heffen van belastingen (een heffing is een vorm van belasting) de introductie van een bestemmingsheffing bij gebruikers/eigenaren van bestaande kantoren of bedrijven sterk bemoeilijken.

Bij nieuwbouw of herontwikkeling rond door de overheid gefinancierde infrastructuur zal men op minder juridische problemen stuiten. De VROM-raad kiest dan ook in het eerder aangehaalde advies ‘Het instrument geslepen’ voor het invoeren van een op waardestijging bij concrete herontwikkeling toegespitste

✚ Wij achten het redelijk dat private partijen meebetalen aan groenvoorzieningen nabij nieuwe wijken.

'planbaatvergoeding', als spiegelbeeld van de planschadevergoeding ex artikel 49 WRO. Hoewel dit op zich een werkbare optie lijkt, rijst wel de vraag wat de meerwaarde van een dergelijk instrument is ten opzichte van PPS-constructies (publiek-private samenwerking), waarbij private partijen bijvoorbeeld een deel van de kosten van de aan te leggen infrastructuur of de inrichting van de openbare ruimte voor hun rekening nemen. Voor de participerende private partijen geldt hierbij dus letterlijk en figuurlijk dat de kosten voor de baat uitgaan. Wij zijn derhalve nog niet overtuigd van de noodzaak tot invoering van een bestemmingsheffing of planbaatvergoeding. Overigens ziet ook de VNG weinig in de invoering van een bestemmingsheffing; voor gemeenten staat namelijk de omgevingskwaliteit van de bouwlocaties centraal, die met name door een adequaat kostenverhaal-instrumentarium gewaarborgd moet worden.

Wat betreft het voorkomen van speculatie met bouwgrond is het van groot belang dat geleerd wordt van de fouten uit het verleden. Immers, bij de VINEX werden – althans voor de grote stadsgewesten – concreet de nieuwe bouwlocaties aangegeven, zonder dat de betreffende gemeenten de mogelijkheid hadden om het voorkeursrecht in deze gebieden te vestigen. Ondanks het feit dat de WVG inmiddels is aangepast, waardoor gemeenten tegenwoordig het voorkeursrecht kunnen vestigen bij een grote bouwopgave, lijkt het toch nuttig om in de komende Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening niet concreet de toekomstige bouwlocaties aan te geven. Het CDA heeft bij de Kamerbehandeling van de Startnota (de voorloper van de Vijfde Nota) al aangegeven, dat het voortouw voortaan bij de provincies moet komen te liggen. Om speculanten daadwerkelijk voor te kunnen blijven, zullen gemeenten echter wel het voorkeursrecht moeten kunnen vestigen, zodra de nieuwe bouwlocaties in het ontwerp-streekplan zijn vastgelegd. Wij bepleiten daarom een aanpassing van de WVG op dit punt, waarbij het uitgangspunt blijft dat de gemeente het voorkeursrecht vestigt. Daarnaast is het volgens ons wenselijk om ook gemeenten die verplicht zijn binnen de in het streekplan vastgelegde bouwcontouren te blijven, maar geen grote bouwopgave hebben, de mogelijkheid te geven om het voorkeursrecht te vestigen. Immers, door het opnemen van de contouren in het streekplan ligt de bouwrichting bij voorbaat vast, zodat het - zonder extra instrumentarium - speculanten wel erg gemakkelijk zou worden gemaakt!

7. Afronding

Ter afronding van dit artikel zetten wij enkele kernpunten uit ons betoog op een rij, en gaan wij kort in op de realisatie van de EHS. Op de eerste plaats wensen wij vast te houden aan de mogelijkheid dat private marktpartijen zelf grond verwerven ten behoeve van het bouwen van bijvoorbeeld woningen en kantoren.

Wij nemen hiermee nadrukkelijk afstand van geluiden uit sociaal-democratische kring, die er op neer komen dat de overheid omwille van het 'algemeen belang' de grond altijd als eerste of enige moet kunnen verwerven. Het CDA is immers een beweging die waar mogelijk particulier initiatief de ruimte wil geven, mits deze initiatieven niet ten koste gaan van bredere, maatschappelijke doelen. Eén van deze doelen betreft het waarborgen van een voldoende kwaliteitsniveau – inclusief voorzieningen – van nieuwe of te vernieuwen woonwijken. In dit verband hebben wij voorgesteld de mogelijkheden voor gemeenten om de kosten van bepaalde voorzieningen te verhalen op 'zelfrealiserende' (dus zelf bouwende) projectontwikkelaars uit te breiden. De te verhalen kosten zouden wat ons betreft ook betrekking mogen hebben op nabij gelegen groenvoorzieningen (de "rood betaalt voor groen"-gedachte), of nieuwe infrastructuur die bijdraagt aan een goede ontsluiting van de betreffende wijken of bedrijfsterreinen. Voorts ondersteunen wij de voorstellen van professor De Haan om met exploitatievergunningen te gaan werken. Door in dergelijke vergunningen voorwaarden op te nemen die betrekking hebben op onder meer grondafstand voor openbare doeleinden en inpassing van de bouwwerken in het door de gemeente opgestelde uitvoeringsplan, kan de gemeentelijke regiefunctie naar onze mening inderdaad aanmerkelijk worden versterkt.

Op de tweede plaats is het volgens ons noodzakelijk dat er maatregelen worden genomen om de grondmobiliteit te vergroten. Er is op dit moment in grote delen van Nederland sprake van een grote discrepantie tussen de grondvraag en het grondaanbod, met als gevolg een snelle stijging van de grondprijzen. Deze stijging belemmert de realisatie van uiteenlopende maatschappelijke doelen in de sfeer van woningbouw, agrarische bedrijfsvoering en natuurbeheer. Maatregelen in de fiscale sfeer en het verkopen van domeingronden zouden de prijsstijging kunnen beperken, terwijl ook een wijziging van de manier waarop de prijs van grond bij onteigening voor woningbouw en dergelijke wordt vastgesteld een gunstige uitwerking kan hebben. Wij hebben overigens niet de illusie dat dergelijke maatregelen de voortdurende stijging van de grondprijzen geheel zullen kunnen beëindigen; daarvoor liggen er te veel 'claims' op de beschikbare ruimte. Volgens berekeningen van het ministerie van VROM is er de komende decennia nog een gebied ter grootte van de provincie Zuid-Holland nodig om aan de vraag naar grond voor wonen, werken, recreatie, natuurontwikkeling en waterbeheer te kunnen voldoen. In dit licht is het volgens ons van groot belang dat in het kader van de komende Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zoveel mogelijk gestreefd wordt naar zuinig c.q. meervoudig grondgebruik.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over de realisatie van de EHS, die medio 2018 moet zijn afgerond. Tot nu toe is het uitgangspunt bij de realisatie vrijwillige

verkoop geweest. De Raad voor het Landelijk Gebied komt in haar rapport "Grondbeleid voor groene functies"(december 1999) echter tot de conclusie, dat het inzetten van het onteigeningsinstrument voor de realisatie van de EHS vanaf 2008 gewenst is. De Raad komt tot deze aanbeveling onder meer vanuit de constatering "dat de huidige wijze van beleidsrealisatie – zeker gezien de verwachte ontwikkelingen op de grondmarkt – niet zal leiden tot de gewenste positie voor groene functies op de grondmarkt, en het bereiken van de vastgestelde beleidsdoelen binnen de gestelde termijnen". De Raad merkt daarbij overigens wel op dat onteigening als uiterste middel moet worden beschouwd. Gezien het feit dat de inrichting van een natuurgebied vaak pas kan beginnen wanneer de betreffende grond geheel is verworven, valt er volgens ons inderdaad iets te zeggen vóór het inzetten van het onteigeningsinstrument ten behoeve van natuurontwikkeling. Bovendien kan worden aangevoerd dat het merkwaardig is dat onteigening ten behoeve van woningbouw en infrastructuur (gemotiveerd vanuit het algemeen belang) wél als vanzelfsprekend wordt beschouwd, en onteigening ten behoeve van de EHS – waarvan de tijdige realisatie toch ook als een algemeen belang kan worden gezien – tot nu toe niet. Het lijkt ons echter nog te vroeg om goed te kunnen beoordelen of de realisatie van de EHS door tegenwerkende agrariërs daadwerkelijk gevaar loopt; dit moet de komende jaren eerst worden onderzocht. In dit verband merken wij op dat realisatie van de EHS soms ook door vormen van agrarische natuurbeheer mogelijk is, waardoor agrariërs niet compleet hoeven te worden uitgekocht. Het verdient derhalve aanbeveling om – gelet ook op de steeds hogere kosten van grondverwerving ten behoeve van natuur – vormen van agrarisch natuurbeheer in EHS-gebieden te bevorderen.

Mr. P.J. Biesheuvel is lid van de CDA-Tweede Kamerfractie.

Drs. P.R. Tulner is beleidsmedewerker van de CDA-Tweede Kamerfractie.

Noten

1. Onderstaand artikel is een verkorte weergave van een notitie over de grondpolitiek van een werkgroep van de CDA-fractie. De auteurs danken fractiemedewerker Stefan Verbunt voor de verleende ondersteuning.
2. Op dit moment verpacht de Dienst der Domeinen nog ca. 80.000 hectare grond.
3. P. de Haan, "Grondpolitiek in discussie: een aanzet voor een nieuw programma", *Nederlands Juristenblad*, 21 januari 2000.
4. Advies nr. 20 van de VROM-raad, "Het instrument geslepen", 23 maart 2000.
5. Nyfer-rapport "Grip op de grond", november 1999.
6. Zie Hoofdstuk 6, conclusies en aanbevelingen, van het betreffende rapport.

dwaars

Moderne krijgskunde

De psycholoog Abraham Maslow heeft in de jaren vijftig een theorie ontwikkeld die stelt dat mensen slechts aan hogere idealen toekomen als aan een aantal fundamentele behoeften is voldaan. Iemand zonder eten heeft weinig neiging om mee te leven met andermans sores. Iemand zonder veiligheid, huisvesting, kleding en warmte zal zich niet concentreren op het opstellen van wetsregels, laat staan die respecteren. Onlangs las ik dat iemand bij zijn promotie de stelling verdedigde dat Maslow ten onrechte één basisbehoefte niet had benoemd: de *'thrill'*. Zonder zinderende emoties kunnen mensen niet goed leven. Ze zoeken die *kicks* alsof het een primaire levensbehoefte is. De gedachte hieraan komt op nu bijna dagelijks de kranten bol staan van opinies over agressieve taferele, die zich afspelen rondom voetbalwedstrijden. Merkwaardig daarbij is dat blijkt dat veel gewelddadige *hooligans* in het burgerleven oppassende huisvaders en gerespecteerde ambachtslui zijn. Het gaat om huis-, tuin-, en keukenmedeburgers die vaak gefaciliteerd door alcoholische versnaperingen hun agressieve impulsen niet willen beteugelen en hun *'thrill'* zoeken.

Als bij afspraak storten de supporters zich op elkaar. En omdat dit als een aanslag op de openbare orde wordt beschouwd, bemoeit de politie zich ermee. In Rotterdam, Antwerpen en Kopenhagen was de nieu-

van oorlog verkerende volken, gewoon afspraken maakten. Daar lieten ze hun superwagentuig, de strijdwagens op elkaar los. Wie daar uiteindelijk als winnaar uit de bus kwam, had de macht veroverd. Afspraken als bij een bokswedstrijd: wie K.O. gaat heeft verloren. De *'thrill'* is uitgewoed. *The winner takes all.*

Valt er iets te leren? Is het een oplossing om in de directe omgeving van stadions 'vlakten van Jizreël' aan te leggen waar rivaliserende *hooligans* met tromgeroffel, nepwapens, desnoods met de blote vuist elkaar te lijf kunnen gaan? Zou de *'thrill'* zo worden gekanaliseerd? Dat spaart in elk geval winkelruiten, auto's, politieagenten en voorbijgangers. *Liever nog moeten we meer mogelijkheden scheppen om op*

In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer. Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.



drs. F.J. Laning-Boersma

we vijand snel geïdentificeerd. Het verenigde supportersleger werpt zich met ongekeerde energie op de gemakkelijk herkenbare politiemensen. Een nieuwe, kennelijk noodzakelijke 'thrill' wordt geactiveerd alsof het een chemische reactie is. Redeloos en kil, alsof het om een natuurwet gaat, die nauwelijks te beïnvloeden is.

Deze column wordt geschreven één week voor de aanvang van EK 2000. De organisatie heeft als motto: 'Laten we er één groot feest van maken'. De minister van Binnenlandse zaken en de vier burgemeesters van de speelsteden hebben er groot vertrouwen in dat dat ook lukken zal. Laten we het hopen! Dat neemt niet weg dat supportersgeweld steeds weer opduikt. De politie-inzet is enorm.

In het land Israël, ten tijde van David en zijn tijdgenoten ging het tussen de rivaliserende volken in die regio niet zachtzinnig toe. In de geschiedenissen van het Oude Testament duikt regelmatig de aardrijkskundige locatie 'de vlakke van Jizreël' op. Daar bij Megiddo in Noordwest-Israël werden de oorlogen uit Koningen en Kronieken uitgevochten. De plek was zelfs zo bekend als krijgstoneel, dat in de profetieën over de eindtijd het begrip ook overdrachtelijk gebruikt wordt, als aanduiding van het wereldslagveld. Armageddon is van Megiddo afgeleid.

Waarom juist deze plek een populair oorlogstoneel was, begreep ik pas toen iemand me uitlegde dat de tanks van die tijd - de door paarden getrokken strijd-wagens - geen kant op konden in het bergachtige Judea en Galilea op één uitzondering na: de vlakke van Jizreël. Vanaf de hoge tel aan de rand, het vlakke land overziend, begrijp je plotseling, dat de, in staat

een beschaafde manier de 'thrill' te laten uitwoeden. Als dat niet kan? Speel voetbalwedstrijden voortaan alleen met virtueel publiek. Niet aanwezig in het stadion maar interactief bezig achter de PC, met grote reactieschermen rond het veld. Naast telewerkers krijgen we dan telesupporters. Iets saaier maar wel veiliger. En je voorkomt dat de politie een speelbal wordt van een redeloze massa.

drs. F.J. Laning-Boersma

DISCUSSIE

Een nieuwe koers: van CDA naar RDA?

DR. J.D. DINGERINK

De beschouwingen van CDA-voorzitter Van Rij over een Centrum voor Politiek, Religie en Spiritualiteit en de ontwikkeling van het CDA tot een multiculturele en multireligieuze partij lijden aan onduidelijkheid en spreken elkaar innerlijk tegen. Deze gedachtegang getuigt van een innerlijke, geestelijke gespletenheid die het hart van het CDA, te weten de boodschap waaruit het wil leven, raakt. Het zou eerlijker zijn als Van Rij, onder erkenning van de gelijkwaardigheid van alle mensen, de C van het CDA laat varen en deze vervangt door de R van Religieus. Dit zou tevens de stichting van een afzonderlijk Centrum overbodig maken omdat dan de beoogde dialoog in de partij zelf kan plaatsvinden.

Reeds enkele malen heeft de voorzitter van het CDA, Marnix van Rij, zich uitgesproken voor een nieuwe weg die het CDA dient te gaan.¹

Terecht wijst hij erop, dat het politieke bedrijf steeds meer is gaan lijden aan een gebrek aan bezieling. Het CDA heeft volgens hem de taak daarin een keer te brengen. Daartoe zijn nodig:

1. De opzetting van een Centrum voor Politiek, Religie en Spiritualiteit, waarin religieus georiënteerde mensen met elkaar in gesprek zijn over maatschappelijke vraagstukken van heden en morgen, met inzichten vanuit hun onderscheiden tradities.
2. De ontwikkeling van het CDA tot een multi-culturele en multi-religieuze partij.

Het doel van Van Rij is om op deze wijze te komen tot een herschepping van het politieke landschap in de vorm van een tweedeling: een politieke stroming gebaseerd op het samenbindende en duurzame in de samenleving, gemeenschapszin, multi-cultureel, pluriform, religieus geïnspireerd, vanuit de *civil society* denkend versus een stroming die uitgaat van primair de individuele vrijheid van de mens, een terugtrekkende rol voor de overheid, die onder alle omstandigheden een hogere economische groei nastreeft als enige maatstaf voor welvaartsverbetering en het primaat laat bij de marktsector.²

Op zichzelf is het te waarderen, dat Van Rij opnieuw uitgangspunten en doelstellingen van het CDA op een radicale wijze aan de orde wil stellen. Probleem is



DR. J.D. DINGERINK

evenwel, dat zijn beschouwingen nogal aan onduidelijkheid lijden en zijn betoog zich op het centrale punt zelfs innerlijk tegenspreekt. Dit heeft ook gevolgen voor de kijk op de eigen verantwoordelijkheid van het CDA als op de politiek gerichte organisatie.

Eén en ander vraagt om verheldering. Daartoe zal in het volgende een poging gewaagd worden, dit onder drie hoofden: 1. Dialoog. 2. Uitgangspunt van het CDA en 3. Het CDA als politieke partij.

1. Dialoog

Gesprek tussen mensen van verschillende culturen en religies is dringend gewenst. Dit kan ertoe bijdragen, dat de deelgenoten het eigen standpunt op een meer doordachte wijze verantwoorden en dit, zo nodig, onder kritiek stellen. Het laatste is ook voor christenen in de westerse wereld onvermijdelijk. Zij zullen moeten beseffen, dat ook hun leven en denken zich niet in een isolement heeft ontwikkeld, maar steeds in meerdere of mindere mate de invloed heeft ondergaan van de hen omgevende rationalistische en individualistische geest van de Verlichting. Zij zullen zich voorts moeten afvragen, in hoeverre zij in deze van andere culturen en religies kunnen leren. Tevens zal moeten worden nagegaan, waar we gemeenschappelijke standpunten kunnen innemen en eventueel tot gezamenlijke actie kunnen komen. Tegelijkertijd zullen wezenlijke verschillen niet worden toegedekt. Het gesprek tussen mensen van verschillende religies zal open en eerlijk moeten zijn. Anders dienen we elkaar niet.

Om gericht bezig te zijn in de dialoog is een gestructureerde aanpak daarvan nodig. Daartoe kan zeker het door Van Rij beoogde algemeen-religieuze bezinnings- en gesprekscentrum dienen. Een vraag is echter, of het CDA het initiatief tot oprichting daarvan zou moeten nemen. Mijns inziens niet. Het CDA zou op die wijze kerkje gaan spelen. De neiging daartoe bestaat bij sommigen binnen de partij wel. Bijvoorbeeld wanneer de partij, in min of meer gezwollen taal, wordt gepresenteerd als een beweging tot hervorming van de samenleving in haar geheel. Zo wordt uit het oog verloren, dat het CDA, naar eigen taak en verantwoordelijkheid gezien, een primair op de politiek gericht verband is.

Anders wordt het, indien het beoogde centrum zich richt op typisch politieke vragen en daarmee verbonden vragen in de samenleving in bredere zin, waarbinnen de politiek haar eigen specifieke, dienende taak heeft.

Zo'n centrum zal echter ook dan een van het CDA onafhankelijke positie moeten hebben. Indien het CDA terzake het initiatief neemt, zal het dit niet als een eigen zaak mogen beschouwen, maar voor de realisering daarvan op basis van gelijkheid contact moeten opnemen met andere organisaties. Dit wordt uitdrukkelijk gesteld, omdat Van Rij in zijn artikelen hieromtrent niet duidelijk is. Het gaat om de erkenning van een inhoudelijke verscheidenheid van taken. Een poli-

tieke partij heeft, om gezond te kunnen functioneren, zeker grondige, interne bezinning en gesprek nodig. Tegelijkertijd is zij echter wat anders en wat meer dan een bezinnings- en gesprekscentrum, namelijk gericht op het bereiken van politieke doeleinden.

2. Uitgangpunt

Een zinvolle dialoog vooronderstelt, dat de gesprekspartners ieder een weldoordacht uitgangspunt hebben en een daarmee verbonden visie op de werkelijkheid, inclusief de samenleving. Deze niet als een onaantastbaar gegeven, maar als reële inbreng in de discussie. Voorts dient deze doelgericht te zijn. Anders wordt zij oeverloos.

Van Rij stelt terecht, dat het CDA zijn kracht ontleent aan het Evangelie van Jezus Christus.¹ De C van het CDA staat voor hem dan ook niet ter discussie.² Om tot een zinvolle, inhoudelijke discussie te komen, is in deze enige nadere articulatie gewenst. Ik waag een poging: De kern van het Evangelie is, dat met het optreden en de boodschap van Jezus Christus hersteld wordt wat door het kwaad gebroken is. Verzoening van schuld en gebrokenheid wordt ons verleend, deze evenwel onder de verplichting haar te laten doorwerken in intermenselijke verhoudingen en in onze verhouding tot de natuur. God blijft derhalve zijn schepping trouw. Dit geeft ons perspectief op een schepping die eens aan haar bestemming zal voldoen. Dit verleent kracht om door het kwaad heen te zien en de blik op de verlossing gericht te houden. Dit houdt ook een aansporing in om, in navolging van Hem die ons in het Evangelie wordt voorgehouden, vernieuwend in deze wereld bezig te zijn, ten dienste van onze naaste, ook op het terrein van de politiek.

Ik hoop, dat we het hierover van harte eens zijn. Tegelijkertijd stelt Van Rij echter slechts tien regels later, dat het CDA alleen toekomst heeft als pluriforme en ideëel geïnspireerde partij. Als partij die mensen van verschillende religies bindt, maar ook als partij die een beroep doet op andersdenkenden.³ Wat betreft de eerste groep noemt hij joden, moslims en hindoes. Hier zouden ook andere genoemd kunnen worden: boeddhisten, confucianen, antroposofen. De andersdenkenden worden door hem niet nader aangeduid. Wellicht moet hier gedacht worden aan humanisten, voor wie De Hoop Scheffer eerder een plaats in het CDA bepleitte. Dit wil zeggen, dat Van Rij het CDA ook wil openstellen voor personen, die uitdrukkelijk Christus als Heer en Verlosser van de wereld en hun leven afwijzen.

Is in deze gedachtegang geen sprake van een innerlijke, geestelijke gespletenheid, die het hart van het CDA, te weten de boodschap waaruit het wil leven, raakt?

✂ Van Rij wil het CDA ook openstellen voor personen, die uitdrukkelijk Christus als Heer en Verlosser van de wereld en hun leven afwijzen.

Denkt Van Rij de mensen van andere religies toch te kunnen dwingen tot het varen onder de vlag van de C van het CDA? Dit zou van een bedenkelijk geestelijk imperialisme getuigen en ook een grondige aantasting van de menselijke waardigheid betekenen, de bescherming waarvan Van Rij juist hoog in het vaandel heeft staan. Is het dan niet eerlijker om, onder erkenning van de gelijkwaardigheid van alle mensen de C te laten varen en deze te vervangen door een R, zodat we – de naam is reeds eerder gevallen⁶ – kunnen spreken van Religieus Democratisch Appèl? Dit zou tevens de stichting van een afzonderlijk Centrum voor politiek, religie en spiritualiteit overbodig maken, omdat dan de beoogde dialoog in de partij zelf kan plaatsvinden.

Van Rij stelt ons voor onmogelijke keuzes, wat de toch al heersende, geestelijke verwarring slechts groter maakt. Dit ook, omdat in zijn gedachtegang, religie en spiritualiteit onbestemde en zwevende grootheden blijven. Wat valt er volgens hem wel en wat niet onder? Zijn bijvoorbeeld ook de overtuigde marxisten, nationaal-socialisten, materialisten geen geestelijk en in die zin religieus gedrevenen? De goden en afgoden zijn ook in onze westelijke wereld nog steeds vele.

Dan rijst de vraag, welke principiële grenzen Van Rij wil stellen voor de door hem beoogde partij voor mensen van verschillende religies en, voorts, andersdenkenden. We veronderstellen, dat hij daarin geen plaats ziet voor de zojuist genoemden. Maar ook dan blijft de vraag dringen: wat zijn de criteria die hij gesteld zou willen zien voor de bepaling van al of niet toelaatbaarheid van andere, geestelijke groeperingen? Een enigszins duidelijk antwoord hierop van zijn kant wordt node gemist.

3. CDA als politieke partij

Om een constructieve en houdbare bijdrage aan de opbouw van de samenleving te kunnen geven, zal het CDA zichzelf aan enkele voorwaarden moeten binden. Het CDA zal moeten onderkennen, dat het naar zijn aard niet een omvattende volksbeweging is, maar een politieke partij en als zodanig aan duidelijke grenzen gebonden. In centrale zin is zijn doel de bevordering van de publieke zaak, zoals deze bij uitstek is belichaamd in de staat. Als zodanig neemt het, evenals de staat, zijn plaats in te midden van allerlei andere verbanden.

Het zal zijn blijvende verankering moeten vinden in het Evangelie. De Bijbel is geen handboek voor de politiek. Hij bepaalt ons echter wel opnieuw bij centrale, in het scheppingswoord besloten gegevens (waarden), die mede voor de politiek normatief richtinggevend zijn: betrouwbaarheid, dienstbaarheid, gerechtigheid, harmonie, rentmeesterschap, solidariteit, duidelijkheid, wijsheid, enzovoorts. Hij herinnert ons aan de geestelijke strijd die in deze wereld gaande is, aan de misstappen die we kunnen begaan, met alle kwalijke gevolgen daarvan, en hoe

✂ We kunnen en moeten voortbouwen op de sociale filosofie die christenen uit het verleden en heden ons aanreiken. Dit voortbouwen gebeurt in het huidige CDA als geheel naar mijn beleven te weinig.

wij daaraan kunnen ontkomen. Voorts bepaalt hij ons bij het rijke toekomstperspectief, waarin we het leven van onszelf en de gehele schepping mogen zien. De Bijbel moet daarom voor het CDA, ook in zijn publieke bijeenkomsten, een open boek blijven.

Het CDA wil – daaraan dankt het zijn bestaan – uitgaan van een visie op de samenleving die is geïnspireerd door het Evangelie en het eerder genoemde handelen van Jezus Christus. Een samenleving die gekenmerkt is door een rijke verscheidenheid van verbanden en maatschappelijke relaties, met elk zijn eigen karakter en normatieve bepaaldheid. Een samenleving waarin de mens als beelddrager van God tot zijn recht kan komen en kan voldoen aan de opdracht de rijkdom van deze wereld tot ontplooiing te brengen. Een samenleving, waarin ook een eigen, genormeerde taak en verantwoordelijkheid toekomt aan de staat als gemeenschap van overheid (overheden) en medeverantwoordelijke burgers en aan de markt als het publieke domein, waarop personen en instellingen elkaar ontmoeten voor de uitwisseling van diensten en goederen van allerlei aard.

Deze gedachte is te vinden in de sociale filosofie die christenen ons uit verleden en heden aanreiken. Daarop kunnen en moeten we, uiteraard met de vereiste kritische zin, voortbouwen. Daarin heeft met name het Wetenschappelijk Instituut een centrale, stimulerende, initiërende en coördinerende rol te vervullen.

Dit voortbouwen gebeurt in het huidige CDA als geheel naar mijn beleven te weinig. Een vraag is zelfs, of en in hoeverre genoemd gedachtegoed nog als een levend, geestelijk-intellectueel bezit bij het gros van de kaderleden in partij en parlement aanwezig is. Ligt hierin mogelijk ook een verklaring van het feit, dat het CDA dikwijls zo weinig bezield overkomt?

4. Tot besluit

Van Rij ondertekent zijn stukken in CD/Actueel van 14 augustus 1999 en in Trouw van 19 oktober 1999 als partijvoorzitter. Wil dit zeggen, dat hij daarin tevens de opinie van het partijbestuur weergeeft? Zo ja, mogen we dan verwachten, dat dit deze in een beargumenteerd stuk publiek maakt? Zo niet, dan schrijft hij blijkbaar op persoonlijke titel, dit wil zeggen als gewoon CDA-lid. Maar dan is het onjuist daaraan een extra gezag te geven door de voorzitterstitel daaraan te verbinden.

Dit is meer dan een formele zaak, gelet op het feit dat hij niet slechts bezig is met een poging het CDA nieuwe bezieling te geven, maar om de partij volledig om te schudden.

✂ **Indien Van Rij's denkbeelden door gang vinden, zullen heel wat leden zich uit innerlijke overtuiging genoodzaakt zien de partij te verlaten.**

Indien zijn denkbeelden doorgang vinden, zullen heel wat leden zich uit innerlijke overtuiging genoodzaakt zien de partij te verlaten. Protestanten zullen eventueel een toevlucht kunnen zoeken bij de combinatie van RPF en GPV. Daar zullen zij echter ongetwijfeld het directe contact met hun katholieke geestverwanten node missen. En voorts: waar moeten de laatsten heen?

Ik hoop, dat de lezer beseft, dat het in deze reactie niet gaat om een bekrompen conservatisme. Het oordeel is hier en daar scherp geweest, mogelijk soms te scherp. Eén en ander moest echter gezegd worden. Er zijn te grote belangen in het spel om het zwijgen ertoe te doen.

Tenslotte, als hernieuwde bezieling nodig is – dit is zeker het geval –, zullen we in de leer kunnen gaan bij degene die, samen met geestverwanten in KVP, ARP en CHU, de grote aanzet heeft gegeven tot het CDA, te weten prof. Steenkamp. Van hem zijn nog steeds twee uitspraken, door hem gedaan tijdens een vraaggesprek bij de VPRO, diep in mijn geheugen gegrift. Tweemaal werd hem gevraagd, waarom hij steeds maar volhield, ondanks alle hoogte- en dieptepunten in het proces van eenwording van de drie partijen. Zijn antwoorden waren: “omdat God mij roept” en “Omdat ik weet, dat Christus aan het begin en het eind van mijn leven staat”.

Voor een ware bezieling moeten we inderdaad terug naar de bron. Zonder deze zal het CDA geleidelijk opdrogen en als CDA in de tijdsstroom opgaan.

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

Noten

- 1 CD/Actueel 14 augustus 1999, p. 4-5; CD/Actueel 19 oktober 1999, p. 8-9; Trouw 19 oktober.
- 2 CD/Actueel 14 augustus 1999, p. 5
- 3 CD/Actueel 14 augustus 1999, p. 4
- 4 Trouw 19 oktober 1999
- 5 CD/Actueel 14 augustus 1999, p. 4-5
- 6 CD/Actueel 19 oktober 1999, p. 8

DISCUSSIE

Centrum ziet religie als bindend element voor samenleving

MR. M.L.A. VAN RIJ

Het initiatief voor een Centrum voor Politiek, Religie en Zingeving heeft veel respons gekregen. Vooral de dialoog over de toekomst van de Nederlandse samenleving, het eerste thema van het Centrum, maakte veel tongen los. Volgens initiatiefnemer Marnix van Rij betreft het Centrum betrokken religieus-spiritueel ingestelde mensen bij de politiek en draagt het anderzijds bij aan een verdieping van de eigen identiteit van het CDA.

Onlangs mocht ik in het Bijbels Openluchtmuseum te Groesbeek een nieuwe tentoonstelling openen. Het was een bijzondere ervaring. De mensen hadden met man en macht gewerkt om in het glooiende Gelderse landschap de sfeer van het Heilige Land te brengen. Straatjes, woon- en gebedshuizen uit de Joodse, Christelijke en Islamitische traditie staan hier gebroederlijk naast elkaar. Dit museum werkte tot voor kort zonder enige overheidssubsidie. Bij de opening zag het er naar uit dat het museum een subsidie van het Rijk krijgt, alsmede van de Provincie Gelderland. Hiermede wordt het belang van kennis over religies in de Nederlandse samenleving onderstreept. Wordt religie de komende jaren belangrijker in de post-christelijke Nederlandse cultuur? Is er een verbinding tussen politiek en religie? Welke rol kunnen christen-democraten daarin spelen? In een artikel d.d. 14 augustus 1999 in CD/Actueel pleitte ik onder meer voor de oprichting van een Centrum voor Politiek, Religie en Zingeving. Het initiatief heeft veel in beweging gebracht. Veel mensen reageerden positief en namen meteen het initiatief voor discussiebijeenkomsten, anderen plaatsten toch wat vraagtekens en toonden zich bezorgd over de gevolgen voor de identiteit van het CDA. In onderstaand artikel zal ik eerst ingaan op de betekenis die de politiek aan religie toekent in de hedendaagse westerse (Nederlandse) samenleving, de noodzaak van een dialoog tussen vertegenwoordigers en aanhangers van de wereldgodsdiensten en politici, de plaatsing van het Centrum voor Politiek, Religie en Zingeving in de schil van het CDA om tenslotte in te gaan op de zorgen van de heer Dengerink en anderen dat ik aan zou koersen op een Religieus Democratisch Appèl.

MR. M.L.A. VAN RIJ



Betekenis van religie

De rol van godsdienst in het publieke leven is in West-Europa en in Nederland in het bijzonder naar de achtergrond geraakt. Godsdienst wordt door de heersende politieke elite als iets persoonlijks gezien, beperkt tot de huiskamer. Dat godsdienst een rol vervult bij het schetsen van een perspectief voor veel mensen schijnt politiek niet interessant te zijn. Toch zijn er nog miljoenen christenen in dit land. Het betreft geen homogene groep, maar de christenen zijn vertegenwoordigd in verschillende kerkgenootschappen. Sommigen zijn actief, anderen al lang niet meer (de zogenaamde groep randkerkelijken en buitenkerkelijken). Daarnaast zijn er vele honderdduizenden moslims bijgekomen in Nederland en twaalf miljoen in West-Europa. De Islam is de tweede godsdienst in de wereld. Nog twintig jaar en naar verwachting zal de Islam de tweede godsdienst in Nederland zijn.¹ De afgelopen jaren hebben wij in Nederland er ook meer hindoes, boeddhisten en aanhangers van New Age bijgekregen. Voor zover deze mensen godsdienstig zijn, hebben zij gemeen dat zij vanuit levensbeschouwelijke tradities kaders kennen waarbinnen keuzen worden gemaakt. Religie is een culturele factor van betekenis. De drie abrahamitische religies (joodse geloof, christelijk geloof en de islam) delen dat het menselijk leven wordt geplaatst tussen schepping en het laatste oordeel. Of zoals Prof. Dr. H. Vroom het in zijn boek 'Religie als ziel van cultuur' zegt: "De wereld is gemaakt, met een doel, door iemand die een doel kon stellen. Het geheim in de dingen verwijst naar iets hogers. Tussen schepping en voleinding van de wereld is veel onbegrijpelijks. De natuur en de mensenwereld zijn ambigu". Veel mensen zijn op zoek naar zingevingsvraagstukken. Bij de vragen over leven en dood, over hoe om te gaan met ondragelijk lijden, over de bekommernis van zieken, over tegenslag en voorspoed, over het krijgen en opvoeden van kinderen, het nemen van verantwoordelijkheid voor de naaste, het aangaan en beëindigen van relaties, het zich afvragen welke grenzen er gesteld kunnen worden aan consumptie en hoe om te gaan met het tijdelijke beheer van de aarde, laten veel mensen zich in mindere of meerdere mate leiden door de Tien Geboden, de Bergrede, de verhalen uit Bijbel en moslims ook door de Koran. Het zijn vaak de overgeleverde verhalencycli uit de Bijbel die de morele dilemma's schetsen waar mensen mee te maken krijgen in hun leven. De overdracht en uitleg zijn wezenlijk om de joods-christelijke cultuur in stand te houden. Overigens moeten de bronnen voortdurend opnieuw geïnterpreteerd worden. Godsdienst is niet iets statisch, maar dynamisch. Het gaat voortdurend om een eigentijdse vertaling van het Goede Nieuws. De heersende politieke elite heeft geen boodschap aan deze feiten. De rol en betekenis van godsdienst voor het welzijn van een samenleving komt niet in het overheersende liberale stroming bepleit een neutrale houding ten opzichte van godsdienst. Dat klinkt aardig, maar hier schuilt een

levensgroot gevaar van cultuurrelativisme, c.q. cultuurnihilisme. Uiteindelijk zal dat leiden tot een onverschillige samenleving. Wij zien dagelijks de voorbeelden: mensen die in grote geestelijke verdrukking en armoede leven (de psychiater maakt overuren), mensen die hun hoofd omdraaien als er (zinloos) geweld wordt gepleegd, mensen die zich niet meer bekommeren om het lot van de minderbedeelden en mensen die geen mondiaal besef hebben dat er ecologische grenzen zijn aan de economische groei.

Het liberalisme gaat uit van een gemeenschappelijke “smalle moraal”. Het individu boven alles. Er wordt verondersteld dat het individu zich optimaal ontplooit. Vervolgens hoopt de liberaal dat gelukkige en ontplooiende mensen elkaar opzoeken om gezamenlijk iets te doen. Daar tegenover staat een mensvisie die ervan uitgaat dat een mens pas betekenis krijgt in zijn persoonlijke relatie tot God en in relatie tot andere mensen. De samenleving dus niet als een loutere optelsom van individuen, maar de samenleving als een eigen intrinsieke kracht die meer is dan een optelsom van de afzonderlijke delen. Voor dat laatste is een duidelijke oriëntatie op een gemeenschappelijke moraal nodig. Dat is ingewikkelder in een pluralistische religieuze maatschappij dan in een maatschappij die gedomineerd wordt door één cultuur. Wij bevinden ons in een overgangsfase van een samenleving die hoofdzakelijk gekenmerkt is door het joods-christelijke gedachtegoed naar een post-joods-christelijke samenleving. Door godsdienst te verbannen naar het privé domein en al het heil te verwachten van het individu wordt een geweldig risico gelopen. De samenleving kan verbrokkelen.

Ontplooiing en zelfstandigheid zijn goede uitgangspunten, maar als mensen hun oriëntatie op de zin van het leven niet hebben, dan dreigt een “*catch-as-you-can*”-mentaliteit. De symptomen van een dergelijke onverschillige samenleving doen zich voor. Daarin is steeds minder respect voor elkaar. Spelbederf, ruw gedrag en uiteindelijk toenemend (zinloos) geweld. Een samenleving die geen oog heeft voor het transcendent, maar wel voor het kortstondige consumptieve geluk, is letterlijk van God los, raakt volledig op drift. De mens weet niet meer waar hij vandaan komt, weet niet meer waar hij naar toe gaat, de mens in de liberale heilstaat leeft maar wat voor het vaderland weg.

De mens die zich door God en zijn zoon, Jezus geïnspireerd weet staat met een opdracht in het leven. Die opdracht is om tekenen van het Koninkrijk Gods hier tijdens het aardse leven tot stand te brengen. Dat is strijden voor vrede en gerechtigheid. In de Westerse samenleving betekent dat opkomen voor een vreedzame samenleving waar de verschillende bevolkingsgroepen harmonieus met elkaar omgaan. Dat ideaal is bepaald niet de praktijk van vandaag. De segregatie tussen de bevolkingsgroepen verloopt in een hoog tempo. Die analyses zijn nu wel voldoende gemaakt. Het middel om tot een oplossing te geraken, is een dialoog tussen de verschillende religies teneinde een ‘gemeenschappelijke moraal’ te formuleren. Deze wordt niet gevoerd omdat er bij liberalen (lees

✂ De overheersende liberale stroming bepleit een neutrale houding ten opzichte van godsdienst. Hierin schuilt een levensgroot gevaar van cultuurrelativisme c.q. cultuurnihilisme.

'paars') geen plaats voor God en gebod is in het publieke domein. Dit neutrale en zogenaamde waardevrije denken moet doorbroken worden. Dat wordt de nieuwe kwestie: religie wel of niet toelaten tot het publieke domein. Paars wil dat bewust niet en sluit zich daarbij af voor communicatie met een grote minderheid. Dat blijkt uit een aantal voorbeelden:

- In de zorgsector belijdt paars met de mond dat geestelijke verzorging in de intramurale zorg zo belangrijk is; tegelijk wenst het geen extra geld te geven aan de gespecialiseerde geestelijke verzorging zoals vastgelegd in de Kwaliteitswet. In feite wordt die zo wegbezuinigd; in de Kamer zal het CDA daar tegen blijven strijden;
- Identiteitsgebonden zorg wordt impliciet of openlijk wegbezuinigd. Het CDA wil toe naar een systeem van vraaggestuurde zorg. Dat kan dus betekenen dat er juist meer identiteitsgebonden instellingen komen.
- De privatisering van de kerktelefoon jaagt tienduizenden zorgbehoevende mensen die fysiek niet meer in staat zijn naar de kerk te gaan op enorme kosten: er is sprake van een prijsverhoging van 7 naar 50 gulden per maand;
- Er is een onderhuidse aandrang de gelijkstellingsregel in het onderwijs onderuit te halen;
- De schaalvergroting in het onderwijs leidt tot aantasting van levensbeschouwelijk gefundeerd onderwijs. Levensbeschouwing wordt door fusies een neutraal begrip, en vervangen door didactische werkvormen. Een gevaarlijke ontwikkeling.
- In de krijgsmacht wordt de subsidie op de geestelijke verzorging teruggedraaid;
- In de paarse inbreng in het grote fractievoorzittersdebat over de integratie van allochtonen speelde religie nauwelijks een rol. Integratie is immers een zaak van het publieke domein; religie van het privé-domein.

Dialogo tussen wereldgodsdiensten

Een dialoog tussen religieuzen is uiterst waardevol en noodzakelijk. Want de geschiedenis leert ons dat religies kunnen binden. Het waren christen-democraten die na de Tweede Wereldoorlog het initiatief namen tot de Europese integratie: Adenauer, Schuman, Monnet en De Gaspari. Vanuit een religieus-ethische visie streefden zij naar een verzoening tussen de Europese volken, met name Frankrijk en Duitsland. Mensen kunnen verzoenen. Daar zijn leiders voor nodig. Die leiders laten zich inspireren. Daar moet de adem van de Heilige Geest in geblazen worden. De geschiedenis laat goede voorbeelden zien: Moeder Theresa, Gandhi, Martin Luther King, bisschop Tutu.

Religies kunnen ook verdelen. Vaak is religie de oorzaak van etnische conflicten, zoals in de jaren negentig op de Balkan (servisch-orthodoxen versus moslims), de

✂ **Dat wordt de nieuwe kwestie: religie wel of niet toelaten tot het publieke domein.**

afgelopen decennia in Noord-Ierland (katholieken versus protestanten) en thans op Ambon (christenen versus moslims). Dat wordt christenen vaak tegengeworpen. Het was de Zwitserse theoloog Prof. dr. H. Küng die in zijn boek 'Projekt Weltethos' in 1990 een pleidooi hield tot een dialoog tussen de wereldgodsdiensten. Op het symposium 'De toekomst van de christen-democratie', mei 1995, in de Nieuwe Kerk te Den Haag verwoordde hij het als volgt: 'Ik betoog dat de samenleving bij elkaar wordt gehouden door een verplichtend en verbindend ethos, dat voor de gelovigen het geloof in God is verankerd, maar dat door niet-gelovigen ook om humane redenen gedragen kan worden en dat dus boven de politieke partijen staat (CDV 7/8 '95, p. 3). Het is mijn diepste overtuiging dat wij als CDA een opdracht hebben om een appèl te doen op de grote groep religieus geïnspireerde mensen die thans buiten spel staan en niet lijken mee te tellen. Ik constateer dat de regeringspartijen nauwelijks in staat zijn om de grote thema's te raken, laat staan ze te concretiseren in lange termijnbeleid. De animo voor politiek neemt steeds verder af, terwijl het maatschappelijk engagement toeneemt (politieke paradox). Dit blijkt ondermeer uit de groei van de *single-issue* bewegingen. Politieke thema's met een grote maatschappelijke betekenis die onbesproken blijven, zijn: de kloof tussen het rijke Noorden en het arme Zuiden, het mondiale milieuvraagstuk, de zorg bij stervensbegeleiding en de ethische grenzen bij genetische manipulatie. Vanwege de religieuze pluriformiteit van de Westerse samenlevingen is een Centrum voor Politiek, Religie en Zingeving noodzakelijk. Haast natuurlijkerwijs moest een dergelijk initiatief vanuit het CDA komen. Een partij die immers in haar statuten heeft staan: "Het CDA streeft naar een maatschappij waarin de Bijbelse gerechtigheid gestalte krijgt, de mens zijn vrijheid en verantwoordelijkheid kan beleven en waarin het welzijn van allen wordt gediend". Het Centrum wil een ontmoetingsplaats zijn. Hier komen religieus en levensbeschouwelijk geïnspireerde mensen bijeen om de grote maatschappelijke vraagstukken van de toekomst in een open dialoog te bespreken. Een dialoog betekent geen vooroordelen, maar juist respect voor elkaars standpunten. De dialoog zal leiden tot nieuwe inzichten. Uiteindelijk zullen hier de bouwstenen worden gelegd voor nieuwe pacificaties. Integratie van onderop in plaats van bovenaf. Daar ligt een missie voor christen-democraten. Het verplicht christen-democraten ook goed na te denken over het onderscheidende van de eigen beweging. Hoe vertalen wij dan onze inspiratiebron in politieke daden? In de dialoog zullen overigens niet alleen de overeenkomsten met andersgelovigen gevonden, maar zullen ook de verschillen benoemd worden.

Positionering van het Centrum

De charme van het Centrum is de plaatsing: in de schil van het CDA. Het Centrum is geen onderdeel van het CDA. Het lidmaatschap van het CDA is ook

geen voorwaarde voor deelname. Het initiatief is wel vanuit het CDA genomen. Er wordt thans gewerkt aan de rechtsvorm van een onafhankelijke Stichting. Er is een principiële reden om het Centrum in de schil van het CDA te positioneren. Er mag geen enkel misverstand zijn dat het CDA vanuit zijn eigen grondslag deelneemt aan de dialoog. Onze inspiratiebron is het Evangelie van Jezus Christus. Het is mijn overtuiging dat wij versterkt en gescherpt uit die dialoog zullen komen, omdat wij fundamenteel moeten nadenken over het onderscheidende christen-democratische dat wij te brengen hebben in de samenleving. Onze rijke historie respecterend komen wij er voor de toekomst niet met het herhalen van argumenten die twintig jaar geleden geldingskracht hadden. De bron krijgt weer betekenis wanneer die een boodschap heeft voor de samenleving van nu en straks. Daarnaast zijn er twee praktische redenen. De drempels voor een politieke partij worden anno 2000 door velen als te hoog ervaren. Mensen willen wel meedenken, maar zich lang niet altijd binden in de vorm van het traditionele lidmaatschap van een politieke vereniging. Het Centrum is nadrukkelijk niet bedoeld als een 'lokkertje' om lid te worden van het CDA.

De tweede reden is hierin gelegen dat de desinteresse voor de politiek heden ten dage te groot is. De politiek vindt te weinig gehoor bij de 'nieuwe' achtergestelden. Niet voor niets zijn de ledentallen van politieke partijen en de opkomstpercentages bij verkiezingen in de grote steden zo schrikbarend laag. De kloof tussen politiek en burger is daar zo groot dat er eerst geheeld moet worden. Eerst moet er een dialoog tot stand komen met hen die niet worden gehoord in het politieke discours van heden ten dage, terwijl er wel over hen gesproken wordt. Zo vind ik het alarmerend dat bijvoorbeeld in het integratiedebat autochtonen en allochtonen moeten zwijgen over datgene wat hun leven richting geeft. Religie wordt niet genoemd als bindend element, maar ook niet als van conflicten. Zonder oog daarvoor dreigt een door de zogenaamde neutrale, liberale overheid opgelegde tweedeling van religieuzen en niet-religieuzen. In een dergelijk klimaat kan niet gewenst religieus fundamentalisme weleens een niet gewilde aantrekkingskracht krijgen met alle gevaren voor de democratische rechtsstaat vandien. Ik noem dat het 'liberale spookbeeld'. Voor alle duidelijkheid, dat "liberale spookbeeld" roepen liberalen in de PvdA, de VVD en D66 over zich af. Daarom blijf ik ervan overtuigd dat juist religieus en levensbeschouwelijk geïnspireerde visies een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het intact houden van het sociale weefsel in de samenleving. Het is spijtig te moeten constateren dat er weinig bijval van de kant van de kleine christelijke partijen is. Sterker nog, zij lijken kortstondig politiek gewin te ruiken bij het aanwakkeren van angst voor het vreemde in de samenleving.²

Het Centrum en de toekomst van het CDA

Aan het begin van de twintigste eeuw bevinden wij ons in een overgangperiode. Een periode die begon met de val van de Muur in 1989. Een periode waarin arbeid en kapitaal, links en rechts zich verzoend hebben en in Nederland al zes jaar een regering vormen. Een periode waarin steeds meer mensen niet uit traditie, maar uit een combinatie van pragmatiek en idealisme al dan niet tijdelijk steun geven aan maatschappelijke organisaties en politieke partijen. Een periode waarin minder mensen de kerk bezoeken, maar meer mensen en vooral ook jonge mensen op andere manieren bezig zijn met zingevingsvraagstukken. Een nieuwe periode waarin de christen-democratie haar relevantie opnieuw moet aantonen. Als CDA zijn we sinds 1995 bezig met een proces van herbronning en herbezinning. Het rapport Nieuwe wegen, vaste waarden is daarvoor de leidraad geweest en die kreeg navolging in Samenleven doe je niet alleen, het verkiezingsprogramma van 1998. Het komt er nu op aan concreter te worden. Het te kust en te keur met waarden en normen schermen, levert ons geen nieuwe kiezers en nieuwe leden op. Alleen als wij in staat zijn op een eigentijdse en herkenbare manier duidelijk te maken wat die waarden zijn en in de praktijk betekenen, kunnen we ons gaan onderscheiden van liberalen en sociaal-democraten. Indirect zal het Centrum een rol kunnen spelen in dit herbronningsproces van het CDA. Door de dialoog met andersgelovigen aan te gaan, worden wij als christen-democraten uitgedaagd onze wortels te benoemen. Die dialoog stemt ons dus tot bezinning over vragen als: wat betekenen 'solidariteit' en 'gerechtigheid' als we het hebben over de plaats van ouderen, gehandicapten en minderheden in onze samenleving? Wat doen we vanuit onze uitgangspunten tegen de groeiende kloof tussen publiek en privaat? Hoe kan het werk in het onderwijs en de zorg meer waardering krijgen, zodat jonge mensen misschien bereid zijn de stap te maken naar een baan waar het gaat om investeren in andere mensen.

Geen grondslagdiscussie

Als voorzitter van het CDA heb ik geen enkele behoefte aan een grondslagdiscussie. Sterker nog, ik denk dat wij een unieke grondslag hebben. Wat ik wil is dat wij de relevantie van die grondslag voor de grote maatschappelijke problemen beter over het voetlicht brengen. Angst is een hele slechte raadgever. Politici, dus ook christen-democratische, moeten uit een innerlijke overtuiging zich bloot stellen aan de vraag 'wat is de betekenis van de christen-democratische beweging voor de toekomst'? Ook anderen zijn daarmee bezig.³ Wij staan in een pluralistische samenleving. Als christen-democraten hebben wij een historische bijdrage te leveren om vanuit onze idealen nieuwe bruggen te slaan naar mensen die buitenspel staan. Ik citeer het Program van Uitgangspunten: 'Ieder mens is op de

✂ **Zonder oog voor de functie van religie dreigt een door de zogenaamde neutrale, liberale overheid opgelegde tweedeling van religieuzen en niet-religieuzen.**

eerste plaats een uniek wezen. Iedereen telt – en was altijd al geteld, de naam geschreven in de palm van Gods hand. Maar de mens is niet alleen uniek, zij of hij is in dit beeld ook gelijkwaardig aan ieder ander mens: gelijkwaardig, fundamenteel gelijk, niet hetzelfde als ieder ander.’

Iedereen die instemt met de grondslag en het doel van het CDA kan lid van het CDA zijn, stelt artikel 5 van onze statuten en reglementen. Iedereen die de politieke overtuiging onderschrijft is welkom in het CDA en is er vervolgens ook aan gebonden. De commissie ‘Grondslag en politiek handelen’ maakte dit in 1978 nog eens duidelijk met de uitspraak ‘dat het er niet om gaat elkaar de maat te nemen’, noch dat sprake kan zijn van een soort ‘toelatingsexamen’. Er wordt dus in het CDA niet gevraagd naar het persoonlijk geloofsleven van de betrokkene, ook niet als men anders- of niet-gelovig is. Het gaat dus niet om de geloofsvraag, maar om de vraag of ieder lid het Program van Uitgangspunten onderschrijft. In artikel 2 van dat Program van Uitgangspunten staat letterlijk: ‘De politieke overtuiging, die als antwoord op de oproep van de Bijbel voor de politiek gestalte krijgt, is het samenbindend element waarop een ieder in het CDA aanspreekbaar is’.⁴

In antwoord op de heer Dengerink (zie het hieraan voorafgaande artikel, red.) kan ik mededelen dat andersgelovigen en andersdenkenden sinds de totstandkoming van het CDA onder leiding van de eerste voorzitter van het CDA, prof. dr. P. Steenkamp niet de poort werden gewezen, mits ze aanspreekbaar zijn op die politieke overtuiging. Wat dat betreft is er geen nieuws onder de zon en weet ik mij als voorzitter geruggesteund door het Program van Uitgangspunten, maar bovenal geïnspireerd door het Evangelie van Christus bij mijn pogingen om vanuit het CDA de dialoog met andere christenen en andersgelovigen aan te gaan. Dat betekent geen Religieus Democratisch Appel, maar een Christen Democratisch Appel. Een partij die de antwoorden formuleert op de hedendaagse problemen met als onderscheidend vermogen de C en niet een partij die verkrampt vasthoudt aan bewonderingswaardige compromissen die onder een ander gesternte geboren zijn.

Mr. M.L.A. van Rij is initiatiefnemer van het Centrum voor Politiek, Religie en Zingeving.

Noten

- 1 Zie uitgebreider over de geschiedenis en de rol van de Islam; “*Islam: The straight Path*”, John L. Esposito, Oxford University Press 1998
- 2 Zie interview met het Tweede Kamerlid Middelkoop van het GPV in het dagblad *Trouw* d.d. september 1999
- 3 Zie Auke van Nijen: “*Zal er na 2000 een christelijke organisatie zijn?*”
- 4 Dr. C.J. Klop, “*Verschillende geloven in het CDA?*”, *Christen Democratische verkenningen*, maart 1996, p. 146

Gelijkwaardigheid arbeid en kapitaal

PROF. DR. H. DE HAAN

In het vorige nummer (Zie introductie) werd de CDA-fractie uitgedaagd te komen met een actualisering van de christelijke-sociale visie op de onderneming. Hoe gaat de CDA-fractie een moderne invulling geven aan de verhouding tussen arbeid en kapitaal? Is modernisering wenselijk? Fractielid De Haan pakt de handschoen op.

In de christen-democratische traditie staan arbeid en kapitaal niet tegenover elkaar, maar vervullen ze ieder een eigen rol en dragen ze beiden bij aan de onderneming. In die zin zijn (vertegenwoordigers van) arbeid en kapitaal gelijkwaardig. De onderneming heeft vervolgens een eigen verantwoordelijkheid binnen de samenleving als geheel. Zo bezien is het logisch dat het CDA niet kiest voor een model dat gebaseerd is op conflicterende belangen. Daarom is het CDA geen voorstander van het voorstel van GroenLinks en D66 om de Raad van Commissarissen van grote ondernemingen voor eenderde te laten kiezen door de Ondernemingsraad, voor eenderde door de aandeelhouders en eenderde door de raad zelf.

De gelijkwaardigheid van arbeid en kapitaal wil namelijk niet zeggen dat aandeelhouders en werknemers dan ook een gelijke vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen dienen te hebben. Nu hebben beide groepen geen vertegenwoordigers in deze Raad. Dat de pauselijke encycliek '*Quadragesimo Anno*' zou oproepen tot een gelijke vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen, zoals door Willem Breedveld in *Trouw* is gesuggereerd¹, berust op een denkfout. Deze encycliek is geschreven in 1931 tegen de toen geldende uitbuiting van arbeid, tegen asociale arbeidsomstandigheden en rechteloosheid van arbeiders. Deze encycliek heeft nog altijd grote waarde en zou verplicht leesvoer moeten zijn voor menig commissaris of bestuurder van een onderneming. De relevantie voor de samenstelling van de Raad van Commissarissen zie ik echter niet.

Ernstige kritiek

Het CDA is echter wel van mening dat er veel kritiek mogelijk is op deze samenstelling en ook op de wijze waarop deze raden zijn samengesteld. De samenstelling is volstrekt afhankelijk van de wijze waarop het coöptatiestelsel wordt toegepast. Ook het CDA heeft daarop ernstige kritiek. De huidige Raden van



PROF. DR. H. DE HAAN

Commissarissen zijn te eenzijdig samengesteld en veelal aan de oude kant (en zonder vrouwen). Daarom heeft het CDA gepleit voor het periodiek vaststellen van een profielschets. Daarin moet per onderneming worden aangegeven aan welke vereisten een commissaris moet voldoen. Zo valt te denken aan deskundigen voor arbeidszaken, marketing, financiën, onderzoek en andere disciplines. Een dergelijke profielschets moet worden voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en de Ondernemingsraad. De SER zou moeten adviseren of deze beide instellingen hier een advies- of een beslissingsrecht krijgen. Het laatste heeft als voordeel dat werknemers en aandeelhouders gedwongen worden tot samenwerking en dat lijkt mij vooral nog een goede zaak. Het grote voordeel van dit voorstel is dat de Raad van Commissarissen blijft bestaan uit onafhankelijke deskundigen, die op afstand staan van de Raad van Bestuur, de Ondernemingsraad en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

Indien eenmaal een dergelijke profielschets is vastgesteld zal het recht van beroep bij de Ondernemingskamer aan inhoud winnen. Nu is het zo dat aangetoond moet worden dat de voorgestelde kandidaat ongeschikt is. Dat is vrijwel onmogelijk. Bij een vastgestelde profielschets moet de Raad van Commissarissen aantonen dat een kandidaat daaraan voldoet. Draagt hij daartoe onvoldoende argumenten aan dan is een beroep op de rechter veel kansrijker. Een en ander laat geheel onverlet dat zowel aandeelhouders als Ondernemingsraad het recht van voordracht hebben.

De door Breedveld, GroenLinks en D66 voorgestane tripartite samenstelling is voor het CDA niet acceptabel. Het bevordert het conflict tussen arbeid en kapitaal in de Raad van Commissarissen. Dat brengt een verstarring in de besluitvorming met zich. Daar is niemand mee gediend en zeker de desbetreffende onderneming niet. Bovendien staat die tripartite samenstelling op zeer gespannen voet met de voorgestane profielschets en het aanbevelingsrecht. Hoe zal het gaan met een potentiële commissaris die bijvoorbeeld arbeidszaken moet doen, voorgedragen wordt door de Ondernemingsraad doch door de aandeelhouders moet worden gekozen? Theoretisch kan dat maar in de praktijk zal dit alleen maar tot frustraties leiden.

Een laatste argument tegen het voorstel van GroenLinks en D66 is dat de tripartite samenstelling zal gaan omslaan in een 50-50 procent Raad van Commissarissen. Immers het laatste eenderde deel, dat door coöptatie totstandkomt, zal door de leden die door de aandeelhouders en de Ondernemingsraad zijn verkozen op den duur keurig netjes worden verdeeld. Daarmee wordt de onafhankelijke positie van de Raad van Commissarissen geheel ondergraven en wordt het strijdmodel tussen kapitaal en arbeid bevorderd.

Debat over corporate governance

In het vorige nummer van Christen-Democratische Verkenningen leverde dr. Ewald Engelen een interessante bijdrage aan de discussie over *corporate governance*. Interessant is dat hij het vraagstuk van zeggenschap en verantwoording binnen ondernemingen breder trok dan alleen de samenstelling van de Raad van Commissarissen bij structuurvennootschappen en de positie van de aandeelhouders. Hij betreft er nadrukkelijk ook de participatie van de werknemer bij en de managementstijl van het bestuur van de onderneming. Zeggenschap via Ondernemingsraden, financiële participatie van werknemers in de onderneming en verantwoordelijkheid voor het eigen werk behoren een rol te spelen in het debat over *corporate governance*. Als wij het niet doen, zullen ontwikkelingen als schaarste op de arbeidsmarkt, de versterkte positie van werknemers op de arbeidsmarkt en veranderingen door de informatietechnologie deze onderwerpen vanzelf op de agenda zetten. Juist met het oog hierop ziet het CDA het komende advies van de SER met zeer veel belangstelling tegemoet. Een kernwoord in de hele discussie over *corporate governance* en zeggenschap is 'evenwicht'. Het evenwicht tussen bevoegdheden en het daarover verantwoording afleggen, het evenwicht tussen alle belanghebbenden en het evenwicht tussen democratisering en slagvaardigheid. Engelen spreekt van 'geen autoriteitsuitoefening zonder inspraak' maar ook van 'democratisering voor zover het bedrijfseconomisch verantwoord is'. Een redelijk genuanceerd uitgangspunt voor de discussie! Een van zijn suggesties is ook om de vergadering van aandeelhouders om te vormen tot een heus ondernemingsparlement, die onder andere de helft van de leden van de Raad van Commissarissen moet kiezen. Op het punt van de samenstelling van de Raad ben ik reeds eerder ingegaan. Het CDA vindt dat deze volstrekt onafhankelijk moet zijn en blijven en wijst zijn voorstel op dit punt dus af. Veel beter is het om de discussie aan te gaan over het functioneren van de raad. Ook de beoordeling van dit functioneren en de vraag 'wie houdt toezicht op het toezicht' zijn relevante thema's, naast de positie van de Ondernemingsraad en participatie van werknemers in breder verband. Ik heb mijn vragen bij de bevoegdheden van het ondernemingsparlement. Hoe verhoudt het zich tot de Ondernemingsraad? En in hoeverre zal dit parlement het langere termijnbelang van de onderneming in het oog houden? Waarschijnlijk zullen de institutionele beleggers dit nog wel doen. Kapitaal is erg vluchtig en voor een deel gericht op korte termijnwinst. Het is een suggestie die mij minder aanspreekt.

✎ **Gelijkwaardigheid van arbeid en kapitaal houdt evenzeer in dat exorbitante optieregelingen voor bestuurders van ondernemingen verwerpelijk zijn.**

Verantwoordingsplicht en optieregelingen

Het CDA hecht veel waarde aan het SER-advies en zal dat naast het rapport van

de commissie-Peters leggen alvorens tot een definitief standpunt te komen. Wij denken echter dat de volgende zaken zeker geregeld moeten worden.

Indien men uitgaat van de gelijkwaardigheid van arbeid en kapitaal zou het beter zijn eens te gaan nadenken over de verantwoordingsplicht over het gevoerde beleid van de Raad van Commissarissen aan zowel de aandeelhouders als de Ondernemingsraad. Waarom alleen aan de aandeelhouders zoals thans het geval is? Gelijkwaardigheid van arbeid en kapitaal houdt evenzeer in dat exorbitante optieregelingen voor bestuurders van ondernemingen verwerpelijk zijn. Optieregelingen zijn niets meer dan een variant van winstdelingsregelingen. Gelijkheid van arbeid en kapitaal (en management) betekent dat de discussie ook moet gaan over de wijze waarop overwinsten verdeeld moeten worden. Aandeelhouders hebben recht op een rendement op hun vermogen dat zij in een onderneming steken. Overwinsten zijn niet het alleenrecht van leden van de Raad van Commissarissen. Die laatsten kunnen juist veel beter worden beloond met een vergoeding, die onafhankelijk is van de bedrijfsresultaten, zodat zij zich louter richten op de langere termijnperspectieven van de onderneming. Zou dat ook niet gelden voor de leden van de Raad van Bestuur? Dit zijn thema's die mijns inziens van veel grotere betekenis zijn dan zich eenzijdig uit te laten over de samenstelling van de Raad van Commissarissen zoals GroenLinks doet. Een onafhankelijke positie van deze Raad, samengesteld op basis van de door het CDA voorgestelde profielschets verdient vooralsnog de voorkeur. Aan het inbouwen van conflictmodellen in deze Raad bestaat geen behoefte. Uitgaande van de gelijkwaardigheid van arbeid en kapitaal moet de discussie veel meer gaan over de verantwoordingsplicht en de bestemming van overwinsten.

➤ **Een onafhankelijke positie van deze Raad, samengesteld op basis van de door het CDA voorgestelde profielschets verdient vooralsnog de voorkeur. Aan het inbouwen van conflictmodellen in deze Raad bestaat geen behoefte.**

Prof. dr. H. de Haan is Tweede Kamerlid voor het CDA.

Noten

1. Zie Willem Breedveld, 'CDA verzaakt roeping', *Trouw*, 19 april 2000
2. Drs. M. Jansen, CDV in gesprek over 'democratisering ondernemingen' met Ewald Engelen, *Christen Democratische Verkenningen*, mei 2000, p. 3-10. Zie ook: Ewald Engelen, 'Van aandeelhoudersvergadering naar ondernemingsparlement', *Financieel Dagblad*, 15 juni 2000.

[BEZINNING]

An Irish Blessing

May the road rise to meet you.
May the wind be always at your back.
May the sun shine warm upon your face,
the rains fall soft upon your fields,
and until we meet again,
may God hold you in the palm of his Hands.

Het is zomer en voor velen weer bijna vakantietijd. Ik ervaar het altijd weer als bijzonder om even uit het normale leef- en werkritme te kunnen treden; om even buiten de vanzelfsprekendheden van alle dag te staan en dingen te kunnen doen waar ik in de hectiek van het dagelijks leven nauwelijks aan toekom. Eén van de dingen is de natuur opzoeken. Ik begrijp goed dat velen na de dagen tussen stenen, beton en computers te hebben doorge-

bracht, de stilte, de rust en de kracht van de natuur opzoeken. In de studie 'Vakantie en zinervaring' las ik enige tijd geleden dat juist in de vakantie, in de natuur mensen ontvankelijk raken voor 'het hogere'. Deze 'Irish Blessing' wenst ons alle goeds en de zegen op onze weg. In de sfeer van die zegen wens ik u allen graag een goede zomer.

Maria Martens

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner

prof. H.A.M.J. ten Have

prof.dr. H. Verbon

mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts

mr. H.J. Baeten

prof.dr. J.S. Reinders

prof.dr. B. de Vries

prof.dr. A.F. Paula

prof.dr. A.W.J. Houtepen

prof.dr. F.H.J.J. Andriessen

mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich

mevr.prof.dr. L. Eldering

mevr.mr. D. Pessers

mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen afdastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Goede ZORG ontkietenen

WI

MAANDBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

**Christen
Democratische
Verkenningen**
Themanummer 2000
nr 7|8|9



REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (wnd. voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: <http://www.cda.nl>
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E.A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Prijs themanummer f 25,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 december van het lopende
abonnementsjaar.

Ter introductie 3

HALFHARTIG ONTKETENEN: OORZAKEN EN GEVOLGEN

Bezetting ambulance-diensten niet verantwoord J.C.C. Bruggeman 7 | 9

Waarom lukken grootschalige veranderingen niet?..... drs. L.H.J.M. Dankers 10 | 17

Hindermacht bij publiek-privaat besturen in de zorg drs. K. Putters 18 | 27

Stand van zaken: Privatisering in de gezondheidszorg drs. E. Boelens en dr. J. Mos 28 | 31

Beleidsontwikkeling in de zorgsector: onderliggende wetmatigheden drs. P.G. van der Lugt 32 | 38

Publiek en privaat in de zorg prof.dr. C. Spreewenbergh 39 | 45

British National Health System lags behind S. Pollard 46 | 52

COLUMN

Van oversterfte tot wedergeboorte prof.dr. P. Schnabel 54 | 55

GOEDE ZORG ONTKETENEN. DE AANBIEDER ALS MAATSCHAPPELIJK ONDERNEMER?

CDV in gesprek met Steven de Waal: Diskwalificatie van maatschappelijk ondernemen riskant drs. M. Jansen en J.C.C. Bruggeman 57 | 66

De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg prof.mr.dr. J.P. Balkenende en G. Dolsma 67 | 73

De schemerzone van het maatschappelijke ondernemen drs. R.L.M. Scheerder 74 | 79

Weg uit de schemerzone van bureaucratie en verstatelijk middenveld mr. F.A.M. van den Heuvel 80 | 82

Operatie Heerma noodzakelijk in de gezondheidszorg prof. dr. W. Lemstra 83 | 92

Naar een nieuw begrip van professionele zorg dr. A. van Heijst 93 | 98

INHOUD

DE PATIËNT ONKETEENEN. DE ZORGVRAGER ALS REGISSEUR?

CDV in gesprek over mantelzorg met Gabriël van den Brink en Marijke Mootz
drs. M. Jansen 100 / 105

De patiënt en de kwaliteit van zorg *prof. dr. A.F. Casparie* 106 / 111

De gezondheidszorg door het oog van chronisch zieken *A. van der Zeijden* 112 / 117

Uitkomsten-analyse biedt uitkomst *drs. M.C. Veenhof* 118 / 122

Zorg die beweegt *mr. A.A. Westerlaken* 123 / 126

De plaats van het persoonsgebondenbudget in de AWBZ *dr. Th.E.M. Miltenburg*
 127 / 131

Het persoonsgebonden budget: tussen medicijn en luchtkasteel *Studenten van de CDA-
 Kadernschool* 132 / 137

DE VERZEKERAAR ONKETEENEN. IS MAATSCHAPPELIJK ONDERNEMEN MOGELIJK?

Nederlandse verzekeraars kunnen Europa niet buiten de deur houden *P. Wolthuis*
 139 / 141

CDV in gesprek met J. Huddleston Slater: 'Verzekeraars veronachtzamen preventie'
drs. M. Jansen 143 / 145

De Nederlandse zorgverzekering onderzocht: enkele pijnpunten *prof.dr. D. Pieters en dr.
 F. Goyens* 146 / 154

De brede basiserzekering vanuit een economisch perspectief *dr R.H.J.M. Gradus en dr.
 B.H.F. Driessen* 155 / 161

Solidariteit en mededinging: staat Europa dat wel toe? *prof.dr. W.P.M.M. van de Ven en dr.
 E.T. Schut* 162 / 169

Kunnen verzekeraars de kosten beheersen? *drs. R.L.M. Scheerder* 170 / 181

SLOTBESCHOUWING

dr. A. Klink 183 / 188

Ter introductie In januari 1999 riep oud-ziekenhuis-directeur A.P.J. van der Eyden in dit blad uit dat de gezondheidszorg naar de beleidsdokter zou moeten. 'Het is dringend noodzakelijk zorgdoelstellingen in plaats van zorgkosten voorop te stellen. Welke politicus pakt de handschoen op?' Hij pleitte – zoals hij al eerder in 1993 in deze kolommen deed – om beginse-len voor budgetten te laten gaan. Van der Eyden is niet de enige geweest die in de afgelopen jaren gepleit heeft voor een stelselwijziging waardoor het verlenen van goede zorg centraal kan staan in plaats van de uitvoe-ring van overheidsregels. Iedereen die enigszins bekend is met het over-heidsbeleid inzake volksgezondheid weet dat er vele pogingen gedaan zijn om tot stelselwijzigingen te komen. Deze zijn echter elke keer niet of half gelukt. Stapels rapporten zijn er geschreven, maar het mocht niet baten. Intussen nam en neemt de frustratie bij patiënten, hulp-verleners en verzekeraars toe. Men voelde en voelt zich in toenemende mate geketend door bureaucratie en regelgeving. Veel van de regels zijn ingesteld om de toegankelijkheid en solidariteit in de zorg te waarborgen, lijken zo langzamerhand een tegengesteld effect te heb-ben. In de politiek lukken veranderingen pas wanneer alle betrok-ken partijen er belang bij hebben. En in de gezondheidszorg lijkt het nu zover. Jaren en jaren van kostenbeheersing en efficiency-operaties hebben geleid tot verschraling van de zorg en demotiva-tie van het personeel. Het eind is nog niet in zicht. De nood lijkt zo langzamerhand hoog genoeg gestegen, nu de personeelstekor-ten enorm zijn en nog erger zullen worden, de wachtlijsten maar moeilijk weg te werken blijken te zijn en private initiatieven voor zorg als paddestoelen uit de grond schieten.

Er wordt wel eens gemopperd op de CDA-fractie in de Tweede Kamer, maar mag toch weleens geconstateerd worden dat zij met de notitie 'Naar meer menselijke maat in de gezondheids-zorg' in najaar 1999 als eerste van de grote politieke partijen met een goed doortimmerd plan kwam om de gezondheids-zorg op de schop te nemen. De tekenen van toenemend ver-zet, frustratie en demotivatie in de zorg werden serieus genomen. In de CDA-notitie werden voorstellen gedaan die in toenemende mate de politieke agenda zijn gaan beheer-sen: vraagsturing in de zorg (persoonsgebonden budget), maatschappelijk ondernemen.

Daarmee lag en ligt het CDA in denken bepaald voor op het kabinet dat er maar niet in slaagt het beleid een andere kant op te krijgen. In de discussie over Zicht op Zorg – de taaië discussie over wijziging van de AWBZ – is gebleken dat de regering maar zeer moeizaam van



koers kan veranderen. Al zes jaar lang slagen de kabinetten Kok er niet in om het persoonsgebonden budget op een zo'n manier in te voeren dat patiënten niet meer met handen en voeten aan allerlei regeltjes geketend zijn. De eerste processen zijn nu ook op dit vlak aangekondigd.

Vanaf het najaar 1999 zijn andere politieke partijen gevolgd en minister Borst heeft het toverwoord basisverzekering gevallen. Zoals uit bijdragen in dit nummer blijkt is dat woord echter voor velerlei uitleg vatbaar. Komend najaar worden belangrijke adviezen verwacht van de SER over 'Solidariteit in het stelsel van ziektekostenverzekeringen' en van de Raad voor de Volksgezondheid over 'Schaarsteparadigma en eigen verantwoordelijkheid' (beide adviezen worden in het najaar 2000 verwacht). Het staat buiten kijf dat de stelselwijziging in de gezondheidszorg een van de grote thema's wordt bij de verkiezingen in 2002.

Voor het CDA heeft steeds voorop gestaan dat toegankelijkheid en solidariteit gewaarborgd moeten worden, maar dan wel met zo weinig mogelijk bureaucratisme. Bij een nieuwe stelselwijziging moet het de politiek erom te doen zijn 'goede zorg te ontketenen'. Te zorgen dat er ruimte is om goede zorg te verrichten, dat er gemotiveerd en voldoende personeel is en dat er keuzevrijheid is voor patiënten. De wetgeving moet daartoe instrumenteel zijn. Die onderliggende drijfveer van anti-bureaucratisme (ontketenen) - is goed onder woorden gebracht in de bijdrage aan dit nummer van CDA-tweede kamerlid Nancy Dankers. De overheid moet net zoveel 'regelen' dat er goede zorg ontketend wordt in het samenspel van patiënten, artsen, ziekenhuizen, verzekeraars, patiënten- en consumentenorganisaties Wanneer de overwegingen van artsen en verplegend personeel overwoerd gaan worden door overheidsregels of het streven naar winst ten behoeve van aandeelhouders wordt de cultuur van zorgzaamheid uitgehold. Ook het geld moet dienstbaar zijn aan goede zorg of zoals Ab Klink het in zijn slotbeschouwing met Kierkegaard onder woorden brengt: 'Geld is de teller, barmhartigheid de noemer, maar de noemer is altijd het belangrijkste'. Het CDA is het aan zijn (christelijke) eer verplicht om spontane en professionele zorgzaamheid te honoreren en te zorgen dat het overheidsbeleid en het verdienen van geld daaraan dienstbaar is. Demotivatatie en frustratie daarvan is niet acceptabel. In dit nummer worden over het belang van die cultuur wijze woorden geschreven door Annelies van Heijst (over professionele zorgzaamheid) en door Gabriël van den Brink en Marijke Mootz (over informele zorgzaamheid).

Het nummer is als volgt geordend. De eerste sectie bevat diagnoses van de huidige stand van zaken. Waarom zijn de grootschalige veranderingen in de afgelopen decennia niet gelukt? Welke structurele factoren zijn daarvoor verantwoordelijk? Wat betekent precies privatisering in de gezondheidszorg en hoeveel van dergelijke initiatieven zijn er op het ogenblik eigenlijk? Dreigt hierdoor een 'tweedeling'? En hoe wordt de nood ervaren door zorgverleners, bijvoorbeeld op de ambulance?

Daarna volgen drie secties waarin achtereenvolgens aan de orde gesteld wordt wat er dient te veranderen aan de positie van drie belangrijke spelers in de gezondheidszorg: de zorgaanbieders, de patiënt en de verzekeraars.

Bij het opnieuw bepalen van de positie van de zorgaanbieders, zoals ziekenhuizen, is

voor het CDA het idee van maatschappelijk ondernemen van eminent belang. Er wordt vaak geklaagd dat dat zo'n onduidelijk begrip is – iets tussen publiek en privaat in – en dit nummer is een platform waarin de uitwerking van het begrip beproefd wordt. Zowel Steven de Waal als Jan Peter Balkenende/Guusje Dolsma geven scherpe uitwerkingen.

Bij het opnieuw bepalen van de positie van de zorgvrager is voor het CDA de introductie van vraagfinanciering van groot belang. Al eerder is in dit blad gesignaleerd dat het CDA steeds meer neigt naar vraagfinanciering als moderne invulling van aloude begrippen als subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Uit de verschillende bijdragen blijkt dat er nog heel wat moet gebeuren in de zorg voordat de patiënt echt iets in de melk te brokkelen heeft. Het kabinet heeft het persoonsgebonden budget nu al weer op de lange baan geschoven. Het CDA is dat niet van plan. Goede zorg is niet mogelijk zonder echte belangstelling voor de individuele wensen en zorgen van patiënten

Tenslotte de verzekeraars. Bij het opnieuw bepalen van hun positie is het voor het CDA van belang te weten of de regelgeving vanuit Europa uiteindelijk de verzekeraars zal dwingen de concurrentie aan te gaan met buitenlandse verzekeraars. De gevolgen van Europa kunnen verstrekkend zijn. Zullen verzekeraars ook verplicht worden om kosten gemaakt voor zorg in het buitenland te vergoeden? En: mag de Nederlandse overheid hen voorschrijven zich te ontwikkelen tot maatschappelijke ondernemers? Gezien de vele onzekerheden doemt er een terra incognita op.

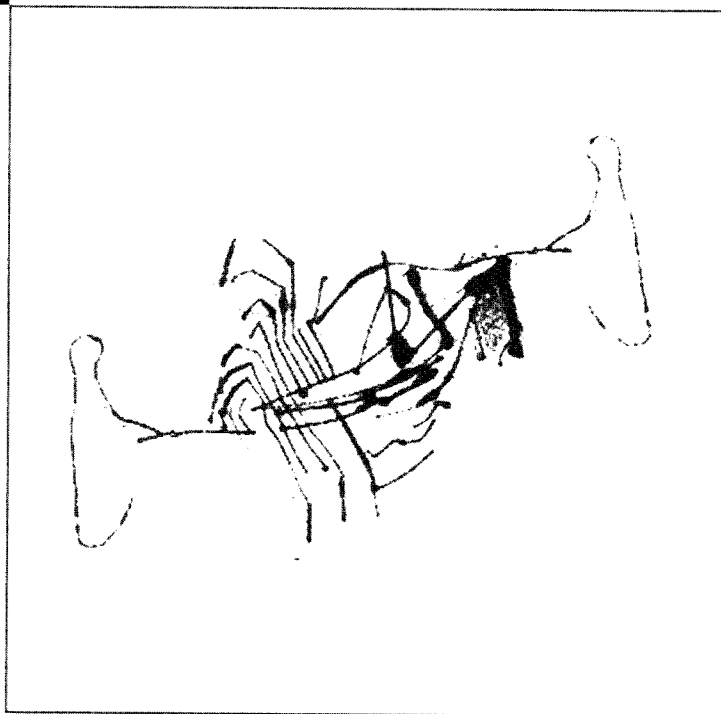
Tegelijk met dit nummer verschijnt het beleidsadvies van het Wetenschappelijk Instituut 'Nieuwe Regie in de Zorg'. Hierin wordt nader uitgewerkt hoe het CDA zijn plannen wil gaan realiseren. Dit nazomernummer biedt achtergrondartikelen bij de hoofdthema's van de CDA-plannen. Het laat zien waar discussie mogelijk is en geeft dus ook aan welke lastige knopen zijn doorgehakt. Dit nummer beoogt na te gaan hoe de mens in de zorg weer centraal kan komen te staan. Dat betekent afscheid van de klemmende bureaucrativering, veel meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap en vraagfinanciering.

De kernredactie van dit nummer bestond uit Thijs Jansen en Kim Bruggeman. De klankbordgroep bestond uit Frank van de Heuvel, Guusje Dolsma, Hans de Vries, Nancy Dankers, Chantal Hooge, Evert Jan van Asselt en Ab Klink. Gouden tips kregen we van Evert Sanders en Theo Voorn. De redactie dankt hen hartelijk.

Thijs Jansen,
redactiesecretaris

DEEL 1

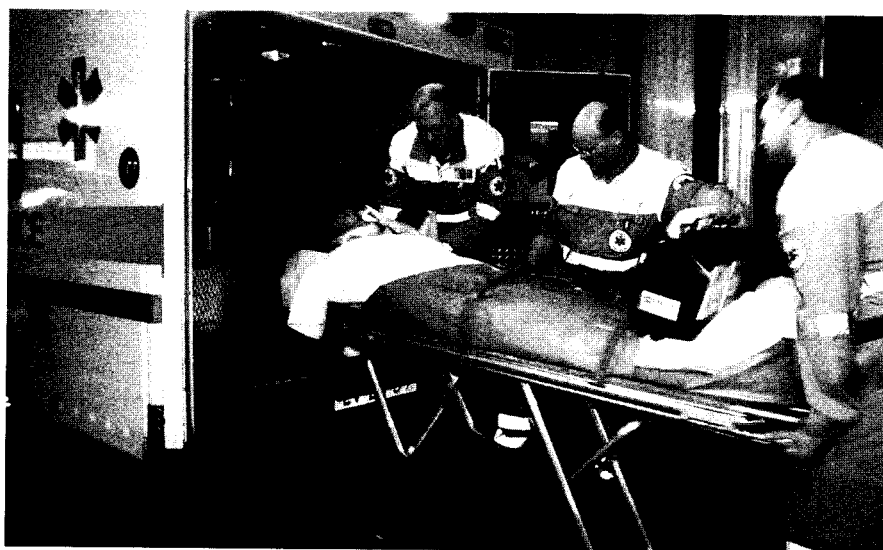
Halfhartig ontke- tenen. Oorzaken en gevolgen



Bezetting ambulance- diensten niet verantwoord

Nicolas Ogay is ambulanceverpleegkundige bij de Samenwerkende Ambulance Diensten te Grave, Uden en Veghel. Cor Tas is ambulancechauffeur bij de Regionale Ambulancevoorziening Zuid-Holland-Zuid. CDV sprak met hen over hun werk. Zijn de zorgen over de toestand van de Nederlandse gezondheidszorg terecht?

door Kim
Bruggeman



“Voorheen hadden we in de regio Grave, Uden en Veghel de beschikking over zeven ambulances voor alle soorten ritten. Momenteel rijden we in hetzelfde gebied met nog slechts vier spoedauto's en één auto die gereserveerd is voor bestelde ritten. Binnen een gelijk gebleven gebied hebben we drie spoedauto's moeten inleveren”. Dit zegt Nicolas Ogay op de vraag of hij de klachten over de verschaalde zorg herkend. Cor Tas signaleert hoegenaamd hetzelfde, zij het op een andere schaal: “In 20 jaar is het aantal ambulances in de regio teruggelopen van 20 naar 13. Door de verschillende fusies die hieraan ten grondslag liggen zijn zeker efficiencywinsten en stukjes kwaliteitsverbetering behaald, maar wanneer zich meerder grote ongevallen tegelijkertijd voordoen, hebben we een probleem. De inkrimping van het aantal auto's heeft namelijk gevolgen voor de paraatheid. Voorheen was de aanrijtijd zo'n vijf tot tien minuten. Tegenwoordig wordt de wettelijke norm van maximaal vijftien minuten wel een aantal keren overschreden. Daarbij speelt ook een rol dat het ambulancepersoneel beter gekwalificeerd is dan vroeger en de behandeling ook vaak al ter plekke start”. Tas wijst erop dat de paraatheid van ambulancediensten is gebaseerd op een zo efficiënt mogelijke combinatie van ritten met een minimum aantal auto's. Hoewel Ogay noch Tas concrete voorbeelden kent waaruit blijkt dat de inkrimping van het aantal ambulances fatale gevolgen heeft gehad, menen beiden dat de huidige bezetting feitelijk niet verantwoord is. Ogay: “Wanneer bij de CPA (Centrale Post Ambulancevervoer) een melding van een zwaar ongeval binnen-

komt, waarbij bijvoorbeeld moet worden gereanimeerd, rukken normaal gesproken twee auto's uit. Je weet namelijk nooit precies wat je aan zult treffen. Sinds het aantal auto's zo drastisch is verminderd, is het niet altijd meer mogelijk met twee auto's uit te rijden. Soms moet assistentie uit een andere regio worden gevraagd, waardoor daar een auto minder paraat is of er komt zelfs geen tweede wagen”. Ogay geeft nog een ander voorbeeld. Het komt nog al eens voor dat zijn auto wordt opgeroepen voor een spoedrit, terwijl hij nog bezig is met een patiënt. Dan gebeurt het bijvoorbeeld dat een patiënt die van het ene naar het andere ziekenhuis vervoerd moet worden (het zogenaamde interklinische vervoer) opeens met een noodgang moet worden overgeplaatst. Zo'n rit is voor de patiënt zeer oncomfortabel en soms ook niet zonder risico. Hoewel de ernst van de gevolgen van de bezuïngingen moeilijk is in te schatten, vermoedt Tas wel dat er een relatie bestaat tussen de bezetting en de toestand van de patiënten. Maar ook zonder schokkende verhalen over veel te late hulp is volgens Tas de situatie verre van optimaal. De kwaliteit van de dienstverlening komt naar zijn mening in gevaar. Tas: “Wachten duurt lang als je op straat ligt. Slachtoffers en hun omgeving reageren soms behoorlijk boos als het een kwartier duurt voordat er een ambulance is. Begrijpelijk. Dat zou ik ook doen als het om mijn vader ging!” Maar ook wanneer een patiënt niet op straat ligt kan wachten heel lang duren. Ogay vertelt uit ervaring dat oudere patiënten die voor bijvoorbeeld een cardiologisch onderzoek van 10 minuten naar een ziekenhuis moeten

(poliklinisch vervoer) soms wel drie uur onderweg zijn. Of zulk vervoer niet met een gewone taxi kan? “Nee, er is altijd een medische reden om iemand met een ambulance te vervoeren”. Weer een ander voorbeeld komt van Tas: Hij beschrijft de situatie dat een suikerpatiënt thuis in het bijzijn van familie een aanval kreeg. In wanhoop werd natuurlijk 112 gebeld, en terecht, want zo’n aanval kan gevaarlijk zijn. De patiënt werd ter plekke behandeld en knapte zienderogen op. Hij moest echter toch nog ter controle naar het ziekenhuis. Dus de patiënt gaat in de ambulance en de familie komt er in een auto achteraan. Tijdens de rit naar het ziekenhuis komt er een spoedoproep binnen. Tas moet dan het gas intrappen om snel daarna door te kunnen naar een nieuwe klus. “De patiënt wordt ongerust en vertrouwt het niet en de familie die achter je rijdt schrikt en vreest dat de toestand van hun geliefde kritiek is. Dat is een vervelende ervaring”.

De tekorten hebben ook zo hun gevolgen voor de werkdruk. Tas: “Als je telkens van de ene naar de andere spoedklus moet is dat zeer heftig. En dat komt nog wel eens voor”. Ogay die tevens trainer en begeleider van nieuwe ambulanciers zou moeten zijn, komt aan dat werk niet of nauwelijks toe. “Dat wordt uitbesteed aan de gemeentelijke diensten, de RAV’s. Jammer want ik heb er plezier in. Over de verschillen tussen publieke en private diensten zijn Ogay en Tas het eens. Het personeelsbestand van de publieke diensten is groter. De private ambulancedienst heeft de ritvergoeding als enige bron van inkomsten en moet dus zo efficiënt mogelijk werken. Aangezien ritten die niet in het zieken-

huis eindigen niet vergoed worden is dat een kostbare aangelegenheid voor een private vervoerder. “Als ambulancediensten geen ethische codes en verantwoordelijkheidsbesef hadden, zou calculerend gedrag tot de mogelijkheden behoren. Maar gelukkig komt dit niet voor en stuurt de onafhankelijke CPA gewoon de eerst beschikbare auto naar een oproep”. Tot slot gevraagd naar de oplossing, antwoorden zowel Ogay als Tas dat de ligtaxi een eerste stap zou zijn. Niet-urgent vervoer (interklinisch en poliklinisch) zou hierdoor ten dele kunnen worden overgenomen, met een gunstig effect op de paraatheid voor urgente situaties. Een tweede alternatief is de gemotoriseerde verkenners, die in sommige regio’s operationeel is en de aard van een ongeval direct gaat vaststellen. Lang niet iedere melding is namelijk wat het lijkt. Op basis van deze verkenning wordt de urgentie van een melding geschat. De wel erg zuinige bezetting van ambulancediensten zou zo enigszins kunnen worden onderhouden.

Waarom lukken grootschalige veranderingen niet?.....

MEVR. DRS. L.H.J.M. DANKERS

In de gezondheidszorg kunnen wel degelijk grootschalige veranderingen worden doorgevoerd maar dan moet wel eerst een einde worden gemaakt aan de hindermacht van "de overheid." Over een jaar of acht kan er heel veel bureaucratie zijn weggesneden, en kan de mens weer centraal staan in de zorg die dan veel meer vraaggestuurd zal zijn.

Meestal wordt verwezen naar de sterke lobby van het commerciële bedrijfsleven of het maatschappelijk middenveld als de vraag aan de orde is waarom grootschalige veranderingen in Nederland moeilijk tot stand komen. In de gezondheidszorg komen we beiden volop tegen. Commerciële bedrijfsbelangen vinden we bij verzekeraars, in de farmacie, bij producenten en leveranciers van allerlei producten zoals medische apparatuur, hulpmiddelen, instrumenten en al wat nodig is om de verblijfsfunctie van een instelling uit te kunnen voeren. Ook vinden we veel maatschappelijk middenveld in ons zorgstelsel. Instellingen die zorg verlenen zijn immers private organisaties en de meeste beroepsbeoefenaren zijn zelfstandige ondernemers. In alle sectoren van de gezondheidszorg kom je dan ook koepels tegen van instellingen, organisaties, beroepsgroepen, vakbonden en – tegenwoordig – cliënten en patiënten. Sommigen noemen het de keerzijde van het zo geprezen poldermodel: de overheid probeert met alle belangen rekening te houden en blijft zo lang praten met al die organisaties dat er niet veel tot stand komt.

Wat op grond van mijn persoonlijke ervaringen echter het meest wordt onderschat is de hindermacht binnen dat éne woordje 'overheid'. Een woord dat heel vaak in de mond wordt genomen alsof het om één organisatie of één belang gaat. Maar als we dat goed in kaart brengen, komen we werelden van blokkerende machten tegen, zowel in het politiek bestuur als in de veelheid van ambtelijke diensten.

In het onderhavige artikel zal ik de hindermacht van 'de overheid' beschrijven, die ik via ervaringsleer heb ontmoet, als 'dader' en als 'slachtoffer', als directeur van een bedrijf, coördinator van een bedrijfstakorgaan, raadslid, wethouder en kamerlid. Door die ervaringen ben ik tot de conclusie gekomen dat de grootste hinder machten zitten in het bureaucratisme en het spreekwoord "het hemd is nader dan de rok".



MEVR. DRS. L.H.J.M. DANKERS

Ik begin met het beschrijven van twee ervaringen uit mijn jongere leven als voorbeeld van beide elementen uit deze stelling. De lezer kan dan in mijn latere betoog zien wat voor soort situaties of processen ik bedoel.

Voorbeeld van bureaucratisme op kleine schaal

Hoe zaken fout kunnen lopen merkte ik al vroegtijdig in de jaren zestig, toen mijn vader als directeur van ons touringcarbedrijf op een gemeente mopperde, die de rekeningen voor het schoolvervoer almaar niet betaalde. Soms liep het bedrag vele maanden op. De afdeling financiën zei bij telefonische navraag dat het niet aan hen lag en verwees daarbij naar de afdeling onderwijs. De afdeling onderwijs beweerde meestal het omgekeerde, omdat zij de facturen hadden afgetekend en doorgestuurd. Toch liep het steeds weer mis en iedereen kan zich voorstellen hoe mijn vader reageerde wanneer hij voor het bedrijf een vergunning van die gemeente moest hebben en te horen kreeg "dat de aanvraag niet in behandeling zou worden genomen wanneer niet tevoren de leges waren betaald". Dat ging dan om een bedrag dat slechts in tienden van promillages van de schuld van diezelfde gemeente uit te drukken was. Na een gezamenlijke speurtocht waarbij ik als student ingeschakeld werd, ontdekten we het probleem: wanneer de vervoersroosters veranderden als gevolg van gewijzigde leerlingenaantallen, dan werd uiteraard een nieuwe offerte gemaakt. Vaste interne procedure bij de gemeente was dat de afdeling financiën alleen maar rekeningen betaalde, die gebaseerd waren op collegebesluiten waarbij de opdracht was verstrekt. Die kwamen meestal pas tegen het einde van het schooljaar omdat de offerte een lange weg door de gemeentelijke organisatie moest afleggen: de afdeling onderwijs had advies nodig van de (gemeentelijke) zwembaddirectie en de afdeling sport (die over de gymzalen ging) alvorens het advies aan B en W kon worden geformuleerd. Tevens moest advies van de politie worden ingewonnen in verband met de voorgenomen te rijden routes (in samenhang met de vergunningverlening) en ga zo maar door. Daarna kwam nog de procedure op en neer naar het college. Intussen stuurde mijn vader de rekeningen conform de werkelijke situatie, welke door de afdeling onderwijs ook werden goedgekeurd en afgetekend, maar niet werden betaald omdat de afdeling financiën dat noodzakelijke besluit van het college (nog) niet had. Na een indringend gesprek hierover bleek het niet mogelijk om de procedure op zich in te korten. Kennelijk werd het advies van elke afzonderlijke dienst en afdeling van belang geacht. Toch bleek uiteindelijk één en ander pragmatisch op te lossen: de afdeling financiën mocht wel voorschotnota's betalen. Het spreekt voor zich dat mijn vader vanaf dat moment nog maar één keer per jaar een (af)rekening stuurde en voor het overige alleen nog voorschotnota's.

Voorbeeld van 'het hemd is nader dan de rok', van individuele afwegingen

In het personenvervoer per autobus was (als onderdeel van administratieve ballast) voor elke "onregelmatige" vervoersbeweging met passagiers tevoren toestemming nodig van de rijksverkeersinspectie. De wet met bijbehorende lagere regelgeving, evenals de aanvraagformulieren, dateerde uit 1939. Daarop moesten zoveel vragen beantwoord worden (aard van het gezelschap, doel van de rit, wie bestelt en wie betaalt, via welke route heen en terug) dat het volstrekt in strijd zou zijn met het groeiend respect voor de privacy om die vragen daadwerkelijk aan de klant voor te leggen. Dus je maakte er maar wat van, want de wet moest worden uitgevoerd en de toestemmingsbewijzen volledig ingevuld worden aangevraagd, anders werden ze niet in behandeling genomen. Onze medewerkers verzonnen de nodige varianten, waarbij ook wel eens gelachen werd. Zoals: wat vul je in bij 'doel van de rit' als een eerbiedwaardig gezelschap pas om 04.00 uur uit Amsterdam terug wil?

Mijn vader had eind jaren zestig een afspraak weten te maken met een kamerlid dat zich met vervoer bezighield (ambtenaren verwezen steeds naar de politiek). Hij was best nerveus en vroeg mij mee te gaan omdat ik als student met moeilijke woorden uit de weg kon. Het gesprek liep aardig, maar de slotzin van dat kamerlid vergeet ik nooit: 'Mijnheer Dankers, u heeft helemaal gelijk, het is waanzinnig. Maar het is politiek niet interessant, dus u begrijpt dat ik daar mijn nek niet voor uitsteek.' Mijn vader begreep het niet en zijn tot dan toe grote respect voor "de politiek" was in één klap aan diggelen.

Toen ik later directeur was van het bedrijf ging ik verder met de strijd. Want het blijft formeel fraude om die formulieren al fantaserend in te vullen. En het is waanzin dat ik van de uitvoerend ambtenaar van de verkeersinspectie een telefoontje krijg: 'Ik zie dat u een nieuwe medewerker heeft. Wilt u haar vragen wat meer variatie aan te brengen in het blokje 'aard van het gezelschap'. Zij schrijft steeds 'buurtvereniging' en dat valt zo op in uw statistieklijsten (behalve toestemming vooraf moest er ook registratie achteraf zijn). Naast dit alles speelden natuurlijk de kosten van die onzin: twee administratieve formatieplaatsen; tenminste één dag per week op een neer naar de inspectie omdat het per post niet gegarandeerd tijdig heen en weer kwam (zonder toestemmingsbewijs op weg betekende risico van verbalisering of niet verder mogen rijden); per bewijs de leges, die fors opliepen toen de overheid kostprijzen ging doorberekenen. Maar proefprocessen kregen we niet uitgelokt. Dat moest beginnen met een beroepsgang tegen een afgewezen toestemming. De inspectie mocht een aanvraag voor een rit met bijvoorbeeld voetbalsupporters pas 6 weken tevoren in behandeling nemen (voor het geval het openbaar vervoer met extra diensten zou komen wat één van de mogelijke afwijzingsgronden was). Een beroepsgang duurde mini-

maal 6 tot 8 weken. Aan een inhoudelijke uitspraak kwam men derhalve nooit toe omdat "inmiddels het belang vervallen was" (de datum van de voorgenomen rit reeds gepasseerd). Voordat ik mijn betoog hervat, meld ik nog ter lering ende vermaak dat ons bedrijf in 1986 een verbaal van fl. 150,- moest betalen omdat een autobus in Rotterdam was gesignaleerd (de passagiers vroegen de chauffeur om via de 'molenroute' terug te rijden vanuit Amsterdam) terwijl op het bewijs van toestemming stond dat via Utrecht zou worden teruggekeerd. In 1988 werd de wet tenslotte gewijzigd en de minister constateerde in de Memorie van Toelichting dat slechts 1 op de 100.000 aangevraagde toestemmingen werd afgevoerd.

Als macro-econoom in opleiding kon ik mijn voordeel doen met punt 1. In het vak Openbare Financiën doceerde prof. Th. A. Stevers een blok colleges 'rollenspel' om aan te tonen dat de overheid veel geld aan bureaucratie verspilde en de financiën nooit zo goed in de greep zou kunnen krijgen als bijvoorbeeld een concern in de vrije markt. Kortweg was de kern van de theorie: mensen gedragen zich individueel naar de economische wet om met gegeven middelen zoveel mogelijk te bereiken of een gesteld doel met zo weinig mogelijk inspanningen. Ieder wil in de eigen functie goed presteren. Bij een bedrijf is dat binnen een algemene doelstelling. Bij de overheid heeft het tegendraadse werkingen omdat elke bestuurslaag (vaak ook nog via het afleggen van een eed) zich vooral richt op de eigen doelen. De Minister van Financiën en zijn departement kijken vooral naar 's rijks kas. De provincie of gemeente zal als uitvoerder van door de landelijke overheid betaalde rijksregelingen het geld gemakkelijker uitgeven dan wanneer de inwoners het moeten opbrengen via de eigen heffingen. Omdat het boekhoudsysteem van de overheid niet bedrijfsmatig is, blijven de kosten van dit soort processen én die van de bureaucratie onzichtbaar. Dus is er weinig drang tot veranderen. Sommigen beweren dat bureaucratie als hiërarchisch aansturingssysteem nu eenmaal onvermijdelijk is in grote organisaties. Denkfout daarbij is dat grote bedrijven (dreigen) failliet (te) gaan als ze te zeer bureaucratiseren, terwijl dat bij de overheid niet zo is: die verhoogt de belastingen. Dus het is veel moeilijker om orde op zaken te stellen in overheidsfinanciën.

In werkcolleges moesten wij schattingen maken van 'indirecte bureaucratische kosten', die in de begrotingen van de overheden niet direct terug te vinden waren. Als het al zo moeilijk is om zaken binnen één gemeente langs de ambtelijke burelen te krijgen (voorbeeld 1) hoe ingewikkeld zou het dan niet worden als er langs verticale lijnen ook nog andere overheden bij bepaalde dossiers of beleidsterreinen betrokken waren? De geschatte kosten op gemeentelijk niveau moeten dan wel in het kwadraat vermenigvuldigd worden per volgende bestuurslaag, eerst voor de provincies en daarna voor het rijk - de vierde

☛ Elke bestuurslaag richt zich vooral op de eigen doelen.

bestuurslaag was toen nog niet ontwikkeld -. Uit de berekeningen kwamen schrikbarende bedragen naar voren die door de Nederlandse belastingbetaler bij een gebracht moesten worden voor overbodige, soms zelfs onzinnige uitgaven.

Bovenstaande ervaringen schilder ik om twee redenen. Ten eerste vanwege mijn vraag: als het al zo moeilijk is om een klein onderdeel van de Wet Personen Vervoer in een betrekkelijk overzichtelijk geheel (enkele honderden bedrijven, één inspectie, één departement, één bestuurslaag) te wijzigen, hoe moet het dan als je het zorgstelsel grootschalig wilt wijzigen omdat cliënten en patiënten steeds meer in de knel raken? Ten tweede opdat niemand zich direct aangesproken hoeft te voelen. Het is al lang geleden en op een heel ander terrein dan de gezondheidszorg.

Maar indirect hoop ik wel dat mensen de schoenen aantrekken die hen passen. Want natuurlijk kan iedereen die op welke plek dan ook in de gezondheidszorg actief is, als cliënt of verzorgende, als zelfstandig arts, ambtenaar, politicus of directeur, dezelfde soort verhalen vertellen. Betreurenswaardig daarbij is dat die verhalen van vandaag de dag zijn. Sterker nog, het wordt steeds erger als we naar de laatste jaren kijken: het aantal nieuwe instituten dat in het leven is geroepen; de talloze hulpconstructies die er bij zijn gehaald om de wachtlijsten te bestrijden (zowel binnen de overheid als in 'het veld'); de vele onderzoeksbureaus die kennelijk nodig zijn omdat de politiek vandaag de dag alleen op grond van 'harde' gegevens besluiten durft te nemen; het zoeken naar steeds verfijnder uniforme 'registratiesystemen' van alle handelingen van de werkers in de zorg; en ga zo maar door.

✂ **De meest onzinnige kosten van de bureaucratie blijven onzichtbaar.**

In 1998 heb ik eens precies laten uitzoeken hoe een procesgang loopt wanneer een instelling nieuwbouw wil plegen of ingrijpend wil verbouwen. Men heeft dan met alle bestuurslagen te maken (de gemeente voor de bouwvergunning, de provincie voor het streekplan, het rijk voor de vergunning en het geld) en met talloze colleges of diensten die adviezen moeten uitbrengen. Het stroomschema op een A4 maakte onmiddellijk duidelijk dat het niet anders kan dan dat het jaren duurt voordat men van start kan gaan. Als het dan eindelijk zo ver is, zijn de tekeningen meestal wat verouderd of de inzichten in goede bouw van ziekenhuizen of verpleeghuizen weer veranderd. Tijdens de uitvoering probeert men nog zoveel mogelijk daaraan aan te passen zonder weer vooraan in de ambtelijke molen te beginnen (wat formeel wel moet). Als dan later de nodige rechtmatigheidsonderzoeken plaatsvinden, worden talloze procedurefouten ontdekt. Dat de regelgeving dit zelf oproept, wordt er dan niet bij vermeld. Enige tijd later in een debat in de Tweede Kamer hoor je vervolgens de minister de boude uitspraak doen: '80% van de ziekenhuizen pleegt zwartbouw'. Ik schoot in de lach toen ik minister Borst dat hoorde zeggen, het was een grappig vertekende beeld-

spraak. En ik moest denken aan de Oostbloklanden, waar wij na een inbraak in een touringcar nooit de voor onze verzekeraar vereiste verklaring van de politie konden krijgen onder het gezegde gold: 'in ons land bestaat geen criminaliteit'. In beide gevallen wordt de werkelijkheid geweld aangedaan. In de Oostbloklanden was wel degelijk criminaliteit en ziekenhuizen worden heus niet voor 80% met zwartwerkers gebouwd. Beide uitspraken brachten mij een boekje in herinnering dat elke eerstejaarsstudent economie moest lezen: 'How to lie with statistics'.

Voorspelbaar is daarom wat nota's als Zicht op Zorg of de voorgenomen Wet Exploitatie Zorginstellingen aan verdere bureaucrativering en stuurloosheid op zullen roepen, ook of misschien wel juist qua kosten. De meest onzinnige kosten van de bureaucratie blijven onzichtbaar, dus buiten het blikveld van de politici die de verandering in gang moeten zetten. We krijgen als kamerleden steeds meer cijfers aangereikt, waardoor de schijn van exactheid toeneemt maar waarvan de betrouwbaarheid afneemt over wat er nu werkelijk speelt. Alles is gebaseerd op (in automatische systemen) verwerkbare modellen. Heel veel cijfermatige input in de modellen is gebaseerd op aannames en schattingen. En de criteria wijzigen steeds als de eerste uitkomsten niet zo gunstig lijken voor het zittende regime (van een afdeling, een instelling, een provincie, een dienst, een departement, een minister).

Daarbij komt dat de diverse bestuurslagen met elkaar in de slag zijn wie het grootste aandeel in de bevoegdhedenstructuur krijgt. De lobby's van het IPO en de VNG behoren tot de machtigste in het land omdat ze ook via interne partijpolitieke kanalen intensief kunnen werken. Elk van die bestuurslagen is in zichzelf weer zeer gedifferentieerd naar cultuur, aantallen inwoners en financiële mogelijkheden. Hoe moet dan de landelijke overheid, die rekening moet houden met Europa, voor alle beleid tenminste meer dan twee departementen nodig heeft – al dan niet op grond van externe adviezen en onderzoeken –, en die te maken heeft met veel belangenbehartigers vanuit allerlei invalshoeken, een grootschalige verandering in gang zetten? Zeker als de politiek tot op het bot verdeeld is en blind wil blijven voor de onzinnige bureaucratie, waarvan ze het te moeilijk vindt om er de tanden in te zetten?

We mogen ons niet tevreden stellen met de doodoener dat 'we nu eenmaal moeten leren leven met het feit dat elk departement zijn eigen wetgevingscultuur kent'. Als wij werkelijk dienaar van het volk willen zijn, ons willen inzetten voor de mensen in ons land die lijden aan ziekte of beperkingen, dan moeten wij als politici een einde maken aan de waanzinnige bouw van (automatische) systemen waarin mensen zich almaar moeten zien te voegen. Bureaucratie is een zichzelf

Bureaucratie is een zichzelf versterkend monster dat bestreden moet worden.


versterkend monster dat bestreden moet worden.

Zeker op het terrein van gezondheidszorg en welzijn is dit van belang. Steeds meer is mogelijk dankzij wetenschappelijke ontwikkelingen. Er zijn steeds betere specialismen op allerlei terrein, van ingewikkelde operaties via goede medicatie tot effectieve drughulpverlening. Technisch is het mogelijk dat mensen met zelfs de meest ingewikkelde beperkingen een goed zelfstandig leven kunnen leiden. Maar de blokkerende machten om zover te kunnen komen, zijn geworden tot onneembare vestingen. Iemand met fysieke handicaps die zelfstandig wil wonen moet langer dan 5 jaar, soms 10 jaar wachten. Want woningbouw gaat via contingenten en daarover worden gemeenten en provincies het lang niet eens. Een goede financiering van woonzorgcentra die betaalbaar zijn voor mensen met een smalle beurs struikelt al bijna 10 jaar over gevechten tussen de departementen van VWS en VROM over de toerekening van de kosten van overdekte gangen of een recreatieve ruimte. En in de hulpverlening zijn er onderhand zoveel contra-indicaties om bij een bepaalde tak van specialisme terecht te kunnen dat mensen vaak lang van hulp verstoken blijven. Als je dubbel gehandicapt bent, dan wel een heldere diagnose ontbreekt of het nu om een fysieke dan wel verstandelijke beperking gaat, ben je jaren kwijt omdat de sectorale ordening nu eenmaal op fysieke dan wel verstandelijke beperkingen gericht is.

Dit kan zo niet langer in een tijd dat de vergrijzing het beroep op de zorg zal doen toenemen, dat de Europese grenzen open gaan voor vrij verkeer van personen en goederen, dat patiënten en cliënten terecht mondig zijn en tenminste opkomen voor hun privacy en hun recht om het leven naar eigen inzichten te leven. Het kan ook niet langer in een tijd dat de kosten en efficiency een steeds bepalender rol vervullen in de besluitvorming over de gezondheidszorg terwijl tegelijkertijd de kosten van het bureaucratisme toenemen maar verborgen blijven in de groeiende stapels cijfers.

Wat ik persoonlijk het belangrijkste vind: het kan zo niet langer als wij als CDA onze doelstellingen en idealen waar willen maken van een menselijke maat, van respect en wederkerigheid in de gezondheidszorg, van pluriformiteit en keuzevrijheid voor mensen, van een goede arbeidsomgeving, van hulp voor mensen op het moment dat deze nodig is.

Grootschalige veranderingen kunnen heus wel doorgevoerd worden mits we een oplossing vinden voor de belangrijkste hindermacht, namelijk dat mensen vooral kijken naar de eigen positie, de positie van de eigen afdeling, de eigen instelling, de eigen bestuurslaag, etc. Gelukkig heeft mijn ervaring ook geleerd dat we heel veel kunnen veranderen wanneer we alle partijen kunnen binden op één uitgangspunt en doelstelling: het gaat om de patiënt, de cliënt en om de vraag hoe deze het best, het snelst, naar keuze en het meest eenvoudig geholpen kan worden.

 **Het kan zo niet langer als wij als CDA onze doelstellingen en idealen waar willen maken.**

Mijn overtuiging is dat we haalbare veranderingsprocessen in gang kunnen zetten om over een jaar of acht heel wat bureaucratie weggesneden te hebben en mensen weer het gevoel te geven dat ze er toe doen, of ze nu patiënt zijn of werken in de zorg. Die processen gelden de belangrijkste actoren in de gezondheidszorg:

1. De keuzevrijheid van patiënten en cliënten herstellen door persoonsgebonden financiering van langdurige zorg en de positie van hun organisaties versterken;
2. De instellingen ontketenen van de talloze voorschriften op alle aspecten en onderdelen van hun bedrijf, waardoor zij machteloze uitvoeringsorganisaties werden in plaats van zorgondernemingen waarbinnen het om mensen gaat;
3. De verzekeraars weer meer afhankelijk maken van de verzekerden, de cliënten, in plaats van steeds meer uitvoerder te zijn van overheidsregels;
4. De overheid weer richten op haar kerntaken, namelijk het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg en de toegankelijkheid daarvan voor iedereen;
5. Als dan ook nog gewerkt gaat worden op basis van reële kostprijzen, dan worden de kosten transparant en weten we wie waaraan het geld uitgeeft.

In de fractienota 'Naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg' is dit alles uitvoerig uiteengezet. Om de mens weer centraal te stellen in de zorg is nog een hele weg te gaan, maar ook een wereld te winnen.

Mevr. drs. L.H.J.M. Dankers is lid van de CDA-Tweede Kamerfractie.

Hindermacht bij publiek-pri- vaat besturen in de zorg

DRS. K. PUTTERS



DRS. K. PUTTERS

De Nederlandse bestuurlijke traditie in de gezondheidszorg kenmerkt zich door betrokkenheid van een gevarieerd geheel van particuliere organisaties met publieke doelen bij de publieke beleidsvorming. Het bouwwerk van onder meer zorgverzekeraars, zorgaanbieders en overheden vertoont scheuren door de stijgende kosten van zorg, de groeiende zorgvraag, grotere technologische mogelijkheden en steeds mondiger wordende patiënten. De besturing van de zorg staat onder druk, omdat het steeds lastiger is voor maatschappelijke organisaties om een gedeeld belang te behartigen in een situatie waarin zij meer marktgericht moeten zijn en moeten concurreren met elkaar. Via maatschappelijk ondernemerschap willen de overheid en de politiek de bestuurlijke druk hanteerbaar maken en de rol van het maatschappelijk middenveld vernieuwen¹. Om publieke doelstellingen zoals gelijke toegang, kostenbeheersing en kwaliteit van zorg te realiseren worden instrumenten voorgesteld vanuit het bedrijfsleven zoals innovatie, marktgerichtheid, risico lopen en bedrijfsmatigheid.

In het verleden leverde het maatschappelijk middenveld echter regelmatig hindermacht en tegenwicht aan stelselhervormingen². Bevordert maatschappelijk ondernemen nu de legitimiteit van besturing in de zorg of zorgt ze voor ongecontroleerde hindermacht bij het doorvoeren van noodzakelijke veranderingen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden bespreek ik eerst hoe de publiek-private mix zich in de gezondheidszorg manifesteert en (2) welke hindermacht daaraan inherent is. Vervolgens (3) komen de ontwikkelingen aan bod die de publiek-private mix van karakter doen veranderen en (4) wat de gevolgen daarvan zijn voor de manifestatie van hindermacht. Tot slot (5) worden randvoorwaarden geschetst voor maatschappelijk ondernemen als gelegitimeerde vorm van hindermacht.

Publiek-privaat besturen in de Nederlandse gezondheidszorg

Drie P's: publiek, privaat en professie

Als we naar de besturing van de gezondheidszorg kijken dan zien we een combinatie van betrokken actoren uit het publieke en private domein. De fundamen-

ten van de publiek-private beleidsnetwerken zijn³:

- Er is sprake van de private uitvoering van zorg.
- De zorg wordt gefinancierd met publieke middelen.
- De professionele beroepsbeoefenaren hebben van oudsher een professioneel en organisationeel autonome positie binnen de instellingen voor gezondheidszorg.
- De overheid draagt veel verantwoordelijkheid voor onder meer de gelijke toegang tot zorg, de kwaliteit van zorg en de kostenbeheersing, maar heeft relatief weinig macht om deze verantwoordelijkheden zelf waar te maken.

De afhankelijkheden tussen de overheid en de private organisaties zijn wederzijds. Private actoren zijn van de overheid afhankelijk voor gelden, vergunningen en erkenningen. De overheid is van hen afhankelijk voor de uitvoering van zorg. Gezamenlijk besturen ze de zorg in publiek-private beleidsnetwerken⁴.

Vervlechting en hybriditeit in financiering, uitvoering en besturing

In de *financiering* van de zorg zien we de publiek-private mix terug in het gemengde verzekeringsstelsel. Burgers betalen premies die door particuliere zorgverzekeraars en fondsen worden beheerd. Daarnaast wordt belastinggeld gebruikt voor de zorg. In de uitvoering van zorg is er sprake van hybride organisaties die zorg aanbieden⁵. Ze zijn hybride omdat ze in privaat eigendom zijn en van oorsprong vaak afkomstig uit de protestants-christelijke, katholieke of algemene zuil. Ze keren geen winsten uit aan aandeelhouders en hebben publieke doelstellingen. Ze oriënteren zich zowel op de vraag van de markt, als op de regels en taakuitoefening van overheidswege, als op de verankering en legitimering van hun rol in lokale gemeenschappen⁶. Ze sluiten contracten met zorgverzekeraars, de inkopers van zorg, over de omvang, de bekostiging en de kwaliteit van zorg. In de besturing van de zorg vinden we vervlochten beleidsnetwerken, waarbinnen advisering en overleg tussen publieke en private actoren plaatsvinden. Daarnaast worden taken in medebewind uitgevoerd door het particulier initiatief.

Vermenging is een bron voor positieve en negatieve hindermacht

De vermenging van het publieke en private domein in de zorg heeft voordelen, zoals de communicatie tussen een variëteit aan actoren, waardoor draagvlak en legitimiteit voor beleid gecreëerd worden. Het leervermogen van organisaties in een dergelijke setting is groot, doordat men aan diverse eisen uit verschillende omgevingen tegemoet moet komen. Men kan gebruik maken van meerdere opties tot handelen en van instrumenten uit zowel het publieke als het private domein. Indien hindermacht van maatschappelijke organisaties ertoe leidt dat deze voordelen benut worden dan is er sprake van een positief effect van hindermacht. Vanwege hun dubbelrol als pressiegroep richting de overheid en als medeverantwoordelijke voor beleid, is een zekere mate van hindermacht onver-

middelijk en gewenst voor de legitimering van beleid. Wanneer overeenstemming over beleid echter achterwege blijft, nemen de spanningen toe en dreigt onbestuurbaarheid. Dit blijkt uit diffuus verdeelde verantwoordelijkheden die gemakkelijk afgeschoven worden. Sterke wederzijdse afhankelijkheden bieden de mogelijkheid om uit eigenbelang processen van consensus- en compromisvorming te blokkeren en beleid te hinderen. We spreken hier van negatieve hindermacht en misbruik van machtsposities⁷. Dit leidt tot vertraging van beleidsprocessen, hoge besluitvormingskosten, gebrekkige verantwoording voor het gebruik van publieke middelen en het afschuiven van die verantwoordelijkheden⁸.

De publiek-private besturing onder druk

Hoe ontwikkelt de hindermacht zich momenteel? Op verschillende besturingsniveau's (sector-, netwerk- en organisatieniveau) constateren we verschuivingen.

Privatisering van en in de zorgsector: de omgeving komt de zorg binnen!

Allereerst constateren we op macroniveau een vervaging van sectorgrenzen. Door de privatisering in de sociale zekerheid treedt er parallel een privatisering van gezondheidszorg op⁹. Werkgevers zijn verantwoordelijk geworden voor de kosten in de eerste periode van ziekte van hun werknemers. Dit betekent dat zij er een direct belang bij hebben om deze werknemers snel terug te krijgen in het arbeidsproces. Ze willen ervoor betalen om hen snel te laten helpen in zorginstellingen. Zo ontstaan private commerciële arrangementen voor arbozorg zoals bedrijvenklinieken en bedrijvenpoli's. 'Nieuwe' actoren uit het private (commerciële) domein betreden de gezondheidszorg: werkgevers, arbodiensten, schadeverzekeraars, en banken¹⁰. Zij zorgen voor nieuwe bronnen van (hinder)macht¹¹.

Integratie en differentiatie in publiek-private netwerken: clustering van actoren

Zorginstellingen werkten tot voor kort beperkt samen en patiënten moesten vaak soortgelijke procedures meerdere malen ondergaan in verschillende zorginstellingen. Transmurale zorgketens moeten ervoor zorgen dat de zorg op elkaar aansluit en dat de gehele keten daarvoor de verantwoordelijkheid deelt¹². Hierdoor ontstaan conglomeraten van aan elkaar gelieerde zorgcentra. Soms gebeurt dit in samenwerking met private projectontwikkelaars die woon-zorgcomplexen neerzetten. Integratie wordt door de overheid gestimuleerd vanuit de idee van zorg op maat, doelmatigheid en responsiviteit. Tegelijk moeten instellingen en verzekeraars concurreren op kwaliteit en mogelijk op prijzen. Patiënten hebben steeds meer toegang tot vergelijkende informatie over bijvoorbeeld wachtlijsten en kwaliteit (internet, jaarverslagen). Dit leidt ertoe dat instellingen zich moeten profileren op de markt door keuzemogelijkheden en kwali-

✎ **Zowel integratie als differentiatie worden beiden door de overheid gestimuleerd. Dit levert tegenstrijdig gedrag en hindermacht op.**

teit te bieden. Dit leidt tot differentiatie tussen instellingen en verzekeraars. Zowel integratie als differentiatie worden beiden door de overheid gestimuleerd. Dit levert tegenstrijdig gedrag en hindermacht op. Minister Borst erkent dit en stelt dat een grote concentratie van macht niet altijd leidt tot meer keuzemogelijkheden en kwaliteit. Om machtsmisbruik en oneerlijke concurrentie te voorkomen is het kabinet voornemens de zorg- en verzekeringenmarkt verder te flexibiliseren en de contracteverplichting voor verzekeraars richting zorginstellingen los te laten¹³. De vraag blijft of het kabinet daarmee keuzemogelijkheden en kwaliteit realiseert. De praktijk wijst dit niet uit, omdat veldpartijen van elkaar afhankelijk blijven en volgens traditionele omgangspatronen met elkaar afspraken maken.

Professionalisering in de bedrijfsvoering van de hybride organisatie

Jarenlang hadden artsen een professioneel en organisationeel autonome positie in bijvoorbeeld ziekenhuizen. Zij dragen nu steeds meer verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van het ziekenhuis. Een nieuwe professe van maatschappelijke ondernemers in de zorg ontwikkelt zich daarnaast. Managers moeten in spelen op de zorgvraag en innovatief, creatief en doelgericht werken. Daartoe sluit men binnen en buiten de eigen organisaties allianties en kijkt men over de grenzen van instituties. Dit uit zich in het taalgebruik van managers en het type allianties dat gesloten wordt¹⁴. Het gaat in de managementprofessie om de oriëntatie op de zorg en om de wijze van communiceren en leiding geven.¹⁵ Laat men zich daar vooral leiden door de principes van onderhandelen en contracteren op de markt of heeft men een oriëntatie op de uitvoering van een publieke taak binnen een gereguleerd kader? Het contracteren en onderhandelen wordt belangrijker. Managers krijgen een steviger positie ten opzichte van medici. Het snel behandelen van patiënten en het wegwerken van wachtlijsten wordt soms belangrijker gevonden dan professioneel-medische criteria. Indirect beïnvloeden het management en de zorgverzekeraars, met bijvoorbeeld afspraken over aantallen behandelingen per jaar, het werk in de spreekkamer. Artsen hebben niet meer zelf in de hand wie ze behandelen en hoe. Dit leidt soms tot demotivatie en de-professionalisering van artsen¹⁶. De (hinder)macht van het management domineert steeds meer de professe in de bedrijfsvoering van de hybride organisatie.

Verplaatsing, vernieuwing en verdwijning van hindermacht

Traditionele verbindingen tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld veranderen. Nieuwe actoren betreden de beleidsarena, waardoor nieuwe publiek-private verbindingen ontstaan. Oude publieke en private actoren zoeken hun nieuwe rollen en verkennen manieren om (hinder)macht uit te oefenen.

☞ **Managers krijgen een steviger positie ten opzichte van medici. Het snel behandelen van patiënten en het wegwerken van wachtlijsten wordt soms belangrijker gevonden dan professioneel-medische criteria.**

Vernieuwing van hindermacht

De huidige publiek-private vermenging zorgt voor een bepaalde dosis hindermacht van oude actoren in een nieuw jasje:

- Zorgverzekeraars dragen steeds meer financieel risico voor de vergoeding van ziektekosten en hebben belang bij snelle ketenzorg, kwaliteit en arbozorg. Zij hoeven niet langer alle aanbieders te contracteren¹⁷ en kunnen kijken naar kwaliteit en doelmatigheid. Voor de zorginstelling is hij de ‘feitelijke’ vrager die zorg inkoop. Zorgverzekeraars opereren landelijk en stellen zelf nominale premies vast, hetgeen betekent dat er concurrentie op nominale premies bestaat. Dit alles levert een (hinder)machtspositie op richting aanbieders, verzekerden en de overheid, (die de verzekeraar een regierol toebedeeld).
- Professionals voelen zich minder gewaardeerd om hun medische handelwijzen. Het gaat om de snelheid en tijdigheid waarmee ze patiënten, liefst werknemers, de deur uit werken. Dit is een potentiële bron voor professioneel verzet.
- Maatschappelijk ondernemende managers van zorginstellingen stellen zich soms “burgerlijk ongehoorzaam” op vanuit hun verantwoordelijkheid voor de regionale patiëntenzorg (of voor eigen gewin van de zorginstelling). Bijvoorbeeld door regelgeving niet na te leven of de discussie met de Minister op te zoeken zonder daarin de loyale uitvoerder van politieke besluiten te zijn. De managementprofessie wordt dominantier vanwege de eisen van ondernemerschap.
- Patiënten(organisaties) stellen zich niet langer passief op, maar eisen hun rechten op. Ze krijgen steeds meer instrumenten via ICT en klachtencommissies. Daarnaast kunnen verzekerden van verzekeraar wisselen hetgeen hen een machtsbasis verschaft (de verzekeraar heeft acceptatieplicht).
- Haagse politici zijn voor instellingen en verzekeraars vaak een bron van hindermacht, omdat ze met de discussie over bijvoorbeeld tweedeling de vaak net opgestarte initiatieven zoals bedrijvenpoli’s blokkeren¹⁸.

Vernieuwing van hindermacht

Er worden nieuwe markten aangeboord zoals rond de arbozorg. Arbodiensten, werkgevers, en schadeverzekeraars zijn belangrijke nieuwe “machten” in de zorg. Er zijn zorgaanbieders die in samenwerking met verzekeraars speciale polissen voor bedrijven aanbieden om werknemers sneller te laten behandelen. De commercie biedt aanvullende inkomsten voor de reguliere zorg via private klinieken, zetels, kuuroorden en commerciële diagnostische centra, met extra services en totaalpakketten van zorg¹⁹. De mogelijkheden om naar deze aanbieders te gaan nemen toe, zeker als de contracteerverplichting van reguliere instellingen vervalt, hetgeen een nieuwe machtsbasis verschaft aan de verzekeraar.

Een andere nieuwe machtsfactor is Europa. Het Europese Hof van Justitie maak-

te recent duidelijk dat patiënten onder bepaalde randvoorwaarden over de grenzen van EU-landen zorg mogen krijgen (vergoed door de verzekeraar). Daarnaast wordt elke vorm van kartel- en monopolievorming zeer kritisch beoordeeld wanneer deze de vrije marktwerking en eerlijke concurrentie belemmert²⁰. De ketenvorming lijkt in dit licht zeer discutabel en tegenstrijdig beleid en gedrag op te leveren. De EU wordt een steeds belangrijker scheidsrechter in de zorgarena, met groeiende (hinder)macht.

Verdwijning van hindermacht?

Er is sprake van een verplaatsing van hindermacht door nieuwkomers op de markt, en een vernieuwing van hindermacht door de coalitievorming met reeds aanwezige actoren in nieuwe rollen en posities. Hindermacht verdwijnt dus niet door de geconstateerde veranderingen in de publiek-private betrekkingen. Daar waar gepoogd wordt de vermenging uit te zuiveren, via bijvoorbeeld privatisering, is eerder sprake van verplaatsing of vernieuwing van de publiek-private mix dan van verdwijning.

Maatschappelijk ondernemen: een gelegitimeerde vorm van hindermacht?

Bestuurlijke en economische hindermacht is onvermijdelijk bij publiek-private besturing. Indirect beïnvloedt dit de kwaliteit van zorg en de keuzemogelijkheden van zorgvragers. Monopolievorming beperkt de invloed van de zorgvrager. De opties om naar andere aanbieders of verzekeraars te gaan zijn beperkt, hetgeen machtsmisbruik door deze organisaties mogelijk maakt. Via het maatschappelijk ondernemerschap probeert men nu een nieuwe en legitieme vorm van publiek-private samenwerking te realiseren om negatieve hindermacht te voorkomen en de voordelen van publiek-private vermenging te benutten, zoals het optimaliseren van draagvlak voor beleid en management, het stimuleren van zorgvernieuwing en het bevorderen van samenwerking in de zorgketen. Het CDA stelt: 'Maatschappelijke ondernemingen zijn gewone ondernemingen, maar zonder winstuitdeling aan aandeelhouders (NV/ BV/CV) of leden (coöperatie/ onderlinge). Maatschappelijke ondernemingen werken met ingehouden winst en hebben daarom de vorm van een vereniging of stichting en werken complementair aan overheidstaken'²¹. Het stellen van randvoorwaarden is nodig om negatieve hindermacht van maatschappelijk ondernemers tegen te gaan²²: transparantie rond het handelen van de maatschappelijke onderneming. Er is inzicht nodig in afhankelijkheidsrelaties, (dubbel)rollen en posities om zicht te krijgen op de besteding van publieke middelen en de gevolgen van ondernemerschap voor de toegankelijkheid en kwaliteit van zorg. De taken en verantwoordelijkheden die bij verschillende rollen horen moeten helder gedefi-

Bestuurlijke en economische hindermacht is onvermijdelijk bij publiek-private besturing.

nieerd worden, bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de maatschappelijk ondernemer als marktpartij en als aanbieder van een publieke dienst. Transparantie kan bevorderd worden door betere informatie-uitwisseling via het gebruik van ICT. Internet biedt mogelijkheden om informatie over wachtlijsten, kwaliteit en prijzen beschikbaar en vergelijkbaar te maken voor zorgvragers. Verzekeraars moeten de tools krijgen om in onderhandelingen met zorgaanbieders betere (snellere?) zorg af te dwingen. Verzekerden moeten bij ontevredenheid kunnen overstappen naar een ander. Publieke verantwoording over het gebruik van publieke middelen voor de publieke taken is noodzakelijk vanuit het perspectief van democratische legitimatie van maatschappelijk ondernemen. Om dit alles mogelijk te maken dienen verzekeraars en aanbieders betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken volgens verder te ontwikkelen richtlijnen en openheid te verschaffen over de rollen die zij vervullen.

Onafhankelijk en deskundig toezicht op de maatschappelijke onderneming

Onafhankelijk professioneel toezicht op het handelen van marktpartijen in hun sociale en politieke context voorkomt misbruik, zoals 'cherry picking', 'adverse selection', 'moral hazard' en oneerlijke concurrentie. Het toezicht moet zich richten op economische mededingingsaspecten en, maatschappelijke codes voor hoe het financieren en uitvoeren van zorg moet verlopen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit houdt toezicht op de economische mededinging. Andere toezichthouders zijn het CTU, de Raden van Toezicht in instellingen, de beroepsgroep voor de kwaliteit en professionele ethiek en de patiënt via klachtencommissies en patiëntenraden.

☛ De maatschappelijke onderneming moet niet vooraf in haar gedrag worden beperkt door de bureaucratie van procedures. Ze moet weten waarop ze beoordeeld wordt achteraf.

Van belang is het toezicht achteraf. De maatschappelijke onderneming moet niet vooraf in haar gedrag worden beperkt door de bureaucratie van procedures. Ze moet weten waarop ze beoordeeld wordt achteraf. Dan wordt gecontroleerd of ze zich maatschappelijk ondernemend gedraagt. Indien dit niet het geval is kan dit betekenen dat verzekeraars niet langer een instelling contracteren of dat verzekerden van verzekeraar wisselen. Denkbaar is ook dat vergunningen of erkenningen ingetrokken worden. Om bureaucratie tegen te gaan zijn controlemechanismen via zelfregulering van belang, zoals de normen voor professionele ethiek die door de beroepsgroep worden gewaarborgd via standaarden en controles²³.

Vertrouwen in de maatschappelijke onderneming

Vertrouwen in 'maatschappelijk ondernemers' is van belang. Winst is niet het oogmerk. Dat is verleidelijk bij commerciële activiteiten, maar er is vertrouwen nodig dat aanbieders en verzekeraars opereren in het publieke belang. Het vertrouwen wordt gesterkt als ze zich committeren aan gedragscodes en regels voor behoorlijk bestuur. Dat kan alleen als de dubbelrollen helder worden gemaakt

en worden geaccepteerd.

Het ontbreken van deze randvoorwaarden leidt tot tegengestelde prestatiecriteria vanuit de markt, de overheid en de gemeenschap, tot onduidelijke verantwoordingsstructuren, gebrekkig toezicht en gebrek aan legitimiteit voor handelwijzen²⁵. Daar komt bij dat de nadruk sterk ligt op de output van het handelen. De input wordt verwaarloosd, zoals de normen voor democratische verantwoording en behoorlijk bestuur. Het wrange resultaat van een dominerende outputlegitimiteit in een situatie van publiek-private spanningen en tegenstellingen is dat maatschappelijk ondernemen een nieuwe bron van hindermacht wordt, welke leidt tot oneerlijke concurrentie, monopolievorming, aantasting van de gelijke toegankelijkheid, ongewenste koppeling van producten uit de reguliere en commerciële zorg, verminderde keuzemogelijkheden voor patiënten, en toenemende mogelijkheden tot kruissubsidiëring. Het realiseren van de randvoorwaarden is cruciaal, gezien de verwachting dat marktgerichtheid en ondernemerschap voorlopig voor turbulentie in het publiek-private zorgstelsel blijven zorgen, met vele opties voor gelegitimeerde maar ook voor ongecontroleerde hindermacht.

Kim Putters is universitair docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens verbonden als beleidsmedewerker aan de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg te Zoetermeer.

Noten

1. Zie Regeerakkoord Paars II 1998-2002 en K. Putters en T.E.D. van der Grinten, 1999, 'Maatschappelijk ondernemen in de zorg', *Handboek Structuur en Financiering Gezondheidszorg*. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg schreef verschillende adviezen over het maatschappelijk ondernemerschap. Onder andere *Het ziekenhuis als maatschappelijke onderneming* (1996), *Verzekeraars op de zorgmarkt* (1997) en *Tussen markt en overheid* (1998).
2. Het bieden van tegenwicht is hier neutraal geformuleerd. Het kan zeer positief beoordeeld worden wanneer bijvoorbeeld maatschappelijke belangen verdedigd worden en particuliere organisaties daartoe hindermacht uitoefenen. Het slaat om in negatieve zin wanneer overheid, markt en gemeenschap niet tot een compromisbeleid kunnen komen en verstarring optreedt.
3. T.E.D. van der Grinten, J.P. Kasdorp, 1999, *25 jaar sturing in de gezondheidszorg*. SCP, Den Haag.

4. K. Putters, 1998, *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*, RVZ, Zoetermeer.
5. K. Putters, 1998. *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*'. RVZ, Zoetermeer.
6. K. Musch, 1999. *Van binding en bedding: enige beschouwingen over maatschappelijke legitimering van zorgorganisaties*, C3 Hospital Consultancy, Oss.
7. T.E.D. van der Grinten, 1990, 'Macht, tegenmacht en onmacht: de hardnekkige aanwezigheid van het maatschappelijk middenveld in de gezondheidszorg'. Dekker, E. en Elsinga E. (red.), *Mensen en machten: gezondheidszorg in de jaren negentig*, Houten: Bohn en Stafleu.
8. Zoals het geval was bij de hervormingsvoorstellen van de Commissie Dekker (1987) en Staatssecretaris Simons inzake gereguleerde marktwerking en de basisverzekering.
9. Boelens, E. en R.F. Schreuder, 1999, *Platform privatisering in de gezondheidszorg: terreinverkenning en aandachtspunten voor beleid*, HMF, Zoetermeer.
10. Brandsen, T., J.C. van den Brink en K. Putters, 2000, 'De klant beklemd', *Beleidswetenschap*, nr.1.
11. Tegelijk lijkt er een collectivisering op te treden om ongewenste tweedeling in de zorg tegen te gaan, bijvoorbeeld door extra wachtlijstgelden in de sector te investeren. Het risico is, dat inefficiënt gedrag van aanbieders en verzekeraars zo beloond wordt met meer geld en hindermacht stimuleert.
12. Zie o.a. Zorgnota 2000 en NRV (1995) over transmurale zorg.
13. Brief Minister Borst van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 5 juli 2000, Kabinetsstandpunt IBO-marktconcentraties in de zorgsector.
14. K. Grit, 2000, *Economisering als probleem: een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
15. P.L. Meurs, 1997, *Nobele wilden: over verantwoordelijkheden van directeurs van instellingen in de gezondheidszorg*, Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
16. J.C. Van den Brink en K. Putters, 'Zakelijkheid bedreigt autonomie: de invloed van economisering op het werk van artsen', *Medisch Contact*, 24-6-2000; NRC, 20-05-2000, *Ik maak de zieken niet beter, ik maak ze zieker*, College van Toezicht Sociale Verzekeringen, 2000. 'Op weg naar concurrentie in de uitvoering', Zoetermeer.
17. Zie de recente brief van Minister Borst aan de Tweede Kamer d.d. 5 juli 2000.
18. Het komt vaak voor dat initiatieven die eerst politieke steun hebben, later deze ontberen. Het veld is de eerder gesteunde weg dan vaak al ingegaan.
19. Boelens, E. en R.F. Schreuder, 1999, *Platform privatisering in de gezondheids-*

zorg: terreinverkenning en aandachtspunten voor beleid, HMF, Zoetermeer.

20. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2000, *Europa en de gezondheidszorg*, Zoetermeer.
21. J.G. De Hoop Scheffer en L.H.J.M. Dankers, 1999, 'Maatschappelijk middenveld met nieuwe spelers', *Christen Democratische Verkenningen*, nummer 6, p. 19-27.
22. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 1997, *Verzekeraars op de zorgmarkt*, RVZ, Zoetermeer.
23. Codes voor maatschappelijk ondernemen in de zorg dienen verder ontwikkeld te worden.
24. Putters, K., 1998, *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*, RVZ, Zoetermeer.

PRIVATISERING IN DE GEZONDHEIDZORG¹

Hoewel in het maatschappelijke debat de voor- en nadelen van privatisering in de gezondheidszorg zorgvuldig worden afgewogen, moeten we constateren dat als geheel de Nederlandse gezondheidszorg al grotendeels privaat is. Vrijwel alle instellingen in de zorg zijn private rechtspersonen, de academische ziekenhuizen daargelaten. Daarnaast financieren banken en institutionele beleggers de activa van de zorginstellingen, in totaal voor ruim 35 miljard. Het Vreemd Vermogen van instellingen komt dus vrijwel geheel uit de private sector. Deze private kenmerken zijn breed geaccepteerd, het gaat in de discussie ergens anders over.

Het debat in Nederland over privatisering richt zich vooral op de bekostiging van de zorg. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en solidariteit bepaalt de overheid jaarlijks wat de kosten van de gezondheidszorg mogen zijn en waaraan de collectieve middelen worden besteed. Het Budgettaire Kader Zorg (BKZ) omvat alle zorg uit het eerste en tweede compartiment. Het gaat om zorg die op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of Ziekenfondswet (ZFW) wordt vergoed. Ook de zorg die door het met het Ziekenfonds vergelijkbare pakket voor particulier verzekerden wordt vergoed, behoort tot het BKZ.

Privatisering in de gezondheidszorg is een ontwikkeling waarbij, buiten het BKZ om, steeds meer private middelen worden aangewend om zorg of dienstverlening in te kopen. Zowel aanvullende verzekeringen, eigen betalingen als bekostiging door werkgevers kunnen worden beschouwd als private middelen. Voorts kunnen zowel publieke als private aanbieders

(zoals privé-klinieken) vormen van private zorg aanbieden.

VERVANGENDE OF AANVULLENDE ZORG?

Van belang in de discussie over privatisering in de gezondheidszorg is het onderscheid tussen aanvullende zorg en vervangende zorg. Aanvullende zorg is in de Nederlandse gezondheidszorg een breed geaccepteerd fenomeen. Hierbij gaat het enerzijds om zorg die niet in ziekenfondspakket of de AWBZ is opgenomen, zoals de tandheelkundige zorg en de plastische chirurgie zonder medische indicatie. Daarnaast is er extra service en dienstverlening, bovenop de reguliere zorg. Voorbeelden zijn de 'sterre-afdelingen' van reguliere ziekenhuizen of de dienstenabonnements waarbij thuiszorgorganisaties, verpleeg- of verzorgingshuizen aanvullende service bieden, zoals een boodschappendienst of maaltijdvoorziening.

Vervangende zorg

Bij vervangende private zorg gaat het echter om zorg die tot op heden wordt aangemerkt als 'noodzakelijke zorg', waarvan de aanspraken omschreven zijn in de Ziekenfondswet en AWBZ. Sommige patiënten (en werkgevers) zijn bereid om deze zorg in geval van (te) lange wachttijden met eigen middelen in het private circuit in te kopen.

Een voorbeeld van vervangende zorg zijn de zogenaamde 'zotels' of 'zorghotels'. Dit zijn zorgvoorzieningen met hotelmatige aspecten, waar patiënten/gasten verblijven die verpleegkundige zorg nodig hebben. Deze voorzieningen zijn gelieerd aan ziekenhuizen en moeten de overgang van ziekenhuis naar thuis vergemakkelijken en/of voorkomen dat een patiënt wordt opgenomen. In het laatste geval is er sprake van een vervangende ziekenhuisopna-

me. In het eerste geval is sprake van vervanging van thuiszorg, wat gezien de wachtlijsten in de thuiszorg zeer zinvol kan zijn. Hoewel de zorg in zotels inmiddels vaker wordt vergoed door het ziekenfonds, gebeurt het nog steeds dat patiënten zelf voor de zorg in een zotel betalen.

Andere voorbeelden van vervangende zorg zijn de particuliere thuiszorg, de zorgabonnementen, de zorg in private verpleeg- en verzorgingshuizen en de behandeling van werknemers in privé-klinieken of in het buitenland (door de werkgever betaald).

Het is begrijpelijk dat juist deze laatste vormen van private zorg veel discussie opleveren. Tweedeling en voorrang in de zorg zijn maatschappelijk onaanvaardbaar, juist als het om noodzakelijke zorg gaat. De exacte omvang van het gebruik van private zorg in Nederland is moeilijk vast te stellen. Deze zorg wordt niet centraal geregistreerd, zoals bij de reguliere zorg wel het geval is. Een toename in het aantal zorgabonnementen, private initiatieven in de arbozorg en aanvullende verzekeringspakketten voor ouderen wijzen erop dat het gebruik van private zorg de afgelopen jaren is gestegen. Verwacht wordt dat deze stijging de komende jaren zal doorzetten. Heldere keuzen in de zorg kunnen hierop echter van invloed zijn.

WAAROM IS PRIVATISERING EEN ISSUE?

De ontwikkeling van private initiatieven in de gezondheidszorg en het gebruik daarvan, wordt beïnvloed door een aantal algemene trends en ontwikkelingen in de maatschappij en in de sector zelf.

Ontwikkelingen in de zorgvraag

Patiënten/consumenten accepteren het niet langer dat ze zich wel voor zorg verzekeren maar als gevolg van schaarste niet die zorg krijgen waarop zij menen recht te hebben. Steeds meer patiënten/consumenten blijken bereid om vervangende zorg met private middelen in te kopen. Ook verzekeraars en werkgevers/arbo-diensten benutten steeds vaker de mogelijkheden van private zorgaanbieders zoals privé-klinieken, wanneer knelpunten in het collectief bekostigde zorgaanbod ontstaan.

Een belangrijke aanleiding voor patiënten om zorg in het private circuit in te kopen, vormen de lange wachtlijsten. Deze zorgvraag wordt nog extra gestimuleerd doordat er steeds meer consumenteninformatie over ziekte, gezondheid en zorg toegankelijk wordt, onder andere via Internet. Alternatieve oplossingen worden gevonden in de private sector.

Tenslotte worden patiënten/consumenten steeds mondiger en wensen meer keuzevrijheid op het terrein van de gezondheidszorg. Veel zorgvragers accepteren de reguliere zorg die hen wordt aangeboden niet zonder kritische afwegingen. De vraag naar zorg en de verschillende patiënten/consumentencategorieën zullen hierdoor steeds verder diversificeren.

Als gevolg van een stijging van de koopkracht van patiënten/consumenten hebben zij ook daadwerkelijk de mogelijkheid om met eigen middelen zorg en dienstverlening in te kopen. Er gaat met name een druk uit van de koopkrachtige zorgvragers om een meer gedifferentieerd pakket van voorzieningen tot stand te brengen: zorg op maat. Sommigen zijn zelfs van mening dat er een mogelijkheid moet komen voor 'opting-out'. Koopkrachtige zorgvragers die zelf hun zorg in de private sector

willen inkopen, zouden uit de AWBZ moeten kunnen stappen.

Ook collectiviteiten van patiënten/consumenten oefenen druk uit om zorg op maat voor specifieke doelgroepen te leveren. Daarmee fungeren zij niet alleen als lobby-organisatie, maar zijn zij ook een vragende partij geworden. Bij blijvende, 'collectieve' schaarste leidt dit tot meer private activiteiten in de zorg.

Werkgevers vormen eveneens een belangrijke vragende partij voor private initiatieven in de zorg. Zij zijn financieel meer verantwoordelijk geworden voor ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en hebben daardoor belang bij snelle, effectieve gezondheidszorg. Zolang de gezondheidszorg als inefficiënt beschouwd wordt, zullen werkgevers en Arbo-diensten blijven zoeken naar alternatieven voor de BKZ-zorg. Ook dit betekent een druk in de richting van private activiteiten in de zorg.

Hoewel niet alle zorgverzekeraars privatisering van zorg als een gewenste ontwikkeling zien, kunnen veel verzekeraars ook als vragers van private zorg worden beschouwd. Dit heeft ermee te maken dat alle verzekeraars risicodragend zijn geworden voor de Ziekenfondswet. Dat geeft hen een belang om de zorg zo efficiënt mogelijk te organiseren. De vraag van patiënten/consumenten dwingt hen om efficiënte en effectieve zorgvormen aan te bieden. Verzekeraars benutten de mogelijkheden van private zorgaanbieders zoals privé-klinieken, daar waar knelpunten in de collectief bekostigde zorg zijn ontstaan. Als gevolg van de toegenomen koopkracht bij verzekerden ontwikkelen verzekeraars (en andere financiële instellingen) nieuwe producten zoals zorggarantiepakketten, om een betere dienstverlening aan verzekerden

te kunnen realiseren. Zorgverzekeraars zijn partners van de inkomensverzekeraars bij het zoeken naar snelle, effectieve vormen van zorg voor werknemers. Verwacht wordt dat deze ontwikkeling zal doorzetten en tot nieuwe verzekeringsproducten zal leiden.

Ontwikkelingen in het zorgaanbod

Publieke zorgaanbieders signaleren dat de behoefte aan 'zorg op maat' toeneemt en dat de wachtlijsten in de collectief bekostigde zorg soms voor patiënten onaanvaardbaar zijn. Veel aanbieders tasten daarom de mogelijkheden af voor vormen van zorg buiten het BKZ. Zij zijn van oordeel dat het ontplooiën van private activiteiten aansluit bij het 'maatschappelijk ondernemerschap' dat ook door de overheid wordt gepropageerd. Het ontstaan van onder andere 'sterre-afdelingen', zorghotels en bedrijvenpoli's (die inmiddels door de minister zijn verboden) is hiervan het resultaat.

De wet- en regelgeving, met name de aanbodregulering en de omschrijving van de zorgaanspraken, bieden echter nog onvoldoende ruimte voor publieke aanbieders om zorg aan te bieden die (zowel uit collectieve als) uit private middelen wordt bekostigd. Dit levert een spanningsveld op waarbij zorgaanbieders de grenzen van private activiteiten binnen de huidige wet- en regelgeving door middel van trial en error exploreren.

Ook private zorgaanbieders spelen in op de veranderende zorgvraag. De afgelopen jaren is door diverse verzekeraars, werkgevers en individuele patiënten/consumenten een beroep gedaan op privé-klinieken, particuliere thuiszorgorganisaties, privé-verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Er zijn naar schatting ruim 100 private verpleeg- en verzorgingshuizen, circa 120 particuliere thuiszorgbureaus en 50

privé-klinieken (die alleen aanvullende zorg leveren). Veertig andere, voormalige privé-klinieken, heten sinds kort 'zelfstandige behandelcentrum' en leveren zowel tweede als derde compartimentzorg.

Sommigen zijn van mening dat de zorg die in private zorginstellingen wordt geboden efficiënter is dan de zorg in publieke zorginstellingen en dat zij meer service bieden. Anderen vrezzen dat private zorgaanbieders vanwege betere arbeidsvoorwaarden en kleinschaligheid, goed geschoold personeel wegtrekken bij de publieke zorgaanbieders, waardoor de schaarste op de arbeidsmarkt voor collectief gefinancierde zorg nog groter wordt.

De overheid tracht door middel van wet- en regelgeving de mogelijkheden voor het aanbieden van private zorg te beperken. Hierin zou echter als gevolg van de Europese eenwording verandering kunnen komen. De wet- en regelgeving in de gezondheidszorg heeft aspecten in zich die een belemmering vormen voor het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Verwacht wordt dat als gevolg van uitspraken van het Europese Hof een aantal nationale regelingen (zoals de contracteerplicht en het stelsel van toelatingen en vergunningen) onder druk zullen komen te staan. Hierdoor zullen in de toekomst voor zowel publieke als private aanbieders meer mogelijkheden voor private activiteiten kunnen worden gecreëerd.

PRIVATISERING EN DE DISCUSSIE OVER HET BASISPAKKET

Uit het voorgaande blijkt dat als er nu geen keuzen in de beschikbaarheid van zorg gemaakt worden, steeds meer koopkrachtige mensen zelf verantwoordelijkheid nemen. Dan krijgen private initiatieven die zich richten op

de basiszorg opnieuw een kans. Tweedeling en voorrangszorg worden een realiteit, die nog eens versterkt zou kunnen worden door de schaarste op de arbeidsmarkt. Als de huidige zorg niet opnieuw gaat voldoen aan de verlangens van burgers, komt het systeem verder onder druk. De discussie over het basispakket (en de basisverzekering) kan leiden tot een nieuw evenwicht van vraag en aanbod. Daarin moeten zowel publieke doelen (solidariteit, toegang tot 'noodzakelijke' zorg) als persoonlijke keuzevrijheid te realiseren zijn.

Of er na de keuzen omtrent een basispakket een bedreiging overblijft van ongewenste tweedeling door privatisering hangt sterk af van de vraag of er voldoende financiële en personele capaciteit is om de aanspraken ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zo niet, dan zullen burgers en zorgaanbieders alsnog hun heil zoeken in het private circuit, ook voor die zorg die we met elkaar als noodzakelijke zorg hebben gedefinieerd. Velen twijfelen of we dan beter uit zijn. Daarmee zijn we weer terug bij af: het is al jaren een formidabele uitdaging voor politiek, overheid, veld en burgers om de menselijke maat te vinden en te bewaren.

Drs. E. Boelens en dr. J. Mos zijn beiden werkzaam bij de Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg (STG) en de Stichting Health Management Forum (HMF).

Noten

- 1 Uitgebreid hierover: Boelens, E., Schreuder, R.F. (1999). Platform privatisering in de gezondheidszorg, Zoetermeer: Health management Forum.

Beleidsontwikkeling in de zorgsector: onderliggende wetmatigheden

DRS. P. G. VAN DER LUGT



DRS. P. G. VAN DER LUGT

De zorgsector balanceert op het snijvlak van het private en publieke domein. Uit de praktijk van bijvoorbeeld de marktwerking blijkt hoe lastig dit kan zijn. De overheid en de belangrijkste spelers in de sector moeten komen tot een duidelijke en haalbare positiekeuze op dit snijvlak, en vervolgens daarvoor condities en spelregels creëren. Er moet meer zorgvuldigheid en aandacht komen voor de 'onderliggende wetmatigheden' in de sector bij de ontwikkeling en invoering van nieuw beleid. Op termijn leidt dit tot betere resultaten dan het huidige opportunisme van hit-and-runbeleid.

We waren 'Dekker' al een beetje vergeten, de *trendwatchers* hadden marktwerking in de gezondheidszorg al op de 'out'-lijst gezet. Het lukte niet, of er ontstonden, zoals in de thuiszorg, al heel snel situaties die we niet wilden. We vonden een nieuw woord, 'maatschappelijk ondernemen' en langzaam verschoof de aandacht naar andere concepten zoals regionalisatie en ketenvorming. De laatste tijd tekent zich echter een heuse *revival* af. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) begint zijn pijlen te richten op de vermeende kartels in de gezondheidszorg, vanuit Europa wordt een 'aanwijzing' richting vrije markt verwacht of gevreesd en bij de rechter worden de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)-wachtlijsten aangepakt. Voeg daarbij het breed levende gevoel dat de bestaande regelgeving nu toch echt obsoleet is en je hebt, zeker in de huidige hoogconjunctuur, een vruchtbare voedingsbodem voor een hernieuwde vlucht naar voren in de richting van de markt. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is er van overtuigd dat er wat moet gebeuren en is alvast begonnen met een nieuwe discussie over de besturing en de financiering van deze sector

De huidige situatie in de sector vraagt om keuzen en antwoorden. Is marktwerking in de gezondheidszorg een reële optie? Hebben we wat geleerd van de vorige periode of dreigt er een nieuwe teleurstelling?

Veel beleidsinterventies in deze sector pakken anders uit dan was bedoeld of stranden al in de ontwikkelfase. Dit duidt op 'onderliggende wetmatigheden' waarmee onvoldoende rekening gehouden wordt tijdens het beleidsontwikkelingsproces. Dit wordt mede gevoeld door het feit dat de plannenmakerij zich

steeds meer afspeelt in de 'bovenwereld' van de beleidsmakers (de politiek, de belangengroeperingen en koepels; etcetera) en de afstand met de dagelijkse praktijk in het veld groeit. Het gevolg is veel 'geloof, hoop en liefde' beleid. Beleid vol goede bedoelingen, maar waarin onvoldoende is doordacht of alle betrokken partijen zich in de praktijk ook inderdaad zullen gedragen zoals in de theoretische discussies was bedoeld. Kennen we de 'onderliggende wetmatigheden' wel voldoende? In dit artikel wordt een poging gedaan er enkele boven water te krijgen.

Privaat/publiek

De sector balanceert op het grensvlak van twee werelden: het private en het publieke domein. Door veel auteurs is al beschreven hoe lastig dit kan zijn. Jane Jacobs geeft in haar boekje *'Systems of Survival'* een boeiende kijk op dit thema. Zij stelt dat onze samenleving twee in zichzelf consistente normen- en waardesystemen kent waarin organisaties zich kunnen bewegen en die het gedrag van mensen en organisaties bepalen: het *'guardian syndrome'* en het *'commercial syndrome'*. Voor het gemak: het *'guardian syndrome'* geldt in de publieke sector (leger, politie, ministeries, rechterlijke macht, etcetera) en het *'commercial syndrome'* geldt in de private sector (handel, productie van goederen en diensten; etcetera). Een *'syndrome'* bepaalt wat in de betreffende omgeving geaccepteerd en gewaardeerd gedrag is en wat niet. Elk *'syndrome'* heeft zijn eigen 'spelregels', normen en waarden en dus ook beleidsinstrumenten. Het ondoordacht mengen van deze syndromen leidt tot anomalieën (*'monstrous hybrids'*). Een voorbeeld is de maffia. De maffia gebruikt instrumenten (straffen; terechtstellen) die horen bij instanties uit het *'guardian syndrome'* (zoals de rechterlijke macht of de politie) en past die toe in de handel, waar het *'commercial syndrome'* geldt. Een ander voorbeeld. Wat zouden wij er van vinden als het salaris van een politieagent (*'guardian syndrome'*) sterk afhankelijk zou zijn van het aantal bonnen dat hij elke maand zou uitschrijven (stukloon; *'commercial syndrome'*). De kans is groot dat een dergelijke prikkel onbedoeld en ongewenst gedrag oproept.

Als je met deze blik naar de zorgsector kijkt krijg je een onrustig gevoel. In de vigerende regelgeving en de dagelijkse praktijk van de gezondheidszorg, zijn de normen en waarden en de instrumenten van het *'guardian syndrome'* (budgetten; normprijzen; regiobeleid; aanbodregulering; etcetera) nadrukkelijk aanwezig. Marktachtige initiatieven als privéklinieken en private woonzorgvoorzieningen voor ouderen krijgen wel veel aandacht, maar zijn in de praktijk vooral nog randverschijnselen. Wanneer we echter kijken naar de beleidsnota's, de (nog) niet gerealiseerde plannen en de politieke discussies van de afgelopen jaren in de 'bovenwereld', dan is daar juist de taal van het *'commercial syndrome'* (marktwerking; *'output-pricing'*, etcetera) dominant aanwezig.

Er is veel 'geloof, hoop en liefde' beleid.

Deze tegenstrijdigheid vormt een vruchtbare voedingsbodem voor verwarring en de 'monstrous hybrids' van Jakobs. Die zijn dan ook volop te vinden in de sector. De moderne ziekenhuismanager wordt aan de ene kant geprezen voor ondernemend gedrag dat past in de teneur van alle beleidsnota's, maar hij wordt even gemakkelijk ook weer ter verantwoording geroepen als hij daarmee de 'oude' (*guardian*) regels overschrijdt. De thuiszorg investeert en stelt zich in op de markt, maar wordt bij de eerste ontsparingen al weer geconfronteerd met nieuwe (*guardian*) regels van de overheid. Het vertrouwen in de corrigerende werking van de markt was blijkbaar toch niet hoog. En wat te denken van de jarenlange investering in producttyperingen voor ziekenhuizen. Producttypering is een noodzakelijke bouwsteen voor een systeem van *output-pricing*. *Output-pricing* is typisch een instrument uit het 'commercial syndrome' en faciliteert marktwerking. Tegelijkertijd houdt de overheid (maar ook de sociale partners) echter sterk vast aan een macrobudget voor de sector en aan aanbodregulering wat typisch instrumenten zijn uit het 'guardian syndrome'. Dit is moeilijk met elkaar te rijmen. Wat is nu het perspectief voor het systeem? Het ontbreken van een echt wenkend perspectief dat gedeeld wordt door de belangrijkste spelers in het veld, zou wel eens een belangrijke verklaring kunnen zijn voor de trage voortgang van het project. Een nog recenter voorbeeld is de gedachte van de heren Van der Plank en Oudkerk om via openbare aanbesteding ('commercial') te komen tot oplossing van de wachtlijsten. Een leuk idee. Bij de praktische uitwerking blijkt echter al snel hoe moeilijk zo'n instrument is in te passen in de bestaande omgeving en spelregels.

Jacobs onderscheidt twee manieren om de integriteit van de *syndrome's* te bewaken en daarmee verwarring te voorkomen. 'Casting'/segmentering dicteert dat je de twee 'werelden' gescheiden moet houden, zodat er zo min mogelijk interferentie optreedt. De valkuil van deze optie is natuurlijk het bewaken van de 'grenzen'. In deze optie moeten we kiezen: de gezondheidszorg past of in het publieke domein of in het private domein. In dat licht was het rapport Dekker een consistente poging om (een belangrijk deel van) de zorgsector volledig over te hevelen naar het private domein. Hoe begrijpelijk is het dan ook, dat Wisse Dekker in zijn publieke optredens niet naliet er op te wijzen dat het 'slikken of stikken' was. Morrelen aan zijn plannen zou de effectiviteit ervan teniet doen. En wat is gebeurd? De toenmalige staatssecretaris Simons is, met het oog op de politieke haalbaarheid, toch gaan morrelen aan de plannen. Men heeft 'guardian' elementen als het macro-kader en de aanbodregulering niet durven loslaten. Het resultaat is bekend, we zijn nog steeds aan het puzzelen hoe een en ander tot een consistent geheel kan worden gebrouwen met alle verwarring vandien.

De andere optie van Jacobs is de pragmatiek. Accepteer de onvermijdelijke inter-

ferentie/hybriditeit, maar ga er wel bewust mee om. Dit is taal die meer in ons polderlandschap past. Wij hebben de plek op het snijvlak van het private en publieke domein al lang geaccepteerd en inmiddels ook van een toepasselijke naam voorzien: 'maatschappelijk ondernemen'. Wat we vervolgens niet doen is goed nadenken over de spelregels die hierbij horen. Terwijl er inmiddels toch meerdere auteurs zoals bijvoorbeeld In 't Veld zijn, die pogingen hebben gedaan deze onderliggende wetmatigheden op basis van ervaringen in verschillende sectoren bloot te leggen.

Regie, sturen zonder macht en de verleiding

Een ander fenomeen in de sector is de regievraag. 'Wanneer iemand de regie in deze sector opeist, wordt hij binnen de kortste tijd weer een kopje kleiner gemaakt' is een citaat van een ziekenhuisdirecteur dat mij lang is bijgebleven. Dit fenomeen doet zich voor op het niveau van de besturing van de sector, maar ook bij de besturing van een ziekenhuisorganisatie. Het past wel bij het hybride karakter van de sector zoals hiervoor omschreven. De worsteling op het snijvlak van de beide *syndromes* van Jacobs creëert veel onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de sector. Het is ook terug te vinden in de zoektocht van de al jaren 'terugtrekkende' overheid naar haar rol en de aarzelingen bij de beoogde troonopvolgers, de verzekeraars, om in dit gat te stappen ('wat halen we allemaal op onze nek'). Het heeft zeker ook te maken met het feit dat in deze sector een groot aantal professionals werkzaam is en dat stelt zo zijn eisen aan het aansturen van organisaties en mensen. De ziekenhuisdirecteur die 'het wel even zal regelen' komt snel van een koude kermis thuis.

Sturen vanuit macht blijkt hier weinig effectief, zelfs voor de overheid. Het maatschappelijk middenveld en de politiek zijn heel gemakkelijk te mobiliseren om al te eigengereid optreden een halt toe te roepen of ervaren misstanden aan de kaak te stellen.

Ondanks dat gebeurt er veel. Achter succesvolle nieuwe initiatieven in de sector (bijvoorbeeld rond de ketenvorming; de specialistenexperimenten; de samenwerking tussen wonen en zorg; etcetera) vindt je initiatiefnemers die vaak op basis van een stuk persoonlijk gezag (let wel: géén macht) ontwikkelingen in gang zetten. Zij *mogen* blijkbaar regisseren van de andere betrokkenen. Waarom, welke voorwaarden zijn daarvoor nodig? Veel kopieën van dit soort projecten mislukken vervolgens, omdat daar het natuurlijke gezag ontbreekt en de regierol 'geregeld' moet worden. Kunnen sturen zonder macht is blijkbaar een absoluut noodzakelijke vaardigheid in deze sector.

Voortbordurend op het bovenstaande kan ook worden geconstateerd dat succesvolle veranderingen vaak tot stand zijn gekomen door 'verleiding' en niet door dwang. Met de invoering van het budgetsysteem voor de zorgaanbieders werd de

sector verlost van de minutieuze controle op de afzonderlijke begrotingsposten. Men werd verleid met substitutievrijheid tussen de verschillende begrotingsposten en kon 'zaken' gaan doen. Het nieuwe regime dat een ingrijpende verandering betekende in de financiering van de sector werd verrassend snel omarmd. De grote vernieuwing en ook sanering van onze ziekenhuisfaciliteiten is sterk gestimuleerd door de Exploitatie Verlagende Initiatieven (EVI)-regeling uit de jaren '80. Wanneer ziekenhuizen konden aantonen dat ze via nieuwbouw tot een lager exploitatiebedrag konden komen voor het ziekenhuis werd versneld toestemming tot bouw gegeven. Ziekenhuisdirecties leverden graag een stukje capaciteit (en daarmee exploitatiekosten) in om de zo gewenste nieuwbouw te realiseren.

De schaalvergroting in de zeer versnipperde ziekenhuissector is mede zo snel gegaan door de verleiding van het 'schaaleffect' (grote ziekenhuizen kregen meer geld per opname of polikliniekbezoek dan een kleiner ziekenhuis) uit het functiegerichte budgetmodel. Er ontstond onbedoeld een soort 'fusietoeslag' die kon oplopen tot miljoenen guldens extra budgetruimte.

Ook de meer recente opkomst van verticale zorgketens/platforms rond ziekenhuizen is naast de aanwezige zorginhoudelijke overwegingen extra gestimuleerd door de introductie van de 2 promillenorm voor de bouw van ziekenhuizen. Wil je tegenwoordig goedkeuring krijgen voor je bouwplannen dan zul je toch minstens moeten laten zien dat je goed samenwerkt met de omringende zorgaanbieders. Dit biedt een extra stimulans om te investeren in deze samenwerking. Het is zeer de vraag of de 'verleiding' in al deze voorbeelden bewust is gehanteerd. Dat zou van de overheid een zeer subtiele regisseur maken en er zullen weinig mensen in de sector zijn die dat beeld van de overheid herkennen.

✎ **Succesvolle veranderingen zijn vaak tot stand gekomen door 'verleiding' en niet door dwang.**

Robuuster beleid

Het inzichtelijk maken van de onderliggende wetmatigheden van de sector kan helpen om het beleidsproces robuuster te maken. Het kan leiden tot een soort *checklist* van kritische vragen bij het beleidsontwikkelingsproces. Bijvoorbeeld:

- Waar bevindt zich het onderdeel van de sector waarover het voorstel gaat op de as *privaat/publiek*, want die positie kan verschillen per deelsector. Welk *syndrome* (*guardian; commercial*) is dominant en wat betekent dit voor de regels en instrumenten die daar effectief kunnen zijn. De inzichten van mensen als Jacobs, In 't Veld en andere kunnen hierbij behulpzaam zijn.
- Als we een deelsector meer naar een marktsituatie willen brengen moeten we nagaan of de daarvoor vereiste marktcondities ook daadwerkelijk te realiseren zijn. Aanbodbeheersing en marktwerking gaan bijvoorbeeld moeilijk samen, durven we dit soort elementen echt los te laten? Mag (!) de overheid zich wel terugtrekken? Of blijft zij aanspreekbaar vanuit de samenleving en de poli-

tiek, zoals in de thuiszorg bleek, waardoor de werking van de markt toch geen ruimte krijgt.

- Welke verleidingen of prikkels zitten er voor de verschillende partijen in de voorstellen en hoe zullen die uitpakken? Passen de toegedachte rollen wel bij de aangewezen partij? In de huidige gedachten wordt bijvoorbeeld aan de verzekeraars een maatschappelijke functie als regisseur in de zorg toegedacht. Dat klinkt erg als een 'guardian' taak. Tegelijkertijd zie je dat de oude ziekenfondsen door de maatschappelijke ontwikkelingen en doordat ze zijn gaan samenwerken met grote particuliere concerns, steeds verder naar het 'commercial syndrome' worden gezogen, met de daarbij passende normen en waarden. Verhouden de impliciete prikkels (wat is belangrijker, omzet/winst of kwaliteit van zorg en leven?) in die wereld zich wel met deze maatschappelijke functie? Het risico bestaat dat deze impliciete prikkels alleen gekanaliseerd kunnen worden door overheidskaders, nieuwe regels dus die knellend werken en bij de verzekeraars tot frustraties zullen leiden. Deze discussie doet overigens erg denken aan het debat in de jaren '70 over de 'maatschappelijke functie' van bedrijven als Shell en Philips in Afrika. Door middel van simulaties en/of 'wargames' kunnen dit soort elementen in de beleidsontwikkelingsfase zichtbaar worden gemaakt. Het zou een soort 'Elandtest' voor beleid kunnen opleveren.
- Zijn we er voldoende alert op dat sturen vanuit macht in deze sector slecht werkt en dat het zoeken naar het daarvoor noodzakelijke brede draagvlak soms verlamdend werkt? Worden de elementen van de verleiding en het zoeken naar de gezaghebbende 'trekker' wel voldoende in stelling gebracht?

✎ **Het inzichtelijk maken van de onderliggende wetmatigheden van de sector kan helpen om het beleidsproces robuuster te maken. Het kan leiden tot een soort checklist van kritische vragen bij het beleidsontwikkelingsproces.**

Conclusies

Zelf ben ik er van overtuigd dat de 'aanspreekbaarheid' van de overheid ten aanzien van de zorgsector in Nederland nog steeds erg hoog is. Dit gegeven is zeer bepalend voor de besturingsconcepten in deze sector. Wij achten de overheid in Nederland verantwoordelijk voor de solidariteit, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg en eigenlijk ook (met name de sociale partners) voor de kosten daarvan. Dit lijkt verankerd in onze cultuur en slechts beperkt afhankelijk van de wisselende politieke voorkeuren. Het 'guardian syndrome' is op dit moment nog dominant. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar de aanspreekbaarheid van de overheid (buiten de verkiezingstijd!!) rond deze sector aanzienlijk lager is. De Amerikaanse burger verwacht ten aanzien van de zorg dan ook veel meer van zijn werkgever dan van zijn overheid.

Deze hoge aanspreekbaarheid van de overheid is, naast de feitelijk aanwezige marktmogelijkheden na jaren van aanbodbeheersing, een tweede belangrijke remmende factor voor echte marktwerking. Het zegt ook iets over de mogelijk-

heden voor de overheid om daadwerkelijk terug te treden uit deze sector zoals ze zelf al jaren bepleit. Je kunt niet blijven volhouden dat je aan het terugtreden bent terwijl iedereen gewoon achter je aan blijft lopen. Bovendien maakt het je optreden, waartoe je toch steeds weer wordt opgeroepen, ongeloofwaardig omdat je uitstraalt dat je eigenlijk niet wil en vindt dat anderen het moeten doen. Een begrijpelijke bron van irritatie en frustratie tussen partijen.

De overheid en de belangrijkste spelers in de sector moeten komen tot een duidelijke en haalbare positiekeuze op het snijvlak van publieke en private domein voor deze sector of voor delen daarvan. Vervolgens zal men met de lessen van mensen als Jakobs, In 't Veld en anderen ook de condities en de spelregels moeten creëren die bij die positie passen. In dit proces ontkomt de overheid niet aan een prominente rol. Zij is bij uitstek de partij om het instrument van de verleiding goed te hanteren. Dit geldt ook als de beweging richting markt wordt doorgezet. Pas als de juiste condities zijn gecreëerd kan zij daadwerkelijk toekomen aan een minder prominente rol.

Dit is geen pleidooi voor handhaving van het oude. De bestaande regelgeving is echt aan revisie toe. We leven al veel te lang met allerlei tijdelijke maatregelen die de overgang naar een nieuw 'stelsel' moeten overbruggen. Het lijkt bovendien onvermijdelijk dat op termijn (delen van) de sector, onder druk van Europa en het vele geld dat in de samenleving beschikbaar is, op zullen schuiven in de richting van de markt en het 'commercial syndrome'. Toch moeten we de ogen er niet voor sluiten dat 'anders' niet altijd 'beter' is. Er zijn ook plekken in de sector waar we de bestaande instrumenten gewoon eens kritisch moeten bekijken en wat beter maken. Ook dat vraagt creativiteit en innovatief vermogen.

Dit is wel een pleidooi voor duidelijkere keuzen, wat minder opportunisme in de 'bovenwereld' en meer zorgvuldigheid en aandacht voor de 'onderliggende wetmatigheden' in deze sector bij de ontwikkeling en invoering van nieuw beleid. Op termijn zal dat tot betere resultaten leiden dan het huidige opportunisme en 'hit and run' beleid.

Drs. P. G. van der Lugt is partner Twijnstra Gudde Management Consultants.

☞ Je kunt als overheid niet blijven volhouden dat je aan het terugtreden bent terwijl iedereen gewoon achter je aan blijft lopen.

Publiek en privaat in de zorg

PROF. DR. C. SPREEUWENBERG

Het particulier initiatief heeft de gezondheidszorg altijd gedomineerd. De naamgeving van veel ziekenhuizen herinnert aan de charitatieve rol van de kerken; na de oprichting van de verzuilde kruisverenigingen verleenden wijkverpleegkundigen zorg aan huis en de meeste artsen zijn nog steeds vrije ondernemer. Een publieke regeling als de ziekenfondswet werd – gecontroleerd door een instantie als de voormalige Ziekenfondsraad – zonder winst-oogmerk maar wel privaat uitgevoerd.

Sinds de 19e eeuw zijn er discussies gevoerd over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid en de aanbieders van gezondheidszorg. De bemoeienis van de nationale overheid beperkte zich tot de Tweede Wereldoorlog vooral tot het terrein van opleiding en bevoegdheden, openbare gezondheidszorg en staatstoezicht; een aantal gemeenten exploiteerde een geneeskundige - en gezondheidsdienst en/of een ziekenhuis. De intensieve bemoeienis van de landelijke overheid met de gezondheidszorg dateert pas uit de jaren zestig van de 20e eeuw toen belangrijke wetgeving op het gebied van verzekeringen, planning en tarieven werd ingevoerd en de plicht van de overheid op het gebied van de volksgezondheid grondwettelijk werd vastgelegd. De overheidsinvloed nam toe nadat de uitgaven op het gebied van de gezondheidszorg werden gerekend tot de publieke uitgaven waarvoor de minister van Volksgezondheid verantwoordelijk is en waarop de minister van Financiën controle uitoefent.

Een aantal ontwikkelingen maakt het noodzakelijk deze discussie opnieuw te voeren:

1. De dubbele vergrijzing waardoor het aantal mensen dat wegens een chronische ziekte of ouderdomsproblemen een beroep op de zorg zal doen, de komende jaren aanzienlijk toeneemt met als gevolg navenante behoefte aan verruiming van capaciteit en financiële middelen.
2. De toenemende potentie van de geneeskunde op het gebied van risicobepaling, diagnostiek en therapie waardoor ongelimiteerde toegang tot de geneeskundige zorg gepaard zal gaan met ontwrichting van de publieke uitgaven.
3. Het veranderende maatschappelijk klimaat waardoor burgers kritischer staan tegenover overheidsregulering en wonen en zorg zelf willen arrangeren.
4. De toenemende spanning tussen datgene wat van de overheid wordt verwacht en ze kan waarmaken; zo heeft de overheid slechts beperkte mogelijkheden



PROF. DR. C. SPREEUWENBERG

om het imago van de zorg te verbeteren en het menskrachtprobleem op te lossen maar wordt ze daarop wel aangesproken.

5. De toenemende complexiteit van de regelgeving onder meer onder invloed van de Europese Unie waardoor het steeds moeilijker tot sluitende nationale regelingen te komen.

De veranderende omstandigheden maken het noodzakelijk de verhouding tussen 'publiek' en 'privaat' in de financiering en de zorgverlening opnieuw te bezien.

Groeiende overheidsbemoedening

De invoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de ziekenfondswet en de (bijzondere) bijstand kwam voort uit een brede overtuiging dat medische zorg voor iedereen beschikbaar moet zijn. Bartels, staatssecretaris voor Volksgezondheid, beschouwde het in 1966 als een teken van beschaving dat de uitgaven voor gezondheidszorg sneller stegen dan de toename van het bruto nationaal produkt. Toen Hendriks in 1974 constateerde dat de bomen niet tot in de hemel groeiden, zocht hij de oplossing niet in pakketbeperking – integendeel, aan ambities was geen gebrek – maar in maatregelen op het gebied van planning en tarieven. 'Medisch' werd steeds breder ingevuld door hierin welzijnsaspecten op te nemen. Nadat het kabinet voorstelde de op planning betrekking hebbende Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG) te wijzigen in de Wet Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening (WGM) en daarmee de zorgsector wilde uitbreiden met de maatschappelijke dienstverlening, keerde het tij. Het inzicht ontstond dat de overheid de eigen mogelijkheden overschatte en een andere weg moest worden ingeslagen.¹

De commissie-Dekker stelde in 1987 voor het basispakket te beperken, burgers meer verantwoordelijkheid en keuzemogelijkheden te geven, de regelgeving terug te brengen en binnen de zorgsector meer marktmechanismen te hanteren. De commissie-Dunning gaf vervolgens een richting aan om het collectieve pakket inhoudelijk in te vullen. De geschiedenis nadien toont hoe moeilijk het is de gezondheidszorg rationeel te benaderen. De minister moet haar aanvankelijk in de lijn van het rapport liggend standpunt over de pil onder politieke en maatschappelijke druk wijzigen. Behalve wat kleine en politiek veilige maatregelen op het gebied van de tandheelkunde, fysiotherapie en geneesmiddelenverstrekking is er weinig gebeurd. Het incrementele beleid maakt dat echte beslissingen niet worden genomen en het beleid vooral bestaat uit het opwerpen van barrières voor nieuwe, vaak dure, technieken en therapieën.

Ook de parlementariërs lijken niet goed te weten hoe het verder moet. De meerderheid vindt nog steeds dat er in principe geen tweedeling mag komen maar gaat een discussie uit de weg over de vraag wat daaronder wordt verstaan en

✎ Bartels, staatssecretaris voor Volksgezondheid, beschouwde het in 1966 als een teken van beschaving dat de uitgaven voor gezondheidszorg sneller stegen dan de toename van het bruto nationaal produkt.

wanneer dit wel dan niet aanvaardbaar is. Een fundamentele bijdrage van de WRR over solidariteit en de hierbinnen passende breedte van gezondheidszorg kon in 1997 nog niet serieus worden besproken.²

Tweedeling

Door te hameren op het aambeeld van doelmatigheid en de budgettaire ruimte maar beperkt te laten groeien, is lang geprobeerd het huidige stelsel in stand te houden. Inmiddels groeien de wachtlijsten, ontstaan er wachtlijstomzeilende initiatieven en vullen allerlei nieuwe aanbieders de gaten op die in het zorggebouw ontstaan. Terwijl het tweede compartiment van het financieringsgebouw aan banden blijft gelegd, is plotseling - om politieke redenen - de sector Verpleging & Verzorging uit het eerste compartiment vrijgegeven; waar mogelijk worden kosten nu van de ziektekostenverzekering naar de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) overgebracht. De maatregelen ontberen structuur en visie.

De vraag is of de situatie verbetert als aanbieders meer financiële armslag krijgen of burgers alternatieven zelf mogen 'kopen'. Voorshands is de politiek nogal beducht voor oplossingen buiten het pakket om. Men is bang voor Amerikaanse toestanden met tweedeling in diegene die wel en niet toegang tot bepaalde zorg hebben.

Het antwoord op deze vraag heeft te maken met de grote waarde die onze samenleving hecht aan gezondheid en gezondheidszorg. Ten aanzien van voeding en huisvesting, ook basale voorwaarden om te kunnen bestaan, worden aanzienlijke verschillen heel normaal gevonden. Aan voeding en huisvesting bestaan thans geen evidente tekorten. Elke burger wordt er dagelijks bij bepaald dat hij voor deze zaken dient te zorgen en voor vrijwel iedereen is er wel een betaalbaar voedingsmiddel of huis te vinden. De overheidsbemoedienis kan in de huidige omstandigheden dan ook marginaal zijn. Het principiële verschil met gezondheidszorg is dat de behoefte daaraan tussen en binnen mensen van gelijke leeftijd niet gelijk is verdeeld, dat er jaren voorbij kunnen gaan zonder dat men bij de noodzaak van goede zorg wordt bepaald, dat het ongewis is wanneer men zorg nodig heeft en dat de kosten de draagkracht verre kunnen overschrijden. Dit alles maakt het noodzakelijk de financiële risico's door risicosolidariteit te spreiden. Vanwege deze risicosolidariteit kennen wij publieke zorgverzekeringen. Vanuit de geschiedenis te begrijpen, maar vanuit het gedachtegoed achter risicosolidariteit te verwerpen, is dat wij onderscheid maken tussen bij ziekenfondsen en bij particuliere ziektekostenverzekeraars verzekerde burgers; zeker waar ook de uitgaven van de laatsten meetellen in het budgettair kader. Het via publieke middelen afdwingen van risicosolidariteit is een zwaar middel. Weliswaar bestaat in onze bevolking nog steeds groot draagvlak voor de publieke

☞ De maatregelen ontberen structuur en visie.

ziektelkostenverzekeringen, toch is het om deze situatie te handhaven, noodzakelijk dat burgers ervan overtuigd zijn dat ze terecht solidair zijn, dat de risico's die worden gedekt ook werkelijk gespreid dienen te worden en dat er 'value for money' wordt geboden. Ik ben het met de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) eens dat het daarom noodzakelijk is het publiek verzekerde pakket te beperken tot medische zorg en tot zorg waarvan de werking en doelmatigheid is aangetoond. Dit betekent dat binnen het publieke domein alleen zorg wordt vergoed die wordt verleend met als doel ziekte of gebrek te voorkomen, bestrijden of verlichten.

Het ziet er naar uit dat restrictie tot medisch, doeltreffend en doelmatig onvoldoende is om op den duur risicosolidariteit te kunnen handhaven. Zo acht de Amerikaanse ethicus Callahan het verantwoord om bij kosteneffectiviteisanalyses leeftijd 'sec' een rol te laten spelen, iets wat ook al speelt bij het hanteren van *Quality Adjusted Life Year* (QALY), een maat voor het aantal jaren dat mensen een bepaalde winst aan kwaliteit van leven bereiken ten gevolge van een voorziening. Het is zelfs de vraag of zorg vanwege ziekten of gebreken waarvan de risico's gelijk zijn verspreid of onverbreekelijk deel uitmaken van het bestaan, zoals ouderdom, wel in een op risicosolidariteit gebaseerde publieke verzekering thuisheert. Hetzelfde geldt voor een verstrekking als huishoudelijke hulp waarvoor, als de kosten hiervan mensen te boven gaan, andere vangnetten denkbaar zijn. Ik ben bang dat er op den duur niet valt te ontkomen aan pakketversmalling en dat het eerlijker is de burgers hierop voor te bereiden. Het gebied waarop van tweedeling geen sprake mag zijn betreft het gebied dat aan het strengere criterium van noodzakelijkheid voldoet en derhalve een vrij sobere voorziening betreft.

✎ **Ik ben bang dat op den duur niet valt te ontkomen aan pakketversmalling en dat het eerlijker is de burgers hierop voor te bereiden.**

Als een voorziening vanwege criteria als leeftijd of doelmatigheid niet van de basisvoorzieningen deel uitmaakt, doet zich vervolgens de vraag voor of deze voor eigen rekening mag worden verkregen. Deze vraag speelt bij statines, cholesterol verlagende middelen met te veronachtzamen bijwerkingen en voor iedereen verminderde kans op het krijgen van een hartinfarct.^{3,4} Hebben wetenschappers het recht om op maatschappelijke gronden de grens te bepalen waarbij statines al dan niet in het basispakket worden opgenomen en mogen mensen deze middelen desnoods op eigen kosten aanschaffen? Niet goed is in te zien met welk recht het burgers verboden zou mogen risico's, hoe gering ook, te beperken door het op eigen rekening aanschaffen van dergelijke middelen. Een zelfde soort vraagstuk doet zich voor bij de discussie over ouderen die op eigen kosten van luxe zorgvoorzieningen gebruik willen maken. Voor zover anderen daarvan geen nadeel ondervinden is niet goed in te zien op welke gronden dit niet zou mogen. Enige terughoudendheid is op zijn plaats. Het is immers niet ondenkbaar dat artsen en verpleegkundigen vanwege betere beloning of werkomstandigheden liever in een luxere voorziening willen werken. Het risico

hierop kan worden gereduceerd door niet toe te staan dan zorgaanbieders uitsluitend luxe, niet verzekerde, zorg aanbiedt. Via de Kwaliteitswet Zorginstellingen kan worden geregeld dat dit soort capaciteitsproblemen niet leidt tot bevoordeling van de private, luxe zorg. Ten aanzien van verpleegkundigen zou de overheid er meer op kunnen toezien dat de zorgsector zich houdt aan de overeengekomen CAO.

Op gelijke wijze kan worden omgegaan met voorrangbehandelingen. Als er voor die behandeling geen onaanvaardbare wachttijden zijn en deze door de nieuwe voorziening evenmin ontstaan, is niet goed in te zien wat de ratio is om te verbieden dat iemand onmiddellijk wordt geholpen als hij daarvoor extra wil betalen. De situatie wordt anders als anderen wel in hun belangen worden aangetaast.

Maatschappelijk ondernemen

In Nederland zijn we vertrouwd met het fenomeen dat een publiek verzekerd goed door private rechtspersonen worden geleverd. De instellingen beogen vrijwel nooit winst, maar dit geldt niet voor vrije beroepsbeoefenaren, zorgverzekeraars en leveranciers van geneesmiddelen, hulpmiddelen en instrumentaria. De reacties als een arts in een privé-kliniek operaties verricht, als een bedrijf veel verdient op leveranties of als het een zorgverzekeraar goed gaat, wijzen op een soort code dat aan (semi)publieke taken niet buitensporig mag worden verdiend. Niet alleen het basispakket is sober samengesteld, ook van de ondernemers in de zorg wordt matiging verwacht. Aan ziekte en afhankelijkheid mag men zich niet verrijken.

➤ Gedragen de ziektekostenverzekeraars zich maatschappelijk?

Buiten de sector zijn allerlei bedrijven met publieke taken de afgelopen jaren geprivatiseerd. In een groot aantal gevallen berust het eigenaarschap niet meer bij de overheid maar bij aandeelhouders. Het oogmerk van de laatsten is winst en het handelen van de leiding wordt - alleen al uit lijfbehoud - hierdoor gedreven. Toch verwachten we dat er voldoende treinen zijn, dat ze op tijd rijden en dat, gas en licht ongestoord worden geleverd.

Binnen de gezondheidszorg zijn de ziekenfondsen op winst gerichte ziektekostenverzekeraars geworden. Ongetwijfeld heeft de hen opgelichte zorgplicht, de verantwoordelijkheid de overeengekomen zorg te leveren en het toestaan van onderlinge competitie, tot grotere slagvaardigheid geleid. Maar gedragen de ziektekostenverzekeraars zich vervolgens ook maatschappelijk? Zijn er van hun kant haalbare voorstellen gekomen om de kwaliteit van de zorgverlening te verbeteren of innovaties af te dwingen, ook als dat financieel onprofijtelijk is? In de praktijk valt dit behoorlijk tegen. Op zich begrijp ik dat gezien de gespleten doelstelling wel, maar ook daarbuiten is de inhoudelijke inbreng van de verzekeraar in de jaarlijkse budgetafspraken met bijvoorbeeld de ziekenhuizen gering.

Zouden zorginstellingen interessantere ondernemingen worden als ze winst mochten maken? De ondernemingsgeest van de instellingen is de afgelopen jaren enorm toegenomen; alhoewel er altijd wel wat valt te verbeteren wordt er behoorlijk doelmatig gewerkt. De jarenlange budgettering heeft het management inventief gemaakt. Inefficiëntie wordt thans eerder in de hand gewerkt door tekort aan personeel en afnemende motivatie van het personeel. Principieel zie ik geen belemmeringen voor winsttoegmerken, maar ik weet niet of het veel zal uithalen.

Bedreigend voor een goede zorgverlening vind ik echter dat zorginstellingen hun eigen strategische keuzen mogen maken waardoor het mogelijk is dat noodzakelijke voorzieningen binnen een regio gaan ontbreken. Wie is er op aanspreekbaar dat er binnen een regio voldoende oogheelkundige of verloskundige voorzieningen zijn? Cynisch is dat tekorten en wachtlijsten strategisch kunnen worden gehanteerd, om gewenste faciliteiten af te dwingen.

Idealiter zouden de verzekeraars, de zorgaanbieders en patiënten – en consumentenorganisaties elkaar in evenwicht moeten houden en corrigeren. Van deze situatie is echter allerminst sprake. Ze zou kunnen ontstaan bij regionale aanneemsommen waarbij de te leveren zorg en de prijs daarvoor in regionale onderhandelingen overeen wordt gekomen. Op zich pleit er veel voor regionale ordening van aanbieders en verzekeraars, maar dit past echter niet zo goed bij de gewenste competitie.

Als de verzekeraar nog geen echte countervailing party is doet de vraag zich voor of de overheid de taak van de ziektekostenverzekeraars niet moet overnemen. Deze suggestie is niet realistisch omdat de kracht van de overheid niet in dit type uitvoerende taken ligt.

Het enige haalbare lijkt me daarom dat bij een meer marktconforme gezondheidszorg de omvang en de kwaliteit van de te leveren zorg statutair wordt gegarandeerd, dat de overheid haar toezichthoudende taak uitbreidt en dat er op niet-naleving van gemaakte afspraken sancties komen. Alleen op deze wijze kan worden voorkomen dat er gaten in het zorgaanbod vallen.

Besluit

Dit artikel ging zowel over de inhoud van publiek geleverde zorg als over de verantwoordelijkheid van aanbieders en zorgverzekeraars om deze zorg verantwoord te leveren. Spanningen en dilemma's tussen publieke en private belangen zijn inherent aan de moderne samenleving, dus ook aan de gezondheidszorg. Ik zou willen dat voor wat betreft het basispakket risicosolidariteit wordt opgelegd aan alle burgers. Een dergelijke plicht impliceert dan vervolgens wel dat zorg uit het basispakket moet voldoen aan criteria als noodzakelijkheid, eerlijkheid, verantwoordelijkheid en soberheid. Mensen die voor het instandhouden

✎ **Idealiter zouden de verzekeraars, de zorgaanbieders en patiënten – en consumentenorganisaties elkaar in evenwicht moeten houden en corrigeren.**

van de kwaliteit van hun bestaan gezondheidszorg nodig moeten er vanuit mogen gaan dat zij deze krijgen. Om risicosolidariteit te handhaven is het belangrijk dat mensen naar draagkracht zelf bijdragen aan de kosten van de zorg. Wie realistisch is weet dat een publiek gefinancierd stelsel nooit meer dan een confectiepak kan leveren. Om de metafoor vast te houden: een confectiepak ziet er in 2000 anders uit dan 50 jaar geleden en tegenwoordig wordt er meer rekening met wensen van klanten gehouden. De vrijheid om zelf te kiezen zal in een publiek stelsel echter altijd beperkt zijn. Een maatschappelijk verantwoord werkende aanbieder zal dit begrijpen en alles in het werk stellen om binnen deze context het beste voor patiënten te doen. Interessant is dat patiëntenorganisaties de afgelopen jaren naar hun achterban van deze realiteitszin blijf hebben gegeven.

Vanwege hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zullen zowel de aanbieders als de zorgverzekeraars moeten aangeven hoe ze er ervoor waken dat zorg, in de zin van bekommernis om degene die vanwege ziekte of gebrek afhankelijk is van hulp, niet uit het zicht verdwijnt. De overheid zal bij dit alles de echte waakhondfunctie dienen te vervullen.

Prof. dr. C. Spreeuwenberg, arts, is hoogleraar Integratie zorg voor chronische zieken aan de Universiteit van Maastricht.

Noten

1. Spreeuwenberg C., prof. dr., Nota Eerstelijnszorg. *Christen Democratische Verkenningen*, 1985; 2: 78-87.
2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Volksgesondheidszorg, Sdu*, Den Haag, 1997.
3. Bonneux, L., Toenemende ongelijkheid in de zorg door splitsing van medische indicaties en financiële verantwoordelijkheid. *Nederlands tijdschrift voor de geneeskunde*, p. 144, 1660-2 2000.
4. Gevers, Vermenging van medische en maatschappelijke verantwoordelijkheden ongewenst. *Nederlands tijdschrift voor de geneeskunde*, p. 144, 1662-4 2000.

British National Health System lags behind

S. POLLARD

Former British Chancellor of the Exchequer, Nigel Lawson, famously referred to the National Health Service (NHS) as 'the English religion'. For all its now obvious flaws, that judgment remains as accurate today as it was in the 1980s. When Prime Minister Tony Blair revealed his NHS Plan in July 2000, he was quite explicit about its purpose: saving something sacred. Experts are divided as to whether or not that is possible; but they are united in agreeing that the British population have a bizarre attitude to the NHS. Anything perceived as a threat to its existence is resisted with passion. Yet in opinion poll after opinion poll, the parlous state of the service is lambasted. Britons once believed with accuracy that they had a health service to be proud of. They still believe that, but they are wrong. That is why, when the Dutch are considering reforms to their own system, they would be wrong to be swayed by the romantic, but flawed, claims of a socialised system of which the NHS is the most prominent, and successful, example.

In any properly working market, the power of consumer demand is the driving force that determines what is supplied. But an undeniable truth about the British NHS is that although British patients think they have enormous power, in practice they have none. So what? What business is it of patients to make demands?

In many areas, the NHS now lags behind not just its private competitors but also the other European health systems about which, for so long, British policy makers have been superior. The United Kingdom lags behind in many areas of new technology. In the treatment of renal illness, for instance, lithotripsy (the blasting away of kidney stones) is less frequent than in many European countries, because the United Kingdom has less lithotripters. While Belgium has 0.8 million people per machine, the United Kingdom has 3.8 million. On almost any measure of international comparison, the NHS disappoints. Just for starters: survival rates for breast and intestinal cancer are far lower in the United Kingdom than in the supposedly disastrous United States system.

The head of the World Health Organisation's cancer programme, Prof Sikora, calculates that there are 25,000 unnecessary deaths in Britain each year because

of the denial of cancer care. Britain spends far less on drugs than other developed countries (£0.95 per head, compared with £2.79 in France and £17.05 in the US). Only 5% of consultants have access to specialised stroke units. 82 patients per million population (pmp) are accepted for dialysis; the necessary rate to meet established need is 100 pmp. In the United States 212 pmp are accepted. Coronary heart disease - the most common cause of premature death in the United Kingdom - makes up 28 per cent of premature male deaths and 17 per cent of female - some 60,000 in all. Our Coronary Heart Disease rate is worse than Japan, France, Australia, Germany and the US - and barely above that of Bulgaria. Even on so basic a measure as the number of doctors, the United Kingdom (with 1.7 practicing physicians per 1000 population) lags behind Germany (3.4), France (2.9) and even Poland (2.4). The only countries with a smaller proportion than Britain are Korea (1.2), Mexico (1.2) and Turkey (1.1).

The new consumerism ignored

Fundamental to the NHS's modus operandi has been the notion that the service knows best - that patients are mere cogs in the wheel of an all knowing, all delivering NHS wheel. That patients should be involved in any of the decision making was anathema. For the first half of the NHS's existence such a centrally planned, co-ordinated and administered public service was in tune with the public mood. But with the rise in the 1970s of a new individualism and consumerism, the NHS - for all its wild popularity - looked increasingly archaic, both in its organisational structures and what it delivered. Today, women's magazines, the internet, TV and radio all feed the public's appetite for health information. Consumers expect and receive choice in almost every aspect of their lives. The NHS simply ploughs on. The very word 'patient' sums it up. Patients must be patient. But patients are in all their other dealings assertive, educated, confident and busy. They expect service providers to cater to their needs, not vice versa.

✎ On almost any measure of international comparison, the NHS disappoints.

Although polling suggests that the public's love affair with the NHS continues, the rise of Private Medical Insurance (PMI) testifies to growing dissatisfaction with something. In 1986 5 million were covered by PMI; by 1991 - despite the recession - the figure had risen by 30 per cent to 6.5 million. The organisational reforms introduced by the Conservative Government in 1990 - essentially the splitting of purchasing from provision, labelled the 'internal market' - should thus be seen as a response to this stagnation in the NHS - as a means of re-establishing the NHS as a modern and continually developing service deliverer. The reforms, once they were up and running, could clearly be seen to be working with the grain of developments both in the wider society beyond health care,

and with world-wide changes in health care delivery. The ever-increasing demand for a more responsive service - the new consumerism - is essentially based on the core factors of demographic change, technical innovations, growing patient expectations and increasing taxpayer resistance, phenomena common across the world.

Public sector reform: dilemmas

What marks the United Kingdom out are not the reforms themselves but the scale and speed of the changes – and their successful implementation. Only New Zealand, a fellow pioneer of public sector reform, has instituted anything like as radical a reform as that in Britain. For most developed nations consumer choice is one amongst a number of common objectives in health care: the provision of a comprehensive range of services; equity in access to those services; equity in payment for them; and efficiency of delivery. The weight given to those respective aims determines the complexion of the service, and the public-private mix. In Britain - this is true of most European countries - there has been an emphasis on efficiency of delivery and, to some extent, choice, a focus which was true across the whole public sector under the last government. Indeed, the NHS reforms can only be properly assessed in their true context, which is that of public sector reform generally. But public sector reform can never stand still. Even the current Labour government, which for political reasons has said that it is unravelling the internal market, in reality is reforming it. Broadly there are three main paths down which the NHS can travel over the next few years: abandoning the funding of the NHS through general taxation, and/or its replacement either with an insurance based or funded scheme; seeking ways to top up taxpayer funding of the NHS, on the assumption that demand cannot be met by the taxpayer alone; and altering the behaviour of the NHS so that it remains an overwhelmingly taxpayer funded system, either by restricting it to a core provision of services or more tightly directing those to whom it offers its services. The debate that has characterised health policy arguments for the past thirty years has been: is the key problem constraining consumer demand or rationing the demand generated by producers? The market-oriented answer would hold that individual consumers will always demand more services privately than those that they are prepared to finance as taxpayers. If there are no price-constraints it would be irrational for them to restrain their demand, while as taxpayers it would be rational to wish to pay as little as possible. Thus, the solution would have to be to inject- at the very least- price signals into the system, or further, to move from taxpayerfinance to private finance so that there is a rational reason for constraining demand. Others would argue, however, that demand controls itself. Rationing through queuing - the system reverted to under one the former

Health Secretary, Frank Dobson's first announcements on 15th July 1997 - is a constraint as powerful as cash. Rather, it is medical practitioners who create demand by increasing expectations of what they can offer, so the imperative is thus not to inject a price signal but to reconcile the professional desire to deliver the maximum treatment with the needs of society at large. The reforms of the 1990s should therefore be seen as a logical consequence of these developments in the 1960s - and as a bold attempt to ride both horses.

As we have seen, the NHS was by the 1980s an organisational anachronism. It was born in 1948 into one type of society - a working class, cloth cap era where open rationing was the norm - and reached maturity in quite another. Its 40th anniversary in 1988 was celebrated in an affluent consumer society - and one where deference had almost entirely disappeared. Not just towards royalty, but towards experts. Insider knowledge was now public information, and the trend was for ever more shafts of knowledge to be paraded. Consumers wanted choice. But the NHS had barely changed. So it was hardly surprising that PMI underwent a great growth in the 1980s. In 1980 there were 154 private hospitals with 7000 beds. By 1990 there were 216, with 11,000 beds. In 1980 only 6.4% of the population had PMI - a figure which had risen to 11.5% by 1990. The figures were higher still amongst specific social groups: 27% of professionals and 23% of managers were covered. Looking further at this increase, 16.7% of all non-abortion elective surgery was, in the mid-1980s, carried out in the private sector - and over 28% of all hip replacements. This was the direct result of the NHS's failure to offer the non-medical aspects of treatment such as choice of timing, specificity of surgeon, and variety of accommodation. It was made possible by the rising proportion of the population in jobs with PMI as a fringe benefit. As Rudolf Klein points out: there had always been a two-tier health system in the UK; the difference in the 1980s lay in the fact that the private tier, rather like holidays abroad, became more widely accessible.

One of the 1990 reforms' main themes was that the NHS should focus on delivering a good product efficiently. But whether the NHS is meeting the needs of the patient and the community, and can prove that it is doing so, is open to question. The Labour government has now promised to increase government funding for the NHS from the current 6.7% of Gross National Product (GDP) to the EU average (7.9% on the latest figures but ever increasing). Leave aside the constantly shifting nature of an average figure; the fundamental point is that demand for a good provided at zero price is bound to be infinite. Pledging to increase supply to meet an infinite level of demand is hardly the most efficient or sensible approach.

Changes in the NHS have, to date, mirrored changes in wider society. When it was founded in 1948, the consensus which underpinned it also underpinned a variety of other areas of public policy, and was the result of a mix of factors peculiar to the time - such as a widespread faith in the state, a clear understanding about the relationship between the state and the individual and a belief in the wonders and powers of expertise. As these beliefs unravelled, so the NHS lagged behind, and so the need for change became great.

The inevitability of a public contract model?

Today's most pressing need is for the NHS to adapt to an ever-growing demand by patients - consumers - for control and choice. The patient is no longer prepared to be patient. The rise of consumerism has profound consequences. If it starts to challenge professional autonomy, and demands higher standards of care, then it should

have as a natural consequence the effect of making the consumer more willing to fund it himself. And if the consumer is more discriminating in his reaction to health care, so too will he, as a natural consequence, be that much more willing to take responsibility for his own health. Where might this lead the NHS? The Labour government's supposed abolition of the internal market is in reality a reworking. The large Primary Care Groups, replacing fundholding, have been seized on by some of the more go-ahead doctors' practices as providing them with far more negotiating and spending clout. So much, of course, is political. The separation of purchaser and provider could mean, for instance, an increasing private involvement. If purchasers are given greater freedom to seek the best deal then privatisation could develop organically. Or trusts themselves could be sold off into the private sector. As the former Health Secretary, Virginia Bottomley wrote in 1994: "We start by recognising that we have, in effect, redefined what we mean by the NHS. The service should not be defined by who provides it but by the fundamental principle which underpins their work: to provide care on the basis of clinical need and regardless of the ability to pay... The precise nature of the services provided should increasingly become a matter for local decision. We should be open-minded about this... In the NHS of the future we can expect to see a much greater diversity of provision. The independent sector will supply some services, including direct patient care, under contract to health authorities and fundholders."

✎ The patient is no longer prepared to be patient.

There are, as the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) describes, two relevant models: the public contract model (that posited by Mrs Bottomley above) and the public integrated model (the old NHS). In the former, hospitals can be owned by a variety of types of organisation, from profit

making companies to charities. Long term care and the Private Finance Initiative provide the most obvious examples of this model in the UK today. If the point of a public service is its quality, and its accessibility, ownership should not after all be an issue. These are arguments that define the debate about far more than health care, and concern all public services. There are a number of secular factors which will continue to drive health care models in the next decades as they have in the past. First is the ageing population. In 1971, 13% of the UK population was over 65. In 1991 the figure was 15.7%. By 2005, one in six of the population will be over 65 - a proportion that will reach one in four by 2041. There are 900,000 over 85 year olds today - a figure which is estimated to reach 3 million by the middle of the next century. Life expectancy for women is now 79 years, and 74 years for men. By 2021 this is projected to be 83 and 78 respectively. This will inevitably increase the demand for health care and simultaneously decrease the tax base. Many of these people will be elderly women, whose children will be in their mid-sixties with their own diseases. If one in six is over 65, that means the population will contain about 10 million elderly. If just 30% need care, that means 3 million. If one carer can manage to look after 10 elderly people - a generous estimate - that means there will be a need for 300,000 carers. There are two obvious scenarios which present themselves. The first is of increased longevity as a result of technological advances which postpone death by prolonging chronic illness, and which lead, of course, to greater demands for health care spending. The other is more optimistic, where the elderly become healthier and live longer before the onset of such chronic illness - the so-called compressed morbidity scenario. Here, the demand for health care comes in the year before death and so depends on the numbers of people dying rather than the numbers of old people. Second, although technology can lead to substantial cost savings (such as the use of drug treatment for ulcers replacing hospitalisation and operations) there are several developments which suggest that technological advances will put further pressure on health care costs. These include telemedicine (where images are produced on a screen and can be read across the world), miniaturisation (which allows General practitioners (GPs), for instance, to have far more equipment in their surgery and allows patients to have otherwise impractical technology in their own homes), new drugs (which are an ever present source of funding demands - alteplase for thrombolysis following acute myocardial infarction costs, for example, £750 per episode, and a years supply of beta interferon for Multiple Sclerosis (MS) costs £10,000 per patient) and genetic screening. Welfare systems do not exist in isolation but rather reflect the underlying values of the societies in which they operate. The American system, for instance, reflects the populations belief in pluralism, in free enterprise and in markets. Equally, the existence of Medicaid and Medicare reflects the sense that they owe a duty to the have nots. But the NHS appears today to be grounded in a distant reflection

✂ The typical left-liberal response to the idea of consumerism having any sort of role is a dismissive snort.

of society, with the rise of individualism and consumerism reflected in a private sector that barely touches the NHS.

The patient as consumer is here to stay

The level of state spending on healthcare in the UK is not, as some would have it, much different from that in other countries. Misleadingly, politicians and analysts often take the figure for total health care spending in the UK (6.7%), compare it with the EU and OECD averages (7.9% and 9.0%) and conclude that Britain underspends. But the shortfall is rather in the amount spent on non-state healthcare: 0.9% in the UK, compared with an EU average of 1.8% and OECD average of 3.6%. State spending is relatively similar: 5.2% in the UK, 5.8% in the EU and 5.4% in the OECD as a whole. If the government succeeds in making up this private sector shortfall, it risks perversely making the situation worse - entrenching an outdated model and refusing to lead any sort of public debate as to other methods of health care delivery, persuading the public that it can wave a magic wand and solve all the NHS's problems at the very time when it should be trying to dampen down expectations. The typical left-liberal response to the idea of consumerism having any sort of role is a dismissive snort. A moment's thought, however, shows that the patient as consumer is not merely an idea worth exploring but one that has already arrived, and is being provided for by an ever-growing private sector. The choice is simple: ignore it, and see mass desertions to private providers; or incorporate it and save the state sector.

Stephen Pollard is columnist on the Daily Express. He was formerly Head of Research at the Social Market Foundation, an independent think tank and research director of the Fabian Society, The Labour Party think tank.

Van oversterfte tot wedergeboorte

Oversterfte is op wereldschaal nog altijd de grote uitdaging voor de gezondheidszorg. Teveel kinderen sterven al in het eerste levensjaar. Niet in Nederland, waar het sterftepercentage nauwelijks meer dan een half procent is, maar wel in de ontwikkelingslanden en vooral in gebieden waar oorlog en grote armoede heerst. Het sterftecijfer van zuigelingen en peuters kan dan oplopen tot tientallen procenten, cijfers waarvoor we in Nederland meer dan een eeuw terug moeten. Het huidige lage cijfer zou misschien nog wel wat naar beneden kunnen, maar dan zullen Nederlandse vrouwen ook weer vroeger (ruim voor hun dertigste jaar) hun eerste kind moeten krijgen en minder gebruik moeten willen maken van de mogelijkheden van IVF. Het beroep op de gezondheidszorg zou dus eerder minder dan meer moeten zijn. Nederland en de andere hoogontwikkelde landen hebben gezondheidsdemografisch gezien het stadium van de ondersterfte bereikt. Dat wil niet zeggen dat er te weinig mensen dood gaan, maar dat er heel veel mensen zijn die dankzij goede medische en verpleegkundige zorg niet sterven, maar tegelijkertijd ook niet of nauwelijks meer aan het leven deelnemen. Onze levensverwachting is in 150 jaar tijd meer dan verdubbeld tot bijna 80 jaar en de stijging gaat nog altijd door. Onze gezonde levensverwachting heeft daar geen gelijke tred mee kunnen houden, met als gevolg dat meer dan 1% van de totale bevolking en bijna 10% van de

C O L U M N

ouderen sterk zorgafhankelijk is geworden. Veel oude mensen hebben nu ook meer angst voor een leven dat als een nachtkaars langzaam uitgaat, dan voor de dood op zich. Vooral

een leven dat doorgaat zonder dat men er 'zelf' nog bij is, een leven in demente toestand dus, is een schrikbeeld. Weliswaar is ook van de mensen boven de honderd jaar de helft nog niet dement, maar de angst voor dementie is bij oude mensen nu net zo groot als de angst voor tuberculose bij jongeren vroeger. Toen de Koninklijke Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) vorig jaar 150 jaar bestond werd een grote groep wetenschappelijk onderzoekers gevraagd naar hun verwachtingen over de toekomst van de geneeskunde. Vrijwel allemaal zagen ze grote verbeteringen op het gebied van de medische techniek en de ontwikkeling

van nieuwe geneesmiddelen. Dat optimisme bestond niet als het over de toekomst van de zorg ging. Iedereen voorzag steeds meer zorgafhankelijke ouderen en vreesde voor een tekort aan geld, bedden en personeel. Dankzij de gunstige economische ontwikkeling zal er in de komende jaren wel genoeg geld zijn, maar het tekort aan personeel zal alleen maar nijpender worden.

Op de langere termijn ziet het beeld er misschien toch wel weer wat positiever uit. De ontwikkeling van de mogelijkheden om medisch effectief in te kunnen grijpen, zullen ook hun invloed hebben op de behandeling van chronische ziekten en het voorkomen of opheffen van beperkingen en handicaps. De genetica zal tot

een betere en vroegere diagnostiek van veel aandoeningen leiden en bovendien een veel meer op de individuele per-

soon afgestemd geneesmiddelenaanbod mogelijk maken. Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) en micro-electronica zullen zieken en hulpbehoevende bejaarden helpen zelfstandig te blijven. Ouderen zullen dankzij een betere leefstijl ook langer gezond blijven - dat is nu al merkbaar. Ze zullen gemiddeld ook aanzienlijk welvarender en mondiger zijn dan de meeste hoogbejaarden nu.

Dat betekent dat ze de hulp en zorg die ze nodig hebben, meer zelf zullen kopen.

Oversterfte is in Nederland geschiedenis, ondersterfte is minder de toekomst dan nu vaak wel gedacht wordt. Natuurlijk zal in Nederland, zij het wat later dan in veel andere Europese landen, het aandeel van de ouderen en zeer ouden in de bevolking snel oplopen (in 2020 zal 19% van de bevolking 65 jaar of ouder zijn tegen 13,5% nu), maar net zo als ouderdom en ziekte niet gelijkgesteld kunnen worden, zo hoeven ook ouderdom en pensioen niet helemaal samen te gaan. Meer gezonde en vitale ouderen zullen straks zeker ook meer werkende ouderen betekenen. De bevolkingspyramide verandert langzaam in een bevolkingswolvenkrabber, waar ook op de hogere etages nog geld verdiend wordt om de zorg voor de alleroudsten op de bovenste verdiepingen te kunnen betalen. De enige vraag blijft dan nog wie die zorg gaat geven. In een situatie van 'ondergeboorte', van een te laag geboortecijfer om de bevolking op peil te houden, zal dat meer dan nu al het geval is door migranten gaan gebeuren.

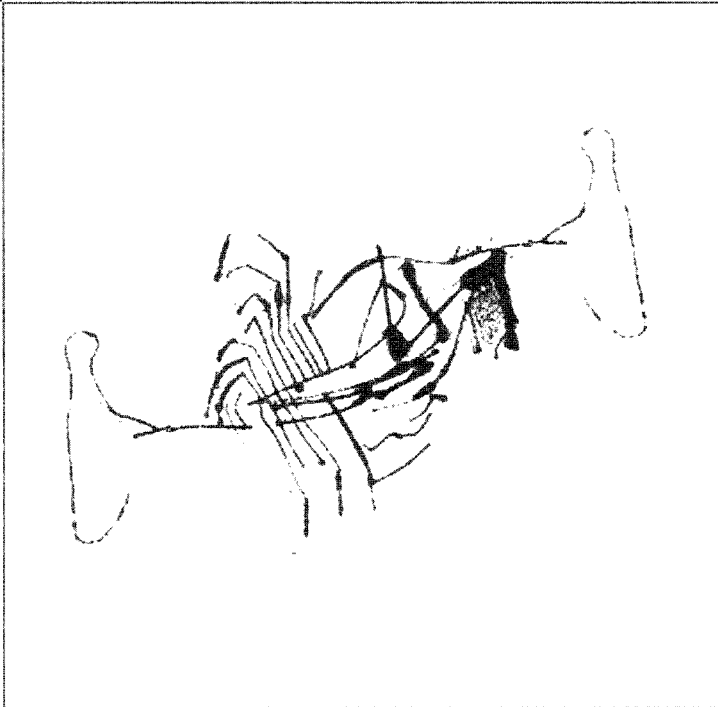
Prof. dr. P. Schnabel is directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.



prof. dr. P. Schnabel

DEEL 2

*Goede zorg ontketen.
De aanbieder als
maatschappelijk
ondernemer?*



Diskwalificatie maatschappelijk ondernemen riskant

Door drs. M. Jansen
en J.C.C. Bruggeman

Maatschappelijk ondernemen is een belangrijke bouwsteen in de nieuwe visie van het CDA op een betere gezondheidszorg. Onder andere verzekeraars en ziekenhuizen zouden maatschappelijk moeten gaan ondernemen. Er is veel kritiek op de onhelderheid van dat begrip. Wat is maatschappelijk ondernemen eigenlijk? En waarom is zo iets nodig? Het is daarom belangrijk om te komen tot een helder beeld van wat maatschappelijk ondernemen precies inhoudt. CDV ging daarom praten met management-consultant Steven de Waal, voorzitter van de Boer en Croon Strategy and Management Group. Hij heeft het concept vanaf 1990 ontwikkeld in zijn adviespraktijk, er veel over gepubliceerd en het zelfs als 'trademark' gedeponneerd. Een gesprek naar aanleiding van zijn meeste recente boek 'Nieuwe Strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk' (Samsom, 2000).

CDV: U bent er sterk van overtuigd dat het 'algemeen belang' in lang niet alle gevallen uitsluitend door de overheid behoeft te worden behartigd. In uw laatste boek stelt u zelfs dat het vaak te prefereren is dat de uitvoering van publieke taken in handen wordt gelegd van private organisaties.

DE WAAL: In Nederland is wel eens vergeten dat solidariteit niet uitsluitend gegarandeerd is door overheidsuitvoering, -regeling en -financiering. Het idee dat solidariteit in sterke mate gewaarborgd moet worden door overheidsbemoedigen paste in de ideologie van de verzorgingsstaat. De voorzieningen waar sociale grondrechten – als wonen, zorg en onderwijs – in het geding zijn willen we terecht niet uitsluitend aan de markt overlaten. In dit soort voorzieningen is de burger geen consument maar voluit burger. Daar dient deze medeverantwoordelijkheid te kunnen dragen. Door allerlei omstandigheden wordt op het ogenblik weer goed zichtbaar dat het initiatief en de typische karaktertrekken van de ondernemer en het accepteren van risico best te combineren zijn met sociale doelen. Het propageren van 'ondernemen' en 'risico's nemen' staat niet gelijk aan een pleidooi om zorg, onderwijs of huisvesting geheel aan de markt over te laten.

CDV: Daarom richt u zich in uw boek met name op de noodzaak om te komen tot een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking in de sferen waar de sociale grondrechten van burgers in het geding zijn. U stelt dat er een aantal objectieve redenen is aan te wijzen waarom de

publieke sector vastloopt als het gaat om vernieuwing, modernisering en klantgerichtheid. De reden daarvoor ligt niet in mismanagement of een gebrekkige bedrijfsvoering, maar in veranderingen in de externe omgeving en de eisen die deze aan de organisatie stellen. Daar kan een overheidsorganisatie op afstand, die zich verre moet houden van alles wat maar met 'markt' of 'ondernemen' te maken heeft, onmogelijk op reageren.

DE WAAL: Ja, de externe omgeving verandert enorm en *non-profit*-organisaties moeten daarop inspelen. Ten eerste zijn er volop veranderingen gaande in het management en de financiering van bestaande *non-profit*- en nutsorganisaties. De overheid trekt zich terug uit de desbetreffende diensten of is niet bereid de volle honderd procent van de noodzakelijke financiën voor haar rekening te nemen. Hierdoor wordt van het management van publieksdiensten een toenemende marktgerichtheid gevraagd en een sterker anticiperen op concurrentie. Dat kunnen ze onmogelijk adequaat als ze eigenlijk een overheidsdienst op afstand zijn. Ze moeten weer echt het karakter krijgen van private burgerorganisaties en als *non-profit*-instellingen van de overheid de ruimte krijgen om met hun missie de markt op te gaan. Dat is wat ik maatschappelijk ondernemen noem.

CDV: Er is nogal wat kritiek op het begrip 'maatschappelijk ondernemen'. In de gezondheidszorg is de term al enige tijd in omloop. Eerder heeft drs. R.L.J.M. Scheerder, voorzitter van het College Tarieven Gezondheidszorg, gesproken over

'het gemaltraiteerde begrip van het maatschappelijk ondernemerschap'. Volgens hem 'is er nog steeds niemand die dat begrip echt operationeel kan maken. Afhankelijk van de belangengroepering wordt het begrip ingevuld.' (CDV 6/99, p.



STEVEN DE WAAL

13/14). Kunt het begrip 'maatschappelijke onderneming' wel helder omschrijven?

DE WAAL: Ik acht vijf kenmerken van fundamenteel belang. Ten eerste: het moet een organisatie zijn die in de basisstructuur *non-profit* is: een puur commerciële drijfveer moet op het hoogste niveau uitgesloten zijn en eventuele winsten uit deelondernemingen moeten uiteindelijk op holding-niveau ten goede komen aan de hoofddoelstelling. De eigenaar of kapitaalverschaffer ziet af van maximalisatie van eigen inkomsten, respectievelijk marktconform belonen. Dat geldt ook voor de plaatsvervanger van dergelijke aandeelhouders, het professioneel

management. Er moet sprake zijn van voorbeeldgedrag. Ten tweede: de maatschappelijke onderneming leeft van drie financieringsbronnen: inkomsten uit de markt, overheidsfinanciering en bijdragen van burgers. Ten derde: de maatschappelijke onderneming is economisch, juridisch en bestuurlijk autonoom. Natuurlijk is er vaak afhankelijkheid van beleid en financiering van de overheid, maar dat beleid dient gericht te zijn op behoud en uitbouw van autonomie. Anders kan een organisatie nooit ondernemende trekken ontwikkelen. Ten vierde is de maatschappelijke onderneming gericht op burgers: zij worden beschouwd als maatschappelijke aandeelhouders van de onderneming. Met hen wordt rechtstreeks gecommuniceerd op een structurele, open en verantwoording afdleggende wijze. Daarin onderscheidt de maatschappelijke onderneming zich van een puur commerciële onderneming die vooral verantwoording wil afleggen aan aandeelhouders, aan kapitaalverschaffers. Daarmee hangt samen dat een deel van de steun of inkomsten niet direct gerelateerd is aan de producten of diensten die geleverd worden. Het gaat om intrinsieke steun, door het appèl op burgerschap en door de aantrekkingskracht van het goede doel of het publieke nut waar de organisatie voor staat. Kortom: de maatschappelijke onderneming heeft een bijzondere plicht tot publieke verantwoording en legitimering. In de vijfde en laatste plaats heeft een maatschappelijke onderneming een publieke missie. De missie en afrekenmechanismen in het bedrijf baseren zich op maatschappelijke solidariteit: er wordt een eigenstandige afweging rond uitsluitings- en armoedevraagstuk-

ken gemaakt, rond het omgaan met goede en slechte risico's en onverzekerdheid en onverzekerbaarheid. De organisatie stuurt op maatschappelijk rendement: een gegeven publieke gulden wordt zo efficiënt en effectief mogelijk benut. Er is een *drive* om het humane karakter van de dienstverlening te benutten en te accentueren. Op veel van de terreinen waarop maatschappelijke ondernemingen actief zijn, ligt de missiegedrevenheid, zinvolheid en menselijke betekenisgeving immers voor het oprapen.

CDV: Een van de controversiële punten is dat u vindt dat *non-profit*-organisaties moeten concurreren. Is dat geen vies woord als het gaat om organisaties die een publieke missie hebben?

DE WAAL: Nee, dat is een noodzaak. In alle sectoren ondervinden overheidsmonopolies concurrentie van commerciële partijen. Het besef dat de traditionele overheidsmonopolies verleden tijd zijn, is nog onvoldoende doorgedrongen. Een goed voorbeeld is wat er gebeurd is met de omroep in Europese landen. Een duaal bestel bleek niet tegen te houden (al heeft de overheid dat lang geprobeerd): naast de publieke omroep moest door allerlei ontwikkelingen ruimte geboden worden aan commerciële zenders. Daarmee zijn de verschillende omroepverenigingen in een concurrentieverhouding geplaatst met de commerciële. Hetzelfde zie je in de zorg of het hoger onderwijs, waar in snel tempo private voorzieningen als paddestoelen uit de grond schieten en de concurrentie aangaan met voorzieningen die sterk afhankelijk zijn van de overheid en

moeilijk tegenspel kunnen bieden.

Inmiddels is er vrijwel geen enkele sector meer waarin publiek-private organisaties een monopoliepositie kunnen innemen. Dat geldt zelfs voor het klassieke geweldsmonopolie! Particulier wijk- en buurtbeheer en burgerlijke bewakingsdiensten zijn de nieuwe aanbieders op de markt van veiligheid en georganiseerd geweld. Ze concurreren daar deels met de traditionele politie. De volgende stap heeft zich al aangediend: de gedeeltelijke privatisering van de politiedienst zelf, namelijk door afzonderlijke rekeningen te sturen naar 'zware gebruikers', zoals voetbalverenigingen. Daarmee betreedt de politie op haar beurt de markt van aanbieders van veiligheid en bewaking en verdwijnen de typische kenmerken van een overheidsmonopolie nog verder. De maatschappelijke onderneming moet voldoende competitief ondernemerschap opleveren als tegenwicht tegen opkomende commerciële partijen die 'aan de randen' van het betrokken voorzieningsveld de meest lucratieve onderdelen oppakken, dan wel de onderdelen oppakken die hoge aanvangsinvesteringen vragen en binnen systemen van staatsfinanciering niet van de grond komen. Alle traditionele overheidsmonopolies staan door externe ontwikkelingen onder druk om innovatiever, strategischer en ondernemender te worden.

CDV: De door u bepleite mengvorm van publiek-private samenwerking is niet erg populair. Sommigen betitelen dit soort organisaties zelfs weinig vleidend als 'non-owned organizations' of hybride organisaties. Die stroom is sterk in de Nederlandse politiek en er is een voortdurende druk

van allerlei kanten om tot een heldere scheiding te komen. Dan roept men beelden op van 'het primaat van de politiek' of 'de tucht van de markt'. Nog niet zo lang geleden heeft bijvoorbeeld de commissie-Cohen voorgesteld om te komen tot een strikte scheiding.

DE WAAL: Met een dergelijke scheiding wordt schijnhelderheid geschapen. Een heldere scheiding tussen privaat en publiek of markt en overheid is mijn inziens niet mogelijk, niet noodzakelijk en ook niet gewenst. Een belangrijk argument van de voorstanders van scheiding is dat bij gemengde vormen de controle op kruissubsidiëring zo moeilijk is. Daartegen ageert het bedrijfsleven ook het meest: oneerlijke concurrentie. Echter, voor het commerciële bedrijfsleven bijvoorbeeld bestaat inmiddels wetgeving en jurisprudentie inzake prijsdumpingen en misbruik van marktposities. Hieruit blijkt dat verkeerde vormen van concurrentie zijn tegen te gaan. Zou dat dan in een zo transparante wereld als die van de overheidsfinanciering en publieke diensten niet kunnen? Bovendien kan van organisaties die in overwegende mate produceren op basis van publieke middelen geëist worden, dat ze uiteindelijk op holdingniveau opereren op *non-profit*-basis. Een ander argument voor de scheidingsoptie is dat controle en toezicht grote kosten met zich meebrengen. Dat valt niet alleen vaak erg mee, ook wordt over het hoofd gezien dat volledige privatisering in eerste instantie zeker zo'n 25% meer kost dan een publiek bestel. Tenslotte vind ik het erg jammer dat steeds de tegenstellingen publiek / privaat en overheid / markt

worden gebruikt. Die termen zijn vaak niet erg helder. Met het denken in tegen-gestelde polen dreigt voortdurend een derde partij uit het oog verloren te worden: de georganiseerde burger, die linksom (via belastingen) of rechtsom (via eigen bijdragen) altijd midden in het publieke debat zit, maar er niet altijd voldoende stem in krijgt.

Solidariteit onder druk

CDV: U betoogt in uw boek dat het denken van de overheid in tegenstellingen uiteindelijk ook leidt tot het verliezen van de greep op wezenlijke fundamentele publieke belangen: de solidariteit zal onder druk komen te staan.

DE WAAL: Het grootste probleem voor het Rijnlandse systeem is niet het gebrek aan solidariteit - die is er vaak voldoende -, maar het voldoen aan de toenemende vraag naar kwalitatief goede dienstverlening in de publieke sector en het omgaan met verschillen in koopkracht tussen burgers als doelgroepen van publieke voorzieningen. In het bieden van goede dienstverlening schiet de overheid in de ogen van de burger vaak tekort. Ik noem dat de paradox van klassieke overheidssturing: rigide en beschermende regels lokken bij de betrokken organisaties, hoe privaat ze juridisch ook zijn, ambtelijk gedrag uit, dat vervolgens leidt tot ouderwetse voorzieningen. Deze zijn vaak relatief duur voor wat ze uiteindelijk te bieden hebben, maar dienen voor zwakke en afhankelijke groeperingen wel in stand te worden gehouden. De kwaliteit van de dienstverlening bevindt zich vaak op een laag,

typisch staatsniveau, waardoor zij niet aantrekkelijk is voor groeperingen die financieel wel in de gelegenheid zijn te kiezen. Daarmee dreigt op termijn getto-vorming: publieke voorzieningen voor de armen en private voorzieningen voor de rijken. Feitelijk gaat het om een stuwmeer aan private koopkracht dat zich in moderne westerse (rijke) landen ophoopt en zich juist richt op de sectoren waar tot voor kort staatsgefinancierde en gereguleerde organisaties het monopolie hadden. Nu de burger goed is voorzien voor wat betreft pure levensbehoeften, is het logisch dat hij zich gaat richten op onderwijs, goed wonen en zorg.

CDV: Door gebrek aan een heldere visie gaat de overheid daar nu nogal dubbelzinnig mee om. Aan de ene kant wordt ondernemerschap selectief aangemoedigd - als dat vanuit bezuinigingsoverwegingen nuttig is - en aan de andere kant blijven de instellingen met handen en voeten gebonden aan regelgeving (bijvoorbeeld budgettering). Wat kunnen de gevolgen zijn?

DE WAAL: Als ik het aan de hand van de situatie in de gezondheidszorg mag illustreren: als Nederlandse instellingen niet de ruimte krijgen, springt er straks een commerciële ondernemer uit het buitenland in het gat. In het ergste geval voltrekt zich dan een doemscenario. Op sommige plaatsen kan *hit-and-run*-zorg ontstaan van slechte kwaliteit. Pas als er doden vallen, zal de overheid ingrijpen. In elk geval komt er een geweldige druk te staan op de salarissen van het personeel. Op den duur zitten de aantrekkelijke

werkgevers alleen nog in de commerciële hoek. Als zo'n bedrijf buitenlandse aandeelhouders heeft, die winst willen zien, zal de nationale solidariteit worden ondermijnd.

CDV: U bent in uw boek optimistisch dat Nederland ten opzichte van andere landen bij de onontkoombare omschakeling naar maatschappelijk ondernemen veel voordeel heeft, omdat in Nederland een lange traditie bestaat van private organisaties die publieke taken uitvoeren.

DE WAAL: De omschakeling naar maatschappelijk ondernemen, als een vorm van publiek-private samenwerking zou inderdaad makkelijker moeten gaan dan in andere landen vanwege de unieke omstandigheid dat veel van de publieke dienstverlening, zoals onderwijs, gezondheidszorg en sociale woningbouw al georganiseerd is volgens een systeem van publiek-private samenwerking. In andere landen kent men veel zuivere overheidsorganisaties. Er is in Nederland echter wel een flinke revitalisering van private organisaties noodzakelijk. In nieuwe omstandigheden is het noodzaak tot nieuwe vormen te komen. Vroeger komt niet terug. Daarom zijn begrippen als particulier initiatief en maatschappelijk middenveld niet gelukkig. Die termen verwijzen te sterk naar de specifieke Nederlandse situatie van verzuilde gesubsidieerde sociale instellingen, privaat bestuurd en uit publieke middelen betaald. Zo wordt het nooit meer. De achterban van de meeste organisaties is niet meer homogeen, noch makkelijk te binden en veel organisaties zijn - misschien daardoor - sterker op de

overheid dan op de burger gericht geraakt. Er is een revitalisering van publiek-private samenwerking nodig. De overheid zal zich daar heel snel op moeten gaan richten. Dan moet er nog heel wat gebeuren: *non-profit*organisaties is het nu vaak verboden om commerciële nevenactiviteiten te verrichten of om diensten buiten het overheidsbudget aan te bieden.

Dubbele moraal

CDV: Heeft u er zicht op of de leiding van de bestaande maatschappelijke organisaties klaar is voor de omschakeling naar maatschappelijk ondernemen?

DE WAAL: Maatschappelijk ondernemen vraagt het een en ander van de top van organisaties: die moet bereid en in staat zijn zich op drie speelvelden te begeven. Dergelijke ondernemingen zijn immers aangewezen op drie bronnen: het overheidsbudget, liefdadigheid (burger) en het leveren van marktdiensten aan koopkrachtige burgers. Het zijn ongelofelijk ingewikkelde organisaties. Als het goed is, worden maatschappelijke ondernemers in eerste instantie actief vanuit een besef van burgerplicht, zonder winstprikkel of subsidiebejag. Ze pakken zelfstandig maatschappelijke problemen aan die overheid en bedrijfsleven laten liggen. In de praktijk moeten dergelijke organisaties hun missie vaak herontdekken en moet er een moeilijke heroriëntatie plaatsvinden. Er worden drie soorten strategieën gebruikt. Ten eerste traditionele *non-profit* strategieën, waarbij het historische en dus *non-profit*-karakter sterk overeind gehouden wordt. Er wordt een moreel appèl

gedaan op vooral politieke en maatschappelijke steun om te verhoeden dat een dergelijke voorziening verdwijnen zou. Ten tweede zijn er vernieuwingsstrategieën waarin de identiteit van de afgelopen twintig jaar en de gedachte aan de overheid als hoeder worden losgelaten. Tenslotte zijn er de nieuwe gemengde strategieën die het werkelijk moderne maatschappelijke ondernemen gestalte geven en de organisatie vanuit kracht en een nieuwe identiteit laten opereren.

CDV: In de afgelopen tijd kwam het vaak voor dat *non-profit*organisaties in verandering hun missie uit het oog verloren. Een voorbeeld is de thuiszorg, waar het er veel op leek dat de verleiding van de status van 'ondernemer' en veel geld verdienen erg groot was. Tegelijk verschaalt de dienstverlening tot *stopwatch*-zorg. De maatschappelijke missie verdwijnt naar de achtergrond.

DE WAAL: De directeuren en Raden van Toezicht zijn vaak nog niet echt toe aan maatschappelijk ondernemen. Zij hebben de neiging te kiezen voor hetzij het volgen van de overheidsregels, hetzij voor geld verdienen. De morele missie wordt dan inderdaad uit het oog verloren. Dat is een belangrijk aandachtspunt. Misschien hangt dat ook samen met het feit dat binnen de bestuurskundige en economische discussies aandacht voor de morele dimensies van het werken voor de publieke zaak ontbreekt. Indien voorzieningen worden geprivatiseerd of er publiek-prievaat wordt samengewerkt, moeten we het daarom hebben over het morele karakter van de top van deze organisaties en de

wijze waarop deze over haar keuzen verantwoording aflegt. Een ontwikkeling als 'corporate governance' is cruciaal voor private organisaties. De toerusting van de top zou kunnen worden verzorgd door een stichting die door branche-organisaties zou kunnen worden opgericht.

CDV: Hoe taxeert u wat dit betreft de stand van zaken in verschillende sectoren?

DE WAAL: Mijn ervaring is dat het per sector sterk verschilt. Er zijn wel voorbeelden van managers die uitstekend op drie schaakborden tegelijk weten te spelen. De EO is daarvan een goed voorbeeld: zij is afhankelijk van overheidsfinanciering, wordt door een grote groep burgers (haar achterban) gesteund en opereert behoorlijk 'commercieel'. Ook binnen de sociale woningbouw is een aantal goede voorbeelden te vinden. De voorwaarden voor ondernemerschap zijn in die sector op het ogenblik wel het beste. Het gevoel voor de publieke missie is regelmatig aanwezig. Het onderwijs daarentegen is – zo valt mij op – nog heel sterk op de overheid gericht. Daar zullen de voorwaarden voor maatschappelijk ondernemen eerst flink verbeterd moeten worden. In de zorg is de maatschappelijke betrokkenheid van het personeel op de vloer en het management groot, maar kan het ondernemen nauwelijks van de grond komen vanwege de enorme overheidsbemoeienis.

De rol van de overheid

CDV: Hoe dient de overheid de voorwaarden te scheppen waarin maatschappelijk

ondernemen kan gedijen?

DE WAAL: Het is een illusie om te denken dat een bureaucratie via hernieuwde regelgeving zoiets als zelfstandig gedrag en ondernemerschap kan bevorderen. Ik ben ervan overtuigd dat je betrokkenheid alleen bereikt door instellingen veel vrijheid te geven. Teveel overheidssturing leidt er toe dat het in organisaties over niks anders meer gaat dan over wat er van de overheid moet gebeuren. De maatschappelijke betrokkenheid zit nog behoorlijk diep in Nederland. Het risico is echter dat al dat engagement wordt weggedrukt doordat organisaties de keuze opgedrongen krijgen: of geld verdienen of doen wat de overheid zegt.

CDV: In uw boek geeft u ook aan op welke manier de overheid maatschappelijk ondernemen zou kunnen financieren.

DE WAAL: Ik vind het uiterst belangrijk dat financieringsmethoden gekozen worden die ertoe leiden dat ook financieel een flink deel van de beslissingsmacht bij de burger wordt gelegd. Daarmee wordt de financieringsstroom vanuit die kant – een wezenlijk kenmerk van de maatschappelijke onderneming – zoveel mogelijk versterkt. Dat dwingt organisaties om zich te richten op de burger en onttrekt organisaties aan de bureaucratische houdgreep. De rechthebbende burger in Nederland is volstrekt onderbelicht. Ik heb daarom een voorkeur voor hetzij invoering van eigen bijdragen en sponsoring, hetzij kunstmatige marktfinanciering (denk aan het persoonsgebonden budget of *vouchers*), hetzij gerichte inzet

Schema 1 Meerwaarde van maatschappelijke onderneming

Ten opzichte van overheidsbureaucratie	Ten opzichte van commerciële onderneming
<ul style="list-style-type: none"> • Marktgevoel en anticipatie • Technologische kennis • Creatieve professionaliteit • Heldere core business • Efficiency • Missiegedrevenheid • Zicht op burgers • Bedrijfsmatige slagvaardigheid <p><i>In: de Waal 2000, p. 53</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Democratisch gehalte en verantwoording • Politieke gevoeligheid en allianties • Solidariteit en vasthoudendheid • Sociale allianties en gemeenschapsgevoel • Appèl op filantropie • Bredere doelstelling • Selectie op behoefte in plaats van koopkracht of prijs

van het belastinginstrumentarium. De fiscale methodiek zou veel vaker gebruikt moeten worden. We kunnen in Nederland veel leren van de Verenigde Staten: recente voorstellen van Clinton inzake 'tax incentives' in Hoger Onderwijs en Medicare zijn bijzonder interessant.

CDV: Betekent het respecteren van de autonomie van maatschappelijke ondernemingen niet dat de overheid zich zover mogelijk moet terugtrekken?

DE WAAL: Nee, beslist niet. Er moet een systeem ontstaan van zelfsturing binnen kaders en spelregels. Er moet een heldere afbakening zijn tussen de rol van de overheid en private ondernemingen op basis van principes van delegeren en sturen op afstand. Dergelijke private partijen zullen ook politiek getinte taken krijgen, zoals afweging van schaarse publieke middelen, bepaling van de prioriteit tussen doelgroepen en bewaking van de uitvoering van gevoelige wetgeving. Er moeten eenvoudige, goed controleerbare criteria gesteld worden waaraan de private partijen moeten voldoen om zich bezig te mogen hou-

den met het leveren van publieke voorzieningen. Criteria waarin veel ruimte bestaat voor innovatief ondernemerschap. En tenslotte moet er een krachtig controlesysteem zijn met eenvoudige sanctiemogelijkheden. Daarbij moet voorkomen worden dat via controlelijnen allerlei vormen van verantwoording vooraf ontstaan, waardoor er weer sprake is van verregaande ambtelijke sturing. Ik ben een voorstander van een concessiestelsel waarbij toegelaten instellingen een concessie krijgen voor drie tot vijf jaar met een periodieke evaluatie. Toelating gebeurt onder meer op basis van de eerder genoemde kenmerken van maatschappelijke ondernemingen. Het zal duidelijk zijn dat het *non-profit*-karakter daarbij belangrijk is.

Europa

CDV: Uw pleidooi voor de maatschappelijke onderneming zal mogelijk in Nederland al moeilijk aanslaan. In Europa zal het nog veel moeilijker zijn vanwege regelgeving ten aanzien van vrij verkeer van goederen, personen en diensten en mededinging.

DE WAAL: Europa kan inderdaad roet in het eten gooien. Laat ik de zorg weer als voorbeeld nemen. De Europese Commissie heeft bekendgemaakt zich meer te willen gaan bemoeien met de gezondheidszorg. Er zijn tenminste twee grote problemen. Ten eerste is het de grote vraag of men de zorgmarkt gaat openbreken. Als dat gebeurt worden onze instellingen geprikkeld om commercieel te (gaan) opereren en zullen de goeden door 'de kwaaden' worden verdrongen. Ten tweede is het de vraag in hoeverre financiële solidariteit op nationaal niveau houdbaar zal blijken. Als het vrije verkeer van personen inderdaad op gang komt en er straks bijvoorbeeld Polen hier komen werken en wonen, dan is de vraag hoeveel hun – veel goedkopere – premie hier in zorg waard is. Binnen Europa is op dit vlak dus nog een wereld te winnen. Tot nu toe is de bemoeienis van de Europese Unie sterk gericht geweest op het bevorderen van het vrije verkeer van personen en diensten. In navolging daarvan kent Nederland nu ook de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit-operatie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Ervan uitgaande dat de betrokken instellingen transparante verantwoording afleggen, helder worden gecontroleerd (zoals recent de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie rond de *overhead*kosten van zorgverzekeraars) en in algemene zin voldoen aan de hiervoor aangegeven criteria voor maatschappelijke ondernemingen (die ook zijn vastgelegd in een vergunningstelsel met duidelijke sancties), denk ik dat Nederland dit concept gewoon verder zou kunnen bevorderen en vormge-

ven. Dat neemt niet weg dat veel lobby nodig is om binnen Europees verband dit concept meer te promoten en het denken over een 'derde model' op gang te brengen. Het is echter zeker niet zo dat Nederland dan weer beleerend en eigenwijs 'the Dutch model' hoeft te promoten. In veel landen binnen de huidige EU bestaan vergelijkbare non-profit en non-gouvernementele constructies, zoals België, Duitsland en Oostenrijk. Andere landen, zoals Frankrijk en Duitsland zijn sterk op zoek naar 'poldervarianten' en aansluiting op de 'civil society'. Tenslotte speelt zelfs in de bakermat van het kapitalisme, de Verenigde Staten, nu een discussie over verdergaande 'contracting out' naar *non-profits*. Naast het feit dat juist de 'charitybusiness' in dat land veel verder is vormgegeven dan we hier soms willen zien. Met andere woorden: het principe van de kleine staat is weliswaar goed te observeren in de Verenigde Staten, maar ook het principe van het krachtige burgerschap. In het dichotome denken wordt hiervoor ineens 'vergeten' om ook naar de Verenigde Staten te kijken. Tenslotte blijkt uit vrijwel alle analyses van de voormalige communistische Oosterburen van de Europese Unie en tevens toekomstige EU-landen dat zij juist een *civil society* terug zouden willen en dat deze soms 'ondergronds' (kijk naar het katholieke Polen) hebben doorgefunctioneerd. Ook voor die landen geldt dat zij er niet op zitten te wachten alles maar onder te brengen in nieuwe staatsorganisaties, noch in het *hit-and-run* kapitalisme.

De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg

PROF.MR.DR. J.P. BALKENENDE EN G. DOLSMA

Een duurzaam, toekomstbestendig en solidair stelsel dat voor iedereen de zorg biedt die nodig is. Dat kan alleen als de eenvormigheid en centrale planning doorbroken wordt. Dan ontstaat er ruimte voor creativiteit en nieuwe initiatieven voor zorg op maat. Maatschappelijke ondernemingen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Dat betekent een terugtreden van de overheid als het gaat om planning en rechtstreekse bekostiging. Maar het betekent ook het herstel van de pluriformiteit en keuzevrijheid en een vermindering van afhankelijkheid van bureaucratie en beschikbaarheid.

Nederland beleeft een tijd van economische voorspoed. De meevallers op de Rijksbegroting lopen in de miljarden. Ook de meeste huishoudens gaat het financieel gezien goed. De economische groei is zo hoog dat vacatures lang openstaan of niet vervuld kunnen worden. Eén van de kenmerken van de huidige economie is globalisering, versneld door de informatie- en communicatietechnologie. Bedrijven opereren meer en meer op een internationale markt. Economiëen van verschillende landen zijn met elkaar vervlochten; financiële belangen zijn mondiaal geworden.

Binnen deze maatschappelijke en economische omgeving zien we dat de overheid in Nederland enerzijds kiest voor privatisering en commercialisering van (voorheen) staatsbedrijven of overheidsdiensten. Zo zijn verschillende onderdelen van de nutssector (gas, telecom, elektriciteit) omgezet in of verkocht aan private commerciële bedrijven. Anderzijds versterkt de overheid haar greep op sectoren die voorheen privaat en niet-commercieel waren. De bedrijfsverenigingen werden eerst uitvoeringsorganisaties en worden nu genationaliseerd. De gezondheidszorg, nog steeds voor het overgrote deel private organisaties, wordt voor een groot deel gepland, geregeld en gebudgetteerd door de overheid. Voor de woningcorporaties dreigt een flinke versteviging van de greep van de overheid. Voor sommige producten of diensten kan de mondige burger dus kiezen tussen verschillende commerciële bedrijven. Voor andere producten of diensten is van keuzevrijheid geen sprake meer, omdat men daarvoor alleen bij een overheidsuitvoerder terecht kan. Juist deze laatste ontwikkeling, de claim van de overheid

op de zorg, leidt tot de huidige problemen. Schaarste, wachtlijsten en bureaucratie hebben tot gevolg dat er voor mensen die het zich kunnen veroorloven, commerciële alternatieven gaan ontstaan.

Deze beide ontwikkelingen – groei van de besteding bij commerciële bedrijven ten gevolge van de economische groei en overheidsbeleid en een uitbreiding van het publieke domein – gaan ten koste van de private, niet-commerciële maatschappelijke instellingen, het burgerinitiatief. Als het daarbij blijft, verschaalt het maatschappelijk leven. Dan doemt voor Nederland het beeld op van eenvormigheid, waarin mensen individueel en met anderen steeds minder over hun omgeving te zeggen hebben. Dat is een onwenselijke ontwikkeling. In deze bijdrage wordt een alternatief voorgesteld dat een versterking van de (kwaliteit en het primaat) van de samenleving betekent.

In het kort kan dit alternatief omschreven worden als het scheppen van ruimte voor zelfstandig en onafhankelijk functioneren van maatschappelijke ondernemingen. Op zichzelf is het fenomeen maatschappelijke onderneming niet nieuw. Wel is het een punt van discussie welke positie de maatschappelijke onderneming inneemt. Is het een hybride organisatie, uitvoerder van een publieke taak of juist geheel privaat? Wat is de definitie van een maatschappelijke onderneming en welke positie neemt zij in op het middenveld? Op deze en andere vragen zal in het korte bestek van deze bijdrage ingegaan worden.

Herstel van het primaat van de samenleving

✎ **Uitgangspunt van een herbezinning op de verantwoordelijkheidverdeling in de samenleving is dat de wensen van burgers (weer) centraal komen te staan.**

Uitgangspunt van een herbezinning op de verantwoordelijkheidverdeling in de samenleving is dat de wensen van burgers (weer) centraal komen te staan. Niet de zorg om het voortbestaan en het voor aandeelhouders renderend vermogen van bedrijf of instelling of de overheidsplanning, maar een pluriform aanbod dat inspeelt op de vraag van burgers is waar het om gaat. Op de terreinen van onderwijs, zorg, wonen hebben mensen vanuit hun eigen idealen vorm willen geven aan de dienstverlening. Juist op deze terreinen hebben mensen vanuit ideële motieven eigen organisaties – verenigingen en stichtingen – willen oprichten om goederen en diensten te ‘produceren’, zaken die van maatschappelijk belang geacht werden. Het gaat ook om taken waarvan men meent dat ze niet volledig aan de commerciële markt of aan de overheid overgelaten zouden moeten worden. ‘De markt’, in de zin van commerciële initiatieven, is hier niet zaligmakend. Een louter commerciële benadering van goederen en diensten, in de zorg en het onderwijs bijvoorbeeld, is geen wenselijke situatie. Waarden en normen en zingevingsvragen spelen hier een belangrijke rol die onvoldoende door commerciële bedrijven waargemaakt kan worden. Daar staat immers het winstmotief op de eerste plaats. Ook de overheid kan geen veelkleurige en pluri-forme dienstverlening verzorgen, die gebaseerd is op waarden en normen vanuit

de eigen identiteit van (groepen) mensen. Anderzijds kan 'staatsverzorging' leiden tot bureaucratische uitvoering met uiteindelijk het risico van een te sober niveau van dienstverlening naar onze Nederlandse maatstaven. Commerciële 'productie' of overheidsverzorging is daarom een keuze die te eenzijdig is en leidt tot eenvormigheid.

Maatschappelijke ondernemingen zijn daarentegen beter in staat te voldoen aan de pluriforme vraag van mensen. Daarvoor is echter wel een herbezinning op de rol van de overheid noodzakelijk.

Tot hoever reikt de zorgplicht van de overheid?

De overheid heeft op de terreinen van de sociale grondrechten een zorgplicht. Dat betekent in onze visie nadrukkelijk niet dat daarmee de overheid de uitvoering van bijvoorbeeld zorg, woningbouw, onderwijs of sociale zekerheid ook zelf ter hand moet nemen. Het zijn daarmee nog geen publieke taken geworden, zoals politie, justitie en defensie dat bijvoorbeeld wel zijn. Juist op deze terreinen die betrekking hebben op de normatieve keuzes die mensen in hun leven maken, past terughoudendheid van de overheid als het gaat om de concrete invulling. Het scheppen van randvoorwaarden voor een pluriforme uitvoering en een veelkleurig aanbod behoort dan het uitgangspunt te zijn. Het publieke belang kan dan omschreven worden als de zorg voor de kwaliteit en de financiële en geografische toegankelijkheid die gegarandeerd wordt door de overheid via erkenning, doeltreffende rechtsbescherming en soms bekostiging.

Met dit laatste zijn maatschappelijke ondernemingen op het terrein van zorg, wonen etc. geen onderdeel geworden van het publieke domein. Zij zijn geen uitvoerders van een publieke taak, maar uitvoerders van hun eigen gedefinieerde maatschappelijke of sociale doelstelling.

Op veel van de terreinen waarop maatschappelijke ondernemingen werkzaam zijn, wordt gewerkt met publieke middelen (subsidies, premies of heffingen). Met deze middelen wordt de onderneming (thuiszorginstelling, school, omroep) gefinancierd. Door deze rechtstreekse bekostiging heeft de overheid ook zeggenschap en sturing over de onderneming voor zichzelf gecreëerd, die is vastgelegd in wet- en regelgeving. Deze zeggenschap en sturing leiden er op dit moment *de facto* toe dat maatschappelijke ondernemingen zich primair richten op de overheid om hun financiering veilig te stellen. Het risico is groot dat zij daardoor uitvoerders van overheidsbeleid worden. Formeel zijn maatschappelijke ondernemingen *privaat*, maar materieel worden ze nu gestuurd door de overheid. De discussie of de overheid zeggenschap heeft over de vermogens bij ziekenfondsen en scholen spreekt in dit verband boekdelen. Creativiteit en vernieuwing worden zo niet gestimuleerd. Reeds geruime tijd wordt in dit verband dan ook gesproken

☞ **De overheid heeft op de terreinen van de sociale grondrechten een zorgplicht.**

over het “verstatelijkte middenveld”. Kritiek op het functioneren van deze organisaties is daarmee kritiek op overheidsbeleid geworden. Oplossingen die aangedragen worden om het functioneren van deze maatschappelijke ondernemingen te verbeteren, zijn onder meer outputfinanciering in plaats van inputfinanciering of een ‘cultuuromslag’ bij het management van maatschappelijke ondernemingen om zo tot een meer klantvriendelijke bedrijfsvoering te komen. Deze oplossingen zijn waardevol voor overheidsdiensten en -activiteiten. De invoering van het Fonds Werk en Inkomen is een voorbeeld om gemeenten te stimuleren een actiever uitstroombesluit te voeren in de bijstand. Van een maatschappelijke onderneming mag echter meer verwacht worden. De kracht van maatschappelijke ondernemingen ligt immers in het zelfstandig kunnen vormgeven van hun eigen sociale doelstelling, gericht op de vraag en wensen van burgers. Daarbij past dan ook geen rechtstreekse bekostiging door of via de overheid. De consequentie van die redenering is dan dat de ‘publieke’ middelen terug in handen van de gebruiker gelegd behoren te worden. De burger kan dan kiezen bij welke onderneming of instelling hij of zij deze middelen besteedt. Logischerwijs moeten de ondernemingen dan de kostprijs in rekening brengen. De zorgplicht van de overheid ten aanzien van de financiële toegankelijkheid vindt dan niet langer plaats door het subsidiëren, budgetteren of plannen van het aanbod, maar via vraagfinanciering. De overheid kan daarmee niet meer op grond van rechtstreekse subsidie aan ondernemingen en instellingen allerlei eisen stellen aan deze ondernemingen. De interne bedrijfsvoering is dan een zaak van de maatschappelijke onderneming zelf. Om de kwaliteit te garanderen zal er op elk terrein sprake moeten zijn van een kwaliteitswet, zoals we nu ook een kwaliteitswet hebben voor particulier onderwijs, een Woningwet, Kwaliteitswet zorg etc. Hierin kunnen kwaliteitseisen opgenomen worden waaraan de geboden diensten of producten moeten voldoen.

✎ **De zorgplicht van de overheid ten aanzien van de financiële toegankelijkheid vindt dan niet langer plaats door het subsidiëren, budgetteren of plannen van het aanbod, maar via vraagfinanciering.**

Enkele kenmerken van een maatschappelijke onderneming

Een maatschappelijke onderneming is in onze visie dus een normale onderneming met een private rechtsvorm die goederen en diensten op de markt afzet. De goederen en diensten die de maatschappelijke onderneming ‘produceert’ zijn geen publieke taken. Maatschappelijke ondernemingen vallen dan ook onder de werkingsfeer van de Wet Economische Mededinging omdat het geen publieke organen zijn die taken in opdracht van de staat uitvoeren. De maatschappelijke onderneming is zo gezien niet een hybride organisatie tussen de domeinen van de markt en de staat, maar opereert op de markt. Wel kan de maatschappelijke onderneming vanwege haar rechtsvorm of wettelijke bepalingen functioneren onder bijzondere of beperkende bepalingen.

Ook is de maatschappelijke onderneming een professionele organisatie in de markt naast commerciële ondernemingen en (voor zover aanwezig) staatsbedrijven. De maatschappelijke onderneming is ook geen vrijwilligersorganisatie. (Dat sluit overigens niet uit dat vrijwilligers bij het werk van de maatschappelijke onderneming betrokken kunnen worden.) Het is geen alternatief voor marktwerking en privatisering maar wel voor (ver)commercialisering. Het heft bezwaar tegen het door de markt eenzijdig te gelde maken van deze goederen en diensten op. Commerciële ondernemingen moeten winst maken voor de aandeelhouders of derden. Maatschappelijke ondernemingen kunnen scherper calculeren (zonder winstoverslag) en houden daardoor de prijzen in de markt onder druk. Zij dienen namelijk de winst die ze maken binnen de sociale doelstelling te investeren.

De rechtsvorm van maatschappelijke ondernemingen is de stichting of vereniging. Zo is er bij de bruteringsoperatie in de sociale volkshuisvesting ook voor gekozen om de gemeentelijke woningbedrijven te privatiseren en om te zetten in stichtingen. Verenigingen en stichtingen worden voor vele doeleinden gebruikt. Voor professioneel bestuurde maatschappelijke ondernemingen bestaat op dit moment geen alternatieve rechtsvorm, die de sociale doelstelling zonder winstuitdeling omvat. Het is de moeite waard om te onderzoeken of er een alternatief is voor deze specifieke vorm van ondernemen, bijvoorbeeld de 'maatschappelijke vennootschap'.

Het traditionele middenveld bestaat uit een veelheid van particuliere organisaties en instellingen. Naast maatschappelijke ondernemingen zijn er belangenorganisaties, consumentenorganisaties en vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen etc. De maatschappelijke onderneming onderscheidt zich op dit terrein vanwege de productie van goederen of diensten voor de markt.

Deze visie op de maatschappelijke onderneming bouwt voort op de benadering van de verantwoordelijke samenleving. De maatschappelijke onderneming is dus de naam die wordt gegeven aan de initiatieven van burgers om, vanuit een maatschappelijke doelstelling, goederen en diensten te leveren waar commerciële "productie" of overheidsverzorging onvoldoende in de behoeften van mensen kunnen voorzien. Dat betekent dat maatschappelijke ondernemingen private, niet op winst gerichte ondernemingen zijn. Ruimte scheppen voor maatschappelijke ondernemingen betekent ruimte scheppen voor nieuwe initiatieven, creatieve oplossingen en pluriformiteit. Door introductie van vraagsturing betekent het een herstel van keuzevrijheid van burgers. Via de maatschappelijke onderneming kan "van onderop" worden gewerkt aan een vitalisering van een verantwoordelijke, betrokken samenleving.

✎ Mensen kunnen kiezen bij welke instelling zij hun 'zorg' inkopen. Er is dus sprake van concurrentie. Het zorgbudget kan ook bij commerciële aanbieders besteed worden.

De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg

In de gezondheidszorg zijn van oudsher veel maatschappelijke ondernemingen actief: in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg, gezinszorg, maar ook ziektekostenverzekeringen. Gaandeweg zijn deze initiatieven door de overheid naar zich toegetrokken en onder een wettelijk regime gebracht. Planning, budgettering en rechtstreekse financiering leidden tot bureaucrativering en verstarring van de organisaties. Ruimte voor nieuwe initiatieven is er nauwelijks, ook vanwege bijvoorbeeld schotten in bekostiging. Schaarste in het aanbod (wachlijsten), onvoldoende afstemming op de vraag en verschraling van de zorg zijn gevolgen die door niemand gewenst worden. Naast de door de overheid geplande zorg ontstaat een particulier, commercieel circuit dat niet gefinancierd wordt door premies of subsidies. Mensen die het zich kunnen veroorloven betalen het zelf, waardoor het risico bestaat dat langzamerhand het draagvlak voor de solidariteit aan het verdwijnen is. Deze ontwikkelingen worden door velen onderkend en als onwenselijk gezien.

Een fundamentele keuze is nodig. Sommigen kiezen voor een verdere nationalisatie van het verzekeringsstelsel en van het zorgaanbod. Het CDA zou daarentegen zich sterk moeten maken voor een keuze voor de samenleving. Een duurzaam, toekomstbestendig en solidair stelsel dat voor iedereen de zorg biedt die nodig is. Dat kan alleen als de eenvormigheid en centrale planning doorbroken worden. Dan ontstaat er ruimte voor creativiteit en nieuwe initiatieven voor zorg op maat. Maatschappelijke ondernemingen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Dat betekent een terugtreden van de overheid als het gaat om planning en rechtstreekse bekostiging. Maar het betekent ook het herstel van de pluriformiteit en keuzevrijheid en een vermindering van afhankelijkheid van bureaucratie en beschikbaarheid.

👉 Ziektenfondsen worden in dit perspectief zelfstandige maatschappelijke verzekeraars, naast commerciële verzekeraars. Het verschil is het winstoogmerk.

Door rechtstreekse inkomensondersteuning van huishoudens in de zorgkosten kan een solidaire en financieel toegankelijke zorg worden gegarandeerd. Thuiszorginstellingen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen worden als maatschappelijke ondernemingen gedwongen zich te richten op de zorgvraag van hun cliënten omdat die de aan de vraag gekoppelde financiering meenemen. Mensen kunnen kiezen bij welke instelling zij hun 'zorg' inkopen. Er is dus sprake van concurrentie. Het zorgbudget kan ook bij commerciële aanbieders besteed worden. Extra luxe komt dan wel voor rekening van de zorgvrager. Maatschappelijke ondernemingen hebben op deze markt het concurrentievoordeel dat zij zonder winstopslag hoeven te werken. Hun sociale doelstelling kan diverse vormen aannemen. Zo kunnen er nieuwe kleinschaliger initiatieven ontstaan die zorg op maat leveren; pluriformiteit die noch door de commerciële markt, noch door de

overheid gerealiseerd kan worden.

Ook voor het verzekeringsstelsel heeft deze herdefiniëring van verantwoordelijkheden consequenties. Ziekenfondsen worden in dit perspectief zelfstandige maatschappelijke verzekeraars, naast commerciële verzekeraars. Het verschil is het winst oogmerk. Bovendien ligt hier voor de overheid de mogelijkheid de sociale doelstelling van deze maatschappelijke verzekeraars te ondersteunen door fiscale vrijstellingen te verlenen, zoals op dit moment voor de woningcorporaties geldt. Aan deze vrijstelling dient dan de voorwaarde van leeftijdsonafhankelijke premies en acceptatieplicht (tot een bepaalde grens) verbonden te worden. De kern is dat maatschappelijke ondernemingen een sociale functie vervullen.

Deze fundamentele wijziging van het perspectief in de gezondheidszorg kan niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden. De noodzaak om een begin te maken wordt echter steeds dringender. Door ontwikkelingen in Europa en commerciële initiatieven wordt de overheid toch al ingehaald. De maatschappelijke onderneming zal de 'civil society' ook in de zorg versterken, mensen nieuw perspectief bieden om greep te krijgen op hun leven en het niet bevredigende schema van bureaucratie of commercie overstijgen. Op die manier wordt eenvormigheid doorbroken.

Jan Peter Balkenende is CDA-Tweede Kamerlid en Guusje Dolsma is Beleidsmedewerker voor het CDA, Sociale Zaken en werkgelegenheid.

De schemerzone van het maatschappelijk ondernemen

DRS. R.L.M. SCHEERDER



DRS. R.L.M. SCHEERDER

In de huidige situatie in de zorgsector is het concept van de maatschappelijke onderneming een panacee voor het verhullen van veel onhelderheden in de sturingsfilosofie van de wetgever. We gooien wat private elementen in de sturing van de sociale ziektekostenverzekeringen en wat collectieve elementen in de private ziektekosten. Door deze onduidelijke keuze tussen nationale en particuliere regie krijgen we het voortdurend aan de stok met EU-regelgevers. In Nederland worstelen we maar komen niet boven. Dit in tegenstelling tot andere EU-landen die helder kiezen voor een nationaal systeem.

Op een of andere manier ervaar ik een zekere weerzin bij het horen en hanteren van de term 'maatschappelijk ondernemen'. Deze weerzin berust met name op het verhullende taalgebruik dat achter deze terminologie schuilgaat. Het is in mijn ogen wederom een containerbegrip in de collectieve sector zonder een adequate operationalisering van het begrip als zodanig. Al weer een nieuwe term, een nieuw etiket, een nieuw hol vat, een nieuwe metafoor, een nieuwe hyperbool in het vocabulaire van de zorgsector. Ik denk dan terug aan het helaas door geen enkele politieke partij bestudeerde rapport van de Commissie-Willems over de gang van zaken rond de plannen -Dekker en -Simons en de rol van de actoren in deze hele affaire. Willems had het over het onthutsend verhullende taalgebruik, de hyperbolische metaforen, alsmede de vele agenda's boven en onder de tafel en de dubbele tongen waarmee partijen in de zorgsector in dat grote veranderingsproces hadden gesproken. Het is nadien natuurlijk niet veel anders geworden. Nog steeds is er in de zorgsector sprake van een hoge mate van abstractie als het gaat om operationele doeleinden. Er worden nog steeds vele holle vaten gevuld en vervolgens van een passende deksel voorzien.

Enkele slogans van de afgelopen jaren wil ik u niet onthouden. Zoals: marktwerking in de zorg leidt tot kostenbeheersing. Een al reeds jaren volgehouden ononderbouwde en onbewezen stellingname, die veel opgeld doet in Haagse kringen. Een tweede: doelmatigheid en kwaliteit gaan hand in hand. Ook dit is een algemene notie die bepaald niet van algemene toepassing kan zijn. In deze notie gaat men immers volledig voorbij aan de definiëring van kwaliteitsbegrippen en uiteenlopende zaken als effectiviteit, efficiency en doelmatigheid in relatie tot inzet van middelen en kwaliteit van het bestaan. De zogenaamde *medical techno-*

logy assessmentsmodellen en *health economics* staan in Nederland nog in de kinderschoenen. Een derde en laatste voorbeeld kan gevonden worden in termen als 'bij ons is de klant koning' door een verzekeraar en 'we zijn gekanteld naar een cliëntgericht aanbod' door een zorgaanbieder, of de overheid die zegt dat het aanbod vraaggestuurd moet worden. Je vraagt je dan in gemoede af waar de Nederlandse gezondheidszorg zich de afgelopen decaden mee bezig heeft gehouden. Kennelijk niet met de behoeften van cliënten, klanten en patiënten. Het is toch haast niet te geloven.

Maatschappelijk ondernemen

Wat moet ik mij voorstellen als ik denk aan een maatschappelijke onderneming? Laat ik eens een paar voorbeelden geven. Eerst maar eens uit de particuliere sector. Moet ik dan denken aan een grote Amerikaanse onderneming die een achterstandswijkje oplapt om zo wat meer *tax deductibles* te creëren, tegelijk zijn imago te verbeteren en op deze wijze toch weer meer omzet weet te genereren? Moet ik denken aan een grote onderneming in de energiesector die gedragscodes gaat ontwikkelen om op deze manier zijn aanwezigheid in betwiste gebieden te legitimeren? Met als uiteindelijk doel toch de optimalisatie van de ondernemingsresultaten te blijven bewerkstelligen. Moet ik denken aan een organisatie van verzekeraars die gedragscodes heeft ontwikkeld ten behoeve van de informatie aan de klanten? Teneinde te voorkomen dat de wetgever toeslaat en daadwerkelijke transparantie geboden zou worden, die niet in overeenstemming is met de belangen van de ondernemingen? Moet ik denken aan andere vormen van gedragscodes en zelfregulering die bedrijven en organisaties van bedrijven zichzelf opleggen en de controle evenzeer in eigen hand houden, louter en alleen om geruststelling te creëren, de wetgever te stallen en het imago te verfrissen?

Of zoeken we het dichterbij huis: bijvoorbeeld de universiteit en de professor. De universiteit als maatschappelijke onderneming die steeds meer cliëntgericht onderzoek doet omwille van het verwerven van derde en vierde geldstromen, waarbij de resultaten van het onderzoek steeds vaker en dichterbij de buurt van de belangen van de opdrachtgever komen. Of de ondernemende universiteit die deeltijdhoogleraarschappen 'verkoop' aan belangrijke commerciële organisaties en adviesconcerns waarbij beiden garen spinnen. De adviseur annex hoogleraar voor 0.1 dagdeel met een daarbij passend tarief en de universiteit met zicht op een wassende stroom van onderzoeksoopdrachten. Dan komen we bij de hoogleraar. Is deze de maatschappelijke ondernemer, die er, voltijds gehonoreerd door zijn werkgever (de universiteit) veelvuldig en in de tijd van zijn baas bij klust? En dit met de argumentatie dat de maatschappelijke participatie die de hoogleraar op deze wijze uitoefent, ten goede komt aan de kwaliteit en de maatschappelijke

✎ Nog steeds is er in de zorgsector sprake van een hoge mate van abstractie als het gaat om operationele doeleinden. Er worden nog steeds vele holle vaten gevuld en vervolgens van een passende deksel voorzien.

relevantie van het onderzoek van de betreffende hoogleraar. Beide partijen hebben er profijt van. De hoogleraar uiteraard omdat zijn of haar inkomen opgekrakt wordt, de universiteit door de verwerving van derde geldstromen. Maar wat is het profijt voor de samenleving? Is daar überhaupt over nagedacht en zo er al sprake is van enig profijt voor de samenleving, betreft het dan zaken waar de samenleving prioriteit aan zou hebben gegeven?

Nog dichter bij het onderwerp van deze aflevering: de zorgsector. Moet ik bij de maatschappelijke ondernemer in de zorg denken aan die directeur van een thuiszorginstelling die het op een akkoordje gooit met de directeur van een particulier bejaardenoord, waarbij beide garen spinnen en de zorgverlening dubbel wordt betaald door de patiënt. Enerzijds via de verstrekking in het kader van de AWBZ en anderzijds via de verzorgingsprijs van het particuliere bejaardenoord. Moet ik denken aan die hoogleraar die onlangs liet weten geen zin te hebben om op te treden op een congres omdat hij zijn methode van stressbehandeling graag voor zich hield. Immers, zijn hele particuliere zorgorganisatie draaide daarop. Dat zou toch ook geen enkele andere ondernemer doen? Moet ik denken aan een directeur van een zorginstelling die daarnaast een B.V. had opgericht op hetzelfde terrein, maar dat een aanvullende activiteit noemde? Door handig om te gaan met de reguliere wachtlijsten kon hij bepaalde cliënten een wachtlijstloze zorg aanbieden via de B.V. Aan de koopkracht van de potentiële klanten voor de B.V. werd uiteraard veel aandacht besteed. En zo kunnen we nog wel een tijdje doorgaan met het noemen van mogelijke verschijningsvormen van het roemruchte maatschappelijke ondernemerschap. Ik hoor de lezer al denken dat het natuurlijk allemaal zeer verkeerde voorbeelden van het maatschappelijk ondernemen zijn. Hier is een zwartkijker aan het woord, of een cynicus die hoognodig een *sabbatical year* nodig heeft op kosten van de samenleving. Wellicht is er sprake van een zeker cynisme, maar dan wel gelardeerd met een reële zorg om het ondernemerschap in de schemerzone van de collectieve en de private sector.

De panacee op verschillende niveaus

Er zijn natuurlijk al vele definities gegeven van het maatschappelijke ondernemerschap. In dit themanummer kunt u ze allemaal wel lezen. Het is van belang daarbij op te merken dat er in de discussie sprake is van verschillende niveaus. Ten eerste het niveau van het macrovraagstuk op het gebied van de sturing van de zorg. Ten tweede het niveau van de onderneming zelf. Ten derde het niveau van de ondernemer, de manager, de professional zelf.

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, de RVZ, heeft in haar daarvoor relevante adviezen alle niveaus in het vizier, maar de benadering is toch wel duidelijk gericht vanuit het vraagstuk rond de sturing van de zorg op macroniveau.

Door de RVZ wordt gesteld dat het maatschappelijk ondernemerschap in de zorgsector een sturingsconcept is dat op het macroniveau van besturing (lees wetgeving), het mesoniveau van de organisatie en het microniveau van de professional en de manager, nadere uitwerking en verdieping behoeft. Daarvoor geeft de raad een definitie van het maatschappelijk ondernemerschap die als volgt luidt: 'het ondernemen in het publieke belang, dus het nemen van risico's, het stimuleren van innovatie, het creatief inspelen op ontwikkelingen in de omgeving, en dit alles binnen een kader van publieke normen rond solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid'. (RVZ, 1996; 1998 en Van der Grinten, 1996; 1997)

Laten we eens kijken naar deze drie niveaus in het perspectief van het hybride ondernemerschap in de schemerzone van de collectieve en private sector. Ik neem dat perspectief als uitgangspunt in deze bijdrage, omdat andere, meer zonnige perspectieven op het maatschappelijke ondernemerschap reeds veelvuldig zijn geschetst. In vele kringen wordt dit concept immers warm onthaald als de panacee voor de toekomstige organisatie van de zorgsector, inclusief het ondernemerschap van cliënten en patiënten, zowel in individueel als in organisatorisch verband.

Het macroniveau

Het is duidelijk dat de wetgever en daarmee de politiek worstelen met de inrichting van de sturing van de zorg. Dat is al jaren het geval, zelfs lang voor de periode -Dekker en -Simons. In de tijd van Hendriks, midden jaren zeventig, was er een duidelijke visie omtrent de overheersende rol van de overheid. Een dergelijke eenduidige visie is er niet meer. Thans worstelt men met allerlei concepten zoals gereguleerde marktwerking, *managed competition*, terugtrekkende overheden, regisserende verzekeraars en regionale zorgkantoren. Het is eerlijk gezegd niet echt helder. In zo'n situatie is het concept van de maatschappelijke onderneming een panacee voor het verhullen van deze onhelderheden in de sturingsfilosofie van de wetgever. Dat het ook anders kan, bewijzen ons omringende landen, waar duidelijke keuzen zijn gemaakt voor een nationale organisatie van de zorg. Kijk naar de Scandinavische landen, luister naar de zeer recente plannen van Blair in Engeland die uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van de staat voor de zorg overeind houdt. Ook buurlanden zoals Duitsland en België hebben een duidelijke filosofie over de verantwoordelijkheid van de Staat. Dat laat overigens onverlet dat in al deze landen initiatieven zijn ontwikkeld om de doelmatigheid te vergroten. Dat is echter een zaak van een ander niveau en met een afgeleide dimensie. In Nederland worstelen we door en komen niet boven. We gooien wat private elementen in de sturing van de sociale ziektekostenverzekeringen (concurrerende ziekenfondsen) en wat collectieve elementen in de private

☞ Ook op mesoniveau is sprake van een langdurige verwarring en onduidelijkheid over de bevoegdheden van enerzijds de instelling en anderzijds de regelgeving, de overheid, de uitvoeringsorganen.

ziekttekosten (wettelijke *pooling* van zware risico's via de WIZ). Door deze onduidelijke keuze tussen een nationale regie en een particuliere regie, krijgt Nederland het dan ook voortdurend aan de stok met de EU regelgevers. Dit in tegenstelling tot andere EU-lidstaten die helder kiezen voor een nationaal systeem. Voorzover er sprake is van een particuliere sector, bemoeien zij zich er in het geheel niet mee.

Het mesoniveau

De maatschappelijke onderneming op mesoniveau is de organisatie, de instelling die de feitelijke zorg aanbiedt. Ook hier is sprake van een langdurige verwarring en onduidelijkheid over de bevoegdheden van enerzijds de instelling en anderzijds de regelgeving, de overheid, de uitvoeringsorganen. Er wordt reeds jaren gesproken over een verregaande liberalisering van wetgeving, over deregulering van de gecompliceerde regelgeving inzake de bouw en planning, over de deregulering van de Tarievenwetgeving en de afschaffing van de budgettering, de verschuiving van de verantwoordelijkheden over de mesokostenbeheersing naar de verzekeraars, maar het gebeurt allemaal maar niet. Er is nog geen fundamentele verandering aangebracht in de sturingswetgeving sinds de Dekker/Simonsperiode. Er zijn in wezen meer sturingsinstrumenten bijgekomen: zoals de zorgkantoren, de meerjarenafspraken, de regionale indicatiemechanismen etc. Een en ander leidt tot een zeker gevoel op mesoniveau, dat men beter maar zelf aan de slag kan gaan, dan te moeten wachten op de overheid en de wetgever. Dat fenomeen heeft er toe geleid dat er geleidelijk een zekere erosie heeft plaatsgevonden van de gezaghebbende positie van de overheid/wetgever. Op geleide daarvan is men in het veld een eigen weg gegaan, waarbij het concept van het maatschappelijk ondernemerschap heel goed past. In werkelijkheid komt het maatschappelijke ondernemerschap op mesoniveau neer op het 'je eigen gang gaan, laat Den Haag, Amstelveen en Utrecht, inclusief de koepels, maar kletsen'. Een trend die alleen maar groter wordt naar de mate waarin de schaalgrootte van de zorgonderneming ook toeneemt. Na jaren van fuseren, conglomereren en concernvorming, zijn de grote jongens heel wel in staat om de eigen broek op te halen. Kortom, het maatschappelijke concern. Aan de kant van de verzekeraars ziet men een soortgelijke ontwikkeling. Op beide fronten loopt de overheid/wetgever achter de feiten aan als het gaat om de implementatie van het oorspronkelijk beoogde concurrentiemodel op regionaal niveau.

Het microniveau

Tenslotte de manager, de professional als de maatschappelijke ondernemer. De context is hierboven reeds geschetst: een hybride omgeving van allerlei factoren,

✎ In werkelijkheid komt het maatschappelijke ondernemerschap op mesoniveau neer op het 'je eigen gang gaan. Laat Den Haag, Amstelveen en Utrecht, inclusief de koepels, maar kletsen'.

in de schemerzone van de collectieve sector en de private sector, met een onduidelijk sturingsbeleid, een onduidelijke en gebrekkige toezichtfilosofie, met uitvoeringsorganen op afstand die reeds jaren de wacht aangezegd hebben gekregen. Kortom, een positie waar veel mogelijk is. Kan men zijn eigen gang gaan, dan zal men het niet laten. Kan men nevenactiviteiten er naast gaan doen, dan zal men dat zeker gaan overwegen. Strategisch handelen met patiëntenstromen is geboden, wachtlijsten leveren tenslotte extra geld op. Inzicht in feitelijke processen en resultaten zo lang mogelijk uitstellen. *Benchmarken* mag, maar moet niet leiden tot financiële gevolgtrekkingen. Bij problemen in de exploitatie kan er altijd weer een beroep worden gedaan op de overheid. De continuïteit van de zorg staat immers voorop. Concurrenieren is er niet meer bij. Het enige probleem is de verhouding met de lokale verzekeraar. Maar ook deze manager heeft graag tevreden klanten en maakt dus geen ruzie met zijn aanbieders. Kortom, maatschappelijk ondernemen met de paraferalia van de particuliere ondernemer en de zekerheden van een staatsonderneming-oude stijl.

Is that all there is?

Drs. R.L.J.M. Scheerder is voorzitter College Tarieven Gezondheidszorg (CTG).

Weg uit de schemerzone van bureaucratie en verstatelijkt middenveld

MR. F.A.M. VAN DEN HEUVEL

Maatschappelijk ondernemen. R.L.M. Scheerder vindt het maar niks. Modieus. Holle kreten. Een containerbegrip. Een willekeurige mix van private en publieke elementen. Scheerder maakt er een karikatuur van. Maatschappelijk ondernemen in de zorg houdt in dat een zorginstelling gevoed wordt door patiënten, personeel (medici en ondersteunend personeel), belangengroepen, overheden en politiek. Er moet sprake zijn van ondernemingszin die ten goede komt aan de maatschappij. De overheidsbemoeyenis is te gedetailleerd en dat tast de kwaliteit van de zorg aan. Het bureaucratisme – zie het artikel van Dankers in dit nummer – is ten koste gegaan van de kwaliteit van de zorg.

Maatschappelijk ondernemen is niks vaags. Elders in dit nummer is door onder anderen de Waal, Balkenende/Dolsma en Lemstra heel precies en helder beschreven hoe noodzakelijk en onvermijdelijk het is om ‘maatschappelijk ondernemen’ in de zorg te stimuleren. Scheerder heeft meer affiniteit met een alomane sturende overheid en is blijkbaar niet in staat dat te relativeren. Ik noem vier punten van verschil.

Allereerst zal de te overheersende en te sturende werking van de centrale overheid en een verstatelijkt middenveld, inderdaad ook het College Tarieven Gezondheidszorg van Scheerder, op de schop moeten. Het zijn mensen en hun verbanden die de maatschappij maken. Daar moet het primaat liggen. Natuurlijk heeft de overheid haar rol, maar ze moet de ruimte laten aan andere belanghebbende partijen. Wanneer zaken beter en sneller op een lager niveau georganiseerd kunnen worden dan moet dat mogelijk zijn: subsidiariteit en zelfregulering. Het CDA is bezig dat uitgangspunt systematisch uit te werken. Tussen al z'n tirades door grijpt Scheerder daar ook al naar als hij het heeft over gedragscodes. Natuurlijk belandt de overheid niet op de schroothoop. Zij heeft alleen haar eigen specifieke rol: faciliteerder, toezichthouder (dus sector houdt controle niet in eigen hand, waar Scheerder bang voor is!) en kwaliteitsbewaker. En bij dat laatste behoort nadrukkelijk ook het garanderen van een goede zorgvoorziening voor iedereen. De overheid mag zich de verschraling in de zorg van de laatste jaren aanrekenen. En de bal terugspelend: zal Scheerders ‘helder

nationaal systeem' alleen maar zegeningen brengen?.

Het is niet zo vreemd dat het CDA de vraagsturing – mijn tweede punt – stevig omarmt. Daarvan mag verwacht worden dat er meer initiatief zal komen te liggen bij mensen en hun verbanden. Niet in de twee torens van minister Borst en bij allerlei daar formeel niet en materieel wel aan vasthangende organen, instituten en verlengstukken dient bepaald te worden wat in 'zorg-land' moet gebeuren, maar door direct belanghebbenden. Misschien zouden sommige zorginstellingen ook veel beter als een soort vereniging, een coöperatie eventueel, kunnen worden georganiseerd; en moet toegejuicht worden dat patiëntenorganisaties en de consumentenbond zich actief gaan bemoeien met de kwaliteit van de zorg. Dat is wat het CDA wil: dat het particulier initiatief sterk komt te staan ten opzichte van grote partijen als zorgverzekeraars.

Op de derde plaats mag verwacht worden dat verplaatsing van macht naar het particulier initiatief ertoe zal leiden dat er weer meer oog komt voor 'de menselijke maat'. De overheid heeft jarenlang schaalvergroting gestimuleerd die feitelijk weinig heeft opgeleverd. De schaalvoordelen zijn vaak vies tegengevallen. De persoonlijke noot is in veel gevallen naar de achtergrond verdwenen. In het onderwijs en het openbaar bestuur hebben we inmiddels genoeg slechte ervaringen. Gelukkig zijn er nog steeds zorginstellingen in Nederland die deze beperkte omvang koesteren. Een kleine omvang sluit samenwerking toch niet uit?

Ten vierde en tenslotte zijn private initiatieven in de zorg vanuit het perspectief van maatschappelijk ondernemen niet verdacht. En natuurlijk hebben we het hier niet over 'Amerikaanse toestanden', over een experimenterende kwakzalver in een ouwe garage of een luxueuze villa in de bossen voor de Upper Ten. Neen, we spreken hier over aanvullende of vervangende zorg voor mensen die het geld ervoor (over) hebben. Scheerder zet vraagtekens bij marktwerking, omdat niet bewezen is dat dit leidt tot kostenbeheersing. Inderdaad, maar het omgekeerde is evenmin aangetoond. Overigens moet marktwerking niet uitgelegd worden als harde commerciële product managers die de zieken-markt afstropen. Het CDA bepleit in deze een maatschappelijke onderneming. Een binnen het privaat krachtenveld opererende instelling die net iets zakelijker opereert dan bij de huidige ziekenhuizen vaak het geval is en niet vastgeketend ligt aan overbodige regelgeving. Niks mis met private initiatieven, zolang de basiszorg gegarandeerd blijft, niemand buiten de boot valt en het kwaliteitstoezicht adequaat is. Eveneens in bijvoorbeeld de onderwijssector is sprake van een basisvoorziening die goed is en voor alle mensen toegankelijk. Daarnaast kan iedereen zich op 1001 manieren tegoed doen aan extra onderwijs in allerlei varianten, zolang ze maar betalen. En nogmaals, wanneer de randvoorwaarden en controle goed zijn georganiseerd, kunnen private initiatieven een adequate aanvulling zijn en mogelijk een oplossing voor knelpunten. Dan staan private initiatieven echt niet

voor harde marktwerking of extreme winstfixatie. Het is ook een logisch gevolg van de drie hierboven genoemde punten van minder overheid, meer vraagstukking en menselijke maat.

Maatschappelijk ondernemen, ook, juist, in de zorgsector verdient de aandacht. De waarschuwingen van Scheerder moeten gehoord worden, maar dat mag niet afleiden van het belang van 'maatschappelijk ondernemen'. Het CDA moet eraan vasthouden, omdat het een krachtige anti-bureaucratische onderstroom aanboort die past bij zijn ideologie van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Laat het CDA er vooral voor zorgen dat het geen holle kreet wordt en licht brengt in de schemerzone van het centralisme van de overheid en het verstatelijkt middenveld.

Frank A.M. van den Heuvel is werkzaam bij Rabobank Nederland

Operatie Heerma noodzakelijk in de gezondheidszorg

PROF. DR. W. LEMSTRA

Wie zijn oor te luisteren legt bij zorgaanbieders, werkgevers en werknemers, overheid en politiek hoort in alle toonaarden een gemeenschappelijke boodschap: het Nederlandse systeem voor de gezondheidszorg kraakt in z'n voegen en loopt vast. Jarenlange rantsoenering, centrale sturing en compartimentering van de verschillende voorzieningen hebben geleid tot een kloof tussen de vraag van de patiënten en het zorgaanbod. Het is de hoogste tijd om het systeem grondig te veranderen. Dit zal in de volgende kabinetsperiode z'n beslag moeten krijgen vindt prof. dr. W. Lemstra, voorzitter van de NVZ-Vereniging van Ziekenhuizen. Deze stelt twee eisen aan het nieuwe stelsel. Het moet een basispakket met noodzakelijke zorg bieden, waarvan de financiering ook in economisch slechte tijden overeind kan blijven. En het moet de zorginstellingen voldoende ruimte bieden om flexibel te kunnen in spelen op zowel zorgvernieuwend ontwikkelingen als de individuele wensen en behoeften van patiënten. Een vergelijkbare stelseloperatie in de sector volkshuisvesting, die zich vanaf eind jaren tachtig tot in de tweede helft van de jaren negentig voltrok, kan als inspirerend voorbeeld dienen.

PROF. DR. W. LEMSTRA

Hoe de zorg vastliep.....

Met de oliecrises in de jaren '70 brak er in Nederland een periode van economische stagnatie aan die tot het midden van de jaren negentig duurde. Het overheidsbeleid was er op gericht de economie uit het slop te krijgen door de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te verbeteren en het financieringsstekort van de overheid te reduceren. Collectieve lasten moesten worden beteugeld en teruggedrongen. Tot ver in de jaren tachtig probeerde de overheid hierop greep te krijgen door de collectieve sectoren in een keurslijf te duwen van rigide en gedetailleerdere wet- en regelgeving. Zo ook de gezondheidszorg. De overheid reeg de aanbieders van de gezondheidszorg, waaronder de ziekenhuizen, in een strak corset van wetgeving op het gebied van capaciteitsplanning en bouw (Wet Ziekenhuisvoorzieningen, 1979), tarieven (Wet Tarieven Gezondheidszorg; 1982), strakke macrobudgettering en een woud van uitvoerende regelgeving daaromheen.

Ondanks deze pogingen lukte het de overheid niet goed om de collectieve uitga-



ven in toom te houden. De overheid besloot in de tweede helft van de jaren tachtig het roer om te gooien door een politiek van decentralisatie, deregulering en gereguleerde marktwerking in te voeren. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de collectieve taken en de financiële risico's werden, binnen de taakstellende kaders van de rijksoverheid, bij lagere overheden en/of de private partijen gelegd. Tegelijk werd er bezuinigd en gerantsoeneerd. Alle collectieve sectoren gingen op de schop: volkshuisvesting, publiek transport, elektriciteit, onderwijs, sociale verzekeringen en de gezondheidszorg.

In 1987 legde de Commissie Dekker met haar rapport 'Bereidheid tot Verandering' de grondslag voor een stelselwijziging in de gezondheidszorg. De Commissie brak een lans voor een nieuw stelsel, waarbij de kosten optimaal zouden worden beheerst door een systeem van gereguleerde marktwerking. De zorgverzekeraars en aanbieders zouden de ruimte moeten krijgen maatschappelijk te ondernemen en onderling te concurreren, zodat een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering zou worden gestimuleerd en beloond. Op deze wijze zou de zorg tegen de laagste prijzen en kosten moeten worden verleend.

De Commissie stelde voor de financieringsstructuur sterk te vereenvoudigen. Een basisverzekering zou een basispakket aan noodzakelijke zorg moeten financieren, waarbij de burgers zich aanvullend zouden kunnen verzekeren voor de overige zorg.

De hele operatie stond onder leiding van staatssecretaris Simons, maar liep in het begin van de jaren negentig uiteindelijk vast in een moeras van uiteenlopende belangentegenstellingen tussen werkgevers en werknemers, ziekenfondsen en particuliere verzekeraars en zorgaanbieders.

De strijd werd in 1994 tijdelijk bezworen door de invoering van gereguleerde marktwerking en de daarbij horende financieringsstructuur te temporiseren. De gezondheidszorg werd opgedeeld in drie compartimenten. Het eerste compartiment omvatte de onverzekerbare risico's van de chronisch zieken - gehandicaptenzorg, verpleeghuiszorg, thuiszorg en geestelijke gezondheidszorg. Deze werd gefinancierd uit de volksverzekering AWBZ. Het eerste compartiment werd ongeschikt verklaard voor marktwerking. Het tweede compartiment was voorbehouden aan de ziektekostenverzekeringen waarin enige marktwerking zou worden toegestaan. Hierin vielen de huisartsen en de ziekenhuizen. Het derde compartiment was het terrein van de aanvullende zorg en dito verzekeringen, waarop de vrije marktwerking van toepassing werd verklaard.

De marktwerking, deregulering en decentralisatie in het tweede en derde compartiment zijn tot op heden amper van de grond gekomen. En zo kwam het dat de gezondheidszorg in de negentiger jaren als enige sector bleef zuchten onder een strakke centrale overheidsbemoeyenis.

Rantsoenering zorg

De overheidsbesturing van de gezondheidszorg heeft geleid tot onoplosbare problemen en oplopende spanningen. Rantsoenering via het macrosysteem van budgettering zorgde ervoor dat de instellingen onvoldoende middelen kregen om aan de stijgende vraag van patiënten naar zorg te voldoen. In de eerste Paarse kabinetperiode stelde de overheid jaarlijks 1,3 procent extra voor de patiëntenzorg ter beschikking, terwijl 2,5 procent nodig was. Ook werden stijgende personele kosten en kapitaallasten onvoldoende vergoed. In de huidige kabinetperiode is de zorgkloof weliswaar kleiner, maar bestaat nog steeds. De ziekenhuizen konden dit op geen enkele manier compenseren. Doelmatigheidwinsten en extra betaalde diensten werden tot voor kort budgettair afgeroomd en buitenbudgettaire zorg wordt tot op heden niet toegestaan. De gezondheidszorg worstelde met (groeïende) wachtlijsten tot de huidige 150.000 patiënten, waarvan er 80.000 meer dan één maand op staan. Wachtlijstomzeilende initiatieven staken voortdurend de kop op in de vorm van de oprichting van privé-klinieken en de oprichting van bedrijvenpoli's door de reguliere ziekenhuizen. Het parlement reageerde keer op keer furieus en riep dat dit onaanvaardbaar, want voorrangszorg was.

Compartimenten remmen zorgvernieuwing

De opdeling van de gezondheidszorg in drie compartimenten, heeft de vernieuwende ontwikkelingen geremd en veel initiatieven gefrustreerd. De schotten tussen het eerste en het tweede compartiment leiden ertoe dat verpleeghuiszorg, thuiszorg en geestelijke gezondheidszorg volgens andere regels bestuurd en gefinancierd worden dan de huisartsen en ziekenhuizen. In de praktijk trekt de patiëntenzorg zich steeds minder van schotten aan. De zorg ontwikkelt zich, dwars door de muren binnen en tussen zorginstellingen heen, steeds meer in de richting van een continuüm. In toenemende mate wordt de zorg zo georganiseerd, dat de tijd, plaats en vorm van onderzoek, behandeling en verzorging door de behoefte en wensen van de patiënten worden bepaald. Thuiszorgorganisaties, verpleeghuizen, huisartsen en ziekenhuizen werken dan ook steeds nauwer samen en trachten hun zorg beter op elkaar af te stemmen.

De schotten tussen het eerste en tweede compartiment belemmeren ook de doorstroming van ziekenhuizen naar verpleeghuizen, thuiszorg en huisartsen. Een substantieel deel van de ziekenhuispatiënten zijn 'verkeerde bedpatiënten', patiënten die uitbehandeld zijn en beter zouden kunnen doorstromen naar thuiszorg, verpleeghuis of revalidatiecentrum. Dit kan echter niet omdat de (beperkte) capaciteit vooral gericht is op zorg aan chronisch zieken. Tot slot remt de strakke regelgeving ook allerlei belangrijke ontwikkelingen af

binnen de compartimenten. Binnen de ziekenhuizen heeft zich in het afgelopen decennium een enorme verschuiving voltrokken van klinische naar poliklinische en dagbehandeling. De bekostigingssystematiek van de ziekenhuizen die de tarieven van de ziekenhuizen regelt, honoreert vooral klinische zorg. Uiteraard kan deze systematiek worden aangepast, maar zo wordt het paard achter de wagen gespannen.

Noodzaak tot stelselwijziging

De zorgaanbieders en zorgverzekeraars, werkgevers en werknemers, overheid en politieke partijen zijn er zo langzamerhand allen wel van overtuigd dat het zo niet langer gaat en een stelselwijziging alsnog nodig is. Dit heeft te maken met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. De dubbele vergrijzing van de bevolking zal leiden tot een blijvend groeiende vraag naar zorg. De aandoeningen worden complexer en het aantal chronisch zieken zal toenemen. Bovendien kunnen patiënten steeds beter worden behandeld, mede als gevolg van technologische ontwikkelingen. De groeiende koopkracht en emancipatie van patiënten, maakt dat men steeds minder van buiten opgelegde begrenzingen accepteert en de behoefte aan maatwerk groeit. Dit geldt ook voor werkgevers, die te maken hebben met een krappe arbeidsmarkt. De druk om werknemers zo snel mogelijk weer in te zetten groeit en aanvullende zorgverzekeringen in de sfeer van secundaire arbeidsvoorwaarden zullen steeds vaker voorkomen.

De minister heeft aangekondigd dat de bouwstenen voor een discussie over een stelselwijziging dit jaar worden aangedragen en dat een brede politieke discussie daarna zal plaatsvinden, zodat het nieuwe kabinet met de resultaten aan de slag kan.

Stelselwijziging volkshuisvesting

In mijn jaren als Secretaris Generaal van VROM heb ik eind jaren tachtig tot begin jaren negentig het voorrecht gehad aan een stelselwijziging op het gebied van de volkshuisvesting mee te werken. Deze operatie heeft zich uitgestrekt over de twee bewindstermijnen van de toenmalige staatssecretaris Heerma en is uiterst succesvol verlopen. De doorslaggevende succesfactor was de overeenstemming tussen overheid en het veld van woningcorporaties over de noodzaak van een ingrijpende verandering. Ik vraag me nog steeds af waarom eenzelfde operatie niet mogelijk is in de gezondheidszorg. Volkshuisvesting is net als de gezondheidszorg een recht, vastgelegd in de Grondwet. Volkshuisvesting is een sector waarmee 50 miljard gulden is gemoeid, terwijl in de gezondheidszorg 70 miljard omgaat.

De stelselwijziging in de sector volkshuisvesting heeft zich voltrokken op basis

van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig's van staatssecretaris Heerma. De rijksoverheid heeft zich stapsgewijs en met waarborgen omkleed, teruggetrokken als financier, subsidieverschaffer en beheerder en zich gericht op haar kernverantwoordelijkheden als hoeder van het algemeen belang: het stellen van taakstellende kaders en het toezicht daarop. De taakstellende kaders betreffen sociale woningbouw voor burgers met een smalle beurs, bevordering van woon- en leefmilieu, kwaliteit en continuïteit van de corporaties. Wat het rijkstoezicht betreft verschoof het zwaartepunt van het afleggen van verantwoording door woningcorporaties vooraf naar verantwoording achteraf, op basis van prestatie-eisen in volkshuisvestelijke en in financiële zin. Statutenwijzigingen en fusies vormen uitzonderingen. De rijksoverheid is gerechtigd in te grijpen wanneer een corporatie belangrijke taken laat liggen en bij wanprestaties. De sancties variëren van een aanwijzing tot de intrekking van de toelatingsvergunning. De prestatie-eisen worden regelmatig aangepast in het Besluit Beheer Sociale Huursector.

De Gemeenten kregen een belangrijke vinger in de pap doordat corporaties met hen overeenstemming moesten bereiken over de volkshuisvestelijke prestatie-eisen en de (huur)subsidies via de gemeenten werden verstrekt.

De woningcorporaties kregen de vrijheid om op het terrein van de volkshuisvesting binnen de taakstellende kaders hun bedrijfsvoering en activiteiten zelf in te richten, met inbegrip van de verantwoordelijkheid voor de daarbij horende risico's. De reikwijdte van de woningcorporaties is volkshuisvestings-breed geformuleerd, zodat zij niet alleen activiteiten op het gebied van huurwoningen kunnen ontplooiën maar zich ook op het gebied van private projecten en de (goedkope) koopwoningen kunnen begeven. De woningcorporaties namen de uitdaging aan en pakten hun verantwoordelijkheid goed op. Het management professionaliseerde en allerlei experimenten en initiatieven bloeiden goed op. Om verantwoord met de nieuwe financiële risico's om te gaan werden twee fondsen opgericht: het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, waarmee de corporaties goedkoop bij financiers kunnen lenen en hun financiering zeker stellen, en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, dat middelen kan inzetten om zwakke instellingen te saneren en de plek is waar de corporaties financieel verantwoording aan de rijksoverheid afleggen. Uiteraard gaat van deze fondsen op financieel gebied een krachtig zelfregulerende werking uit.

Samenvattend kun je hier spreken van een echte decentralisatie en deregulering. Bovendien is de motivatie in volkshuisvestingsland om er iets van te maken, beduidend toegenomen.

Uitzicht op maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk tij voor een stelselwijziging in de gezondheidszorg is gunstig. Het vastlopen van het huidige systeem heeft een voordeel: alle betrokken partijen zijn doordrongen van de urgentie, waardoor iedereen mèt dan 10 jaar geleden bereid is om water in de wijn te doen. De scherpe kantjes van de oude tegenstellingen tussen de verschillende belangengroepen zijn gesleten. Zo hebben de werkgevers en werknemers echt last van het tekort aan middelen en vormt het uniforme overheidsregime voor hen geen systeem meer waarop kan worden teruggevallen. De ziekenfondsen en particuliere zorgverzekeraars zijn meer naar elkaar toegegroeid.

Ijkkunten nieuw stelsel

Een nieuw stelsel zal in ieder geval de huidige majeure problemen moeten oplossen: voldoende middelen voor een hoogwaardige gezondheidszorg en vrijheid van aanbieders en zorgverzekeraars om flexibel in te spelen op de veranderende zorgvraag in het plaatselijke en regionale verzorgingsgebied. Dit laatste omvat zowel zorgvernieuwingen onder invloed van kwalitatieve en technologische ontwikkelingen als de mogelijkheid maatwerk te leveren op basis van behoeften en wensen van patiënten, inclusief de vrijheid om aanvullende diensten en zorg te kopen. Bij aanvullende diensten en zorg moet worden gedacht aan diensten zoals extra voorzieningen (televisie, fax, computer), luxere vormen van verzorging, en zorg die buiten het basispakket valt (waaronder arbeidsgerelateerde zorg). Daartoe is ontschotting tussen het huidige eerste en tweede compartiment noodzakelijk en dient het systeem centrale sturing van de rijksoverheid te worden vervangen door een systeem van decentrale sturing. Dit vergt een ingrijpende deregulering.

Publiek-privaat stelsel

Gezien haar grondwettelijke opdracht om de gezondheidszorg te bevorderen is de bemoeienis van de overheid een gegeven. Een volledige privatisering van de gezondheidszorg is dan ook niet aan de orde.

Het is zaak om de grenzen van het publieke domein zo scherp mogelijk te trekken en te beperken en het aanvullende private domein van zorg en diensten zo ver mogelijk op te rekken. Alleen zo is het mogelijk om uit een rantsoenerende wurggreep van de collectieve lastenbeheersing te blijven, ook in perioden van economische stagnatie. Daarnaast biedt het de beste garantie voor de betaalbaarheid van de zorg voor de premiebetalers. Met andere woorden, een scherp basis-

☞ Het is zaak om de grenzen van het publieke domein zo scherp mogelijk te trekken en te beperken en het aanvullende private domein van zorg en diensten zo ver mogelijk op te rekken.

pakket maakt dat de noodzakelijke zorg schokbestendig is in slechte economische tijden. Het huidige basispakket is te omvangrijk en dient opgeschoond te worden. Het is dan ook wijs van de minister dat ze de SER, waarin ook de werkgevers- en werknemersorganisaties zijn vertegenwoordigd, advies heeft gevraagd over de omvang van het basispakket. Indien de SER tot een bevredigende samenvatting komt, is dat een politiek vitale stap. Overheid en politiek mogen dan rekenen op draagvlak in de samenleving.

Marktwerking?

De aanbidding van hoogwaardige zorg tegen de laagst mogelijke kosten, waarbij flexibel op behoeften en wensen van patiënten wordt daar ingespeeld kan het beste worden gerealiseerd wanneer de verantwoordelijkheid daar wordt neergelegd waar de patiëntenzorg wordt verleend en waar de kosten worden gemaakt. Dit vergt een verschuiving van het huidige centrale besturingssysteem naar een decentraal besturingssysteem, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de zorg wordt neergelegd bij zorgverzekeraars, zorgaanbieders en patiënten.

Van 'gereguleerde' marktwerking binnen het publieke domein moet, zoals de Commissie Dekker in 1987 wel deed, niet te veel worden verwacht. De overheid zal vanuit het oogpunt van betaalbaarheid en collectieve lastenbeheersing grenzen blijven stellen aan de uitgaven via een macrosysteem van verzekeraarsbudgettering en/of maximering van de premies. Er is daarom weinig kans dat zorgverzekeraars de mogelijkheid zullen krijgen om de hoogte van de premies zelf te bepalen. Dit zal hen de lust benemen om met elkaar te concurreren op premies (ook al zal het basispakket voor een deel of geheel worden gefinancierd uit nominale premies, die kunnen variëren naarmate zorgverzekeraars beter inkopen). Realistischer is een systeem dat doelmatig gedrag belooft, doordat doelmatigheidswinsten behouden mogen worden en aan de reserves worden toegevoegd of geherinvesteerd. Dit geldt zowel voor zorgverzekeraars als voor zorgaanbieders.

Uiteraard is marktwerking wel van toepassing op de aanvullende zorgactiviteiten die in het private domein worden ontplooid. De premies worden door de zorgverzekeraars zelf bepaald en de prijzen worden tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders vrij overeengekomen.

Contouren van een nieuw stelsel

Het nieuwe stelsel zou er, met het bovenstaande en de ervaringen met de stelselwijziging in de sector volkshuisvesting in gedachten, in grote trekken als volgt kunnen uitzien.

De overheid is verantwoordelijk voor de vaststelling van de taakstellende kaders en ziet er op toe dat hieraan wordt voldaan, voor zover het gaat om het publieke domein. De taakstellende kaders hebben betrekking op toegankelijkheid, zowel financieel (betaalbaarheid) als geografisch (bereikbaarheid), kwaliteit en beheersing van collectieve lasten. De enige uitzondering is de toewijzing van bovenregionale topklinische voorzieningen. Het toezicht vindt plaats via het achteraf afleggen van verantwoording door de zorgverzekeraars en zorgaanbieders op basis van prestatie-eisen, die betrekking hebben op het voldoen aan de aanspraken op zorg (basispakket), op de samenhangende spreiding van het zorgaanbod, op garanties voor kwaliteitsverbetering, de keuzevrijheid en invloed van patiënten. Een uitzondering dient gemaakt te worden voor de wijziging of uitbreiding van de doelstelling in de statuten en het aangaan van fusies door zorgaanbieders. Hierop is toezicht vooraf noodzakelijk om te voorkomen dat zorgaanbieders zich in branchevreemde activiteiten storten, met onoverzienbare financiële risico's. De verantwoording over hun prestaties wordt afgelegd door zorgverzekeraars en zorgaanbieders middels een jaarverslag met een accountantsverklaring. De overheid kan een aantal sancties inzetten indien er sprake is van wanprestaties. De zorgverzekeraars zijn verantwoordelijk voor een zo scherp mogelijk inkoop van de hoogwaardige zorg en contracteren deze bij de zorgaanbieders. De zorgaanbieders zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van hoogwaardige zorg tegen integrale prijzen, waarin opleidings-, personele en materiële kosten en kapitaallasten zijn verdisconteerd en zijn verantwoordelijk voor hun continuïteit. Zorgverzekeraars en aanbieders zijn dan ook geheel verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering, met inbegrip van de financiële risico's.

De zorgverzekeraars en zorgaanbieders krijgen het recht om binnen de gezondheidszorg private activiteiten te ontplooien, waar de marktwerking volledig van toepassing is, inclusief de concurrentie met private ondernemingen. Op deze wijze wordt het mogelijk dat de reguliere zorg in het publieke domein profiteert van de winsten die op de private zorg worden behaald.

De zorgaanbieders hebben met het oog op het scheppen van randvoorwaarden voor een goed financieel beheer reeds een landelijk Waarborgfonds voor de Zorgsector (WfZ) opgericht. Deze stelt de toekomstige financiering tegen de laagst mogelijke rentekosten veilig, doordat het risico voor de geldgevers wordt verkleind. Het fonds staat immers borg voor de betaling van rente en aflossing van leningen. Tevens gaat er een zelfregulerende werking van uit, doordat het Waarborgfonds eisen stelt aan het financieel beheer van zorginstellingen en daarop toeziet. In aanvulling op het Waarborgfonds zouden de zorgaanbieders een Saneringsfonds Zorg kunnen oprichten voor aanbieders die in de problemen komen. Op deze wijze is de overheid ervan verzekerd dat de instellingen niet op haar terugvallen als het mis gaat en behouden de aanbieders een zekere onafhankelijkheid van de zorgverzekeraars.

Basisverzekering?

Ook in het nieuwe stelsel zal de zorg vooral door de zorgverzekeraars worden gefinancierd uit de verzekeringspremies. Voor de financiering van het basispakket zijn twee financieringsmodellen mogelijk: een basisverzekering, gestoeld op het principe van inkomenssolidariteit (solidariteit tussen de verschillende inkomensgroepen), en een verzekering op basis van risicosolidariteit (solidariteit van gezonden en zieken). In het eerste geval wordt een percentuele en inkomensafhankelijke premie, al dan niet met een bescheiden nominale premie - een vast bedrag dat voor iedereen gelijk is - geheven. In het tweede geval een nominale premie, waarbij wordt voorzien in een sociaal vangnet voor de lagere inkomens. Een basisverzekering heeft het voordeel dat de lasten eerlijker worden verdeeld over premiebetalers, maar het nadeel dat het een zwaardere wissel trekt op de collectieve lasten (beheersing). Bij een verzekering op basis van nominale premies is het precies andersom, waarbij de solidariteit met de lagere inkomensgroepen via de overheid loopt. Helaas vormt de keuze voor één van de twee modellen inzet van een ideologische strijd, terwijl toch in beide gevallen de financiële toegankelijkheid voor de lagere inkomens veilig wordt gesteld.

PvdA en D66 zijn voorstanders van een overwegend inkomensafhankelijke basisverzekering, terwijl VVD pleitbezorger is van een nominale verzekering. Het CDA bepleit een variant: een opgeschoond en beperkt AWBZ -compartiment, een basisverzekering voor de ziektekosten en een aanvullend vrij deel. Wat de AWBZ betreft stelt het CDA voor om de woonfunctie te verwijderen en alleen de zorg voor chronisch zieken, waarbij de grens bij een jaar ligt, te vergoeden. De kortdurende zorg wordt ondergebracht bij de ziektekostenverzekeringen. In het parlement lijkt zich een compromis af te tekenen tussen de paarse partij en waarbij de VVD zich neerlegt bij een basisverzekering, mits een deel van de premies nominaal zijn en het basispakket scherp beperkt wordt.

De ziekenhuizen spreken geen voorkeur uit voor één van de modellen of varianten. Alle bieden uitzicht op voldoende financiering, mits het basispakket wordt ontdaan van oneigenlijke elementen. En alle hebben het voordeel van voldoende ontschotting. Dit geldt ook nog voor de variant van het CDA. Voor de ziekenhuizen is het immers van vitaal belang dat de reikwijdte van de basisverzekering zich tot hele terrein van het kort herstel uitstrekt, inclusief de kortdurende thuiszorg, verpleeghuiszorg en geestelijke gezondheidszorg. Echter, of de thuisorganisaties en verpleeghuizen blij zullen zijn met twee verschillende financiële systemen, valt te betwijfelen.

Deregulering

Het geschetste nieuwe stelsel voor de gezondheidszorg zal een enorme deregulering met zich meebrengen. De Ziekenfondswet en de Wet Toegankelijkheid Zorg kunnen worden vervangen door een verzekeringswetgeving waarin de budgettering van verzekeraars voor het publieke domein en/of de mogelijkheid om de premies voor de basisverzekering te maximeren, wordt vastgelegd. De WVG en WZV worden ontmanteld, waarmee de budgettering van zorgaanbieders, de huidige tarievenstructuur en gedetailleerde regelgeving rond bekostiging en bouw verdwijnen. De reikwijdte van het domein voor de zorgaanbieders tot die van de gezondheidszorg wordt wettelijk vastgelegd. De prestatie-eisen van zorgverkeeraars en aanbieders worden in regelgeving vastgelegd.

Tot slot

Het is te hopen dat overheid en politiek voor een dergelijk nieuw stelsel voldoende draagvlak in de samenleving kunnen ontwikkelen en de politieke moed zullen kunnen opbrengen om lastige knopen door te hakken. Er is geen keus, wil de gezondheidszorg een vitale sector blijven die op adequate wijze haar zorg aan patiënten verleent.

Prof. dr. W. Lemstra is voorzitter van de NVZ-Vereniging van Ziekenhuizen.

Naar een nieuw begrip van professionele zorg

DR. A. VAN HEIJST

Het heersende professionaliteitsbegrip in de zorg lijdt aan depersonalisatie. Door de nadruk op geobjectiveerde outputmeting, is er niet langer sprake van een wederkerige intermenselijke relatie waarin zorgvrager én zorgverlener als mens tot hun recht komen. Om hierin een keer te brengen moet er weer meer aandacht komen voor de motivatie van zorgverleners en moet het menselijke karakter van de zorgrelatie in ere worden hersteld.

In West-Europa is een indrukwekkend stelsel van professionele zorgvoorzieningen opgebouwd. Toch mankeert het professionaliteitsbegrip iets, want veel werkers in de zorg zijn ontevreden, gestresst, *burn out* of ziek. Een belangrijke oorzaak voor dat onbehagen ligt naar mijn mening in de standaarden die voorschrijven wat 'professioneel' is. Volgens die standaarden is 'professioneel' methodisch, theoriegestuurd, functioneel en planmatig dienstverleners; budgettair verantwoord en afgestemd op de zorgvraag met inachtneming van het zelfbeschikingsrecht.

De wijsgerig-andragoloog Andries Baart ontwikkelde daarop de volgende kritiek. Interventie is hét paradigma voor goede zorg. Zorgen is tussenbeide komen en verhelpen. Maar is dat wel altijd zo adequaat? Volgens Baart zijn zorgverleners zich te weinig bewust dat ze het probleem van de zorgvrager behandelbaar en 'behapbaar' maken. Ze behandelen slechts een deelaspect en met de grote bestaansvragen blijft de zorgvrager alleen achter. Interventie wordt altijd ingezet, ook als zo'n veranderend ingrijpen helemaal niet adequaat is. Bijvoorbeeld als er niet zoveel meer te veranderen valt, maar meer te troosten of te waken.

Baarts alternatief is de presentiebenadering. Karakteristiek is het volgende. Ten eerste dat de zorgvrager wordt benaderd als iemand die deelneemt aan sociaal verkeer en daarom zowel vragende als gevende partij is. Centraal staan erkenning als persoon en respect voor het levensverhaal zoals de betrokkene het zélf ziet, niet teruggebracht tot behandelbare doelen. Ten tweede wordt het goede in de zorg verbonden met aandachtige verhoudingen. Ook wat niet beheerst en veranderd kan worden (het onverhelpbare, tragische) krijgt een plaats. Ten derde zijn er methodisch losse omgangsvormen zijn, die aansluiten bij het alledaagse leven. Baart benadrukt dat de presentiebenadering niet in plaats moet komen



DR. A. VAN HEIJST

van interventie, maar dat het twee aspecten van het professionele zorgaanbod moeten zijn.

In de gangbare opvatting over professionaliteit, de interventiebenadering, is zorg een aaneenschakeling van incidentele handelingen. In de presentiebenadering staan de zorgende handelingen nadrukkelijk in het kader van de zorgrelatie. De zorgdrager is in die relatie als professional betrokken en er wordt menselijke wederkerigheid gesticht. Die wederkerigheid kan in het huidige professionaliteitsideaal, waar betrokkenheid al gauw verdacht is, niet worden benoemd.

'Kwaliteitszorg' betekent in de presentiebenadering iets nieuws. Niet afzonderlijke zorghandelingen, telbaar en meetbaar, zijn maatstaf maar de kwaliteit van mensen die deze handelingen verrichten. Ligt bij de interventiebenadering de nadruk op de handelingskwaliteit, bij de presentiebenadering doen vooral de houdings- en zijnskwaliteit ertoe.

Mijn stelling is dat het heersende professionaliteitsbegrip in de zorgsector lijdt aan depersonalisatie. De professionele zorgverlener is een transparantje geworden. In de dominante opvatting over professionaliteit vervaagt de zorgdrager als mens. En wel als wezen met eigen belangen en belevingen, als moreel wezen en als iemand die zin zoekt.

Mens met belangen en belevingen

Het ideaal is zorg op maat, belevingsgerichte zorg, vraaggestuurde zorg, klantgericht werken, de patiënt aan het roer en flexibele dienstverlening. Steeds staat de zorgvrager centraal. Achter dat ideaal zet ik een vraagteken. Want waar blijft de zorgverlener? In dezelfde beweging die de zorgvrager tot maat en middelpunt maakt, worden zorgverleners als mens onzichtbaar. Ze worden een interventiefunctionaris, inwisselbaar voor collega's met gelijke competenties. Maar hoe zit het, als we over belevingsgerichte zorg spreken, met hún beleving? En als we het over zorg op maat hebben met hún maat? De professionaliteitsstandaard schrijft voor dat de professional eigen belevingen en belangen uit het werk weert, allen gelijk behandelt en niet te betrokken is.

Aan de ene kant staat de unieke zorgbehovende, aan de andere kant een zorgverlener voor wie juist functionaliteit en vervangbaarheid kenmerkend zijn. Naarmate er meer wisselingen in dienstroosters zijn, door deeltijd, ziekte en tekort aan personeel, wordt logistiek die noodzaak van vervangbaarheid dringender. En dus komt de professionaliteitsopvatting steeds meer in het teken te staan

van objectieve kwaliteitsmetingen.

Zo wordt de ideale zorgdrager een transparantje dat op alle zorgvragers past. Die opvatting weerspiegelt een gesecculariseerd ideaal over zelfloosheid, dat bijna nog radicaler is dan de klassieke zelfopofferende verpleegster van vroeger.

Er is een verband met de 'verklanting' van de zorgrelatie en de economisering van de zorg. De zorgrelatie wordt in termen van een contract gedacht. Maar zorgbehoevenden die worden aangesproken als zorgconsument gaan zich ook zo gedragen. De klant is koning en het mondige deel van de zorgconsumenten speelt die rol met overgave. Dat gaat soms ver, zoals de zieke die de broeder sommeert haar glas niet hier maar dáár op het nachtkastje te zetten, 'want daar heb ik toch voor betaald'. Als de zorgvrager klant en koning is, verwordt de degene die zorgt tot des konings bediende...

Niet alleen ontaardt de zorgdrager zo in een van persoonskenmerken 'gezuiverde' leveraar van zorgproducten, ook de zorgbetrekking zelf wordt inadequaat beschreven. De vooronderstelling van een contract is namelijk dat twee in wezen gelijke partijen uit vrije wil een overeenkomst sluiten. Maar de zorgbetrekking drijft juist op asymmetrie en een zekere onvrijwilligheid. De meeste mensen zouden liever voor zichzelf zorgen. Die afhankelijke ongelijkheid moet niet worden verdonkeremaand maar onderkend en méégedacht.

Zorgdrager als moreel wezen

In door mij begeleide gesprekken tussen zorgdraggers over morele dilemma's valt me op hoe moeilijk ze het vaak vinden de eigen visie onder woorden te brengen. Ze zeggen moeizaam wat ze voor goed houden. Als ze het doen, dan onder het mom dat wat zij voorstaan beter is voor de bewoner zelf of diens familie, of omdat het vanwege de andere zorgbehoevenden of om organisatorische redenen niet anders kan. Waarom is dit zo? De eerste reden is dat de professionaliteitsopvatting afstandelijke objectiviteit voorschrijft. Door te zeggen dat dit gewoon het beste is, voor die mevrouw of meneer zelf, voor de naasten van de verzorgde of voor de medebewoners, krijgt hun opinie iets onaantastbaars.

De tweede reden is het grenzeloze ontzag voor de heilige zelfbeschikking. In casusbesprekingen fungeert 'autonomie' vaak als een toverwoord. Enkel in geval die autonomie schadelijk is voor derden durven verzorgenden het zelfbeschikingsrecht in te perken. Dat beroep op zelfbeschikking slaat veel morele discussies dood. Het zet aan tot de cirkelredenering: als een bewoner het zelf wil, is het goed en het is goed omdat hij het zelf wil. Professionaliteit is: de zelfbeschik-

king veilig stellen. Dat maakt zorgdragers tot onpersoonlijk en amoreel verlengstuk van andermens' zorgconsumptie. Maar verzorgenden hebben wel een kijk op wat goed zou zijn om te doen of laten. Die kijk vloeit mede voort uit de zorgrelatie. Hun morele cognities en intuïties dreigen het echter af te leggen tegen die van de zelfbeschikkende cliënt.

Op ethisch vlak moet de medicalisering van bestaansvragen worden doorbroken. Ethiek als beraad over het goede leven is geen topperleg tussen deskundigen, maar hoort in de brede kring van het intermenselijk gesprek. Iedereen neemt daaraan primair deel als mens, pas secundair als deskundige. Daarom bepleit ik dat professionals hun morele reflexiviteit vergroten. Dat ze leren hun persoonlijke visie op goed en kwaad in te brengen als hun visie, niet onder valse vlag. En dat ze leren om medische, verzorgingstechnische en organisatorische argumenten te onderscheiden van morele argumentaties.

Zorgdrager als zinzoekend wezen

Depersonalisatie speelt ook in de zorgmotivatie. Vraag je mensen die zorgen waarom ze dit beroep kozen dan antwoorden ze vaak: 'Ik wilde mensen helpen'. Wie dat wil, heeft de intuïtie dat het eigen leven zin krijgt door werk waarin men iets voor een ander betekent. Echter, zowel in opleiding als in bij- en nascholing en begeleiding wordt weinig gedaan om de motivatie van zorgverleners op peil te houden. Toch wordt hun motivatie in het werk van alledag soms zwaar beproefd. De professionals moeten hun motivatie grotendeels uit zichzelf putten. Als ze geluk hebben, treffen ze een team of leidinggevende waar onderlinge support bestaat en ze hun verhaal kwijt kunnen. Vaak hebben ze dat geluk niet.

Veel burn out in de zorgsector is in wezen verkommerde motivatie, ofwel betrokkenheid waaraan geen vorm meer gegeven kan worden. Zorgdragers kunnen niet de tijd en aandacht geven die ze zouden willen. Ze werken met ongediplomeerde leerlingen, uitzend- en oproepkrachten. En ze worden door het management afgerekend op gerealiseerde 'zorgtargets'. Gevoegd bij een bepaald niet riant beloning is de solide basis voor burn out gelegd.

Wie zorg geeft, hoopt ook iets te ontvangen, meer dan salaris alleen. Dat is legitiem. Maar wat? Zorgdragers zien vaak dat hun zorg verschil maakt ten goede: pijn verlicht, tot rust brengt, kwelling vermindert. Ook krijgen ze soms dankbaarheid. En er kan een vorm van communicatie ontstaan tussen de verzorger en de lijdende ander, die iets wederzijds heeft. Hoewel de verzorger geeft, ontvangt die ook iets, iets immaterieels. Daarom kozen ze dit vak en scheppen er

vreugde in: 'Je krijgt er veel voor terug', zeggen ze. Toen ik Eerst Verantwoordelijke Verzorgenden in een psycho-geriatrische instelling vroeg: 'Waarom hebben jullie zin in dit werk?', zei een van hen: 'Om de salarisstrook aan het eind van de maand', en voegde er grinnikend aan toe: 'Dat ook, maar je houdt gewoon van die oudjes'. Helaas worden deze intens menselijke beweegredenen in heersende professionaliteitsdefinities onzichtbaar.

Geven in de hoop iets te ontvangen is verwant aan het zoeken van zin. Om jezelf als een zinnig wezen te beleven is iemand anders nodig die bevestigt dat het goed is dat ik hiér ben. Zorgdragers geven veel. Tegelijk zijn ze, net als iedereen, voor het vinden van zin aangewezen op hun medemensen. Die dieptelaag van de zorgmotivatie, zorgdragen als expressie van het verlangen naar zin, zou in de professionaliteitsopvatting moeten worden geïntegreerd.

Profiteer: binding en verbintenis

Het huidige professionaliteitsbegrip is verschaald. Het kan worden verrijkt met connotaties uit de woordstam waaruit het woord voortkomt. 'Professionaliteit' gaat terug op het Latijnse '*profiteor*'. De eerste betekenis daarvan is 'openlijk verklaren', de tweede 'zich voor iets uitgeven, van iets zijn beroep maken' en de derde 'beloven, vrijwillig aanbieden, zich tot iets verbinden'. Het woord 'professioneel' zoals dat tegenwoordig wordt gebruikt, draait uitsluitend om de tweede betekenis, de beroepsmatige. De twee overige betekenissen van '*profiteor*' klinken niet meer mee.

In de professionaliteitsopvatting is iets vitaals verloren gegaan, namelijk het verbintenis karakter. Ik zie twee mogelijkheden voor opwaardering, die volgens mij aansluiten bij wat veel zorgdragers zelf verlangen. Ten eerste de binding van de persoon aan haar of zijn beroep, ofwel de zorgmotivatie, zou meer aandacht verdienen in opleiding, begeleiding en nascholing.

Nodig is een vermenschlijking van de professionaliteitsopvatting en het afleggen van transparantie als ideaal. Die vermenschlijking heeft drie aspecten:

- erkennen van belangen en belevingen van de professional die niet transparant en zelfloos hoeft te worden, maar een mens is;
- inbrengen van de morele stem van de professional en vergroten van diens morele nadenkendheid;
- opnemen van het verlangen naar zin, uitgedrukt in de zorgmotivatie van 'mensen helpen' als belangrijke beweegredenen van zorgverleners. Die motivatie verdient onderhoud in begeleiding en nascholing.

Ten tweede zou de zorgrelatie als een specifiek type menselijke verbintenis in ere hersteld moeten worden. Zorg is meer dan een serie ingrepen. Zorg is een

'houdingspraktijk' die binnen een relatie van medemenselijke presentie gebeurt. Op het vlak van de verbintenis die een zorgrelatie is, vereist het een herzien van professionaliteit, ten gunste van een opvatting die zorgen in verband brengt met aandachtige, presente en betrokken medemenselijke verbintenissen. Het woord 'liefde' kan, zij het met aarzeling omdat het zo beladen is, opnieuw in verband worden gebracht met professionaliteit: 'Je houdt gewoon van die oudjes!'. Enkele gedachten tot besluit.

Menselijkheid is professionaliteit

In de professionaliteitsopvatting is het woord 'liefde' taboe, dat doet denken aan ongewenste intimiteiten. Professionals spreken liever van betrokkenheid. Die professionele betrokkenheid in de zorgrelatie heeft twee kenmerken. Allereerst de principiële openheid voor steeds weer nieuwe mensen die worden verzorgd niet omdat het zulke aardige of bijzondere mensen zijn, maar omdat ze nood hebben aan zorg en het de professe van de zorgverlener is deze zorg te geven. Ten tweede een proces van uitzuivering bij de zorgverlener. Die moet het welzijn van de verzorgde beogen en de ander niet bedelven onder eigen behoeftes. Anders dan in het klassieke ideaal van de zichzelf wegcijferende liefde (ofwel de transparante professional) bepleit ik dat zorgdragers hun zelfliefde niet uit het oog verliezen. Ze mogen hun belangen en belevingen, evenwichtig en doordacht, inbrengen in de zorgrelatie.

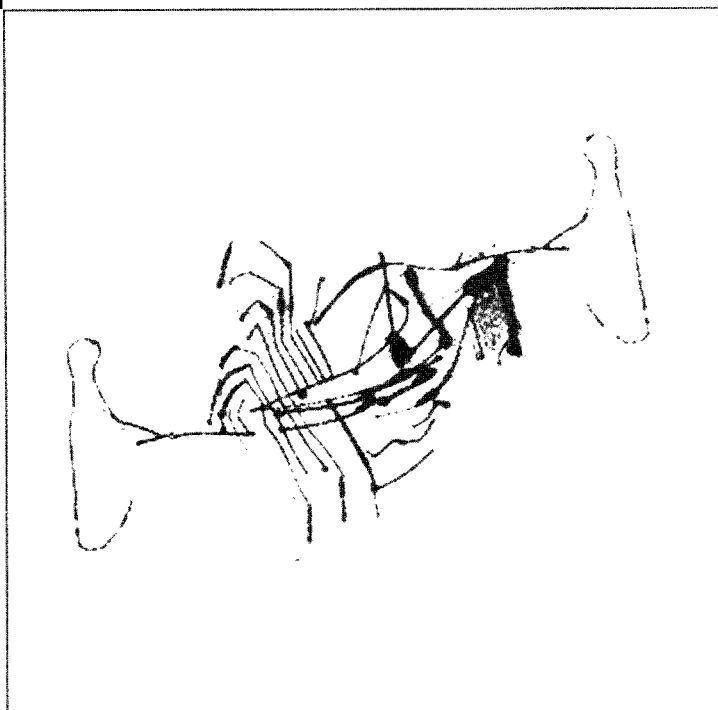
Mijns inziens is de gedeelde menselijkheid van zorgdragers en zorgvragers, hun beider vermogen tot communicatie, hun beider verlangen naar het stichten en ontvangen van zin, de basis die de professionele zorgrelatie schraagt. Zorgdragers moeten niet onzelfzuchtiger worden en transparanter, maar menselijker en medemenselijker - dát is pas professioneel.

Dr. A. van Heijst doceert ethiek aan de Theologische Faculteit van Tilburg. Tevens geeft ze trainingen ethische vaardigheid in zorginstellingen en is werkzaam als supervisor.

Voor een uitvoeriger versie van dit artikel met literatuurverwijzingen zie: de te verschijnen bundel onder redactie van Jos Müskens en Martien Pijnenburg, 024 - 3619007.

DEEL 3

De patiënt ontketenen. De zorgvrager als regisseur?



CDV in gesprek over mantelzorg

Door drs. M. Jansen
en J.C.C. Bruggeman

‘Kom vandaag de dag nog maar eens met naastenliefde aan. Je wordt gauw uitgelachen hoor!’, verwoordt Gabriël van den Brink de toestand van de informele zorg. Van den Brink is filosoof en stelde recentelijk dat de informele zorg in Nederland aan erosie onderhevig is.¹ Hij keert zich hiermee tegen de in zijn ogen geruststellende rapporten van ondermeer het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Marijke Mootz² was projectleider van ‘Informele zorg. Een verkenning van huidige en toekomstige ontwikkelingen’ (1994), één van de rapporten waartegen Van den Brink zich verzet. Zij is minder pessimistisch. Eensgezind benadrukken beide de impact van het culturele klimaat op de mantelzorg en ageren zij tegen ‘het taylorisme in de zorg’. Een gesprek over belangeloosheid en eigenbelang en over wat overheid en bedrijfsleven te doen staat.

MOOTZ: Ik deel de diagnose dat de beschikbaarheid van informele zorg onder druk staat door ondermeer een stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Ten tijde van het SCP-rapport ontstond echter de gedachte dat de individualisering zo'n grote vorm had aangenomen, dat mensen helemaal niets meer voor elkaar over hadden. Dit bleek en blijkt nog steeds onjuist. Als de nood aan de man is, staan mensen nog altijd voor elkaar klaar. Pas bij een werkweek van 55 uur of meer worden consequenties voor de informele zorg zichtbaar.

Betekenis van sociaal-culturele processen

CDV: Is de tegenstelling nu overbrugd?

VAN DEN BRINK: Ik ben inmiddels geneigd nog wat pessimistischer te zijn. Demografische en economische ontwikkelingen zijn inmiddels goed gedocumenteerd en hebben het nodige effect op de beschikbaarheid van informele zorg. Maar de effecten van sociaal-culturele processen lijken mij belangrijker. Daarvoor heeft de overheid nauwelijks aandacht. Tot voor enkele decennia bestond naast loyaliteit in de eigen vrienden- en familiekring de deugd van naastenliefde, zoals die door de kerken gepredikt werd. Velen zetten zich belangeloos in voor niet-verwanten. Die cultuur van naastenliefde is sinds de jaren '60 en '70 sterk aan erosie onderhevig. Kom vandaag de dag nog maar eens met naastenliefde aan; je wordt gauw uitgelachen hoor! Mensen focussen op hun eigen leven, op hun carrière en zelfontplooiing. Dat is de heersende cultuur vandaag.

MOOTZ: Er is inderdaad veel te weinig aandacht voor de sociaal-culturele determinanten van gedrag. Probleem is echter dat deze moeilijk te onderzoeken en te beïnvloeden zijn. De zorg over de erosie van de naastenliefde als gevolg van de secularisatie deel ik, al ben ik minder pessimistisch. Waarschuwde het SCP in 1991 nog dat er geen groter beroep kon worden gedaan op informele zorg omdat deze toen al tegen haar grenzen opliep, in 1997 bleek het



MEVR. DR. M. MOOTZ

aantal mantelzorgers met 5% gestegen tot 14%, ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Het totaal aantal uren dat een mantelzorger gemiddeld hulp verleent, is overigens ongeveer gelijk gebleven. Dat het aantal verrichte uren mantelzorg niet is teruggelopen, hangt waarschijnlijk samen met de verschraling van de professionele zorg en de wens van steeds meer mensen om zo lang mogelijk in de eigen omgeving verzorgd te worden. Hoewel het merendeel van de mantelzorg in familiekring wordt verleend, bleek ook de burenhulp toegenomen te zijn. Verder wordt de belangeloze inzet ten behoeve van de naaste vooral anders en niet minder. Kijk maar eens wat er bij bijvoorbeeld het Rode Kruis en Humanitas aan vrijwilligerswerk wordt verricht.

Betekenis door sociaal-culturele processen

CDV: In welke zin wordt de belangeloze naastenliefde anders?

VAN DEN BRINK: Met de zorg voor de eigen kinderen is het goed gesteld. Immers, je kind, dat ben je zelf. Maar als we onze zieke ouders of de zieke buurman moeten verzorgen, wordt het al minder leuk. Naastenliefde was een antwoord op de vraag hoe je met deze minder leuke dingen moest omgaan, want het gaf betekenis aan het zorgverlenen. Die betekenis is verdwenen. Waarom zou je je buurman helpen? De sociale omgeving erkent en respecteert informele zorgtaken steeds minder. Als de naastenliefde niet meer wordt gedragen en uitgedragen, dan wordt het moeilijk haar toch in praktijk te brengen. Philipsen (auteur van 'De naaste en haar patiënt') onderscheidt twee modellen van informele zorg: het totaalmodel en het geconditioneerde model. In het totaalmodel neemt één persoon de zorg voor een zieke op zich. Een vorm van zelfopoffering, veelal gebracht door een kind. In het geconditioneerde model nemen verschillende mensen ieder een deel van de totale zorgtaak op zich. Wat je ziet, is dat de eerste vorm van zorgverlenen, het offer uit naastenliefde, vervaagt.

MOOTZ: Steeds vaker leggen partners onderling deze zelfopoffering wel aan de dag. Overigens zit er ook een positieve kant aan de erosie van de zelfopoffering. Zo'n offer lijkt me namelijk niet per definitie prettig om te ontvangen. Ik wil dan ook aandacht vragen voor het feit dat

er mensen zijn die onafhankelijk willen zijn; mensen die geen 'alsjeblieft, dankjewel' willen hoeven zeggen en zich geen last voor hun kinderen of burens willen voelen. Het lijkt me de positieve kant van de erosie van het totaalmodel, dat het machtsverschil door totale afhankelijkheid steeds minder voorkomt. We moeten daarom ook een goede infrastructuur van formele zorg blijven garanderen!



DR. G.J.M. VAN DEN BRINK

VAN DEN BRINK: Zorg raakt aan de existentiële zaken van het leven. Voor mij persoonlijk bracht de komst van kinderen een fundamentele verandering te weeg. Zorg verlenen houdt verband met de vraag naar de zin van het bestaan. Het gaat om een existentiële ervaring die van invloed is op de bereidheid om in bijvoorbeeld de eigen wijk of straat zorgtaken te verrichten. In Nederland komen jongeren weinig met dit soort existentiële ervaringen in aanraking. Het is toch vreemd dat veel mensen tot hun 25e levensjaar voor niet veel anders hebben hoeven zorgen dan voor hun konijn. In de opvoeding wordt het kind centraal gesteld. School en sport zijn sterk gericht op zelfontplooiing. Vroeger vroeg men de kinderen vaker iets in huis te doen. Dat kinderen vandaag de

dag in huis vrijwel niets meer doen, wijst op een twijfelachtige pedagogiek. Ze krijgen ten onrechte het idee dat de wereld om hen draait. Kinderen moeten leren dat er ook anderen zijn.

MOOTZ: Dat klopt, al is dit beeld van opvoeden te eenzijdig. Dat laat onverlet dat het goed is dat jongeren al vroeg in contact komen met het belang van informele zorg. De RMO is daarom net als het CDA voorstander van maatschappelijke stage voor scholieren.

Wat overheid en bedrijfsleven te doen staat

CDV: Hoe beoordeelt u het overheidsbeleid met betrekking tot de zorg?

MOOTZ: Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besteedde in zijn publicaties, die vooral over 'werk, werk, werk' gingen vaak onvoldoende aandacht aan de betekenis van zorg en zorgtaken. Gelukkig is wat dit betreft een kentering waarneembaar. In het algemeen is het van belang dat de overheid enerzijds goede voorwaarden voor informele zorgtaken creëert en anderzijds het werken in de professionele zorg aantrekkelijk maakt. Werken in de thuiszorg bijvoorbeeld is nu niet erg motiverend. Er wordt wel eens gesproken over 'stopwatch-zorg', waarmee wordt aangegeven dat bijna alles is voorgeschreven en er niet van het protocol mag worden afgeweken. In haar recente advies 'Aansprekend burgerschap' pleit de RMO voor betekenisvolle, kleinschalige en pluriforme arbeid. Vroeger was werken industriële massaproductie, terwijl we

ons vandaag de dag realiseren dat identificatie met en verantwoordelijkheid in het werk voor een hogere arbeidssatisfactie zorgen. Dit is van groot belang voor de professionele zorg.

VAN DEN BRINK: Helemaal mee eens. Het taylorisme is in het bedrijfsleven zo langzamerhand achterhaald, maar de overheid voert het met een vertraging van vijftienvintig jaar in. Dat houdt verband met processen van rationalisering en schaalvergroting die sinds de tachtiger jaren in de zorgsector op gang zijn gekomen. Die processen kwamen niet uit de lucht vallen. Men stond een meer bedrijfsmatige werkwijze voor en er werd voor meer marktwerking in de zorg gepleit. Dat kun je ook het CDA aanrekenen, want deze omslag is sterk bevorderd door bezuinigingen op de collectieve sector, waarvoor het CDA verantwoordelijkheid droeg. Daarnaast moeten we ook kijken naar het bedrijfsleven. De overheid zou de condities voor informele zorg beter kunnen beïnvloeden, wanneer men aan ondernemerszijde meer belangstelling zou hebben voor de dilemma's waarvoor werknemers staan. Lange tijd hebben werkgevers eigenlijk gearmatiseerd op het gegeven dat vrouwen thuis voor de kinderen zorgden. Toen het vanuit economisch perspectief rendabel werd, hebben ze meer vrouwen ingezet, zonder zich te bekommeren om de vraag hoe het met de zorg voor kinderen of met de informele zorg verder moest. Deze desinteresse heeft ook een nadelige invloed op de beleidsruimte van de overheid.

MOOTZ: Marktdenken is in de zorg niet zomaar toepasbaar. Anderzijds is onbezou-

nen geld in de zorg pompen evenmin verstandig. Tot aan de jaren '80 mochten de kruisverenigingen die de thuiszorg aanboden, jaarlijks met 4% groeien en in die tijd ontstonden dan ook grote thuiszorgorganisaties. Deze organisaties brachten enorme overhead-kosten met zich mee, waardoor op den duur bezuinigingen onafwendbaar waren. Deze bezuinigingen hebben voor heel veel onrust gezorgd. We moeten er nu voor waken niet weer dezelfde fout te maken en ondoordacht geld in de zorg te pompen.

CDV: Welke concrete voorwaarden zou de overheid moeten scheppen om mensen in staat te stellen langdurige zorgtaken op zich te nemen?

MOOTZ: Ik wil voorop stellen dat mensen in staat moeten zijn eigen keuzes te maken. Wil moeder wel langdurig door haar enig kind verzorgd worden? Het adagium dat professionele zorg aanvullend is, zou dus niet in elke situatie moeten gelden. Het SCP doet momenteel onderzoek naar de kosten van verschillende mogelijkheden om betaald langdurig zorgverlof mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld het opsparen van verlofdagen, het verzekeren tegen een loopbaanonderbreking voor zorgtaken en het Persoonsgebonden Budget (PGB). Persoonlijk vind ik dat ook iemand met een uitkering in staat moet blijven om zorgtaken op zich te nemen, zonder dat dit financiële consequenties heeft.

VAN DEN BRINK: Ik zou er zelfs voor zijn mensen die zorgtaken op zich nemen financieel tegemoet te komen. De over-

heid kan bevorderen dat mensen iets voor een ander doen. Gunstig neveneffect zou kunnen zijn dat de kosten van de veel duurdere professionele zorg omlaag gaan.

MOOTZ: Dat laatste vind ik een gevaarlijk motief. Er mag geen sprake zijn van dwang. De zorgontvanger moet voorop staan: in het beleid en in het handelen van de zorgaanbieder.

VAN DEN BRINK: De dichotomie van dwang en vrijwilligheid wordt door de realiteit genuanceerd. Het gaat erom de juiste mix tussen dwang en vrijwilligheid te creëren. Door bepaald gedrag te stimuleren wordt een lichte druk uitgeoefend die zeer effectief is.

CDV: We zien de komende decennia de druk op de informele zorg toenemen. Is een 'sense of urgency' voldoende om de verwachte ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden? Staat de problematiek hoog genoeg op de politieke en beleidsagenda?

MOOTZ: De laatste tijd verschijnen er veel rapporten over demografische ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor ondermeer de arbeidsmarkt, de zorg en de collectief gefinancierde regelingen. Een voorbeeld is het Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)-rapport 'Generatiebewust beleid'. Aandacht en adviezen genoeg. Nu mag je daden verwachten. In met name de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de thuiszorg en de discussie over een basispakket zijn beleidsbeslissingen dringend noodzakelijk. Dergelijke beslissingen hebben ook gevolgen voor de informele zorg, aange-

zien in deze beslissingen de hoeveelheid formele zorg die ons ter beschikking staat wordt vastgesteld.

Een hoopgevende vooruitblik

VAN DEN BRINK: Ik zie de markt voor informele zorg nog wel groter worden. Het is opvallend dat naarmate een land paradijselijker wordt, de gevoeligheid voor klein leed ook toeneemt. We leven hier in het Westen steeds langer, maar krijgen tegelijkertijd meer angst voor ziekte en gebrek. Onze normen verschuiven; we zitten op een 'hellend vlak omhoog'. We weten ons steeds minder raad met zaken als aftakeling of dood. De oude betekenissen van die elementen zijn vervaagd. Mensen gaan op zoek naar nieuwe betekenissen en lopen tegen de grenzen aan van wat het ziekenhuis te bieden heeft. Er is behoefte aan contact met lotgenoten of anderen die betekenis kunnen verlenen, zoals bijvoorbeeld de buddy's bij AIDS-patiënten. Het tekort aan informele zorg zal toenemen, omdat de vraag steeds groter wordt.

MOOTZ: De discussie over de combinatie van arbeid en zorg is een signaal, dat zelf zorgverleners in Nederland als wezenlijk wordt ervaren. De behoefte aan part-time werk groeit, onder vrouwen én mannen.

VAN DEN BRINK: Dat de generatie *baby-boomers* weer geïnteresseerd raakt in zorg en zorgtaken is een interessante ontwikkeling. In Elsevier stond laatst te lezen dat 'de man verdwijnt'. Kennelijk beschikt de samenleving over een behoorlijke zorgcomponent. Die speelt ook bij mannen op.

In de top van bepaalde bedrijven neemt de belangstelling voor milieu, spiritualiteit en zorg toe. Dat zijn toch wel hoopvolle verschijnselen.

Als voorbeeld van die groeiende altruïstische trend noemt Mootz de jaarlijkse personeelsdag van de reinigingsdienst van de gemeente Amsterdam. Hun dagje uit is vervangen door een dagje vrijwilligerswerk verrichten, door als toezichthouder in de speeltuinen te werken. Het is van eminent belang om dat soort sociaal-culturele ontwikkelingen te inventariseren en analyseren. Dat zijn namelijk aangrijpingspunten om als overheid gericht beleid te voeren, meent Van den Brink.

Noten

1. Gabriël van den Brink, *Een schaars goed. De betekenis van zorg in de hedendaagse levensloop*, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Utrecht, 1999 (ISBN 90-5050-716-6)
2. Marijke Mootz is momenteel werkzaam bij de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling en was als projectleider verantwoordelijk voor de totstandkoming van de adviezen 'Arbeid en zorg' (RMO, 1999) en, samen met de RVZ, 'Zorgarbeid in de toekomst' (RMO en RVZ, 1999).
3. Philipsen, H. (1994), *De naaste en haar patiënt*, Rede Diës Natalis, Universiteit Maastricht, Maastricht.

De patiënt en de kwaliteit van zorg

PROF. DR. A.F. CASPARIE

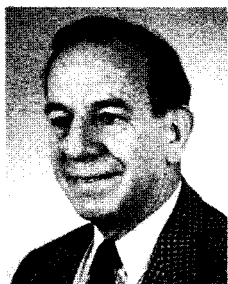
Evenals in de andere sectoren van onze samenleving is er in de gezondheidszorg in het afgelopen decennium een toenemende aandacht voor kwaliteit en in het verlengde daarvan voor kwaliteitszorg. Een belangrijke stimulans daarvoor zijn de landelijke kwaliteitsconferenties geweest, die voor het eerst in 1989 en vervolgens in 1990, 1995 en recent op 25 mei 2000 in Leidschendam zijn gehouden. Wil er echt sprake zijn van vraaggerichte zorg dan moeten er nog wel een aantal knelpunten worden opgelost.

Op deze Leidschendamconferenties zijn door de landelijke koepelorganisaties van de drie partijen (aanbieders, patiënten en verzekeraars) samen met de overheid afspraken gemaakt over het te voeren kwaliteitsbeleid en de wijze waarop kwaliteitszorg zou moeten worden toegepast. Daarmee is het begrip "kwaliteit" hoog op zowel de politieke agenda als op de agenda van de veldpartijen, het maatschappelijk middenveld, komen te staan. Op het individueel niveau, dat van het primaire proces, is kwaliteit van zorg natuurlijk altijd al van belang geweest.

De uitgangspunten van de conferenties waren zelfregulering door de veldpartij en een gelijkwaardige positie van deze partijen op het gebied van kwaliteitszorg. Daarmee kregen de patiënt en de georganiseerde patiëntenbeweging een duidelijke en erkende inbreng.

De Leidschendamconferenties hebben zich alleen gericht op de "microkwaliteit" en op instrumenten en methodieken die daar bijhoren zoals kwaliteitssystemen, richtlijnen en kwaliteitsbeoordeling. Het ging niet om de "macrokwaliteit", de kwaliteit van het zorgstelsel zoals de financiering, de aanwezigheid van voorzieningen en de toegankelijkheid. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de overheid. Helemaal scherp is het onderscheid echter niet: wachtlijsten zijn voornamelijk het gevolg van problemen binnen het stelsel, hebben dus een directe relatie met de macrokwaliteit, maar vanuit het perspectief van de microkwaliteit kan er natuurlijk wel wat aan gedaan worden om de wachtlijsten inzichtelijk te maken en te bekorten. Voor de patiënt zijn beide vormen van kwaliteit van belang.

Op de laatste conferentie, op 25 mei, is vooral gesproken over de noodzaak dat



PROF. DR. A.F. CASPARIE

kwaliteitszorg in de eerste plaats de behandeling van de individuele patiënt moet verbeteren. Daarom zal in de komende jaren aandacht worden besteed aan het ontwikkelen van zorgprogramma's en patiëntgebonden uitkomstindicatoren.

Versterking van de positie van de patiënt

Sedert de kwaliteitsconferenties is de positie van de patiënt duidelijk versterkt en lijkt er geleidelijk een omslag plaats te vinden van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte zorg. In het bedrijfsleven en in andere vormen van dienstverlening is al langer een vergelijkbaar proces aan de gang waarbij gerichtheid op het product of de dienst plaatsmaakt voor klantgerichtheid. We moeten ons bij deze vraaggerichtheid wel realiseren dat een patiënt in de gezondheidszorg niet gelijkgesteld kan worden met een klant in een dienstverlenend bedrijf. Een patiënt komt meestal niet met een uitgesproken of concrete vraag, maar met een verschijnsel of klacht waar de professionele hulpverlener een oplossing voor moet vinden. Daarnaast is een patiënt ook in letterlijke zin lichamelijk bij de behandeling betrokken. Bovendien is meestal geen uitstel van zorg mogelijk. Daarom wordt ook niet van vraaggestuurde maar van vraaggerichte zorg gesproken. Dit geldt met name in de 'cure'-sector, zoals de huisartsgeneeskunde en de ziekenhuiszorg, waar de behandeling centraal staat. In de 'care'-sector waar verzorging en verpleging op de eerste plaats komt, zoals in de thuiszorg en in verpleeg- en verzorgingshuizen, zal veel vaker van een concrete vraag van een patiënt of een bewoner kunnen worden uitgegaan. In die sector zal de patiënt vaak zelf kunnen en willen bepalen waar hij behoefte aan heeft. Onder die omstandigheden kan gebruik worden gemaakt van een persoonsgebonden budget. Daar waar dat nog niet het geval is, zou onder gecontroleerde omstandigheden, kunnen worden onderzocht of het oordeel over de kwaliteit van zorg verbeterd indien de patiënt zelf de zorg kan inkopen.

Drie factoren staan echter de omslag naar een volledige vraaggerichte zorg vooralsnog in de weg: de krapte op de aanbiedersmarkt, de behoudende mentaliteit van de aanbieders en het gebrek aan informatie met de moeilijkheid voor de patiënt om de wel aanwezige informatie op zijn waarde te kunnen schatten. Op deze drie factoren zal op het einde van deze bijdrage nader worden ingegaan.

De Kwaliteitswet Zorginstellingen definieert het begrip kwaliteit als verantwoord zorg: zorg die doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend. Dit houdt in dat het oordeel of zorg van goede kwaliteit is, afhangt van het perspectief van de beoordelaar. Een zorgverlener zal in de eerste plaats kijken of de gegeven zorg wel doeltreffend was, terwijl een patiënt meer op andere aspecten

De krapte op de aanbiedersmarkt, de behoudende mentaliteit van de aanbieders en het gebrek aan informatie voor de patiënt staan een omslag naar een volledig vraaggerichte zorg in de weg.

zal letten zoals de gegeven informatie en de continuïteit van zorg.

Wat vindt de patiënt van belang?

Geleidelijk aan is veel bekend geworden over de vraag wat patiënten van belang vinden bij de zorgverlening en op welke aspecten zij die zorgverlening beoordelen.

Uit zowel buitenlands als Nederlands onderzoek blijkt dat patiënten hulpverleners kiezen op grond van drie overwegingen: toegankelijkheid, sympathie en kundigheid (Salisbury, 1989). Voor chronische patiënten is daarnaast het aspect continuïteit van groot belang. Het gaat daarbij om continuïteit in persoon (dezelfde hulpverlener), in tijd (geen onderbreking of overlap) en in plaats (dezelfde instelling). In een eigen onderzoek onder patiënten met een chronische ziekte (suikerziekte, reuma en astma) werden als belangrijkste aspecten genoemd: het verminderen van de klachten, het geven van goede informatie, steeds dezelfde dokter en een deskundige dokter (Van der Waal en Casparie, 1997). In een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking bleek dat aan de huisarts als belangrijkste eisen werden gesteld: vakbekwaamheid, een goede interpersoonlijke relatie en bereikbaarheid (Harteloh, Verweij en Casparie, 1996).

Door de Nederlandse Patiënten/Consumenten Federatie is een lijst opgesteld van criteria die door de patiënten en consumenten in de diverse sectoren van de gezondheidszorg belangrijk worden gevonden (NPCF, 1996). Deze criteria zijn gedestilleerd uit de talrijke beoordelingsinstrumenten die door de verschillende patiëntenorganisaties zijn ontwikkeld. Het gaat om de criteria vakbekwaamheid, accommodatie en organisatie van de aanbieder, om informatie, bejegening, steun en evaluatie binnen de behandeling en om de zelfstandigheid van de patiënt/consument.

De bovengenoemde criteria en eisen kunnen gebruikt worden voor het ontwerpen en ontwikkelen van zorg vanuit het perspectief van de patiënt/consument, dus vooraf. Zij kunnen echter ook aangewend worden als basis voor de beoordeling van de kwaliteit van zorg vanuit het patiëntenperspectief, dus achteraf.

Het meten van de mening van de patiënt

In de afgelopen jaren is een groot aantal instrumenten ontwikkeld om de mening van de patiënt over de kwaliteit van de geleverde zorg te meten. Aanvankelijk werden deze instrumenten opgezet en toegepast door de individuele instellingen. Het resultaat van al deze metingen was steeds dat 80-90% van de patiënten tevreden bleek te zijn. De aspecten die beoordeeld werden, waren echter bepaald door de zorgaanbieders zelf. Inmiddels is vanuit de Nederlandse

Patiënten Consumenten Federatie (NPCF) een aantal beoordelingsinstrumenten ontwikkeld voor de diverse sub-sectoren zoals de huisartsgeneeskunde, de ziekenhuiszorg, de ouderenzorg en de zorg voor gehandicapten. De resultaten van die metingen laten een meer genuanceerd beeld zien dan de bovengenoemde 90% tevredenheid.

Bij het meten van de mening van de patiënt komt men wel in een woud vol methodologische voetangels en klemmen. Aan instrumenten die het oordeel van de patiënten/consumenten willen meten, moeten twee eisen worden gesteld: de eis van wetenschappelijke deugdelijkheid en de eis van praktische bruikbaarheid of nut. Vanuit bovengenoemde eisen is, gesubsidieerd door Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), in de afgelopen jaren een zestal meetinstrumenten voor chronisch zieken door wetenschappelijke instituten ontwikkeld, waarbij nadrukkelijk van het patiëntenperspectief is uitgegaan. Het instrument om de kwaliteit van de huisartsgeneeskunde te meten, is inmiddels uitgebreid in Nederland toegepast (Wensing, Grol en Van Montfort, 1997).

Een overzicht van hoe de patiënt/consument in Nederland de kwaliteit van zorg op alle belangrijk geachte aspecten ervaart, ontbreekt echter. Wel is door de Consumentenbond onderzoek gedaan onder de ziekenhuizen in de provincie Utrecht, maar die studie omvatte slechts een beperkt aantal aspecten. Daarnaast is recent een onderzoek onder de Nederlandse bevolking uit 1992 herhaald, waarin de vraag werd gesteld hoe op dit moment de kwaliteit van de gezondheidszorg is. In 1992 antwoordde nog 84% van de respondenten goed, in 1998 was dit percentage gedaald tot 43 (Tijmstra en Heinsbroek, 1998). Dit oordeel heeft echter meer betrekking op de macrokwaliteit en staat zeker onder invloed van het imago van de gezondheidszorg.

➤ Bij het meten van de mening van de patiënt komt men in een woud vol methodologische voetangels en klemmen.

Een belangrijke plaats voor een meting van het oordeel van patiënten/consumenten over de kwaliteit van de geleverde zorg is binnen de certificatieschema's die door de Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) voor de verschillende sub-sectoren worden ontwikkeld. Wil een instelling een HKZ-certificaat verkrijgen (vergelijkbaar met een ISO-certificaat), dan moet een patiëntentoets hebben plaatsgevonden. De discussie spitst zich momenteel toe op de vraag wie een dergelijke toets moet gaan ontwikkelen en wie die toets vervolgens moet gaan uitvoeren: de instelling zelf of de patiëntenorganisatie, in casu het regionale patiënten-/consumentenplatform.

Al met al kan gesteld worden dat, ook al beschikken we niet over systematisch verzamelde gegevens, de kwaliteit van zorg, zoals door de patiënt ervaren, op vele onderdelen verbeterd kan worden. Het betreft met name de relationele

aspecten van de zorg zoals de informatie-voorziening, het inlevingsvermogen en de gegeven aandacht, maar daarnaast zijn ook organisatorische zaken van belang zoals wachttijden om een afspraak te kunnen maken. Voor het bereiken van een situatie waarin vraaggerichte zorg het leidende principe is, moet er dan ook nog wel wat gebeuren.

De knelpunten

Kwaliteit van zorg en kwaliteitszorg staan hoog op de politieke agenda en op de agenda van het maatschappelijk middenveld. Ook in de dagelijkse praktijk wordt kwaliteit als een belangrijk onderwerp beschouwd. Mede onder de invloed van de Leidschendamconferenties is er een geleidelijke omslag te bespeuren van een aanbodgerichte zorg naar een vraaggerichte zorg. Om die omslag volledig te kunnen maken, zal eerst een aantal knelpunten moeten worden opgelost, waarvan de drie belangrijkste hier genoemd zullen worden. Anders blijft het begrip vraaggericht een weliswaar politiek correcte, maar inhoudelijk holle frase. Expliciete keuzen zullen zowel binnen het zorgstelsel als bij de zorgverlening gemaakt moeten worden.

-Vraaggerichte zorg vereist een mentaliteitsverandering van de aanbieder (instellingen en beroepsbeoefenaren). Dit houdt in dat zij bij de zorgverlening de patiënt en zijn vraag centraal stellen en niet alleen uitgaan van hun eigen professionele opvattingen en het belang van de organisatie. Deze verandering wordt onder meer bereikt door open te staan voor het oordeel van de patiënt over de verleende zorg, met andere woorden door het toepassen van patiëntentoetsen en vanuit de resultaten, waar nodig, verbeteractiviteiten te initiëren.

-Vraaggerichte zorg betekent dat de patiënt/consument keuzevrijheid moet hebben. Met de huidige krapte aan voorzieningen en menskracht is dat niet mogelijk. Indien we achter het uitgangspunt van vraaggerichte zorg staan, zal dit knelpunt moeten worden opgelost.

-Vraaggerichte zorg gaat uit van het kunnen kiezen op grond van relevante informatie. De sector is echter nog steeds een blackbox en hoewel er inmiddels veel informatie over diagnostische en therapeutische ingrepen voor individuele patiënten beschikbaar is, ontbreekt voor de burger een overzicht van wat de zorgsector te bieden heeft. ICT en met name Internet kan hierbij een belangrijke rol spelen. De informatie moet betrouwbaar worden aangereikt en dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de aanbieders. Daarnaast zal de patiënt moeten leren deze informatie op de juiste wijze te gaan gebruiken, omdat in principe de vraag naar zorg onuitputtelijk is. Daar is een belangrijke taak voor de patiënten-

✎ Vraaggerichte zorg vereist een mentaliteitsverandering van de aanbieder, betekent dat de patiënt/consument keuzevrijheid moet hebben en gaat uit van het kunnen kiezen op grond van relevante informatie.

organisaties weggelegd.

Prof. dr. A.F. Casparie is emeritus hoogleraar sociaal-medische wetenschappen. Hij is voorzitter van de Stuurgroep landelijk kwaliteitsbeleid in de zorgsector

Literatuur

- Hartoloh, P.P.M., Verweij, G.C.G., Casparie, A.F. (1996), Het oordeel van personen over de huisarts en de tandarts, *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, nr. 74, p. 305-311.
- Nederlands Patiënten/Consumenten Platform (1996), *Algemene Kwaliteitscriteria*, Utrecht.
- Salisbury, C.J. (1988), How do people choose their doctor, *British Medical Journal*, nr. 299, p. 494-496.
- Tijmstra, Tj., Heinsbroek, N. (1998), Meningen over de zorgverlening in Nederland, *Medisch Contact*, nr. 53, p. 811-813.
- Waal, M.A.E.van der, Casparie, A.F. (1997), Een vergelijking van voorkeuren van patiënten met reumatoïde artritis en reumatologen ten aanzien van specifieke aspecten van kwaliteit van zorg, *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, nr. 75, p. 70-73.
- Wensing, M., Grol, R., Montfort, P. van (1997), Patiëntenoordelen over de huisartsenzorg, *Medisch Contact*, nr. 52, p. 762-764.

De gezondheidszorg door het oog van chronisch zieken

A. VAN DER ZEIJDEN



A. VAN DER ZEIJDEN

Opinieonderzoeken tonen steeds weer dat mensen gezondheid het belangrijkste in hun leven vinden. Satisfactie-onderzoeken laten over het algemeen positieve scores zien betreffende de behandeling door zorgverleners: er is meestal tachtig tot negentig procent tevredenheid. Gesprekken met individuele zorggebruikers geven echter een ander beeld. Naarmate het contact met zorgverleners intensiever is, wordt de constatering dat zorggebruikers en zorgverleners in twee verschillende werelden leven meer uitgesproken. Hoe is dit verschil te verklaren?

In het navolgende zal het perspectief van de intensieve zorggebruikers, veelal chronisch zieken, centraal staan. Deze mensen hebben de ervaringen en deze ervaringen worden meestal onvoldoende meegewogen in beleidsdebatten over de gezondheidszorg. Niet onbegrijpelijk, omdat het om niet meer dan ongeveer tien procent van de bevolking gaat. Dit betekent dat als de Nederlander bevrraagd worden, de mening van deze mensen slechts in één op de tien gevallen gehoord wordt. We moeten ons hierbij realiseren dat aan deze tien procent wel zestig tot zeventig procent van de kosten van zorgbehandelingen moeten worden toegerekend.

De taken van de moderne gezondheidszorg

In de afgelopen honderdvijftig jaar is de staat van de volksgezondheid enorm verbeterd, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. In de negentiende eeuw zijn er grote successen behaald bij de bestrijding van besmettelijke ziekten en in de afgelopen eeuw hebben nieuwe behandelmogelijkheden hun bijdrage geleverd, waarbij in het bijzonder de rol van geneesmiddelen opvalt. Dit heeft er toe geleid dat we in Nederland een gezondheidszorgsysteem hebben dat de vergelijking met de systemen in andere landen goed kan doorstaan. De kwaliteit van de voorzieningen is van een hoog niveau en de werkers in het zorgsysteem zijn over het algemeen mensen, die een bewuste keuze hebben gemaakt en hun beroep met inzet en overtuiging uitoefenen. Het is tegelijk ook waar dat het een systeem is dat, enigszins verblind door de eigen successen, slechts een deel van de hedendaagse taken naar behoren vervult.

Binnen de gezondheidszorg wordt de geneeskunde bedreven. De huidige opvattingen over hetgeen dit inhoudt, zijn sterk gekleurd door de boven beschreven successen in de negentiende en de twintigste eeuw. Als gevolg hiervan kunnen de verwachtingen ten aanzien van de bijdrage van de gezondheidszorg aan de volksgezondheid worden omschreven met drie kernbegrippen:

- Preventie tegen bedreigingen van de gezondheid
- Genezing oftewel curatieve zorg
- Steun bij het leven met chronische gezondheidsklachten: *care*

Preventie is een begrip dat zeer ruim opgevat kan worden. In engere zin wordt binnen de gezondheidszorg vooral gedoeld op inenting en *screening* op vroege symptomen van ziekten. Meer en meer wordt aan medici, en met name de huisarts, een rol toegedacht als gezondheidsbevorderaar door middel van gezondheidsvoorlichting en leefstijlbeïnvloeding. De beperkte ruimte die mij is toegemeten, biedt mij niet de mogelijkheid hier dieper op in te gaan.

Cure en care

Ziek-zijn is lange tijd een synoniem geweest voor de algemene aanduiding van lichamelijk onwel zijn. Pas in de zeventiende eeuw was het Thomas Sydenham, die met een eerste classificatie van ziekten kwam en het duurde tot diep in de negentiende eeuw voor de ziekte het dominante aangrijpingspunt werd van de geneeskunde. De ziekte, de uitval van een orgaan of de breuk als uitgangspunt voor het handelen van de medicus heeft het voordeel dat los van de individuele zorgvrager richtlijnen opgesteld kunnen worden voor wat de best mogelijke behandeling is. De persoonsgebonden klacht is veel minder eenvoudig te vatten en dit maakt het begrijpelijk dat de eerder gememoreerde medische successen op het terrein van de ziektebestrijding er toe konden leiden, dat de zorg voor de gezondheid van personen werd tot een systeem dat er op gericht is mensen in te delen in diagnosegroepen. Niet de klacht van de persoon, maar de diagnose is bepalend voor de in te stellen behandeling. Vaak werkt dit goed en het is het terrein waarop de Westerse geneeskunde haar kracht heeft bewezen. Zo sterk is de fascinatie voor de curatieve kracht van de geneeskunde, dat het verzorgende aspect vaak gezien lijkt te worden als minderwaardig. Zorg, die niet gericht is op genezing heeft bij vrijwel alle beroepsbeoefenaren een lage status.

Een ander aspect dat hieraan bijdraagt is de klassieke rolverdeling tussen de deskundige zorgverlener en de leek, de zorgvrager. Wie tot honderd jaar geleden vroeg om de zorg van een genezer was er slecht aan toe. Niet in staat voor zichzelf op te komen. De verantwoordelijkheid voor het zorgproces kwam dan ook vanzelfsprekend te liggen bij de verzorgenden. Aanbodsturing is geen gevolg van

➤ Zo sterk is de fascinatie voor de curatieve kracht van de geneeskunde, dat het verzorgende aspect vaak gezien lijkt te worden als minderwaardig.

de kwade wil van de zorgverleners maar een logische consequentie van de historie. Er zijn twee zaken die noodzaken ons hierop te bezinnen: het toenemende aantal mensen dat wel medisch behandeld kan worden, maar niet geneest en het sterk verhoogde opleidingsniveau van de zorgvragers.

De vraag als maat

Dat tevredenheid en ontevredenheid met de prestaties van de zorgverleners samen kunnen gaan, heeft een tweetal oorzaken. Mensen geven weer wat zij verwachten van zorgverleners, niet wat zij gewenst vinden. Met andere woorden: als mensen niet verwachten dat zij als individu serieus genomen worden, omdat zij als kind al geleerd hebben dat dat een niet realistische wens is, zijn zij snel tevreden met de rol die hen wordt toegedacht. Ten tweede is het zo dat mensen die incidenteel met de gezondheidszorg in aanraking komen, vooral gericht zullen zijn op het resultaat, het verdwijnen van de gezondheidsklacht. Mensen die te maken krijgen met een chronische verstoring van de gezondheid ontwikkelen een ander vraagpatroon, dat door de focus van de gezondheidszorg op genezing, tot veel meer ontevredenheid leidt. Zonder uitzondering komt iedereen die langdurig met het zorgsysteem geconfronteerd wordt, tot de conclusie dat er niet geluisterd wordt en dat het systeem niet is georganiseerd op een wijze, die het mogelijk maakt op een efficiënte wijze adequate antwoorden te geven op hun vragen van patiënten. De vraag om een middel dat tot genezing leidt, is een volstrekt andere dan de vraag om hulp bij het invullen van een leven met een chronische aandoening. Dat hierop niet op de juiste wijze gereageerd kan worden is niet de schuld van individuele hulpverleners, maar van de inrichting van een systeem dat gericht is op incidentele interventies.

De zorgvraag als uitgangspunt

“De zorgvrager staat centraal” is een uitspraak die tegenwoordig door niemand (openlijk) wordt tegengesproken. Ook is iedereen er van overtuigd dat informatie de sleutel is om te komen tot een betere communicatie tussen zorgvragers en zorgverleners. Deze ogenschijnlijke eenheid van inzichten vergroot de verwarring, omdat wel dezelfde woorden worden gebruikt, zonder dat daar dezelfde verwachtingen aan gekoppeld zijn over de *impact* die ze hebben voor de invulling van de onderlinge relatie. Meer en betere informatie is voor zorgverleners vooral een instrument om van zorgvragers betere volgers te maken van hun voorschriften. Voor de moderne zorgvrager echter is informatie de mogelijkheid om hem/haar in staat te stellen zelf de regie te blijven voeren over de invulling van het eigen leven. Mensen zijn er aan gewend geraakt zelf te beslissen over zaken die zij van belang vinden. Op het moment dat zij genoodzaakt worden de hulp

in te roepen van zorgverleners, worden zij opeens geconfronteerd met een poortwachter, aan wie zij geacht worden hetgeen zij het meest waarderen, hun gezondheid, zonder meer over te laten. Zowel incidentele als chronische zorgvragers ervaren dit in toenemende mate als een overblijfsel van een kijk op zorgverlening en menselijke relaties, die niet meer van onze tijd is. De overheid geeft in beleidsnotities aan dat het antwoord hierop een omslag van aanbod- naar vraagsturing in de zorg is. Tot nu toe wordt deze beleidsnotie nog niet ingevuld door een consistente lijn in de uitvoering van het beleid, waardoor zorgvragers zich bij voortduring verbazen over de discrepantie tussen beleidsuitspraken en uitvoeringsmaatregelen.

Aanzetten tot vraagsturing in de zorg

De mogelijkheden tot behandeling zijn binnen de gezondheidszorg zodanig genomen dat het totale systeem onder druk staat. Hoewel het een eerste vereiste is dat er op een realistische wijze gebudgetteerd wordt, zal bij ieder gegeven budget gezocht moeten worden naar een evenwicht tussen behandeling en bekostiging. Hierbij is het belangrijk dat de zorgverlening zo doelmatig mogelijk georganiseerd wordt om een maximum aan kwalitatief hoogwaardige zorg te kunnen leveren tegen zo laag mogelijke kosten. Toch moet er voor gewaakt worden dat iedere werkelijk inhoudelijke discussie onmogelijk gemaakt wordt, omdat niet over de zorg zelf, maar over de kosten gesproken wordt. De ontwikkeling van vraagsturing in de zorg is niet gebaat bij angsten vooraf voor hogere kosten of de aantasting van bestaande belangen, zoals we gezien hebben bij de discussies rond de invoering van persoonsgebonden budgetten in de zorg; een middel bij uitstek om vraagsturing te bevorderen. Een middel ook dat achteraf buitengewoon kosteneffectief blijkt, zeker indien de bestaande belemmerende voorwaarden voor budgetgebruikers zo veel mogelijk afgeschaft worden.

Persoonsgebonden budgetten veranderen op zich de organisatie van de gezondheidszorg niet. Hoewel ze een impuls tot verandering zijn, is er meer.

Vraagsturing zou er toe moeten leiden dat verkrijgbaarheid en bekostiging van zorgvoorzieningen niet zonder meer gekoppeld zijn. Ook binnen de patiënten- en consumentenbeweging zal men met gefronste wenkbrouwen kijken naar deze uitspraak. Dit komt, doordat men er aan gewend geraakt is dat beperkingen in het zorgpakket ingegeven worden door de discussie over kosten en niet een gevolg zijn van een inhoudelijke afweging. Natuurlijk moet het uitgangspunt zijn dat noodzakelijke, niet vermijdbare zorg voor iedereen verkrijgbaar is, dus vergoed wordt. Het zal niet eenvoudig zijn heldere criteria te formuleren om te onderscheiden bij welke indicatie bepaalde zorg noodzakelijk is. Toch is dit gewenst, want modern burgerschap vraagt erom mensen zelf te laten kiezen. Dit betekent dat communicatie, uitwisseling van kennis, de spil wordt van het sys-

De ontwikkeling van vraagsturing in de zorg is niet gebaat bij angsten vooraf voor hogere kosten of de aantasting van bestaande belangen, zoals we gezien hebben bij de discussies rond de invoering van persoonsgebonden budgetten.

teem en dat zorgvragers op basis daarvan bepalen welke behandeling zij in het voorkomende geval de meest gewenste vinden. Indien zij kiezen voor een behandeling die medisch gezien niet noodzakelijk is, dan moeten zij vrij zijn te kiezen voor behandeling op eigen kosten. Toen ik nog slechts zeven jaar geleden hetzelfde bepleitte voor maagzuurremmende medicijnen, werd dat door zorgverleners met afschuw aangehoord. Ranitidine kon niet vrij verkrijgbaar zijn vanwege de veiligheidsrisico's, terwijl de vrije verkoop via drogisterijen enkele jaren geleden probleem- en geruisloos is ingevoerd.

Ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid

Uitgangspunt van vraaggestuurde zorg is de vraag van het individu. Wat noodzakelijke zorg is, kunnen we niet vaststellen zonder gebruik te maken van de enorme schat aan ervaringskennis, die ongebruikt aanwezig is bij de zorgvragers en die in het individuele geval het uitgangspunt voor ieder zorgtraject behoort te zijn. Meer en meer leiden de vele contacten tussen zorgvragers binnen patiëntenverenigingen tot geobjectiveerde ervaringsdeskundigheid, die in potentie de mogelijkheden van medische centra te boven gaat. Deze groepen zijn echter jong en ze hebben altijd te kampen met een groot tekort aan financiële middelen. Zeker is echter dat de vraag naar de beleving van het ziek-zijn en de daarop gebaseerde vragen aan de gezondheidszorg, slechts geformuleerd kunnen worden door de mensen met de ervaringen zelf. Hiertoe moeten zij in ons aller belang ondersteund worden, door mensen die hen werk uit handen nemen. Niet door mensen die de formulering van hun perspectieven van hen overnemen. Dit laatste is een vorm van professionalisering van de patiëntenbeweging, die slechts tot gevolg zal hebben dat vraagsturing verder van ons af komt te staan, doordat er een nieuwe laag zorgverleners gevormd wordt.

☞ Indien men kiest voor een behandeling die medisch gezien niet noodzakelijk is, dan moet men vrij zijn te kiezen voor behandeling op eigen kosten.

De erkenning van verschillen

De vraag van de zorggebruiker kan niet het uitgangspunt van het handelen zijn als we niet willen erkennen dat er verschillen in de zorgvraag van incidentele en chronische gebruikers van zorg zijn. Is voor incidentele zorgvragenden de ziekte het probleem waar een oplossing voor gevraagd wordt, voor chronische gebruikers is dat niet langer waar het om gaat. Geconstateerd is dat het gezondheidsprobleem niet (volledig) verholpen kan worden en dus is niet langer de ziekte het probleem waarop de hulpvraag zich richt, maar het leven met de ziekte. De huidige inrichting van de gezondheidszorg, gericht op incidentele interventies, leidt er toe dat de informatie over het individu met een chronische aandoening verspreid over het systeem aanwezig is. Vaak niet beschikbaar op het moment dat de informatie nodig is. Dit brengt vele extra kosten en inspanningen met

zich mee, zowel voor het systeem als voor het individu. Verandering hier vraagt om een complete herordening van de organisatie van de zorg, waarbij de zorgvraag niet langer aangepast moet worden aan de bestaande systeemscheidingen, maar waarbij het systeem georganiseerd wordt rond de complexe zorgvraag. De gerichtheid op de ziekte, in plaats van het leven met de ziekte, brengt ook met zich mee dat vele vragen, die geen medische oplossing behoeven terechtkomen binnen het medische circuit. De medische zorg heeft als taak de zorgvrager te ondersteunen bij zijn invulling van een leven met een chronische gezondheidsklacht. Dit om de maatschappelijke participatie maximaal te bevorderen. Onderzocht zou moeten worden of dit niet beter kan geschieden met de inzet van anderen dan (para)medici. Bijvoorbeeld door de inzet van een maatschappelijk begeleider, die net zo vanzelfsprekend door iedereen die met een langdurige zorgvraag geconfronteerd wordt, bezocht kan worden als een medicus. Niet alleen zou dit kosteneffectief kunnen zijn, het zou ook een oplossing kunnen bieden voor enkele capaciteitsproblemen in de gezondheidszorg. Uitgangspunt moet steeds zijn dat de individuele zorgvraag maximaal tot expressie kan komen en dat de zorgvrager in staat gesteld wordt zelf de regie te voeren over zijn behandelingsplan.

Conclusies

Ik realiseer me dat hiermee niet het laatste woord gesproken is. Zorgvraagverduidelijking is niet mogelijk zonder de input van de zorgvrager als individu in de relatie met de zorgverleners en van de vertegenwoordigende organisaties van deze mensen voorzover het om beleidsmatige oplossingen gaat. Ik heb evenwel niet de verwachting dat het laatste woord gesproken kan worden door de vertegenwoordiger van één van de vier partijen: zorgvragers, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en verantwoordelijken voor het overheidsbeleid. Werkelijke oplossingen zullen gezamenlijk geformuleerd en ondersteund moeten worden om werkbaar te zijn. Zorgvragers, die individueel hun zorgvraag in feitelijke zin gaan sturen, terwijl de andere partijen hier nog slechts verbaal toe genegen zijn (met andere woorden de situatie van dit moment), zullen zelf gefrustreerd raken en bovendien een spoor van frustraties bij anderen achterlaten.

Albert van der Zijden is voorzitter van het Werkverband Organisaties Chronisch Zieken.

De huidige inrichting van de zorg, gericht op incidentele interventies, leidt er toe dat de informatie over het individu met een chronische aandoening verspreid over het systeem aanwezig is. Dit brengt vele extra kosten en inspanningen met zich mee.

Uitkomsten-analyse biedt uitkomst

MEVR. DRS. M.C. VEENHOF



DRS. M.C. VEENHOF

Diverse van onze buurlanden kennen al tientallen jaren kwaliteitssystemen die patiënten, zorgverleners en verzekeraars informatie geven over 'best medical practices'. Nederland beschikt nog niet over een dergelijk kwaliteitssysteem, dat in het jargon 'uitkomstenanalyse' wordt genoemd. Invoering van uitkomstenanalyse in Nederland zou de transparantie van de zorgsector sterk vergroten en daarmee een belangrijke stap zijn op weg naar het introduceren van meer vraagsturing in de gezondheidszorg.¹

Een kwaliteitssysteem gericht op het meten en publiceren van resultaten in de zorgsector wordt in het jargon uitkomstenanalyse genoemd. Kern van de uitkomstenanalyse is dat de overheid actuele informatie over uitkomsten van de zorg -de resultaten- bij zorgaanbieders opeist. De internationale praktijk is dat deze informatie vervolgens in de vorm van kengetallen wordt gepubliceerd, aan de hand waarvan zorgverleners kunnen worden *gebenchmarkt*. Deze kengetallen brengen de 'best medical practices' aan het licht en daar zijn alle partijen bij gebaat:

- de informatie stelt verzekeraars in staat kosteneffectieve behandelmethodes in te kopen;
- de informatie stelt patiënten en consumenten in de gelegenheid om de beste behandeling te selecteren;
- de informatie prikkelt (concurrerende) zorgaanbieders tot verdergaande kwaliteitsverbetering;
- de overheid tenslotte kan de *benchmark*gegevens gebruiken in haar rol als toezichthouder op de zorgsector.

Uitkomstenanalyse in het buitenland

Het meten en publiceren van zorgresultaten wordt internationaal toegepast. De Scandinavische en Angelsaksische landen voerden al in de jaren zeventig en tachtig een systeem van uitkomstenanalyse in. Internationale medische studies uit die tijd vormden de drijvende kracht achter de uitkomstenanalyse. Deze studies toonden aan dat er substantiële verschillen bestonden in het zorgvolume per arts en per regio die non-medisch van aard waren. Deze verschillen konden nogal eens teruggevoerd worden op verschillen in de wijze van betaling. Een

voorbeeld is het onderzoek van de gezondheidseconomen Gruber en Owings zoals aangehaald door Van Dalen². De economen zochten naar een verklaring voor de snelle opkomst van de keizersnede in de Verenigde Staten in de periode 1970-1982 en bekeken of er economische motieven in het spel waren. Uit het onderzoek bleek dat “de arts zich duidelijk door economische motieven laat inspireren bij zijn snij- en hechtwerk. Wanneer gynaecologen te maken kregen met een terugvallende vraag naar hun diensten waren ze niet te beroerd om potentieel gezonde bevallingen te vervangen voor de duurdere (lucratievere) keizersnede.”³ De economische factor verklaarde 16% tot 32% van de substitutie van keizersneebevallingen door gewone bevallingen.

Uitkomstenanalyse werd in de genoemde landen ingevoerd om de kwaliteit van de zorg te verhogen de invloed van non-medische motieven bij medische beslissingen te beperken en lucratieve overbehandeling van patiënten te voorkomen.

Van grofmazig tot zeer gedetailleerd

Het detailniveau van de internationale uitkomstenanalyses wisselt van grofmazig tot zeer gedetailleerd. Al aan de hand van een beperkt aantal parameters kan de kwaliteit van het zorgproces gecontroleerd worden omdat zo'n 30-50% van de medische zorg wordt bepaald door frequent voorkomende medische verrichtingen en ziektes. De tabel op de volgende pagina geeft een voorbeeld van een beperkt aantal operationele medische resultaten waarmee Scandinavische en Angelsaksische landen de kwaliteit van hun gezondheidszorg meten⁴. Publicatie van deze resultaten gaat in deze landen vergezeld van analyses. De resultaten worden bijvoorbeeld uitgesplitst naar type ziekenhuis: universitair, groot en rest.

Een zeer gedetailleerde vorm van uitkomstenanalyse wordt in de Verenigde Staten toegepast door de federale overheid (*Agency for Healthcare Policy Research en Healthcare Finance Administration*). De *Fed* heeft voor een hoog detailniveau gekozen omdat zij niet alleen de kwaliteit van de zorg wil bewaken, maar ook een fundamentele bijdrage wil leveren aan zorgvernieuwing en preventie. Gedetailleerde uitkomstenanalyses bieden namelijk de mogelijkheid om behandelpraktijken grondig te evalueren.

Opvallend is overigens dat een aantal zorginstellingen in de Verenigde Staten meer zorguitkomsten -meer informatie over zorgresultaten- aanlevert dan wettelijk vereist is en daarbij ook onderling samenwerkt. Deze zorginstellingen gebruiken de zorguitkomsten als een kwaliteitskeurmerk waarmee ze zich richting de 'klant' kunnen profileren (marketingstrategie). De Amerikaanse zorgmarkt, die lang niet zo sterk gereguleerd is als de Nederlandse, prikkelt instellingen immers om te concurreren op kwaliteit.

Voorbeelden van uitkomsten zorgverlening

<i>Beroerte</i>	Termijn waarop patiënt gemiddeld weer kan lopen
<i>Rughernia</i>	Termijn waarop patiënt gemiddeld weer kan lopen
<i>Prematuritas</i>	Zwangerschaps-, opnametermijn, sterftekans
<i>Suikerziekte</i>	Blindheid, nieruitval, amputaties, hart & vaatziekten
<i>Leukemie, long-, borstkanker</i>	Overlevingskansen
<i>Hartinfarct, hartfalen</i>	Overlevingstermijn
<i>Obstructief longlijden, astma</i>	Inspanningstolerantie, opnames, overleving
<i>Galblaas-, blinde darm operatie</i>	Termijn waarop patiënt weer kan werken
<i>Prostaatoperatie</i>	Kans op sterfte, grootte straal, incontinentie
<i>Knie-, heup- liesbreukoperaties</i>	Kans op recidief, revisies
<i>Pasgeborenen</i>	Overlevingskansen moeder en kind
<i>Depressie en schizofrenie</i>	Aantal gewerkte dagen per jaar
<i>Staaroperatie</i>	Gezichtsvermogen
<i>Amandeloperatie</i>	Bloedingen, sterfte, recidief

Toepassing van uitkomstenanalyse in Nederland?

Roep om meer marktwerking in de zorg

De Nederlandse overheid kan er niet omheen. Het stelsel voor de gezondheidszorg in Nederland moet vernieuwd worden. Van verschillende kanten wordt op indringende wijze aangegeven dat ons stelsel is vastgelopen. Zo berichtte de Raad voor Volksgezondheid en Zorg begin dit jaar dat het Nederlandse stelsel in strijd is met de Europese regels van vrij verkeer en mededinging. Daarnaast pleiten allerlei deskundigen voor een meer marktconforme organisatie van de gezondheidszorg met een grotere keuze- en handelingsvrijheid voor alle partijen: consumenten, verzekeraars en zorgaanbieders. De huidige, sterk gereguleerde zorgmarkt leidt tot schaarste (wachtlijsten) en biedt de consument de beperkte keuze van een planeconomie, de keuze uit 'één soort grijze sokken'. De zorgsector sluit daarmee niet meer aan bij de grote variëteit in wensen van de zorgconsument en bij de toenemende bereidheid van de consument om zelf bij te dragen aan dienstverlening die hem of haar het best schikt. In de praktijk leidt dit al tot 'bypasses' in het systeem: zo kondigde een groep van veertig verpleeghuizen kortgeleden aan luxe private verpleeghuizen te gaan bouwen voor welgestelden, die bereid zijn om voor dergelijke woon- en servicewensen te betalen.⁵

De roep om meer marktwerking in de zorg lijkt voorzichtig gehoor te gaan vinden. Zo pleit de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)-werkgroep Algemene Wet Bijzondere Zieketenkosten (AWBZ) bijvoorbeeld voor een versterking van de positie van de verzekerde en daarmee voor een meer vraaggerichte sturing van de zorg. De voorzitter van de werkgroep, Walter Ety, geeft in een begeleidende brief bij het rapport aan dat het in de ogen van de werkgroep "duidelijk geworden (is) dat het bestaande systeem van aanbodsturing achterhaald is". En verderop, dat "de ontwikkelingen in de actualiteit duidelijk maken dat het bestaande systeem van budgetbeheersing op haar laatste benen loopt." Hij noemt daarbij de keuze die de werkgroep maakt door de verzekerde burger centraal te stellen "een doorbraak in een sector met een sterk paternalistisch karakter".⁶

Meer marktwerking vereist informatie over zorguitkomsten

Doel van het invoeren van vraagsturing in de gezondheidszorg is dat de zorgconsument een meer gelijkwaardige positie krijgt ten opzichte van de zorgaanbieder. Deze gelijkwaardiger positie zal er vervolgens toe leiden dat de zorgaanbieder doelmatiger en klantgerichter gaat werken. De consument krijgt zo meer invloed op de geleverde dienstverlening. Belangrijke voorwaarden voor het ont-


➤ **Invoering van uitkomstenanalyse in de Nederlandse zorgsector maakt het mogelijk om de kwaliteit van de geleverde zorg te toetsen.**

staan van vraagsturing (of marktwerking) zijn onder andere:

- dat de zorgconsument voldoende keuzemogelijkheden heeft. Er moet een voldoende en gedifferentieerd zorgaanbod bestaan;
- dat de zorgconsument de kwaliteit van het gedifferentieerde aanbod kan beoordelen (markttransparantie).

Deze laatste voorwaarde geeft aan welke belangrijke rol uitkomstenanalyse kan vervullen in Nederland. Invoering van uitkomstenanalyse in de Nederlandse zorgsector maakt het mogelijk om de kwaliteit van de geleverde zorg te toetsen. Niet alleen nationaal, ook een internationale vergelijking van 'best medical practices' wordt daarmee mogelijk. Uitkomstenanalyse verbetert de transparantie van de zorgmarkt waardoor consumenten, verzekeraars en overheid in staat worden gesteld om de prestaties van zorgaanbieders te beoordelen en deze te sturen. In een vrijere markt zal dit zorgaanbieders prikkelen om te concurreren op kwaliteit, waardoor uitkomstenanalyse een kwaliteitsimpuls kan geven aan de Nederlandse zorgverlening.

Het is evident dat Nederland op dit moment niet beschikt over een systeem dat deze transparantie creëert. De Consumentenbond geeft bijvoorbeeld expliciet aan dat de gezondheidszorg een gebied is waar informatie moeilijk te verkrijgen is, en het vergelijken van de kwaliteit nog in de kinderschoenen staat.⁷ Hier ligt een opgave voor de Nederlandse overheid: het zorgdragen voor de totstandkoming van objectieve, betrouwbare en actuele informatie over prestaties in de zorg.

 Hier ligt een opgave voor de Nederlandse overheid: het zorgdragen voor de totstandkoming van objectieve, betrouwbare en actuele informatie over prestaties in de zorg.

mevr. drs. M.C. (Marianne) Veenhof is directeur van Policy Productions te Amstelveen.

Noten

- 1 Dit artikel is mede gebaseerd op: Dr. drs. W. Huppés, Drs. M.C. Veenhof, *Uitkomsten Analyse; KEMA-keur voor de zorgsector*, april 1999.
- 2 H.P. van Dalen, 'Een keizersnede op economische indicatie', *Economisch Statistische Berichten*, 81e jaargang, nr. 4077, pagina 853, 16 oktober 1996.
- 3 Idem.
- 4 W. Huppés en M.C. Veenhof, 'Openbaarheid van zorgprestaties zal sterfte verminderen', *Het Financieele Dagblad*, 24 maart 2000.
- 5 *Het Financieele Dagblad*, 6 juni 2000.
- 6 *De ontvoogding van de AWBZ*, Rapport van de MDW-werkgroep AWBZ, 30 mei 2000.
- 7 'Consumentenbond op de bres voor meer keuzevrijheid', *het Financieele Dagblad*, 5 mei 2000.

Zorg die beweegt

MR. A.A. WESTERLAKEN

Na veelvuldige kritiek op de nota 'Zicht op Zorg' van vorig jaar, is het kabinet in juni jongstleden met nieuwe voorstellen inzake de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gekomen. Invoering van volledige vraagsturing is één van goede elementen hieruit. De plannen worden dus beter, maar we zijn er nog niet. Het risico van een nieuwe, omvangrijke bureaucratie blijft bestaan, publieke verantwoordelijkheden blijven buiten democratisch toezicht en ruimte voor maatschappelijk zorgondernemers komt er niet of nauwelijks.

De laatste periode voor het reces heeft weer veel 'zorgteksten' opgeleverd. Discussies over geld, meevallers, wachtlijsten enzovoort. Hieruit blijkt dat de zorgsector weer meer aandacht krijgt. Bij de oppositiepartijen was dit al langer het geval, maar helaas betekent dit niet automatisch resultaat. Dit geldt ook voor de verschillende plannen die vanuit de diverse fracties gepresenteerd en ontwikkeld worden. Verheugend aan al die plannen en voorstellen is dat politiek breed wordt onderkend dat het huidige stelsel niet houdbaar is en dat dat fundamentele wijzigingen nodig zijn.

Argumenten daarvoor leveren zowel de praktijk van iedere dag (bureaucratie die goede zorg letterlijk smooft), als de vragen en wensen van zorgvragers van nu en straks en de Europese ontwikkelingen.

Zowel de noodzaak tot verandering als de beschikbaarheid van middelen geven dynamiek. En dat stemt hoopvol. De meeste plannen en/of voorstellen zijn echter nog niet van dien aard dat ze morgen consequenties hebben voor een zorgaanbieder. Vandaar dat de blik wordt gericht op de wat kortere termijn c.q. op de meest recente kabinetsvoorstellen. Deze hebben snel effect. Bijvoorbeeld: het prima besluit om de wachtlijsten weg te werken, leidt tot veel activiteit en ook resultaat. De kaders waarbinnen één en ander moet gebeuren, zijn nog niet altijd helder uitgetekend, maar ook daar komt verandering in.

Commentaar op 'Zicht op zorg'

Vorig jaar heeft het kabinet de nota 'Zicht op Zorg' gepresenteerd. Naast een vrij uitvoerige analyse van de belemmeringen in de zorgsector werden voorstellen gedaan om tot verbeteringen te komen. Die nota is met veel commentaar ontvangen. Zoveel commentaar, dat de Vaste Kamercommissie na hoorzittingen besloot om de uitvoering even stil te zetten. Dat was een terechte keuze, omdat

PROFESSOR A.A. WESTERLAKEN



de nota 'Zicht op Zorg' naast goede voorstellen ook een aantal ernstige tekortkomingen kent. Tekortkomingen die een risico inhouden voor de toekomst.

Immers, de huidige basis van ons stelsel (AWBZ) verdraagt geen gaten en kan niet tegen structuurfouten.

Inmiddels heeft het kabinet (staatssecretaris Vliegenthart) de herkansing benut en op 19 juni 2000 vervolgvorstellen naar de Kamer gestuurd. De herkansing kwam in dit geval via het rapport 'De ontvoogding van de AWBZ'.

Het is goed om de 'oude' voorstellen en de kritiek daarop te vergelijken met de nieuwe voorstellen. Dit geeft een tussenbalans en een antwoord op de vraag of het kabinet met de aanpak van de AWBZ op het goede spoor zit.

Wat is de kern van het commentaar op 'Zicht op Zorg'?

1. De doelstellingen van 'Zicht op Zorg', getypeerd met de begrippen 'vraagsturing', 'Zorg op maat', 'vermaatschappelijking' en 'kostenbeheersing' verdienen steun.
2. De beoogde infrastructuur van sturing en financiering zal niet bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen. Deze bevat de kiemen van een zichzelf genererende bureaucratie. In feite leidt 'Zicht op Zorg' niet tot meer vraagsturing; het bestaande aanbodgerichte systeem wordt er door versterkt. 'Zicht op Zorg' bestendigt de schotten tussen de compartimenten. Daarmee wordt de vorming van integrale zorg bemoeilijkt. 'Zicht op Zorg' gaat uit van verschillende en verschillendsoortige territoria en regio's en houdt geen rekening met inter- en bovenregionaal verkeer. Het instrument 'regiovisie' heeft een onduidelijke status en zal verwarring scheppen in de contractering. In 'Zicht op Zorg' ontbreekt visie op of aanzet tot de wijze waarop de spelers in het veld het regionale spel moeten spelen. Zorgkantoor en Regionaal Indicatie Orgaan (RIO) worden gepositioneerd als monopolist. De deur wordt opengezet voor verdeel- en heersmechanismen.
3. In 'Zicht op Zorg' ontbreken regels voor contractering en financiering. Dit staat op gespannen voet met de maatschappelijke verantwoordelijkheid van zorgaanbieders voor de continuïteit van het zorgaanbod. Ditzelfde geldt voor de continuïteit van bedrijfsvoering. Eén en ander zal kostenverhogend werken. De weg die 'Zicht op Zorg' inslaat leidt tot een gesloten systeem. Er wordt geen rekening gehouden met autonome maatschappelijke dynamiek en met ontwikkelingen in de internationale regelgeving (o.a. mededingingswetgeving). Deze richting staat haaks op die van andere grote maatschappelijke sectoren (VROM, Onderwijs, Vervoer).

☞ **Omdat de nota 'Zicht op Zorg' naast goede voorstellen ook een aantal ernstige tekortkomingen kent. Tekortkomingen die een risico inhouden voor de toekomst.**

4. De gekozen weg van het decentraal toedelen van verantwoordelijkheden (zorgkantoor, RIO, provincie etc.) gaat voorbij aan de essentiële functie van het maatschappelijk ondernemerschap van zorginstellingen. Dit maatschappelijk ondernemerschap vereist vrijheidsgraden van handelen die tot uitdrukking dienen te komen in adequate kaderwetgeving.
5. Budgetverantwoordelijkheid behoort bij de cliënt of zo dicht mogelijk bij de cliënt te liggen om vraaggestuurde zorg inhoud te geven. Voorbeelden hiervan zijn het persoonsgebonden budget (PGB) en het persoonsvolgend budget (PVB).

Het niet of verkeerd uitwerken van elementen uit 'Zicht op Zorg' bevat risico's voor de korte en langere termijn. Zeker als je 'kijkt' met de ogen van een zorgaanbieder. En dan niet met een blik van positiebehoud, maar met de opvatting en taakstelling om de kwaliteit van zorg voor zorgvragers te verbeteren. Het gaat dus niet om institutioneel of categoriaal belang. Het gaat er juist om dat je je als zorgaanbieder vooral verantwoordelijk weet voor die kwantiteit en kwaliteit van zorg. (Veel zorgaanbieders zijn wat dat betreft betere belangenbehartigers voor hun klanten dan diegenen die dit formeel behoren te doen.)

Dit geeft een aantal uitgangspunten:

- de zorgvrager centraal;
- onafhankelijke indicatiestelling;
- mogelijkheid tot samenwerking ((boven)regionaal/levensbeschouwelijk);
- ruimte voor zorgondernemerschap in plaats van beheersing en procedures (kaderwetgeving);
- heldere verantwoordelijkheden, transparantie en toezicht;

☞ **Het beste wat nu kan gebeuren is dat alle energie de komende zes tot twaalf maanden wordt gestoken in het wegwerken van de wachtlijsten. Op orthodoxe**

We zijn er nog niet

Tot welke uitkomst leiden nu de bestaande kritiek op 'Zicht op Zorg' en de basisvereisten van een AWBZ-zorgaanbieder?

Een aantal fundamentele punten van kritiek blijft overeind. Het risico van een nieuwe bureaucratie blijft groot, publieke verantwoordelijkheden komen buiten democratisch toezicht en ruimte voor maatschappelijke zorgondernemers komt er niet of nauwelijks. Tegelijkertijd zijn er ook fundamentele verbeteringen. Dit geldt vooral voor de keuze om alle AWBZ-verstrekingen in de vorm te gieten van PVB/PGB. Dit is een essentiële uitwerking van vraaggestuurde zorg.

Daarnaast zijn er verbeteringen ten aanzien van indicatiestelling, *benchmarking* en vooral het bij elkaar brengen van wonen, welzijn en vervoer. Werk en onder-

wijs zouden in deze rij ook thuis horen.

Anders gezegd: de plannen worden beter, maar we zijn er nog niet.

Het beste wat nu kan gebeuren is dat alle energie de komende zes tot twaalf maanden wordt gestoken in het wegwerken van de wachtlijsten. Op orthodoxe wijze waar het kan, met onorthodoxe methoden waar nodig. De ervaring die hiermee wordt opgedaan, levert alle gegevens/voorwaarden voor de toekomst. Intussen is ook bekend of we ons stelsel echt gaan toerusten voor de komende tijd. Adviesorganen, kabinet, politieke partijen en andere betrokkenen zijn dan bevallen van toekomstgerichte oplossingen.

Dit gevoegd bij de praktische ervaringen van één van de grootste sociale kwesties van de afgelopen jaren (zorgtekort/wachtlijsten) biedt uitzicht op duurzame oplossingen.

Vooraf voor zorgvragers van nu en straks zijn die bikkelhard nodig. Verkeerde keuzes worden voorkomen, goede krijgen een kans. Dat kan nooit teveel gevraagd zijn.

Mr. A.A. Westerlaken is voorzitter van de Raad van Bestuur van de 's Heeren Loo Zorggroep

De plaats van het persoonsgebonden budget in de AWBZ

DR. TH.E.M. MILTENBURG

Kern van de recente voorstellen van kabinet, CDA-Tweede Kamerfractie, en een Interdepartementale Werkgroep is dat het persoonsgebonden budget (PGB) ten grondslag gelegd kan worden aan de vormgeving van een nieuwe Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die vraaggestuurd moet zijn. Dat leidt tot een ingrijpend ander perspectief op de gezondheidszorg. Diep ingrijpende veranderingsprocessen zullen ontworpen en uitgevoerd moeten worden. Een complexe operatie die voor veel hoofdbreken zal zorgen.

In het discussievoorstel van de CDA-Tweede Kamerfractie wordt aan het PGB een centrale plaats toebedacht in een nieuwe opzet voor de AWBZ. Recent heeft een Interdepartementale werkgroep een pleidooi gevoerd om de 'bevoogding van de AWBZ' af te schaffen. Zij pleit voor een vraaggestuurde financiering. Het kabinet heeft in juni een standpunt bepaald en blijkt voorstander van ingrijpende veranderingen in de AWBZ. Het PGB speelt daarin een belangrijke rol.

Deze bijdrage is er op gericht om de toekomstige rol van het PGB kritisch te bespreken vanuit mijn ervaringen met onderzoek naar de werking van het PGB in de sectoren verpleging en verzorging, de verstandelijke gehandicaptenzorg en de geestelijke gezondheidszorg.

De voorstellen

De hoofdlijn van kritiek is dat de gezondheidszorg op tal van gebieden teveel overheidsregulering kent. Het aanbod aan zorg is niet afgestemd op de vraag maar op de financiering en de regelgeving. Er wordt gepleit voor een andere verdeling van verantwoordelijkheden: cliënten moeten weer zeggenschap krijgen, instellingen meer vrijheid om de zorg naar eigen inzicht te organiseren. De oplossing wordt gezocht in een vergaande verandering van de AWBZ, beter gezegd de vorming van een geheel nieuw systeem voor verzekering van ernstige risico's. Verder zijn er diverse voorstellen voor herverkaveling. Zo wil de CDA-Tweede Kamerfractie bijvoorbeeld dat de AWBZ wordt gereserveerd voor langdurige verpleging en verzorging, de kortdurende zorg wordt naar de ziektekostenverzekering overgebracht. Ook wordt gepleit voor een volledige dan wel zo vergaand mogelijke scheiding van wonen en zorg en de daarbij behorende scheiding van financiering.

DR. TH.E.M. MILTENBURG



Reactie op voorstellen

De hoofdlijn in de voorstellen tot 'ontvoogding' van de AWBZ lijkt mij een goede keuze: de cliënt als vrager van zorg dient centraal te komen staan, zijn positie in relatie tot aanbieders, verzekeraars en overheid dient versterkt te worden.

Beheersing van aanbod en van kosten dient plaats te maken voor een organisatie en financiering die door de vraag gestuurd wordt.

Dat vraagt een zeer ingrijpende wijziging van de huidige AWBZ met vergaande consequenties voor verzekerden, aanbieders van zorg en verzekeraars. De positie van alle partijen die nu een rol spelen in de uitvoering van de AWBZ (consumenten, aanbieders, verzekeraars, toezichthouders, overheid) gaat veranderen.

Verder zijn voor een vraaggestuurde organisatie, verzekering en financiering van de zorg tal van nieuwe instrumenten nodig die voor een groot deel nog ontwikkeld moeten worden.

Aan nieuwe instrumenten als het persoonsgebonden of het persoonsvolgend budget wordt een heel centrale plaats toebedacht. Maar voor deze instrumenten geldt dat er slechts een beperkte ervaring mee is opgedaan, met een bepaalde vormgeving van deze instrumenten en op een beperkt terrein van de AWBZ. Het is de vraag of deze instrumenten overal even goed toepasbaar zijn.

In het voorstel van de CDA-Tweede Kamerfractie wordt tegelijkertijd bepleit veel meer ruimte te geven aan zelfsturing door maatschappelijke organisaties. Maar wie zorgt er nu voor dat in de strijd om de marktpositie de cliënt niet uit het oog wordt verloren? Evenzo moet de overheid terugtreden en moet een sterkere Inspectie toezien op het respecteren van sociale grondrechten. Maar wat kan die overheid straks nog afdwingen bij aanbieders of verzekeraars? Kortom, hoe gaat de verhouding tussen verzekerden en aanbieders en aanbieders en overheid er straks uitzien?

Ik wil op enkele andere spanningsvelden wijzen. De AWBZ financiert thans de noodzakelijk geachte zorg. Verwacht mag worden dat in de toekomst de permanente spanning tussen behoeften en wensen van consumenten, de zorg die aanbieders willen verlenen en de zorg die verzekeraars willen vergoeden sterker naar voren zal komen. Ook een systeem waar vraagsturing centraal staat zal indicatiesystemen kennen, niet alle zorg die verzekerden wensen of *professionals* willen verlenen zal vergoed worden. Wie stelt straks op basis van welke argumenten normen?

Een ander spanningsveld is dat tussen vraagsturing en beheersing van collectieve lasten. Een belangrijke politieke eis voor de vormgeving van een nieuw stelsel is dat voorzien wordt in deugdelijke beheersingsinstrumenten voor de ontwikkeling van collectieve lasten. In het beoogde stelsel vervalt de budgettering van instellingen omdat deze afhankelijk worden van de vraag op de markt naar hun producten en diensten. Twee andere instrumenten die genoemd worden zijn

indicatiestelling en risicodragende zorgkantoren.

In alle notities over indicatiestelling wordt echter benadrukt dat deze door een onafhankelijke partij dient te worden uitgevoerd. Dat lijkt dus geen stuurinstrument waar een verzekeraar wat mee kan. Naar mijn mening is dat overigens ten onrechte. En bij het idee van een risicodragende verzekeraar behoren nog instrumenten ingevuld te worden. Aan de ontwikkeling van instrumenten om de lastenontwikkeling te beheersen moet dus nog terdege aandacht worden besteed. Een element dat heel weinig aandacht heeft gekregen is de verhouding tussen kosten die direct aan zorg worden uitgegeven versus beheerskosten die nodig zijn om een bepaald type verzekering te laten functioneren. De verwachting van het kabinet is dat de beheerskosten van zorgkantoren flink zullen stijgen. Datzelfde geldt vermoedelijk voor aanbieders die immers per verzekerde hun kosten moeten specificeren.

Een andere vraag is of het wenselijk c.q. mogelijk is voor de AWBZ van een heel ander stelsel uit te gaan dan in de overige verzekering tegen ziektekosten. Kun je die stelsels zo verschillend laten functioneren? Wordt zo niet een aparte markt voor de AWBZ geschapen die afwijkt van de markt voor de ziektekostenverzekering?

Tenslotte hebben alle voorstellen gemeen dat er stilzwijgend van wordt uitgegaan dat een stelsel van vraagsturing veel minder regulering zal kennen. Maar klopt die veronderstelling wel? Of wordt de regulering verlegd van de instelling naar de verzekerde? En: hoeveel regulering kennen andere markten?

De keuze voor het PGB

Het is aannemelijk dat als er voldoende koopkrachtige vraag ontstaat, er ruimere keuzemogelijkheden op de markt zullen komen. Dat vraagt wel tijd.

Het PGB is een uitstekend instrument om de cliënt de mogelijkheid te geven die hulp te zoeken die het beste bij zijn of haar vraag aansluit. Uit al het onderzoek dat tot nu toe is uitgevoerd komt dat als een kernconclusie naar voren. De cliënt kan zelf bepalen wie de gewenste zorg zal leveren, kan een wezenlijke rol spelen in het vaststellen van de leveringsvoorwaarden en betaalt zelf de kosten. De cliënt is dus in staat om vooraf zelf de afweging tussen kwaliteit en kosten te maken. Inzet van dit instrument geeft de beste garantie dat de wensen van de cliënt ook in de praktijk van alledag gehonoreerd worden. Dat is van ongelooflijk groot belang voor mensen die langdurig afhankelijk zijn van zorg. Op dit moment speelt het PGB een vrij marginale rol in de AWBZ. Het is landelijk ingevoerd in de thuiszorg en in de zorg voor verstandelijk gehandicapten. In beide sectoren is het volume in financiële zin bescheiden. De discussie over een eventuele invoering in de geestelijke gezondheidszorg is nog niet afgerond. In de sector van verzorgingshuizen en verpleeghuizen is het PGB nog niet ingevoerd. Het interessante perspectief van de recente voorstellen is om dit instrument een centrale rol te laten spelen in de vormgeving en de uitvoering van de AWBZ. De

cliënt zou daarmee weer de regie over de zorg terug kunnen krijgen. Deze is verloren gegaan door de aanbodregulering die de huidige AWBZ karakteriseert. Opmerkelijk is echter dat er in de recente voorstellen geen pleidooi wordt gevoerd om op korte termijn alle verzekerden die geïndiceerd zijn voor vormen van zorg waarvoor thans een PGB is ingevoerd, zelf de keuze te laten maken tussen de vorm waarin de aanspraak verkregen wordt: zorg in natura dan wel een PGB. Dat is toch een eerste stap die erg voor de hand ligt, zeker gelet op het toekomstperspectief.

Om de potenties van het PGB voor de cliënt tot zijn recht te laten komen, dient een aantal randvoorwaarden vervuld te worden:

1. Het budget dient voor de individuele budgethouder toereikend te zijn om de benodigde zorg in te kunnen kopen;
2. De cliënt dient zelf in voldoende mate het type zorg of de aard van de ondersteuning te kunnen kiezen;
3. Er dienen feitelijke keuzemogelijkheden op de markt van aanbieders te zijn;
4. Het PGB dient voldoende volume te hebben om tot een koopkrachtige vraag op de markt te leiden;
5. Qua vormgeving dient het budget zo ter beschikking te worden gesteld dat het voor cliënten zonder ondersteuning van derden goed hanteerbaar is.

Op de eerste voorwaarde ben ik niet gerust. Een belangrijke verworvenheid van het huidige stelsel is dat alle noodzakelijke kosten vergoed worden. Een budgetstelsel kan er gemakkelijk toe leiden dat de cliënt slechts een deel van de feitelijk noodzakelijke kosten vergoed krijgt.

Of een budget toereikend is, hangt af van de wijze waarop de behoefte van de cliënt wordt vastgesteld, in welke mate de verzekeraar aan de behoefte aan zorg tegemoetkomt en op basis van welke prijzen een budget wordt berekend.

Veelal wordt ervan uitgegaan dat de cliënt na een onafhankelijke indicatiestelling in een bepaalde zorgzwaartecategorie wordt ingedeeld. Er is dan geen sprake van een echt aan de persoon gebonden budget. De variatie tussen cliënten is in het huidige naturastelsel buitengewoon groot. Dat realiseert men zich veelal niet. Die variatie laat zich moeilijk vangen in een rechtvaardig categorieënstelsel. Ook vanuit het oogpunt van kostenbeheersing is het de vraag of een categorieënstelsel verstandig is.

Of de tweede voorwaarde vervuld wordt, hangt af van de typen zorg die de cliënt ten laste van zijn budget kan brengen. In het discussievoorstel van de CDA-Tweede Kamerfractie wordt de werking van de AWBZ bijvoorbeeld beperkt tot de kosten van langdurige zorg. Aanzienlijke groepen in de AWBZ maken nu van 24 uurverblijf gebruik. Die kosten horen volgens het voorstel niet in de nieuwe AWBZ. Dezelfde vraag kan gesteld worden voor werk- en recreatieve faciliteiten

➤ Een belangrijke verworvenheid van het huidige stelsel is dat alle noodzakelijke kosten vergoed worden. Een budgetstelsel kan er gemakkelijk toe leiden dat de cliënt slechts een deel van de feitelijk noodzakelijke kosten vergoed krijgt.

die nu vanwege de AWBZ bekostigd worden. Hoe kun je mensen niet alleen de regie over de zorg maar die over hun leven teruggeven? En: heeft het wel zin om mensen de regie over de zorg te geven als andere cruciale aspecten van het leven niet door hen bepaald kunnen worden?

Wordt voor die kosten aan een afzonderlijk budget gedacht? Het uit elkaar halen van verschillende behoeften mag vanuit een analytisch oogpunt van belang zijn, als het ertoe leidt dat voor iedere behoefte een beroep moet worden gedaan op een andere budgetregeling dan ontstaat snel een heel onoverzichtelijke stapeling van budgetten met erbij behorende specifieke regels waar de cliënt maar de weg in moet zien te vinden.

Wat de derde voorwaarde betreft, is het aannemelijk dat als er voldoende koopkrachtige vraag ontstaat, er ruimere keuzemogelijkheden op de markt zullen komen. Dat vraagt wel tijd. Cliënten hebben tijd nodig om te ontdekken welk type zorg het beste aansluit bij hun behoefte. Ook zij denken nog vaak in het traditionele aanbod waarmee zij vertrouwd zijn geraakt. Ook voor instellingen en nieuwkomers op de markt vergt het een omschakeling. Een product op maat van de klant vraagt om een andere aanpak dan serie- of massaproductie.

Als alle AWBZ-verstrekkingen in de vorm van een budget ter beschikking worden gesteld, zal er zeker sprake zijn van voldoende volume. Ik verwacht bij zo'n grote koopkrachtige vraag een aanzienlijke dynamiek op de markt.

Wat de vormgeving van persoonsgebonden budgetten betreft, zijn allerlei varianten denkbaar. Voor uiteenlopende vormen en mogelijke effecten lijkt verbazingwekkend weinig belangstelling te bestaan. Van groot belang is de keuzevrijheid van de verzekerde, de wijze waarop budgetten beschikbaar worden gesteld, voorschriften van verzekeraars voor het gebruik van het budget en eventuele aanvullende eisen van fiscaliteit en werkgeversverplichtingen.

Het lijkt me heel zinvol te zoeken naar mogelijkheden om de belasting te verminderen die voortkomt uit de rol van werkgever van een budgethouder. Een volledige afschaffing lijkt me geen reële optie. Met creativiteit en politieke bereidheid moeten er betere alternatieven te vinden zijn dan de huidige regels. Tot slot. De kern van de recente voorstellen is: ga na of het PGB ten grondslag gelegd kan worden aan de vormgeving van een nieuwe AWBZ die als hoofdkenmerk vraaggestuurd moet zijn. Dat leidt tot een ingrijpend ander perspectief op de gezondheidszorg. Op tal van onderdelen zullen diep ingrijpende verandingsprocessen ontworpen en uitgevoerd moeten worden. Het mag als een 'complexe operatie' betiteld worden die voor veel hoofdbreken bij het chirurgisch team zal zorgen en een groot beroep op hun creativiteit zal doen.

Dr. Th. E. M. Miltenburg was jarenlang nauw betrokken bij onderzoek naar het persoonsgebonden budget in de zorg. Hij werkt thans vanuit zijn bureau Social Concepts aan het beleidsgericht ontwerpen van innovaties in de zorg.

Het Persoonsgebonden Budget: tussen medicijn en luchtkasteel

STUDENTEN CDA-KADERSCHOOL

Met het persoonsgebonden budget (PGB) wordt de keuzevrijheid van zorgbehoevenden vergroot. Zorgaanbieders en zorgverzekeraars moeten immers meer rekening gaan houden met hun wensen. Het PGB past daarmee in het gewenste systeem van vraaggestuurde zorg. Het PGB kampt echter met een groot aantal kinderziektes die aangepakt moeten worden. Grootschaliger invoering, een hoger budget en afschaffen van onnodige bureaucratie zijn noodzakelijk. In de wet moet worden vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor het budget daadwerkelijk bij de zorgbehoevende komt te liggen.

In Nederland is alles geregeld. Soms wel een beetje te goed, zou je haast denken. Eén van de meest in het oog springende zaken is de grote aandacht die de gezondheidszorg in ons land krijgt. Algemeen wordt erkend, dat de Nederlandse gezondheidszorg van een hoge kwaliteit en relatief goedkoop is, ook al is de rekening op jaarbasis al hoger dan 70 miljard gulden! Het personeel in de gezondheidszorg is doorgaans bijzonder gemotiveerd en goed opgeleid. Er wordt ontegenzeggelijk keihard gewerkt. Toch stapelen zich wolken aan de horizon. De toename van de werkdruk als gevolg van de 'efficiencydrive' en de noodzaak tot kosten- en tijdsbesparing gecombineerd met een steeds grotere instroom, onder andere als gevolg van de vergrijzing, hebben er toe geleid dat de zorgbehoevende steeds meer speelbal dreigt te worden van zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Lange wachttijden voor een behandeling of plaatsing zijn geen uitzondering meer. Een onacceptabele ontwikkeling als je vindt dat zorg een basisrecht voor iedereen zou moeten zijn. De positie van de zorgbehoevende behoeft vanuit die grondgedachte dus bescherming en verbetering.

In juni 1999 hebben de deskundigen drs. R.L.J.M. Scheerder en mr. dr. R.G.H.G. Kerff en twee leden van de CDA Tweede Kamerfractie, Jaap de Hoop Scheffer en Nancy Dankers in Christen Democratische Verkenningen hun mening geuit over het functioneren van het PGB. Het PGB is bestemd voor zorgbehoevenden die thuis wonen en van wie tevoren bekend is dat ze langer dan drie maanden zorg nodig hebben. Hen wordt een budget toegekend waarmee zij zelfstandig zorg kunnen "inkopen". Niet de overheid of zorgverzekeraar betaalt de dokter of de

thuiszorg, maar de patiënt zelf. Dit is althans de opzet, maar werkt het ook (al) zo? In het maatschappelijk middenveld en op de werkvloer heerst, zo blijkt, nog een grote controverse en ook in de politiek bestaat, ondanks de nagenoeg kamerbrede steun voor het PGB, geen consensus over de wijze waarop het PGB wettelijk moet worden ingevuld. Wij, als studenten van de kaderschool, hebben daarom het plan opgevat om de knelpunten beter in beeld te krijgen en -zo mogelijk- suggesties voor oplossingsrichtingen aan te dragen.

Korte historie

Ongeveer 25 jaar geleden is de basis gelegd voor ons huidige zorgsysteem. Een systeem waarin met strakke budgettering wordt gewerkt. Ziekenhuizen en zorginstellingen krijgen van de overheid jaarlijks een vastgestelde hoeveelheid geld. Binnen dit budget moeten alle benodigde handelingen worden verricht. Voor iedere medische behandeling is via het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) een vaste prijs vastgesteld. Het ziekenhuis of de zorginstelling mag het budget niet overschrijden. Wanneer zich te veel patiënten of hulpbehoevenden aandienen, worden zij daarom veelal op een wachtlijst geplaatst. Zoals Scheerder vorig jaar heeft betoogd, heeft dit in het recente verleden zeker zijn vruchten afgeworpen, maar de tekenen dat de grenzen van de effectiviteit zijn bereikt, stapelen zich op. De wachtlijsten nemen hand over hand toe. Directies van ziekenhuizen en zorginstellingen lijken zich vooral zorgen te maken over de aan hen toegekende budgetten, terwijl zorgverzekeraars zich vooral druk maken over de hoogte van de CTG-tarieven. Het verzorgend en medisch personeel werkt zich een slag in de rondte om de aan hen opgelegde *targets* te halen. Niet meer de noden van de hulpbehoevende staan hierbij centraal, maar bijvoorbeeld het verschonen van een x-aantal bedden per uur of het aanleggen van zoveel verbandjes. Veel hulpbehoevenden beleven de aan hen geleverde zorg als *'stopwatchzorg'*. De overheid heeft de zwakke positie van de hulpbehoevende onderkend en is er daarom over gaan nadenken hoe de positie van de patiënt of zorgbehoevende zou kunnen worden verbeterd, teneinde tot een meer *'belevingsgerichte'*, dus op de zorgbehoevende gerichte zorg te komen. Onder het kabinet Lubbers-III is daarom op kleine schaal begonnen met de introductie van het PGB. De resultaten werden dermate bemoedigend bevonden, dat de toenmalige staatssecretaris van VWS, mevrouw Terpstra, in 1995 het huidige systeem voor het PGB heeft ingevoerd.

Het persoonsgebonden budget in de knel

Na een veelbelovende start, verzeilde het PGB al gauw in de mallemlen van de bureaucratie van de gezondheidszorg. Zou niet juist het PGB, waarbij mensen

zelf hun budgetten gaan beheren, aanleiding kunnen geven tot misbruik op grote schaal? Om de zaak strak in de hand te houden, heeft de overheid een wirwar aan controlerende instanties gecreëerd die allemaal iets over het PGB te zeggen hebben. Dit blijkt overduidelijk uit de wijze waarop een hulpbehoevende een budget moet aanvragen: het wordt verstrekt na een strikte indicatie en alleen voor noodzakelijke zorg. De zorgbehoevende meldt zich bij het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO) dat met behulp van de AWBZ vaststelt of de patiënt voor de betreffende zorg in aanmerking komt. De beoordeling neemt zoveel tijd in beslag dat er wachtlijsten zijn ontstaan. Wanneer hij in aanmerking komt, kan de patiënt zelf alsnog beslissen of hij een PGB aanvraagt of gewone zorg in natura preferereert. Dit doet hij door melding bij een zorgkantoor in de regio, dat hiervoor subsidie van de Ziekenfondsraad krijgt. Die krijgt op zijn beurt weer jaarlijks een budget van het ministerie van VWS. Het zorgkantoor beslist of het PGB wordt verstrekt en maakt dan een budget over aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en via de SVB kan de zorgbehoevende, de budgethouder, dan zelf zorg inkopen. Het beheer van de PGB-gelden (theoretisch heeft men recht op circa f10.000,-) wordt slechts voor f2.400,- overgelaten aan de budgethouder ter vrije besteding aan zorg en beperkt zich tot maximaal drie uur zorg per week. De SVB als tussenschakel is pas anderhalf jaar na de invoering van het PGB ingevoerd. Per budgethouder gaat hierdoor alleen al aan administratiekosten f1.000,- verloren. Momenteel beslaat het PGB slechts zo'n 4 à 5% van het totale thuiszorgbudget. Wat zal er dus met de kosten gaan gebeuren als het PGB echt een succes wordt en er zich duizenden patiënten aanmelden?

☛ Voor de budgethouder zijn de papierwinkel en de sfeer van wantrouwen uiterst onaangenaam.

Voor de budgethouder zijn de papierwinkel en de sfeer van wantrouwen uiterst onaangenaam. Heeft een hulpbehoevende, in zijn geestelijk en/of lichamelijk zwakke toestand, wel de moed en de kracht voor al deze bureaucratische toestanden? Tot overmaat van ramp blijkt dat budgethouders nogal eens het bos in worden gestuurd, omdat medewerkers van uitvoerende instanties, zoals de SVB, niet goed op de hoogte zijn van de regelgeving. Overigens zijn ook de zorgverzekeraars niet blij met de bureaucratie rondom het PGB. Voor hen betekent het een extra papierwinkel naast de al omvangrijke administratie.

Naast bureaucratiesering en de (te) kleine omvang van het PGB, vormt de schaalvergroting in de gezondheidszorg een reële bedreiging voor het welzijn van het systeem. Steeds meer zorginstellingen gaan fuseren tot grote zorgconcerns met alle typen zorg in huis. Wanneer steeds meer zorginstellingen binnen een regio onder één gemeenschappelijke noemer vallen, heeft de zorgbehoevende dan nog wel wat te kiezen ook al heeft hij een eigen budget? Het was juist de bedoeling van het PGB om, via het geld, meer macht aan de zorgbehoevende te geven, zodat zorgaanbieders en zorgverzekeraars meer rekening moeten gaan houden met de wensen van die zorgbehoevende. De schaalvergroting vergroot juist de macht van zorginstellingen en zorgverzekeraars. Die waren trouwens

toch al bang dat hun organisaties zouden worden aangetast door de kostenbesparende werking van het PGB. Wat zou er met hun jaarlijkse geldstromen gebeuren als door marktwerking en concurrentie zou blijken dat het goedkoper kan en er dus veel overhead-kosten moeten worden weggesneden? Binnen de huidige wetgeving is het PGB nog een vreemde eend in de bijt. Dit blijkt onder andere uit de discussie of een budgethouder ten opzichte van de zorgverlener als werkgever moet worden gezien. Uiteraard heeft dit tal van consequenties op belastingtechnisch gebied en voor de afdracht van sociale premies. Kortom, er zijn nog meer bureaucratische obstakels. Een deel van de (met name oudere) patiënten blijkt moeite te hebben met de mondigheid die men als budgethouder moet hebben. De witte jas van de dokter dwingt vaak nog dermate veel ontzag af, dat men het moeilijk vindt om voor zichzelf op te komen.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Voor het PGB is het er op of er onder. Geef de zorgbehoevende datgene waar hij recht op heeft, namelijk zorg op maat zonder een wirwar van regels. Zo niet, dan wordt het PGB een mislukking, een luchtkasteel.

Maak de beheers- en controlekosten overzichtelijk. Wellicht is het nodig een aantal zaken te heroverwegen. Zeker als men kijkt naar de meerkosten van de SVB, zou misschien ook kunnen worden volstaan met steekproefsgewijze controles door de belastingdienst op de besteding van PGB-gelden. Ook een stevige indicatiestelling voorkomt misbruik. Tevens kan men zich afvragen of het verstandig is om eventuele overschotten van budgethouders terug te vorderen. Moeten spaarzin en zuinig gebruik niet juist worden aangemoedigd? Bedenk dat een ambtelijk apparaat dat overschotten moet afromen ook geld kost.

Bij een grootschalige invoering van het PGB neemt de pluriformiteit in de gezondheidszorg waarschijnlijk toe. Er komen meer mogelijkheden voor instellingen op levensbeschouwelijke grondslag of voor bepaalde doelgroepen. De budgethouder stuurt immers de vraag. Bovendien zullen er binnen de gezondheidszorg verschuivingen en mentaliteitsveranderingen plaatsvinden. Zo zal er aan de aanbodkant van de markt het een en ander veranderen. De aanbieders zullen moeten gaan concurreren met andere instellingen.

Ook zorgverzekeraars zullen een actieve en vooral regulerende rol moeten gaan spelen, waarbij de overheid risicoselectie en kartelvorming moet tegengaan. Bij navraag bij een zorgverzekeraar blijkt, dat men positief is over het persoonsgebonden budget. De overheid zal de budgetten moeten verhogen, maar ook zal de administratie vereenvoudigd moeten worden.

In de wet moet duidelijk worden vastgelegd dat zorg in het kader van het PGB niet kan worden gezien als arbeidsrelatie. Dit ter voorkoming van problemen

✎ Binnen de huidige wetgeving is het PGB nog een vreemde eend in de bijt.

omtrent het niet afdragen van sociale premies. Dit is alleszins redelijk, want als men een huisschilder inhuurt voor een nieuw behangetje wordt men immers ook niet diens werkgever. De overheid behoort er zich rekenschap van te geven dat niet iedereen een jurist of ondernemer kan zijn. Het is daarom noodzakelijk dat budgethouders vooraf goed op de hoogte worden gebracht van wat wel en wat niet kan met het PGB. Daarnaast moeten zorgbehoevenden altijd ergens met vragen terecht kunnen. Hier ligt, zo menen wij, een taak voor de overheid als toezichthouder en kwaliteitsbewaker. Uiteraard mogen zorgbehoevenden nooit worden gedwongen een PGB te gaan beheren. Voor diegenen die dit echt niet kunnen of willen, moet er zorg in natura blijven bestaan. Ook zij die geen gebruik maken van het PGB zullen uiteindelijk van het bestaan ervan profiteren, omdat door de grotere efficiency wachtlijsten zullen worden weggewerkt. Tot slot behoort de budgethouder eenvoudigweg meer budget tot zijn beschikking te krijgen en meer uren zorg in te kunnen kopen.

Het persoonsgebonden budget in relatie tot CD- beginselen

Het PGB is een garantie aan de hulpbehoevenden in onze samenleving dat zij, met een minimum aan wachttijd, die hulp kunnen krijgen die zij nodig hebben. Voor hen die geen PGB willen, blijft het bestaande zorgsysteem van kracht. Zo wordt een solide vangnet gecreëerd en maximaal invulling gegeven aan de begrippen solidariteit en gerechtigheid. Door hulpbehoevenden via het PGB meer zeggenschap te geven over hun eigen behandeling, wordt de nu eenzijdig bij de overheid, zorgaanbieders en zorgverzekeraars neergelegde verantwoordelijkheid gespreid en worden de beslissingen op het niveau genomen, waar het probleem zich voordoet. Namelijk op het niveau van de hulpbehoevende, al dan niet bijgestaan door maatschappelijke organisaties die zijn opgericht en worden bestuurd door deze belanghebbenden. Kortom, subsidiariteit! Dit brengt ons, tot slot, bij het kernbegrip rentmeesterschap. Als het CDA handelt naar zijn beginselen, zoals omschreven in het Program van Uitgangspunten, dan kan het het PGB niet naast zich neerleggen. De overheid hoeft niet alles voor te kauwen, maar ze moet wel de mogelijkheden bieden om te eten. Dat wil zeggen dat de overheid, door middel van wetgeving, kaders moet opstellen waarbinnen het PGB volgens de oorspronkelijke opzet kan functioneren. Voor onze CDA-volksvertegenwoordigers ligt hier dus nadrukkelijk een taak. Het politieke spectrum in ogeschouwen genomen, staan zij hierbij -zo menen wij- niet voor een onmogelijke opgave.

✎ Als het CDA handelt naar zijn beginselen kan het het PGB niet naast zich neerleggen.

Conclusies

Het PGB kan een positieve impuls geven aan de gezondheidszorg: wachtlijsten kunnen verdwijnen als de overheid zorgt voor strikte kaders en voor minder

daadkrachtigen een alternatief biedt in de vorm van een kwalitatief goede reguliere gezondheidszorg. Geen klassenstrijd op basis van onverzoebare belangen tegenstellingen, maar onderlinge rectificatie, kritiek en gezonde rivaliteit, waar het gaat om het gemeenschappelijke doel, namelijk een goede gezondheidszorg voor iedereen. Daarom sommen wij onze aanbevelingen nog éénmaal op: Voer het PGB grootschalig in; alleen zo kan de positie van de zorgbehoevende ten opzichte van de zorgaanbieders en zorgverzekeraars verbeteren. Stel wettelijke kaders waarmee de verantwoordelijkheid voor het PGB daadwerkelijk bij de budgethouder komt te liggen. Pak de onnodige bureaucratie aan en schaf de controle door de SVB af. Die kan worden vervangen door controles door de belastingdienst en een stevige indicatiestelling voorkomt op voorhand misbruik. Room eventuele overschotten die budgethouders door efficiency hebben verkregen niet af, want spaarzin moet beloond en niet bestraft worden en afnemen kost ook geld. De hoogte van het budget moet worden verhoogd evenals het aantal uren zorg dat een budgethouder mag inkopen. Leg in de wet vast dat zorgverleners die voor budgethouders werken geen werknemers van die budgethouders zijn. Zo worden problemen met de belastingdienst vermeden. Probeer van buitenlandse voorbeelden te leren. Zorg voor een goede voorlichting. Eis naast het PGB het voortbestaan van een goede reguliere zorg in natura. Stimuleer zelfregulering. Burgers dienen zich te organiseren zodat zij serieuze gesprekspartners worden en zelf invloed kunnen uitoefenen op zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Het CDA zou, bij een handige presentatie, weerklank voor zijn ideeën moeten kunnen vinden bij sociaal-democraten en liberalen. De verwezenlijking van onze ideeën is dus geen onbereikbaar doel. Kortom, help mee aan het scheppen van wettelijke kaders voor een echte vraaggestuurde zorg in plaats van een aanbodgestuurde zorg. Een goed begin voor het nieuwe millennium. Laat het PGB geen gemiste kans worden!

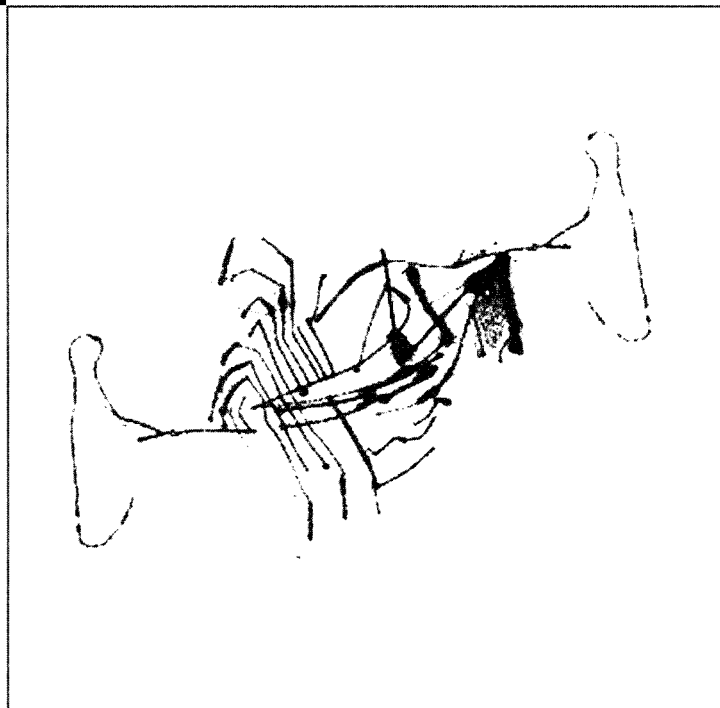
D.M. (Margreet) Aangeenbrug-Daudeij, Drs N.W. (Nico) Foppen, J.H. (Herlinda) Nagel-Noeverman, A.J.M. (Joyce) Oskam-van Beek, T.S. (Susan) Scheepmaker-Abels, C. (Carla) te Voortwis-Stroes waren studenten van de Kaderschool ?.

Literatuur

1. Jaap De Hoop Scheffer en Nancy Dankers, 'Maatschappelijk middenveld met nieuwe spelers', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 6 1999.
2. Drs. R.L.J.M. Scheerder, 'De sturing van het aanbod in de zorgsector', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 6 1999.
3. Mr.dr. R.G.H.G. Kerff, 'Persoonsgebonden budgetfinanciering vraagt om politieke daadkracht', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 6 1999.

DEEL 4

*De verzekeraar ontke-
tenen. Is maatschap-
pelijk ondernemen
mogelijk?*



Nederlandse verzekeraars kunnen Europa niet buiten de deur houden

Een vertegenwoordiger uit Spijkenisse heeft al jaren rugpijn door een versleten ruggewervel. De pijn is niet te harden en de WAO komt in zicht. Maar dan hoort hij over een Duitse kliniek waar rugklachten succesvol behandeld worden en waar hij meteen onder het mes kan. Het enige minpuntje is dat het een particuliere instelling betreft, dus er hangt een stevig prijskaartje aan. De totale kosten bedragen veertigduizend gulden. Maar wat is geld als je veel pijn hebt? Na de operatie zijn de klachten en de pijn verdwenen. Eind goed, al goed. Althans, zo lijkt het. Want al snel volgt de ontgoocheling als blijkt dat de ziektekostenverzekeraar niets vergoedt. Reden: De behandeling heeft in het buitenland plaatsgevonden.

door Petra Wolthuis

De meeste Nederlandse verzekeraars betalen niet voor medische behandelingen in het buitenland. Op zich is het logisch dat verzekeraars op die manier hopen de kosten te beperken en een overzicht te krijgen van verschillende behandelwijzen. Maar in sommige gevallen kan deze weigering tot onbegrip en tot schrijnende situaties leiden. Bijvoorbeeld als patiënten in Nederland jaren moeten wachten op een operatie in eigen land terwijl zij in buitenlandse ziekenhuizen meteen geholpen kunnen. Of als er alleen over de grens succesvolle behandelingen bestaan voor specifieke aandoeningen. Een patiënt die het zich niet kan veroorloven om de reis en behandeling te betalen, is gedwongen om de pijn of de ziekte te verdragen of maanden te wachten op een operatie.

Jan Degenaar (43), de vertegenwoordiger met rugpijn uit Spijkenisse, maakt zich hierover enorm kwaad. "Al vanaf mijn 20ste heb ik al last van mijn rug. Op het laatst was het zo erg dat ik mij alleen nog maar kruipend naar het toilet kon bewegen. De WAO kwam in zicht. Maar ik wilde zo snel mogelijk van de pijn af en weer werken. Toen hoorde ik van de Alpha kliniek in München die patiënten met rug- en knieklachten behandelt. Ik heb contact opgenomen, meteen een afspraak gemaakt voor een operatie en binnen twee weken ging ik al onder het mes. De operatie is geslaagd, ik ben enorm opgeknapt en werk weer fulltime. Maar alles bij elkaar heeft het mij wel veertigduizend gulden gekost. Ik betaal al jaren premie voor een goede gezondheidsverzekering. En als ik gebruik van het aanbod wil maken, kan dat niet. Dat klopt toch niet?" Samen met Norbert Dikkeboom, die eveneens een rugoperatie in München heeft

De Alpha kliniek

Het debat over grensoverschrijdende zorg dat op 23 augustus jongstleden plaatsvond was georganiseerd door orthopedisch chirurg Willem Zeegers. Zeegers opereert al jarenlang versleten rugwervels en was werkzaam in het Maaslandziekenhuis in Sittard. Hij was de enige chirurg in Nederland die specifieke succesvolle hernia operaties verrichtte. Zeegers is in Duitsland gaan werken omdat hij moeite heeft met de Nederlandse bureaucratie en de lange wachtlijsten. "Het Nederlandse zorgsysteem blokkeert mijn geest en handen." In de Alpha kliniek zijn nog twee andere Nederlandse specialisten werkzaam. In deze kliniek komen jaarlijks 5500 patiënten met rug- en knieklachten en jaarlijks worden er meer dan tweeduizend operaties uitgevoerd. Ongeveer zes procent van de patiënten die de Alphakliniek bezoekt is Nederlander.

ondergaan, heeft Jan Degenaar de actiegroep Ruggespraak opgericht. Samen met nog vijftien rugpatiënten die bij de Alpha Kliniek zijn behandeld, proberen zij het geld van de behandelingen van de verzekeraars terug te krijgen. Degenaar: "Daarvoor halen wij het onderste uit de kan. Want wij hebben de operatie kunnen betalen, maar iedere week bellen vijftwintig mensen ons die ook geopereerd willen worden, maar geen geld hebben. Deze mensen zijn radeloos. Gezondheid is blijkbaar dus toch te koop."

In tegenstelling tot andere Europese landen biedt het Nederlandse zorgverzekeringsstelsel de patiënt geen geld maar zorg aan. Met een mooi woord *naturasysteem* genoemd. De zorg die een verzekeraar biedt is afhankelijk van de afspraken die verzekeraars hebben afgesloten met (Nederlandse) ziekenhuizen, instellingen en specialisten waaruit de patiënt mag kiezen voor een behandeling. Natuurlijk bestaan er uitzonderingen. Zo hebben veel verzekeraars van mensen die in de grensstreek wonen goede afspraken gemaakt met Duitse en Belgische ziekenhuizen en hulpverleners. En vorige maand is als *unicum* een buitenlands afkickcentrum toegelaten tot de volksverzekering AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Ook Astmapatiënten in het Zwitserse Davos krijgen hun kosten vergoed. Maar dat zijn uitzonderingen. En dat terwijl voor iedereen goede medische zorg voorhanden moet zijn. Ook in het buitenland. Maar voor het zover is moeten nog heel wat hobbels genomen worden. Over deze knelpunten in het Nederlands verzekeringsstelsel spraken onder ander dr. Rob Braat (medisch adviseur CZ groep), Prof. dr. Bob Smalhout (anesthesist), Mr. Inne Cath (advocaat van actiegroep Ruggespraak en specialist Europees gezondheidsrecht) en drs. Willem Zeegers (orthopedisch chirurg). Zij namen woensdag 23 augustus jongstleden in de Alpha kliniek in München deel aan de paneldiscussie 'Grensoverschrijdende

zorg'. Volgens medisch adviseur Braat krijgen steeds meer mensen te maken met medische hulp in het buitenland. Niet alleen om de wachtlijsten te omzeilen of vanwege bepaalde behandelingen, maar als gevolg van de grotere mobiliteit van de Europeanen. Steeds meer Nederlanders verblijven langere periodes in het buitenland zoals stagiaires of overwinteraars. En als er wat in het buitenland gebeurt, willen deze mensen een volledige vergoeding. Voor verzekeraars houdt dat een geleidelijk proces van veranderingen in en Braat hoopt dat de politiek daaraan een bijdrage gaat leveren. Want verzekeraars zijn afhankelijk van besluiten van de overheid. Organisator Zeegers had dan ook graag een politicus bij de discussie gehad. Hij had vijftien politici aan de lijn gehad, maar allen zegden af.

De over-bureaucratisering in de gezondheidszorg was ook een onderwerp dat ter sprake kwam. Prof. dr. Bob Smalhout : "Het huidige systeem is rot. Gezondheidszorg moet voor iedereen beschikbaar zijn. Maar dat is nu niet het geval. Om duidelijk te maken hoe erg het met de gezondheidszorg gesteld is, moet u het voor het gemak maar eens vergelijken met de brandweer. Stel u voor, uw huis staat in lichterlaaie, de brandweer arriveert en zegt vervolgens: 'Sorry hoor, maar we moeten terug. Het budget is op. We komen volgende week wel weer.' Ja nu lacht u. Maar zo gaat het wel. Zieke mensen worden niet geholpen omdat het budget op is. En patiënten die zelf een oplossing zoeken en naar het buitenland gaan, worden weer belemmerd door de verzekeraars. Ik vind dat iedere patiënt vrij moet zijn om zelf de behandeling of therapie te kiezen. Dan ga ik er natuurlijk wel van uit dat het gerenommeerde ziekenhuizen of instituten betreft."

Toch begint geleidelijk aan begint de macht van de verzekeraars af te brokkelen. Hierbij speelt het Europese Hof een belangrijke rol. De Nederlandse gezondheidszorg staat steeds vaker onder druk van de Europese regelgeving. De weigering van een financiële vergoeding aan een patiënt die in het buitenland zorg zoekt, is in strijd met Europese regels. Binnen Europa is vrij verkeer van producten, diensten en ook gezondheid gewaarborgd. Alleen in extreme gevallen kan hierop een uitzondering worden gemaakt. Bijvoorbeeld als de gezondheid van de bevolking in gevaar komt, of als de beslissing ertoe leidt dat het hele sociale zeker-

Voordelen zorg over de grens:

- Verzekeraars kunnen bij beperkt aanbod buitenlandse hulpverleners inschakelen.
- Artsen kunnen naar het buitenland als ze in eigen land geen werk kunnen vinden.
- Buitenlandse instellingen met weinig patiënten kunnen hun ruimte en capaciteit vollediger benutten.

heidsstelsel op de helling komt te staan. De Europese rechter kan dus via de toepassing van Europees recht invloed uitoefenen op het gezondheidszorgbeleid in Nederland.

Wat dat concreet zou kunnen betekenen, is duidelijk gemaakt door de volgende zaken. Vorig jaar vroeg een Nederlandse vrouw met de ziekte van Parkinson toestemming voor de behandeling van de ziekte in een Duitse kliniek. De verzekeraar weigerde omdat er geen medische noodzaak bestond om in Duitsland behandeld te worden. Ook de familie van een man die door een verkeersongeval in coma was geraakt, vroeg een vergoeding voor een behandeling in de universiteitskliniek van Innsbruck. Ook in dit geval kreeg de patiënt niets vergoed van de verzekering. Dit keer was het excuus dat de benodigde adequate hulp bij de Nederlandse verzekeraar voorhanden was. De bovengenoemde Nederlanders accepteerden dit niet en brachten hun zaak voor het Europese Hof. In het najaar zal hierover door de Europese rechter een uitspraak worden gedaan. Als het Europese Hof de patiënten in het gelijk stelt, kan het een grote verandering teweeg brengen in het Nederlandse verzekeringsstelsel. Zo is het denkbaar dat Nederlandse verzekeraars in de toekomst kunnen kiezen voor een restitutiemogelijkheid. Dat wil zeggen: een patiënt krijgt een bepaald geldbedrag voor een behandeling naar eigen keuze. Een andere mogelijkheid is een combinatie van beide. Bijvoorbeeld voor een behandeling in Nederland het gebruikelijke naturastelsel en voor zorg in het buitenland een bepaald geldbedrag. Maar wat het ook wordt, er gaat in ieder geval binnenkort iets gebeuren. Dan kan er pas echt aan iedere verzekerde grensoverschrijdende zorg geleverd worden.

Dit artikel is met toestemming overgenomen uit Metro 28/8/2000.

Informatie:

Info over achtergrond en doelstellingen van actiegroep Ruggespraak:

www.ruggespraak.com

Info over Alpha kliniek in München en de behandelmethoden:

www.alphaklinik.de

Website van de Zorgverzekeraars Nederland:

www.zn.nl

Zorgverzeke- raars veron- achtzamen preventie

door Thijs Jansen

Zijn zorgverzekeraars maatschappelijke ondernemers? Daarover kan men zo zijn twijfels hebben. J.J.W.

Huddleston Slater, tandarts en adviseur van twee zorgverzekeraars, is al enkele jaren bezig zorgverzekeraars



HUDDLESTON SLATER

te verleiden hun invloed te gebruiken tandartsen en patiënten te stimuleren meer aan preventie te doen. Dat blijkt een taaie strijd te zijn. Zij zien daar weinig brood in omdat het financieel niet lonend is. Zouden zorgverzeke-
raars zich echter niet evenzeer druk

moeten maken over gezondheidswinst als financiële winst? Huddleston Slater daagt de zorgverzekeraars – op persoonlijke titel – uit:

Verzekeren bestaat bij gratie van schade. Als de schade geëlimineerd wordt is het bestaansrecht van de verzekering verdwenen. Verzekeraars zijn instellingen die zich bezighouden met het financieel vergoeden van geleden schade. Het voorkomen van schade staat eigenlijk haaks op het belang van de verzekeraar. Immers indien schade voor 100% voorkomen kan worden dan heeft een verzekeraar geen bestaansrecht. Preventie betekent voor een zorgverzekeraar snijden in eigen vlees.

Ik heb het idee dat een aantal zorgverzekeraars zich vooral als ondernemers opstellen. Er is soms weinig sprake van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze willen gewoon polissen verkopen. We kijken vaak veel te optimistisch naar verzekeraars. In hun financieel jaarverslag zou niet alleen de financiële winst maar ook de gezondheidswinst verantwoord moeten worden. Zeker gezien het feit dat zij in belangrijke mate het gedrag van tandartsen en patiënten sturen.

Tandartsen voeren allerlei zeer ingewikkelde handelingen uit die voor een flink deel voorkomen hadden kunnen worden. Er wordt in de tandheelkunde heel wat tijd, energie en (dus) geld gestoken in het restaureren van gebitten, terwijl met aanzienlijk minder moeite, energie en kosten het kauwstelsel gaaf gehouden had kunnen worden. De oorzaken van gaatjes in tanden en kiezen in de tandartsenpraktijk vaak genegeerd. De schaduwkanten van de overmatige nadruk op restauratie is te weinig bekend: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het gebit achteruit holt als de boor eenmaal

in het gebit wordt gezet. Noch tandartsen noch patiënten worden echter door verzekeraars gestimuleerd om de nadruk te verleggen van restauratie naar preventie. Tandartsen, verzekeraars en patiënten houden elkaar op het ogenblik in de restauratieve houdgreep.

Ik pleit voor het verleggen van de aandacht naar preventie. Er bestaan twee soorten: de zelfzorg door de patiënt zelf en de professionele preventie. Het is interessant om na te gaan hoe verzekeraars met beide vormen omgaan. De preventieve gedachte zou om te beginnen gestimuleerd moeten worden bij de patiënt. Dan gaat het om regelmatig flossen en tanden poetsen met een fluoridetandpasta. Dit is buitengewoon effectief, maar hierop wordt in de polissen nauwelijks gestuurd. Uit verschillende onderzoeken die ik gedaan heb – het laatste over 1999 – blijkt dat juist de zelfzorg door de verzekeraars in het geheel niet extra financieel gestimuleerd wordt. Dat is nogal kortzichtig! Zeker tegen de achtergrond van wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat veel van de tandheelkundige aandoeningen voorkomen kunnen worden. Bovendien is zelfzorg niet alleen buitengewoon effectief, maar ook nog eens zeer goedkoop. Dit in tegenstelling tot de professionele preventie, zoals fluoride-applicatie en bijvoorbeeld sealen. Dit wordt gedaan door dure krachten en zet vaak weinig zoden aan de dijk. En het geeft te denken dat uitsluitend dit soort preventieve activiteiten wel terug te vinden zijn in polissen. Met name in veel polissen voor de jeugd is dat het geval. In de polissen voor volwassenen neemt de professionele

preventie een ondergeschikte rol in. Er zijn zelfs verzekeraars die dit niet vergoeden. Dit zijn zuivere schadeverzekeraars!

Ik heb al verschillende malen voorgesteld om de patiënt en de tandarts voor goed preventief gedrag te belonen. De verzekeraar zal tijd en moeite moeten opbrengen voor een goede zelfzorg, de hulpverlener zal dit moeten stimuleren en ondersteunen. De hulpverlener is de deskundige informant, de patiënt is de uitvoerder van de geïnstrueerde handelingen. Alleen door gezamenlijke inspanningen kan het gebit in een goede conditie worden gehouden.

Voor de tandartsen moet er een meer resultaatgerichte in plaats van inspanningsgerichte honoreringsstructuur komen. Deze zou vergelijkbaar moeten zijn met de honorering van een Chinese dokter: deze wordt betaald al naar gelang zijn patiënten niet ziek worden. Tot de beroepscode van tandartsen zou moeten behoren dat een goede tandarts er een eer in stelt gebitten gaaf te houden. Daar dienen ze dan wel een passende honorering voor kunnen te krijgen. Nu verdienen de meeste tandartsen hun boterham vooral met het restaureren van gebitten. Ik ben sterk voor het ontwikkelen van een preventieprotocol waarin bepaald wordt of al dan niet invasief behandeld wordt. Als de beroepsgroep een hanteerbare lijst ontwikkelt met doelmatige handelingen dan kunnen de zorgverzekeraars deze behandelingen verzekeren. Daarnaast moet ook de tandarts patiënten gewoonweg meer op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken. Veel tandartsen vinden moralisme niet passen bij hun professionaliteit.

Bij mijn eigen patiënten maak ik duidelijk dat het niet van mijn, maar van hun kant moet komen. De inspanningen aan mijn kant zijn minimaal. Ze moeten het zelf doen. Velen vinden dat een verademing en vragen waarom hen dat nooit verteld is.

De zorgverzekeraar kan niet alleen (via) de tandarts, maar ook rechtstreeks de patiënt stimuleren om meer aan zelfzorg te doen. Uit mijn onderzoeken bleek dat geen enkele zorgverzekeraar bij tandheelkundige verzorging premiereductie gaf bij weinig of geen gedeclareerde schade. Ik heb al eerder gepleit voor een bonus/malussysteem of een no-claim-korting. Waarom kan dat laatste bij autoverzekeringen wel en bij tandheelkundige verzekeringen niet? Een ander voorstel zou kunnen zijn dat patiënten een beperkt budget krijgen voor een aantal jaar. Ook zou dat hen meer verantwoordelijk maken voor het onderhoud van hun eigen gebit. Wat nu vooral een schadeverzekering is krijgt dan het karakter van een onderhoudsverzekering.

Het verleggen van de aandacht naar preventie is niet alleen in het belang van de patiënten, maar ook bittere noodzaak. De nadruk op het restaureren van tanden en kiezen zal in de nabije toekomst niet meer vol te houden zijn. Er komt een geweldig tandartsentekort aan – onder andere door de dubbele vergrijzing -, de eisen die de patiënten stellen worden steeds hoger; de behandelingen worden steeds complexer, duurder en risicovoller. De keuze voor een meer preventieve aanpak is daarom niet alleen een inhoudelijk maar ook een strategisch goede keuze'.

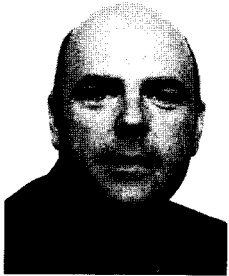
De Nederlandse zorgverzekering onderzocht: enkele pijnpunten

PROF. DR. D. PIETERS EN DR. F. GOYENS

Het recht van de Europese Gemeenschap, initieel zuiver economisch geïnspireerd, duikt de afgelopen jaren steeds vaker op in materies waar dat niet gauw wordt verwacht. De nog steeds nationaal ingerichte sociale zekerheid is daarvan een goed voorbeeld.

Princiepief behoort de inrichting van de sociale zekerheid - de ziektekostenverzekering inbegrepen - tot de soevereine bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk. Omwille van de voorrang van het Europese recht op het nationale recht dient elke nationale overheid zich echter nog steeds rekenschap te geven van de gevolgen van haar beleidskeuzes. Voor zover een nationale regeling of een (rechts)persoon onder het toepassingsgebied van het Europese recht valt zal deze zich immers willens nillens naar dat recht moeten schikken, (voorlopig) ongeacht of dat economische Europese recht daarvoor is geschikt. De Europese regels van vrij verkeer staan soms haaks op de in hoofdzaak nog steeds nationaal georiënteerde socialezekerheidsstelsels. Nog niet zo heel lang geleden veroorzaakte deze confrontatie voor commotie in de zaken Kohll en Dekker. Ten tijde van het oprichten van de Europese Gemeenschap en de daarbij behorende regels inzake mededinging hadden de betrokken beleidslui bovendien wellicht niet meteen de uitvoering van de sociale zekerheid in het achterhoofd.

De tijden zijn inmiddels veranderd. Hoofdzakelijk om de efficiëntie te verbeteren, hebben een aantal landen van de Europese Unie er voor gekozen marktwerking in de uitvoering van hun socialezekerheidsstelsel te introduceren. Nederland hoort daarbij ongetwijfeld tot de voortrekkers. In een recente studie in opdracht van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg werd de verenigbaarheid van het Nederlandse zorgstelsel met deze takken van het Europese recht beproefd, met de bedoeling een aantal concrete pijnpunten te detecteren. De informatie over het Nederlandse zorgstelsel die daarvoor nodig was, werd ons geleverd door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg zelf, waarvoor wij hen nog steeds erkentelijk zijn. De betrokken Nederlandse autoriteiten zouden dan op basis van deze punten gericht kunnen nagaan in welke mate zij hun hervor-



PROF. DR. D. PIETERS



DR. F. GOYENS

mingsbeleid mogelijk dienen aan te passen. Gezien de reacties die deze studie heeft losgeweekt is het nuttig een aantal van de bevindingen beknopt aan te halen en te verduidelijken, zonder daarbij al te technisch te worden.

Diensten

Het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal vormt een van de pijlers van de Europese Gemeenschap. Het ruim opgevatte recht op vrij dienstenverkeer verbiedt elke hindernis die een zelfstandige of een vennootschap ontmoet bij het tijdelijk uitoefenen van een economische activiteit met een grensoverschrijdend element. De artikelen 48 jo. 55 van het EG Verdrag verduidelijken dat daarbij onder vennootschappen wordt verstaan “maatschappen naar burgerlijk recht of handelsrecht, de coöperatieve verenigingen of vennootschappen daaronder begrepen, en de overige rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht, met uitzondering van vennootschappen welke geen winst beogen”, al moet daarbij wel worden aangestipt dat deze uitzondering zeer strikt wordt geïnterpreteerd. De enkele hindernissen die wel zijn toegelaten dienen te zijn ingegeven door de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Ook voor werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag kan het vrije dienstenverkeer worden ingeperkt. Tenslotte oordeelde het Europese Hof van Justitie dat aan een nationale overheid redelijkerwijze een uitzondering kan worden toegestaan ter vrijwaring van het algemeen belang, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. In praktijk zal Nederland dus een aantal voorwaarden kunnen stellen aan ziektekostenverzekeraars die zich op de Nederlandse verzekeringsmarkt begeven voorzover deze het vrij diensten verkeer niet hinderen of, indien ze dat wel doen, Europeesrechtelijk kunnen worden verdedigd op basis van het algemeen belang.

☞ **Het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal vormt een van de pijlers van de Europese Gemeenschap.**

In de studie worden een aantal mogelijke pijnpunten geïdentificeerd op het vlak van dit vrije dienstenverkeer. Een eerste element betreft de vraag of een aantal verplichtingen die in de huidige stand van zaken bestaan, kunnen worden opgelegd aan een buitenlandse particuliere verzekeraar die de Nederlandse zorgmarkt wil betreden. Aan de particuliere zorgverzekeraars die actief zijn op het Nederlandse grondgebied worden een aantal voorwaarden opgelegd, zoals: het opnemen van de standaardverzekering in hun portefeuille en het betalen van de MOOZ-bijdrage. De algemene systematiek van het vrije dienstenverkeer schrijft voor dat een dienstverlener, *in casu* de buitenlandse verzekeraar, zich in principe slechts moet houden aan de regels van de lidstaat waar hij is gevestigd. De uitzondering op dit principe zoals verwoord in artikel 54 van Richtlijn 92/49/EG zou uitkomst kunnen bieden voor de standaardverzekering, maar de onduidelijke redactie van dat artikel maakt het ons inziens voor verschillende interpreta-

ties vatbaar. Vandaar dat het ons zinvol lijkt om na te gaan wat er gebeurt indien zou komen vast te staan dat de uitzondering van dat artikel niet bruikbaar is voor de Nederlandse situatie. In dat geval bestaan er immers sterke juridische argumenten om aan te nemen dat een buitenlandse zorgverzekeraar die actief is op de Nederlandse markt niet kan worden verplicht de standaardovereenkomst aan te bieden. Een eenvoudige oplossing zou in dat geval kunnen bestaan uit de ontheffingsmogelijkheid, die nu al geldt voor verzekeraars met een regionaal werkgebied, ook op verzekeraars die in het buitenland zijn gevestigd toe te passen.

De MOOZ-bijdrage wordt opgelegd aan elke particuliere zorgverzekeraar die op de Nederlandse zorgmarkt actief is. Ze beoogt de relatieve oververtegenwoordiging van oudere personen binnen de ziekenfondsverzekering ten opzichte van de particuliere zorgverzekeringsmarkt te compenseren. In wezen worden de particuliere zorgverzekeraars dus gevraagd de ziekenfondsen te helpen bij het financieren van hun uitgaven, dezelfde ziekenfondsen die hen wellicht beconcurreren op het vlak van de aanvullende ziektekostenverzekeringen. Omwille van het vrij dienstenverkeer is het ons inziens niet zeker dat de betaling van deze bijdrage aan een buitenlandse particuliere verzekeraar kan worden opgelegd. Het is mogelijk dat de uitzondering op basis van het algemeen belang hier soelaas brengt en de Nederlandse overheid alsnog in de mogelijkheid stelt de MOOZ-bijdrage op te leggen. Eerder oordeelde het Hof van Justitie al dat het bewaren van het financiële evenwicht van het wettelijk socialezekerheidsstelsel daartoe een voldoende grond biedt. Het is echter niet zeker of dat ook het financiële evenwicht van een ziekenfonds in voldoende mate het algemeen belang weerspiegelt...

✎ In wezen worden de particuliere zorgverzekeraars gevraagd de ziekenfondsen te helpen bij het financieren van hun uitgaven.

Spreiding

Een tweede pijnpunt inzake het vrij dienstenverkeer betreft de mogelijkheden voor een buitenlandse zorginstelling om de Nederlandse zorgmarkt te betreden. De nationale planning van het zorgaanbod en de contracteerverplichting voor ziekenfondsen en andere AWBZ-uitvoerders ten opzichte van de zorginstellingen die in Nederland zijn gevestigd vormen daarbij mogelijke hinderpalen. Een van de voorwaarden om tot de zorgmarkt te worden toegelaten is in overeenstemming te zijn met de Wet Ziekenhuisvoorzieningen, die een goede spreiding en kwaliteit van het aanbod beoogt. Deze spreiding gebeurt aan de hand van landelijke en provinciale plannen. De zorginstellingen die in de andere lidstaten van de Europese Unie zijn gevestigd, lijken echter moeilijk te kunnen passen in een spreidingsplan dat landelijk wordt bepaald...

De contracteerverplichting van de AWBZ-verzekeraars betreft het tweede heikel

punt. Een zorgaanbieder heeft er voordeel bij om bij een verzekeraar te zijn gecontracteerd. De leden van de betrokken verzekeraar zullen in principe immers bij de gecontracteerde zorgaanbieders zorg ontvangen. Een instelling die niet in Nederland is gevestigd lijkt geen beroep te kunnen doen op de contractverplichting, hetgeen hem steeds in een slechtere positie brengt tijdens de onderhandelingen met een AWBZ-verzekeraar. Het hoeft geen bijzonder betoog dat beide elementen juridische hindernissen uitmaken voor de buitenlandse zorgaanbieder die de Nederlandse markt wil betreden.

De beperkte mogelijkheid voor de verzekerden om zorg te ontvangen in het buitenland is het laatste pijnpunt dat in de studie inzake het recht op vrij dienstenverkeer wordt aangehaald. Zowel in het kader van de Zfw, als in het kader van de AWBZ en de WTZ kunnen de zorgverzekerden niet vrij kiezen van welke zorgaanbieder zij hun zorg ontvangen. Voor elk van deze verzekeringen geldt voor de verzekerde die in het buitenland verzorgd wil worden, bijvoorbeeld omdat de rij wachtenden voor hem in Nederland al te lang is, een speciale (soms minder gunstige) regeling. Hij moet enerzijds toestemming krijgen van zijn ziekenfonds, anderzijds wordt de dekking van de gedane uitgaven steeds tot een maximum beperkt. Deze voorwaarden sorteren het effect dat de Nederlandse zorgmarkt wordt afgeschermd. Met de zaak Kohll nog fris in het geheugen, lijkt het plausibel dat deze praktijk een schending inhoudt van het recht op vrij dienstenverkeer. Deze zaak betrof een man met woonplaats in Luxemburg die, voor de tandverzorging van zijn minderjarige dochter, een orthodontist in Duitsland consulterde. Ook in Luxemburg geldt voor de verzekerden dat zij toestemming moeten verkrijgen vanwege hun ziekenfonds alvorens in het buitenland zorgen te verkrijgen, om deze zorgen vergoed te zien. Hoewel de vraag van de heer Kohll werd afgewezen, stak hij toch de Duits-Luxemburgse grens over, met het gevolg dat hij zijn kosten vervolgens niet kreeg terugbetaald. Dit werd door het Hof strijdig geacht met het vrije verkeer van diensten.

Mededinging

De realisatie van de eengemaakte Europese markt impliceert niet alleen het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, het houdt ook het recht op eerlijke mededinging tussen ondernemingen in. Het Europese mededingingsrecht beschouwt daarbij elke eenheid die een economische activiteit uitoefent als een 'onderneming', ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Cruciaal is dus de vraag of een entiteit die een wettelijke sociale zorgverzekering uitvoert een economische activiteit uitoefent. Deze vraag is Europeesrechtelijk niet eenduidig te beantwoorden. Een aantal auteurs, waaronder mr. Cath in een artikel van een recent nummer van 'Zorgvisie', halen aan dat de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma) in deze materie reeds tot een

oordeel is gekomen: ‘Veel van Pieters’ betoog is bovendien voor de Nederlandse situatie van beperkt belang, omdat mededingingsbeperkende overeenkomsten die ingevolge een andere wet tot stand zijn gekomen (AWBZ, ZFW of BIG) of aan overheidsgoedkeuring zijn onderworpen (CTG of Cvz) ingevolge 16 Mw buiten het bereik van de mededingingsregels vallen. Volgens de Nma geldt dit bijvoorbeeld voor de door Pieters’ gebrandmerkte Uitkomsten van Overleg en CTG-tariefmaatregelen”. Dat doet op zich mijns inziens echter niet ter zake. Binnen haar bevoegdheid oordeelt het Europese Hof van Justitie in principe onafhankelijk van de Nma en het Nederlandse mededingingsbeleid, ook al is dat beleid op het Europese recht geënt. Het Europese recht heeft immers voorrang op het nationale recht. Wanneer artikel 16 van de Nederlandse Mededingingswet dus bepaalt dat bepaalde mededingingsbeperkende overeenkomsten buiten het bereik van de mededingingsregels vallen, is dat Europeesrechtelijk niet noodzakelijk zo. Het zou anders al te gemakkelijk zijn voor de nationale overheden om de Europeesrechtelijke mededingingsregels te omzeilen ten gunste van de eigen markt. Er valt dus beter rekening te houden met de mogelijkheid dat het Europese Hof van Justitie een andere koers zal varen.

✎ **Het Europese recht laat de keuze tussen het inrichten van de sociale zekerheid als economische handeling, dan wel als overheidshandeling.**

De rechtspraak van het Hof omtrent het ondernemingskarakter van uitvoeringsorganen van socialezekerheidsregelingen is nog niet tot volle rijpheid gekomen. Op basis van de vroegere rechtspraak van het Hof van Justitie is het desalniettemin onze opvatting dat een uitvoeringsorgaan van een socialezekerheidsregeling geen onderneming is in het geval de beoordeelde activiteit in de eerste plaats vorm geeft aan solidariteit binnen een krachtens een imperiumhandeling vastgestelde solidariteitskring. De verschillende criteria die eerder door het Hof werden vooropgesteld (deelname aan het beheer van een openbare dienst; de sociale functie van de regeling; het ten grondslag liggende solidariteitsbeginsel; de afwezigheid van winstoogmerk; het wettelijk karakter van de uitkering waardoor er geen enkel verband bestaat tussen prestatie en bijdrageniveau) moeten met andere woorden niet als absoluut geldend worden bekeken. Ze moeten worden begrepen in het licht van het onderscheid tussen economische activiteiten enerzijds en overheidshandelingen anderzijds. In dat kader lijken er op dit moment sterke argumenten aanwezig te zijn ten voordele van de kwalificatie van de uitvoering van de Nederlandse verplichte wettelijke zorgverzekeringen als overheidshandeling. Wanneer een verzekeraar een particuliere verzekering aanbiedt, lijkt het tegendeel dan weer opgeld te maken. Zekerheid daaromtrent is er op het Europese vlak echter nog niet. Die onzekerheid wordt bevorderd door de herhaalde bevestiging door het Hof van de stelling dat de lidstaten bevoegd blijven voor de inrichting van hun sociale zekerheid. Deze stelling dient echter in het juiste perspectief te worden geplaatst. De nationale overheden zijn inderdaad in staat om zelf beleidskeuzes te maken, maar ze moeten zich daarbij,

naar onze opvatting, rekenschap geven van het Europese recht. Dat recht laat hen op het vlak van het mededingingsrecht de keuze tussen het inrichten van de uitvoering van de sociale zekerheid als economische handeling, dan wel als overheidshandeling. Kiest een nationale overheid er bijvoorbeeld voor om haar uitvoeringsorganen als ondernemingen (in de mededingingsrechtelijke zin van het woord) te laten fungeren, dan moet zij ook de toepassing van de Europese mededingingsregels op dat gebied accepteren en ook de markt openstellen voor andere ondernemingen. Ondanks de onzekerheid die momenteel nog heerst, hebben we een poging gewaagd om een aantal zwakke punten te vinden in het Nederlandse zorgstelsel.

Marktwerking

De Nederlandse overheid speelt al geruime tijd met de idee meer marktwerking toe te laten tussen de uitvoerders van haar wettelijke zorgverzekeringen. Dit is een belangrijke beleids optie, want ze bepaalt mee de regels volgens dewelke het spel Europeesrechtelijk moet worden gespeeld. Voorzover onze informatie reikt, bleef het op het vlak van de AWBZ voorlopig nog tot plannen, in tegenstelling tot de Ziekenfondsverzekering. Wanneer men het ondernemingsgehalte van de zorgverzekeraars wil nagaan, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de activiteiten van de zorgverzekeraars ten opzichte van de verzekerden enerzijds, en de activiteiten van de zorgverzekeraars ten opzichte van de zorgverleners anderzijds. Met betrekking tot het eerste valt op dat de hervormingen van de laatste tien jaar het solidariteitsgehalte van de ziekenfondsverzekering in zekere mate hebben aangetast. Te denken valt aan de invoering van een nominale bijdrage, te betalen door rijk en arm, naast de nog steeds belangrijkere inkomensgerelateerde bijdrage. Ook de recente verruiming van het door de verzekerden zelf te betalen deel van de kostprijs van hun verzorging kan in dit kader worden vermeld.

Er blijven echter voldoende elementen voor handen die wijzen op de aanwezigheid van een sterk solidariteitsmechanisme binnen de ziekenfondsverzekering. Ook de eventuele invoering van de verplichting voor de verzekeraars om een doorsneepremie te laten berekenen, opdat de solidariteit tussen ongelijke risico's wordt gewaarborgd, zou spelen in het voordeel van de kwalificatie als overheidshandeling, waarop het mededingingsrecht niet van toepassing is. De uitvoering van de wettelijke zorgverzekeringen lijkt daarom op dit moment niet met het predikaat 'economische activiteit' door het leven te moeten gaan, al kan natuurlijk enkel het Hof van Justitie daarover uitsluitsel brengen. Daarmee is niet gezegd dat ziekenfondsen of andere zorgverzekeraars geen ondernemingen meer kunnen zijn. Voor zover zij aanvullende particuliere verzekeringen aanbie-

den, zullen zij wellicht wel onder het toepassingsgebied van het Europese mededingingsrecht vallen. Dat kan ook worden gezegd van de activiteiten die zij onderhouden ten opzichte van de zorgverleners. Tot zijn essentie gaat het immers om het aankopen van geneeskundige verzorging. De Nma oordeelde trouwens eerder ook al in die zin. In dit kader mag tenslotte melding worden gemaakt van het relatief nieuwe 'zorgkantoor'. Dit zorgkantoor verenigt in zich de hoedanigheid van eerste contactpunt voor de verzekerden enerzijds, en de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de verzekeraars tijdens de onderhandelingen met de zorgaanbieders anderzijds. Over de vergoeding voor deze activiteiten bestaat nog onduidelijkheid. Indien men er echter van uit mag gaan dat het zorgkantoor voor zijn vertegenwoordigende functie een financiële tegemoetkoming ontvangt, bestaat ook hier de kans dat deze activiteit als economisch wordt aanzien, en het zorgkantoor dus als een onderneming wordt beschouwd.

Indien en voor zover de Europese regels inzake eerlijke mededinging van toepassing zijn op de zorgverzekeraars, kunnen ook hier een aantal pijnpunten worden geïdentificeerd. Deze pijnpunten betreffen de staatstoelage voor de uitvoerders van de wettelijke zorgverzekeringen, de overeenkomsten tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders en de koppeling van aanvullende verzekeringen aan de wettelijke verplichte zorgverzekeringen.

Zoals eerder aangehaald, onderhouden ziekenfondsen en particuliere uitvoerders van de AWBZ praktisch allemaal zowel economische als niet-economische activiteiten. Voor de uitgaven in het kader van hun (tot nog toe) niet-economische activiteiten ontvangen zij een bepaald bedrag aan middelen, waaronder overheidsgeld. In de praktijk lijkt het echter moeilijk de aanwending van deze middelen zuiver aan de niet-economische activiteiten voor te behouden. Het is niet denkbeeldig dat bijvoorbeeld het personeel van een uitvoeringsorgaan dat de administratie van de wettelijke zorgverzekering verzorgt, in praktijk ook actief is in de administratie van een door het uitvoeringsorgaan aangeboden particuliere verzekering. Wanneer (een gedeelte van) de beheerskosten van dat orgaan (gedeeltelijk) door de overheid met algemene middelen worden vergoed, lijkt er zich een probleem te stellen op het vlak van overheidssteun aan ondernemingen. Een deel van de productiekosten van de aanvullende zorgverzekering worden dan immers door de overheid betaald, in tegenstelling tot de particuliere verzekeraar die geen wettelijke zorgverzekering uitvoert... Dat geldt des te meer voor de zogenaamde 'brievenbusziekenfondsen', die enkel op papier bestaan en waarvan de werking feitelijk wordt verzekerd door het personeel en de infrastructuur van een particuliere verzekeraar.

Een tweede veld van mogelijke problemen betreft de overeenkomsten tussen verzekeraars en zorgaanbieders. In een in natura-stelsel als het Nederlandse, kopen verzekeraars een pakket aan zorg in bij een aantal zorgverleners. Daartoe sluiten

✂ Overeenkomst tussen verzekeraars en zorgverleners zijn problematisch vanuit Europees kartelrecht.

zij overeenkomsten. Een aanzienlijk deel van de inhoud van deze overeenkomsten wordt echter bepaald in landelijke akkoorden die door vertegenwoordigers van de verzekeraars en vertegenwoordigers van de zorgverleners worden gesloten. Dergelijke overeenkomsten kunnen, zoals in de achtergrondstudie wordt aangetoond, problematisch zijn in het kader van het Europese kartelrecht. Het feit dat de Nederlandse Mededingingswet er een bijzondere uitzondering voor heeft bepaald, is op zich eigenlijk al een aanduiding in die richting. Het Hof van Justitie hoeft met die uitzondering echter geen rekening te houden, al lijkt het in het recente Albany arrest wat soepelheid aan de dag te leggen door een naderhand verplicht gesteld collectief akkoord tussen werkgevers- en werknemersorganisaties niet als een overeenkomst tussen ondernemingen te bestempelen. Tenslotte belicht de studie de mogelijke koppeling van aanvullende verzekeringen aan de wettelijke verplichte zorgverzekeringen. Ziekenfondsen genieten het recht om exclusief de Ziekenfondswet te mogen uitvoeren. Hoewel ze in die hoedanigheid in principe geen 'ondernemingen' lijken te zijn, biedt het hun ten opzichte van de particuliere verzekeraars wel een voordeel bij het aanbieden van een vrijwillige particuliere verzekering. De praktijk om de aanvullende verzekering de verplichte verzekering te laten volgen blijkt wijdverspreid. Negentig procent van de ziekenfondsverzekerden hebben een dergelijke aanvullende verzekering gesloten. Wanneer zou komen vast te staan dat *de facto* aanvullende verzekeringen worden gekoppeld aan de verplichte zorgverzekering, dan rijst er een juridisch probleem op het vlak van het mededingingsrecht. Het is een onderneming met een machtspositie immers niet toegelaten daarvan misbruik te maken.

✎ **Het Europese mededingingsrecht worstelt met de sociale zekerheid.**

Tot slot nog een aantal korte opmerkingen over de rol van het zorgkantoor. Een zorgkantoor treedt in het kader van de AWBZ op als vertegenwoordiger van de zorgverzekeraars. Er bestaat een kans dat het in die hoedanigheid zou kunnen worden beschouwd als een onderneming in de zin van het Europese mededingingsrecht. De huidige onzekerheid omtrent het precieze statuut van de zorgkantoren laat niet toe meer dan daaromtrent enkele opmerkingen te formuleren. Ten eerste mag worden gewezen op het feit dat elk zorgkantoor wellicht een vergoeding krijgt vanwege de overheid ten belope van de beheerskosten die het in die hoedanigheid oploopt. Net als de vergoedingen voor beheerskosten voor de ziekenfondsen, bestaat het gevaar dat deze gelden ter financiering van andere (economische) activiteiten worden aangewend. Ten tweede kunnen vragen worden gesteld bij de kartelrechtelijke implicaties van de rol van het zorgkantoor. De functie van het zorgkantoor als vertegenwoordiger van de zorgverzekeraars veronderstelt immers dat deze verzekeraars voorafgaandelijk tot een akkoord komen inzake de te onderhandelen materies.

Worsteling

Het Europese mededingingsrecht worstelt met de sociale zekerheid. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de omvangrijke grijze zone van semi-private entiteiten die haar uitvoering kenmerkt enerzijds, en het functionele ondernemingsbegrip van het Europese mededingingsrecht anderzijds. Omgekeerd valt ook op hoe zeer de nationale socialezekerheidsstelsels en hun actoren nationaal blijven denken en zich moeilijk aanpassen aan de regels van de Europese markt, en dan meer bepaald het vrij dienstenverkeer. De studie die hier zeer beknopt werd aangehaald, ambieert de Nederlandse beleidslui attent te maken op mogelijke pijnpunten, zodat zij er bij het uitstippelen van hun beleid terdege rekening mee zouden kunnen houden. De Nederlandse overheid heeft immers de bevoegdheid om de uitvoering van haar sociale zekerheid te organiseren, zij het volgens de Europeesrechtelijke regels van het spel. Ongetwijfeld dwingt niet elk van deze pijnpunten de Nederlandse overheid tot stelselwijziging. In een aantal gevallen suggereert de studie zelf een oplossing binnen het huidige zorgstelsel. Andere pijnpunten, en dan valt bijvoorbeeld te denken aan de overeenkomsten tussen zorgverzekeraars en zorgverleners, lijken echter meer fundamenteel van aard. Voor dergelijke problemen is het voorlopig (bang?) afwachten in welke richting het Hof van Justitie in deze materie zal oordelen.

*Prof. dr. D. Pieters en F. Goyens
Instituut voor Sociaal Recht Kuleuven*

De brede basisverzekering vanuit een economisch perspectief

DR. R.H.J.M. GRADUS EN DR. B.H.F. DRIESSEN



DR. R.H.J.M. GRADUS



DR. B.H.F. DRIESSEN

Het Nederlandse stelsel van volksgezondheid kenmerkt zich door een hybride structuur. Van oudsher kennen we een overwegend particulier aanbod van zorgdiensten. Sommige van deze organisaties dragen nog de sporen van kerkelijke en maatschappelijke organisaties uit het einde van de 19e eeuw. Ook kent Nederland in tegenstelling tot veel andere Europese landen relatief veel particulier verzekerden voor de standaardvormen van zorg (in 1998 was 65% ziekenfondsverzekerd en 35% particulier).^{1,2} Daar staat tegenover dat op andere aspecten de overheidsbemoeyenis met de gezondheidszorg groot is. Via het budgetmechanisme tracht de overheid de uitgaven te sturen en reguleert zij het aanbod en de prijs. Voor een dergelijke interventie zijn goede argumenten aanwezig. Immers deze markt kenmerkt zich door onvolkomenheden zoals het verschijnsel van 'supplier induced demand' en door de klassieke informatieproblemen uit de verzekeringstheorie die leiden tot onverzekerbaarheid van sommige bevolkingsgroepen.

De typisch Nederlandse publiek-private verzekeringsmix staat de laatste tijd ter discussie en steeds luider worden de pleidooien voor een brede basisverzekering (ook de Sociaal-Economische Raad (SER) lijkt in die richting te adviseren). Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen. Het onderscheid tussen particuliere ziektekostenverzekeraars en ziekenfondsen is aan het vervagen sinds eind jaren tachtig door toedoen van de commissie Dekker laatstgenoemde hun werkterrein mochten uitbreiden. Bovendien zal de huidige financieringssystematiek, zeker bij een vergrijzende bevolking, onder druk komen te staan. Zeker nu de mededingingsautoriteiten in toenemende mate collectieve arrangementen in particuliere verzekeringen zoals de WTZ bekritisieren en in de toekomst zelfs weleens onmogelijk kunnen maken. Ook het kunstmatig onderscheid tussen de verplichte volksverzekering voor onverzekerbare risico's (d.i. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en een particuliere verzekering voor aanpalende zorg roept steeds meer weerstanden op. Terwijl juist de toenemende produktdifferentiatie en mondigheid van ouderen vraagt om een integrale benadering van beide vormen van zorg, waarbij belemmeringen zoveel mogelijk worden vermeden.³

In dit artikel wordt de discussie over de brede basisverzekering in een economisch perspectief geplaatst en vanuit die invalshoek moet geconcludeerd worden dat er goede redenen zijn om te komen tot een bepaalde minimum zorgverzekering die voor iedere Nederlander gelijk is. De indeling van dit artikel is als volgt: eerst zal kort de theorie van de (ziektekosten)verzekering worden gepresenteerd, daarna volgt een schets van de huidige situatie waar de eerder beschreven verzekeringstheorie wordt ingepast. Tenslotte wordt bekeken welke veranderingen een brede basisverzekering teweeg kan brengen.

Economische theorie van de verzekering

Mensen kunnen vaak niet overzien welke financiële gevolgen een ziekte met zich mee brengt. In voorkomende gevallen zullen de kosten niet op te brengen zijn. De meeste mensen zijn daarom bereid een verzekering tegen ziektekosten af te sluiten en hiervoor een premie te betalen. Deze verzekering biedt hen zekerheid en werkt aldus nutsverhogend. Om de verzekeringsmarkt soepel te laten werken moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In het kader van dit artikel kan echter worden volstaan met het bezien van de voorwaarde dat er volledige informatie is bij zowel de verzekeringsnemer als bij de verzekeraar. Onvolledige (of asymmetrische) informatie kan de overheid nopen in te grijpen op de verzekeringsmarkt.

✎ **Mensen kunnen vaak niet overzien welke financiële gevolgen een ziekte met zich mee brengt.**

Klassieke informatieproblemen in de verzekeringstheorie zijn 'moral hazard' en 'adverse selection'. Moral hazard houdt in dat de verzekerde de kans op een verzekerde gebeurtenis kan beïnvloeden zonder dat de verzekeraar hiervan op de hoogte is. Voor verzekeraars is het moeilijk zo niet onmogelijk om moral hazard te controleren. Hoe vollediger de dekking van de verzekering en hoe lager het ongemak van de verzekerde gebeurtenis, des te kleiner is de prikkel voor verzekerden om zich te gedragen als moesten zij het verlies zelf dragen. Het gevolg is overconsumptie van verzekering. Een mogelijke oplossing voor moral hazard is een bonus-malus systeem waarbij geldt dat verzekerden die weinig claimen een lagere premie betalen. Andere oplossingen zijn een eigen risico, of eigen bijdragen zoals destijds het 'specialisten-geeltje'. Het andere probleem, adverse selection, houdt in dat degene die een verzekering wil afsluiten meer informatie heeft over het risico dat hij inbrengt dan de verzekeraar. Als gevolg hiervan zal een verzekeringsmaatschappij relatief veel cliënten aantrekken met een hoog risico. Dit heeft premiestijgingen tot gevolg, wat er vervolgens toe leidt dat mensen met een relatief laag risico de verzekering zullen opzeggen. Dus meer mensen met hoog risico blijven over in het cliëntenbestand van de verzekeraar, waardoor de premie opnieuw verhoogd moet worden. In het geval van adverse selection is een 'pooling equilibrium' (iedereen betaalt eenzelfde premie) niet houdbaar

omdat mensen met laag risico de verzekering zullen opzeggen. Een 'seperating equilibrium' (verschillende premies voor verschillende risicogroepen) is eveneens onhoudbaar omdat de hoge risicogroepen zich niet zullen verzekeren omdat de premie (te) hoog is. Deze situatie leidt er toe dat sommigen onverzekerd rondlopen. De oplossing voor het adverse selection probleem is het verplichten van de verzekering door de overheid. Door het verplicht stellen van een verzekering kunnen mensen met laag risico immers niet uit de verzekering stappen, daardoor subsidiëren zij mensen met een hoog risico. Dit gebeurt in feite bij de AWBZ. De overheid kan verzekeraars bovendien verplichten cliënten te accepteren zelfs als deze een hoog risico met zich meebrengen. Ook in de cure-sector wordt via het ziekenfonds de verzekerbaarheid van de lage inkomens gegarandeerd.

Samengevat kan gesteld worden dat de overheid door het verplichten van een ziektekostenverzekering een aantal problemen als gevolg van het bestaan van marktfalen oplost en ervoor zorgt, doordat lage risico's zich niet aan verzekering kunnen onttrekken, dat een 'pooling equilibrium' mogelijk wordt. In de volgende paragraaf zal bovenstaande verzekeringsstheorie in het licht geplaatst worden van de Nederlandse situatie.

Het Nederlandse stelsel van zorgverzekeringen

➤ **De totale kosten van de gezondheidszorg bedroegen in 1998 bijna 68 miljard gulden.**

De totale kosten van de gezondheidszorg bedroegen in 1998 bijna 68 miljard gulden. De financiering is verdeeld over drie compartimenten: (1) de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), (2) particuliere en ziekenfondsverzekeringen (ZFW) en (3) aanvullende verzekeringen. Van de totale zorguitgaven in 1998 werd 37% middels de AWBZ gefinancierd, 36% via de ZFW en 14% via particuliere verzekering. De eigen betalingen bedragen 8% en de overheid tenslotte betaalde bijna 5%.⁴

Het stelsel kan worden weergegeven in onderstaande matrix. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen drie risicogroepen. Onverzekerbare risicogroepen zijn chronisch zieken, gehandicapten of ouderen in verpleegtehuizen die veel zorg consumeren en daardoor een onverzekerbaar risico hebben. Tot de enigszins verzekerbare risico's behoren mensen van 65 jaar en ouder. Deze kunnen zich wel particulier verzekeren, doch alleen tegen betaling van een hoge premie. De verzekerbare risico's tenslotte zijn de mensen jonger dan 65 jaar. Over het algemeen is hun risicoprofiel en bijbehorende premie gering.

Per compartiment worden twee indicaties gegeven. De eerste indicator geeft de mate aan waarin een persoon uit een bepaalde risicogroep gebruik maakt van bepaalde zorg. De tweede indicator geeft een indruk van de financiële bijdrage

Compartiment Risicogroep	AWBZ		ZFW/particulier		Vrijwillig verzekerbare elementen	
	gebruik	fin. bijdrage	gebruik	fin. bijdrage	gebruik	fin. bijdrage
Onverzekerbare risico's	+	-	+	±	-	-
Enigszins verzekerbare risico's	±	±	+	±	-	-
Verzekerbare risico's	-	+	-	+	+	+

Verklaring: (+) veel, (±) matig, (-) weinig

aan het desbetreffende compartiment in verhouding tot de consumptie. Uit de verzekeringstheorie volgt dat indien een ziektekostenverzekering verplicht is, lage risicogroepen solidair zijn met hoge risicogroepen, hetgeen tot uitdrukking komt in een financiële subsidie van eerstgenoemde groep naar laatstgenoemde. In het eerste compartiment vindt subsidiëring plaats van de hele bevolking (de AWBZ is immers een volksverzekering waaraan naar draagkracht wordt bijgedragen) naar de groep die AWBZ-zorg consumeert. In het tweede compartiment vindt vooral subsidiëring plaats van hoge inkomens (particulier verzekerden) naar lage inkomens (ziekenfondsverzekerden) door middel van de WTZ en de MOOZ. Omdat de 'slechtere risico's' doorgaans via het ziekenfonds zijn verzekerd, is de door de overheid vastgestelde maximumpremie niet toereikend om de door die verzekerden veroorzaakte schade te bekostigen. Particulier verzekerden zijn daarom verplicht een bijdrage (de WTZ-omslagbijdrage) te leveren aan de compensatie van de tekorten die de verzekeraars lijden op de standaard(pakket)polissen. De MOOZ betreft een bijdrage van particuliere ziektekostenverzekeraars aan de ziekenfondsen, ter compensatie van de meerkosten ontstaan door de oververtegenwoordiging van personen van 65 jaar en ouder in de ziekenfondsverzekering. Overigens zijn mensen die buiten de ziekenfondsplicht vallen niet verplicht om een particuliere ziektekostenverzekering af te sluiten. In het geval van non-participatie, betaalt men ook geen WTZ-omslagbijdrage en MOOZ. Solidariteit tussen hogere en lagere inkomensgroepen komt derhalve op vrijwillige basis tot stand. In het derde compartiment vindt geen subsidiëring plaats omdat het hier vrijwillig af te sluiten verzekeringen betreft. Voorbeelden zijn extra tandheelkundige zorg, klasseverpleging en niet noodzakelijke chirurgische ingrepen (plastische chirurgie). Dit soort zorg wordt vooral door groepen met verzekerbare risico's geconsumeerd en gefinancierd. Subsidiëring vindt in het huidige stelsel dus op twee manieren plaats: van lage risico's naar hoge risico's en van hoge inkomens naar lage inkomens. Het spreekt vanzelf dat hieraan ten grondslag ligt dat gezonde premiebetalers zieken subsidiëren.

De meeste problemen lijken zich voor te doen bij het eerste en tweede compartiment. Omdat de bevolking vergrijsd en bovendien ouder wordt (dubbele vergrijzing), mag er van uitgegaan worden dat de hoeveelheid geconsumeerde AWBZ-zorg alsmede de cure-zorg toeneemt. Aangezien de AWBZ een volksverzekering is waarvan de premie via de inkomstenbelasting wordt geïnd, zijn stijgingen van deze premie noodzakelijk. Ook de uitgaven in het tweede compartiment zullen stijgen omdat veel ouderen in het ziekenfonds zitten. Dit zal in het huidige systeem leiden tot een forse stijging van de WTZ en MOOZ bijdragen.

De basisverzekering

Uit de verzekeringstheorie volgt dat een basisverzekering gedefinieerd als een door de overheid vastgesteld verplicht minimumpakket met zekere premievoorwaarden, een oplossing kan bieden voor de typische problemen die daar spelen (in het bijzonder adverse selection). Nadeel van verzekering via de markt is dat zeker bij een toenemende vergrijzing lage risico's zich niet meer - of slechts beperkt - zullen willen verzekeren. Ook het huidige stelsel van zorgverzekeringen kent zeker bij toenemende rationaliteit en mondialisering van burgers in principe dit gevaar.⁵ Handhaving van de huidige ordening betekent een druk op de collectieve arrangementen met alle risico's van dien. Vandaar dat er steeds meer stemmen opgaan - zoals het voorlopige SER-advies - voor een verplichte basisverzekering. Teneinde de uitwerking van de basisverzekering te kunnen overzien, is een aantal zaken van belang: (a) de omvang van het pakket en de relatie met andere compartimenten, (b) de financiering en (c) de uitvoering. Bij het eerste aspect speelt met name de discussie over de scheidslijn tussen AWBZ en de basisverzekering. Indien de AWBZ wordt beperkt tot alleen de langdurige zorg, zal de basisverzekering breder worden. Voordeel hiervan is dat nieuwe vormen van zorg makkelijker tot stand kunnen komen. Daar staat tegenover dat dit zal leiden tot een dure basisverzekering en de wijze waarop werkgevers en werknemers aan het tweede compartiment dienen bij te dragen zal nog de nodige discussie oproepen. Uiteraard zal ook een discussie worden gevoerd of bepaalde (exclusieve) vormen van zorg tot de basisverzekering dienen te behoren. Overigens speelt een dergelijke vraag reeds met betrekking tot welke zorgaspecten door het ziekenfonds vergoed (zouden moeten) worden.

Een tweede aspect dat bij de basisverzekering van belang is, is de wijze van financiering. Uitgaande van premiefinanciering, bestaan er drie basisgrondslagen. Er kan één nominale premie worden geheven, de premie kan inkomensafhankelijk of risico-afhankelijk zijn. Uiteraard zijn er tal van mengvormen denkbaar. In de door de SER voorgestelde basisverzekering is de premie voor iedereen even hoog. Mensen met lage inkomens worden gecompenseerd. In alle premies is bovendien een solidariteitsbijdrage opgenomen, waardoor ook subsidiëring van

hoge inkomens naar lage inkomens plaatsvindt. Of de basisverzekering uiteindelijk meer solidariteit biedt dan het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen hangt af van de exacte wijze waarop de premie geïnd gaat worden.

Uitvoering

Tenslotte moet het vraagstuk over de uitvoering bekeken worden. Uit de verzekeringstheorie volgt niet noodzakelijk dat de overheid de basisverzekering moet aanbieden. De huidige ziekenfondsen en private verzekeraars zouden ook in de toekomst deze verzekeringen kunnen aanbieden. Het feit dat door de basisverzekering het onderscheid tussen ziekenfonds - en particulier verzekerden verdwijnt, maakt dat de uitvoering waarschijnlijk eenvoudiger zal worden en de bijbehorende kosten zullen dalen.

Binnen een door de overheid vastgesteld kader zou - om de efficiëntie te bevorderen - enige mate van premiedifferentiatie alsmede vrijheid van keuze voor de consument mogelijk moeten zijn. Het zodanig vormgeven dat binnen de grenzen van een basisverzekering vormen van concurrentie mogelijk zijn vergt creativiteit maar is beslist niet ondenkbaar. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de overheid premiebandbreedten vaststelt waarbinnen een verzekeraar ruimte heeft om de exacte premie te bepalen. De cliënt bepaalt vervolgens of hij genoegen neemt met een absoluut minimumpakket of dat hij voor een iets hogere premie enige extra's - binnen de basisverzekering - ter beschikking krijgt. Een andere wijze waarop geconcurrereerd kan worden is door aan de basisverzekering aanvullende verzekeringen te koppelen. Behalve op de premie, kan ook geconcurrereerd worden op mate van klantvriendelijkheid, afhandeling van claims, duur van contracten, kortingen bij aanpalende zorg e.d. Belangrijke winst voor de cliënt valt te behalen door de verzekeringsmarkt transparanter te maken. Bijvoorbeeld geen automatische contractverlenging maar ieder jaar een nieuwe offerte die vergeleken kan worden met offertes van andere verzekeraars. Transparantie kan ook met behulp van patiëntenplatforms en consumentenorganisaties worden bevorderd, waarbij de overheid faciliterend kan optreden. Afgezien van de eventuele oplossing die een basisverzekering biedt voor verzekeringstechnische problemen moeten uiteraard ook andere zaken bij de afweging betrokken worden. Bijvoorbeeld, biedt de basisverzekering meer keuzevrijheid voor de consument? De huidige ziekenfondsverzekerde heeft keuze uit één pakket waarvan omvang en premie door de overheid worden samengesteld. In de situatie met een basisverzekering volgens het voorlopige SER-advies zal zijn keuzevrijheid toenemen, hij kan dan kiezen uit een smal pakket (casco) of een breed pakket (all-risk). Echter inhoud van het pakket en bijbehorende premie worden nog steeds voor een groot deel door de overheid bepaald. Voor degenen die nu particulier verzekerd zijn en nog niet de leeftijd van 65 hebben bereikt, zal de

✎ **Voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen kan 'het idee' basisverzekering een oplossing zijn voor sommige problemen die spelen bij de zorgverzekeringen.**

keuzevrijheid afnemen.

Voor- en nadelen tegen elkaar afwegend kan 'het idee' basisverzekering een oplossing zijn voor sommige problemen die spelen bij de zorgverzekeringen. Echter, zoals blijkt, zijn er met betrekking tot de exacte vormgeving van de basisverzekering vele mogelijkheden. Daarom lijkt het in dit stadium nog te vroeg om de brede basisverzekering als definitieve oplossing te bestempelen. Veel zal afhangen van de uitwerking.

R.H.J.M. Gradus en B.H.F. Driessen zijn werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eerste auteur is ook verbonden aan het Onderzoekscentrum voor financieel-economisch beleid (OCFEB) van de EUR. De meningen representeren hun persoonlijke opvattingen. Zij danken Cees Laan en Gerard de Vries voor stimulerende opmerkingen.

Noten

1. Ministerie van SZW, 'De Nederlandse verzorgingsstaat: Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief', SDU, 2000, hfd. 7
2. Het percentage particulier verzekerden is inclusief publiekrechtelijk verzekerden (5%).
3. Zie ook 'Naar een menselijke maat in de gezondheidszorg: Discussievoorstel om tot een betere verantwoordelijkheidsverdeling in de gezondheidszorg te komen', CDA-Tweede Kamerfractie, september 1999.
4. Zorgnota 2000, pag. 157.
5. Zie ook 'Naar een menselijke maat in de gezondheidszorg: Discussievoorstel om tot een betere verantwoordelijkheidsverdeling in de gezondheidszorg te komen', CDA-Tweede Kamerfractie, september 1999, pag. 26: "... de vrees bestaat dat jonge mensen, die zich graag zo goedkoop mogelijk verzekeren zullen ingaan op wervende reclames van maatschappijen die via dump Prijzen proberen een groter marktaandeel te veroveren."

Solidariteit en mededinging in de zorgverzekering: staat Europa dat wel toe?

PROF. DR. W.P.M.M VAN DE VEN

EN DR. F.T. SCHUT¹

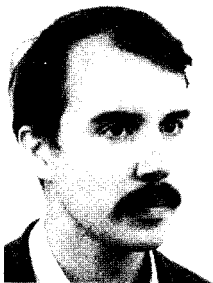
In de gezondheidszorg is in toenemende mate sprake van mededinging tussen zorgaanbieders en tussen zorgverzekeraars. Vrije concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt leidt echter tot equivalentie: premiedifferentiatie en risicoselectie. Staat de Europese regelgeving wel toe dat Nederland de zorgverzekeringsmarkt zodanig organiseert dat sprake is van zowel concurrentie als solidariteit?

De toekomstige ordening van de Nederlandse gezondheidszorg zal worden gekenmerkt door een combinatie van solidariteit en mededinging. Enerzijds bestaat politieke en maatschappelijke consensus over de invoering van een voor iedereen verplichte en op solidariteit gebaseerde basisverzekering. Anderzijds is de afgelopen 10 jaar geleidelijk steeds meer ruimte voor mededinging gecreëerd. Het stelsel met 'centraal geplande schaarste' wordt geleidelijk vervangen door een stelsel met 'gereguleerde concurrentie'. De primaire verantwoordelijkheid voor een beheerste kostenontwikkeling verschuift hierbij van de overheid naar de zorgverzekeraars, zorgaanbieders en de burger. Zorgverzekeraars zullen steeds meer gaan optreden als kostenbewuste inkopers van zorg namens hun verzekerden.

Deze ontwikkelingen zijn enerzijds een logisch vervolg op de "stille revolutie" die het afgelopen decennium op de ziekenfondsmarkt heeft plaatsgevonden. Zo is het financieel risico van ziekenfondsen fors verhoogd, is de premieconcurrentie tussen ziekenfondsen sterk toegenomen, zijn ziekenfondsen niet langer verplicht een contract te sluiten met iedere individuele beroepsbeoefenaar en kan onderhandeld worden over de tariefhoogte. Ziekenfondsen kunnen aldus concurreren op basis van de premie, de kwaliteit (en wachttijd) van de gecontracteerde zorgaanbieders, de inkoop en distributie van medicijnen en hulpmiddelen, de dienstverlening, openingstijden, bereikbaarheid en zorgbemiddeling. Uitspraken van de Nederlandse Mededingingsautoriteit zullen er voor zorgen dat de door de wetgever gecreëerde ruimte voor mededinging niet wordt ingeperkt door private



PROF. DR. W.P.M.M. VAN DE VEN



DR. F.T. SCHUT

prijskartels en marktverdelingsafspraken.

Gegeven het feit dat Nederland solidariteit en mededinging' in de zorg wil, doet zich de vraag voor of het Europa van een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal' dat wel toestaat. De Europese ordeningsprincipes laten weinig ruimte om restricties aan vrije concurrentie op te leggen. Maar volledig vrije concurrentie op de verzekeringsmarkt leidt tot equivalentie, dat wil zeggen premiedifferentiatie en risicoselectie, hetgeen strijdig is met het solidariteitsbeginsel.

In dit artikel worden de verzekeringstechnische en Europeesrechtelijke aspecten besproken van de vraag: Staat de regelgeving van de Europese Gemeenschap (EG) het toe dat Nederland een voor iedereen verplichte basisverzekering zodanig organiseert dat sprake is van zowel concurrentie als solidariteit?

Solidariteit en equivalentie

Het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel lijken onvereenigbaar op een vrije concurrerende zorgverzekeringsmarkt. Het *solidariteitsbeginsel* impliceert ex ante overdrachten van lage-risico verzekerden naar hoge-risico verzekerden ('risico-solidariteit') en/of van hoge-inkomensgroepen naar lage-inkomensgroepen ('inkomenssolidariteit'). Het *equivalentiebeginsel* van een concurrerende verzekeringsmarkt impliceert dat voor elke te onderscheiden risicogroep van verzekerden de premie kostendekkend moet zijn. Vrije concurrentie leidt ertoe dat de voorspelbare winsten op alle contracten op termijn worden afgeroomd, waardoor geen substantiële kruissubsidies tussen risicogroepen mogelijk zijn. In de premiestructuur is daardoor geen ruimte voor impliciete kruissubsidies van jongeren en gezonden naar ouderen en zieken. Gegeven de schadelaststructuur zal vrije concurrentie er toe leiden dat de premie voor ouderen gemiddeld tienmaal zo hoog is als voor jongeren en dat binnen elke leeftijdsgroep de premie sterk gedifferentieerd is naar gezondheid. Zonder enige restrictie op de vrije concurrentie zal de hoogste premie voor een zorgverzekering al snel meer kunnen bedragen dan honderdmaal de laagste premie voor eenzelfde verzekeringsdekking.

Voorzover verzekeraars niet in staat zijn om de premie volledig aan te passen aan het te verzekeren risico (premiendifferentiatie), kan equivalentie ook gerealiseerd worden door het aanpassen van het te accepteren risico aan de door de verzekeraar gehanteerde premiestructuur (risicoselectie). Risicoselectie kan zich uiten in een beperktere verzekeringsdekking of in het weigeren (of beëindigen) van een verzekeringscontract.

✎ Het stelsel met 'centraal geplande schaarste' wordt geleidelijk vervangen door een stelsel met 'gereguleerde concurrentie'.

De conclusie is dat zonder externe interventie solidariteit en concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt niet kunnen samengaan.

Twee interventiestrategieën

Bij het tot stand komen van een basisverzekering die wordt uitgevoerd door concurrerende zorgverzekeraars, kan de overheid de volgende twee interventiestrategieën hanteren om solidariteit te realiseren:

1. premiesubsidies en
2. restricties aan de vrije concurrentie.

Premiesubsidies

Risicosolidariteit kan worden gerealiseerd door hoge-risico verzekerden een premiesubsidie te geven uit een solidariteitsfonds dat wordt gevuld met solidariteitsbijdragen van de lage-risico verzekerden². Door de geldstromen van of naar het solidariteitsfonds inkomensafhankelijk te maken kan risicosolidariteit desgewenst worden aangevuld met inkomenssolidariteit.

De premiesubsidie kan afhangen van de hoogte van de betaalde premie³ en/of van de door de zorgverzekeraars gehanteerde risicofactoren, zoals leeftijd, geslacht en gezondheid.⁴ Een nadeel van premie-afhankelijke subsidies is dat zij de prijsgevoeligheid van de consument verlagen en daarmee de effectiviteit van de prijsconcurrentie tussen de zorgverzekeraars reduceren. Bijgevolg vermindert de prikkel voor de zorgverzekeraars tot schadelastbeheersing. Een tweede nadeel van *premie-afhankelijke* subsidies is dat zij de consument stimuleren, voorzover er enige keuzevrijheid is, om een ruimere verzekeringsdekking te kopen dan zonder subsidie aan de marge. Vanwege de extra *moral hazard* leidt dit tot een welvaartsverlies. Omdat bij *risico-afhankelijke* premiesubsidies de genoemde twee nadelen zich niet voordoen, verdienen risico-afhankelijke premiesubsidies de voorkeur boven premie-afhankelijke subsidies.

Voorzover gedetailleerde premiedifferentiatie gepaard gaat met te hoge transactiekosten, zouden een aantal verzekeraars op een vrije markt kunnen besluiten om equivalentie te realiseren door middel van risicoselectie in plaats van door verdere premiedifferentiatie. Dit reduceert de effectiviteit van premiesubsidies als instrument voor het realiseren van solidariteit. Er zijn evenwel verschillende mogelijkheden om verdere premiedifferentiatie te bevorderen en risicoselectie te voorkomen.⁵ Niettemin lijkt het, mede vanwege de relatief beperkte differentiatie van de thans in de praktijk gehanteerde vormen van risico-afhankelijke premiesubsidies, riskant om alleen op dit instrument te vertrouwen.

✎ De Europese ordeningsprincipes laten weinig ruimte om restricties aan vrije concurrentie op te leggen.

Beperkingen aan de vrije concurrentie

Teneinde voldoende solidariteit te bewerkstelligen kan de overheid als aanvulling op (of in plaats van) premiesubsidies beperkingen opleggen aan de vrije concurrentie tussen de zorgverzekeraars. Beperkingen aan de vrije premiestelling kunnen bestaan uit een verbod op het hanteren van bepaalde risicofactoren, het opleggen van een bepaalde premiebandbreedte of, in het meest extreme geval, een doorsneepremie, dat wil zeggen een voor iedereen gelijke premie (of: premie minus premiesubsidie) ongeacht het risico. Als een poging om risicoselectie te voorkomen kan een jaarlijkse acceptatieplicht worden opgelegd voor een nader te bepalen basispakket.

Europese regelgeving

Voor de beoogde basisverzekering in Nederland is van belang of strijdigheid bestaat tussen de Europese regelgeving en de besproken interventiestrategieën om solidariteit te realiseren op een concurrerende zorgverzekeringsmarkt. De EG-regelgeving is verschillend voor particuliere verzekeringen en sociale verzekeringen. *Particuliere* verzekeringen zijn onderworpen aan de drie EG-richtlijnen voor schadeverzekeringen. Deze richtlijnen beogen belemmeringen voor vrije concurrentie en een vrij verkeer van verzekeringen binnen de EG weg te nemen. *Sociale* verzekeringen, dat wil zeggen, verzekeringen die een onderdeel vormen van het stelsel van sociale zekerheid, zijn niet onderworpen aan de EG-richtlijnen voor schadeverzekeringen. Een stelsel van sociale zekerheid kan voor een belangrijk deel aan de werkingssfeer van het EG-verdrag onttrokken zijn. Sociale verzekeringen zijn wel onderworpen aan de bepalingen inzake de EG-verordeningen ter coördinatie van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld EG-Verordening 1408/71 (betreffende onder andere grensoverschrijdende zorg). Ook zijn uitvoeringsorganen van sociale verzekeringen onderworpen aan de Europese mededingingsregels indien zij, zoals de Nederlandse ziekenfondsen, ondernemingsrisico lopen en economische activiteiten uitvoeren. Particuliere verzekeringen vallen niet onder de EG-verordeningen ter coördinatie van de sociale zekerheid. Gegeven deze dichotomie in bestuurlijk regime zullen wij de vraag betreffende een mogelijke strijdigheid tussen de EG-regelgeving en elk van de twee interventiestrategieën apart bespreken voor particuliere en sociale verzekeringen.

Particuliere zorgverzekering

Premiesubsidies behoeven in beginsel geen belemmering te vormen voor het vrije verkeer van verzekeringen en derhalve niet strijdig te zijn met EG-regelgeving. Problematischer is de tweede interventiestrategie, te weten het opleggen

Zonder externe interventie kunnen solidariteit en concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt niet samengaan.

van beperkingen aan de vrije concurrentie (acceptatieplicht en premiereregule- ring). Hierbij is duidelijk sprake van een belemmering van het vrije verkeer van diensten. In artikel 54 van de derde EG-richtlijn wordt evenwel een geclausuleerde uitzondering gemaakt voor verzekeringen die de door het wettelijk stelsel van sociale zekerheid geboden dekking geheel of gedeeltelijk kunnen vervangen. De Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen (WTZ) valt onder deze uitzondering. Op basis van de WTZ zijn particuliere verzekeraars verplicht nader bepaalde groepen mensen te accepteren voor de standaardpakketpolis tegen een premie die niet hoger is dan de door de overheid vastgestelde, niet-kostendek- kende maximumpremie. Achteraf ontvangen de verzekeraars een volledige compen- satie voor alle niet door de premie-ontvangsten gedekte schade-uitkeringen.

Al ruim 10 jaar is het de regering een doorn in het oog dat particuliere verzeke- raars geen financieel risico dragen voor de WTZ-verzekeringen. In het *Regeerakkoord 1998-2002* zijn maatregelen aangekondigd om verzekeraars risicodra- gend te maken voor de WTZ. Binnen een jaar waren deze maatregelen echter al van tafel, waarbij (mogelijke) strijdigheid met EG-regelgeving een belangrijke overweging was. In februari 1998 had de landsadvocaat al ernstig gewaarschuwd.⁶ Een zodanige bemoeienis van de overheid met de premievast- stelling en het acceptatiebeleid dat een verzekeraar zou kunnen worden gedwon- gen een zeker verlies op de particuliere verzekering te accepteren, draagt volgens de landsadvocaat aanmerkelijke risico's in zich. De reden hiervan is strijdigheid met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met de gemeenschapsbepalingen inzake vrijheid van vestiging en dienstverrichtingen⁷. De uitzonderingsbepaling in artikel 54 van de derde schaderichtlijn biedt dus blijkbaar wel de mogelijk- heid om solidariteit te combineren met een particuliere zorgverzekering *zonder* concurrentie; maar praktisch niet om solidariteit te combineren *met* concurrentie tussen risicodragende particuliere zorgverzekeraars.

✎ **Het combine- ren van solidariteit en concurrentie tussen risicodra- gende particuliere zorgverzekeraars kan uitsluitend worden gereali- seerd via premie- subsidies.**

De conclusie is dat het combineren van solidariteit en concurrentie tussen risi- codragende particuliere zorgverzekeraars uitsluitend kan worden gerealiseerd via premiesubsidies. Het in aanvulling daarop opleggen van beperkingen aan de vrije concurrentie lijkt geen begaanbare route.

Sociale zorgverzekering

Voor de sociale zorgverzekering zijn beide interventiestrategieën toegestaan: pre- miesubsidies en beperkingen aan de vrije concurrentie. In diverse EG-landen, bij- voorbeeld Nederland, België en Duitsland, worden beide strategieën toegepast in de verplichte ziekenfondsverzekering, die wordt uitgevoerd door concurrerende risicodragende ziekenfondsen.

Basisverzekering: particulier of sociaal?

Voor het beantwoorden van de vraag of de EG-regelgeving het toestaat dat Nederland de basisverzekering zodanig organiseert dat sprake is van zowel concurrentie als solidariteit, is dus van belang:

1. welke interventiestrategieën worden toegepast: premiesubsidies en/of beperkingen aan de vrije concurrentie? en
2. is de basisverzekering een particuliere of een sociale verzekering?

Wat betreft de eerste vraag, menen wij dat bij de basisverzekering vooralsnog beide interventiestrategieën moeten worden toegepast. Het uitsluitend verlenen van premiesubsidies stuit op doelmatigheidsproblemen en/of op toegankelijkheidsproblemen. *Premie-afhankelijke* subsidies reduceren de prikkel tot doelmatigheid. En uitsluitend *risico-afhankelijke* premiesubsidies resulteren bij de huidige in de ziekenfondsverzekering gehanteerde risicofactoren al snel in een 'premie minus subsidie' voor hoge-risicoverzekerden van circa 15.000 Euro per persoon per jaar.⁸ Dit lijkt een onaanvaardbaar toegankelijkheidsprobleem. Niettemin bestaan er, gegeven de vooruitgang die de afgelopen 15 jaar is geboekt op het terrein van risicocompensatiemethoden⁹, gunstige perspectieven dat bij het gebruik van adequate risicokenmerken risico-afhankelijke premiesubsidies het toegankelijkheidsprobleem aanzienlijk kunnen reduceren.

Het toepassen van beide interventiestrategieën impliceert dat de basisverzekering géén particuliere verzekering kan zijn, maar een onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid moet zijn.

Conclusie en discussie

In beginsel bestaan er twee strategieën om solidariteit én mededinging op een concurrerende zorgverzekeringsmarkt te laten samengaan: (1) premiesubsidies en (2) restricties aan de vrije concurrentie. Met uitsluitend risico-afhankelijke premiesubsidies zou kunnen worden volstaan als deze voldoende differentiëren naar de relevante risicokenmerken en als er geen risicoselectie plaatsvindt. Omdat aan die voorwaarden in de praktijk (nog) niet wordt voldaan, blijken alle landen met een concurrerende zorgverzekeringsmarkt risico-afhankelijke premiesubsidies aan te vullen met stringente beperkingen aan de vrije concurrentie.

De huidige Europese regelgeving staat het niet toe om de *particuliere* zorgverzekeringsmarkt zodanig te reguleren dat sprake is van voldoende solidariteit én concurrentie. Deze strijdigheid met Europese regelgeving doet zich niet voor als de basisverzekering een *sociale* zorgverzekering is, dat wil zeggen een onderdeel

vormt van de sociale zekerheid. Als geen adequate risicokenmerken (kunnen) worden gebruikt voor het bepalen van *risico-afhankelijke* premiesubsidies en als *premie-afhankelijke* subsidies ongewenst zijn vanwege de prikkels tot ondoelmatigheid, kan een basisverzekering waarbij solidariteit én mededinging samengaan, alleen een sociale (en geen particuliere) zorgverzekering zijn. De consequentie hiervan is dat de premies voor de basisverzekering worden gerekend tot de collectieve lastendruk en waarschijnlijk ook invloed hebben op het EMU-tekort. Voorts zal de overheid een garantie moeten geven voor mogelijke insolventies van verzekeraars en zal voldaan moeten worden aan de relevante bepalingen van de ILO-verdragen en de EG-verordeningen.¹¹

Teneinde de omvang van de verplichte basisverzekering (en derhalve van de collectieve lastendruk) te beperken zou aan de huidige particulier verzekerden de mogelijkheid kunnen worden geboden vrijwillig een eigen risico aan de voet te nemen tot bijvoorbeeld maximaal 3000 Euro per jaar. Zorgverzekeraars concurreren vervolgens onderling op de premie voor de basisverzekering zónder eigen risico en de overheid stelt regels voor de premiekortingen bij bepaalde eigen risicobedragen (net als in Zwitserland). Dit komt de transparantie en daarmee de effectiviteit van de prijsconcurrentie ten goede, en het voorkomt excessieve premiekortingen als gevolg van antiselectie. Alle zorg waarvoor geen solidariteit is gewenst, kan worden overgelaten aan de vrije markt van aanvullende particuliere verzekeringen.

☞ **Alle zorg waarvoor geen solidariteit is gewenst, kan worden overgelaten aan de vrije markt van aanvullende particuliere verzekeringen.**

Prof. dr W.P.M.M. van de Ven is hoogleraar Sociale Ziektekostenverzekering. Dr F.T. Schut is universitair hoofddocent Economie van de gezondheidszorg. Beide zijn verbonden aan het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

1. Leerstoelgroep Sociale Ziektekostenverzekering, Instituut Beleid en Management, Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteurs danken J.W. van de Gronden en H.E.G.M. Hermans voor hun commentaar. Dit artikel is, in gewijzigde vorm, eerder gepubliceerd in *Economisch Statistische Berichten* (ESB) dd 14 juli 2000.
2. Om uitvoeringstechnische redenen kan de premiesubsidie ook direct aan de zorgverzekeraar worden gegeven, die dan bij de verzekerde de 'premie minus premiesubsidie' in rekening brengt.
3. M. de Bruine en J.W. Lintsen, 'Individuele gezondheidssubsidie', *Economisch Statistische Berichten*, 15 juni 1988, blz. 569-572.

4. W.P.M.M. van de Ven, R.C.J.A. van Vliet, F.T. Schut en E.M. van Barneveld, 'Vouchers voor particuliere ziektekostenverzekeringen', *Economisch Statistische Berichten*, 20 november 1996, blz. 948-952.
5. W.P.M.M. van de Ven, R.C.J.A. van Vliet, F.T. Schut en E.M. van Barneveld, 'Access to coverage for high-risks in a competitive individual health insurance market: via premium rate restrictions or risk-adjusted premium subsidies?', *Journal of Health Economics*, 19 (2000) 311-339.
6. Bijlage 11 bij het Rapport 'Risico in de WTZ', MDW-werkgroep WTZ, maart 1998.
7. Zie ook de 'Interpretatieve mededeling van de Commissie: vrij verrichten van diensten en algemeen belang in het verzekeringsbedrijf', *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 16 februari 2000, C43/5-C43/27.
8. R.C.J.A. van Vliet, L.M. Lamers en W.P.M.M. van de Ven, 'Concurrentie en solidariteit in de ziekenfondsmarkt', *Economisch Statistische Berichten*, 28 januari 2000, blz. 64-67. Van Vliet et al., op. cit. 2000.
9. Van de Ven en Ellis op. cit. 2000.
10. Deze conclusie is gebaseerd op het bovengenoemde advies van de landsadvocaat. Honderd procent zekerheid bestaat uiteraard pas na een uitspraak van het Europese Hof van Justitie.
11. Zie brief 'Maatregelen in de WTZ' van Minister Borst aan de Tweede Kamer, dd 22-december-1999.

Kunnen verzekeraars de kosten beheersen?

DRS. R.L.M. SCHEERDER

In het wenkend perspectief van een nieuw stelsel voor de bekostiging van de gezondheidszorg lijkt een basisverzekering gekoppeld te gaan worden aan een andere sturingsmechanisme met betrekking tot het aanbod van de zorg. Afhankelijk van het compartiment zal de sturing en de daarmee verbandhoudende beheersing van de kosten worden verlegd van een centraal wettelijk mechanisme naar het zorgkantoor in de regio, respectievelijk naar een concurrerende zorgverzekeraar in den lande. Beide zijn onderdeel van een zorgverzekeraarbedrijf dat in een competitieve omgeving werkt en een marktgerichte onderneming is. Daarbij doet zich de vraag voor of deze gewijzigde sturing de resultante oplevert die de overheid als doelstelling heeft voor de zorgsector: een voor ieder toegankelijk pakket zorg van goede kwaliteit en tegen een redelijke prijs voor de samenleving. In het navolgende wordt deze vraagstelling bekeken vanuit een beperkt gezichtspunt: de zorgverzekeraars en de kostenbeheersing.



PROF. DR. SCHEERDER

De spelers

Om de vraag van dit artikel te kunnen beantwoorden is het eerst noodzakelijk de rol van de verschillende partijen te bekijken:

- de overheid;
- de zorgverzekeraar;
- het aanbod;
- de consument.

De overheid

De overheid zal duidelijkheid moeten verschaffen over wat zij wil beheersen en welke criteria zij hanteert.

Ten eerste zal de overheid aan moeten geven welk deel van de kosten van het aanbod in aanmerking komt om te beheersen. Is dat het hele pakket, is dat het collectief gefinancierde deel van het pakket, is dat het pakket voorzieningen

waarvoor de doelstellingen van gelijke toegang en betaalbaarheid gelden of anderszins? Voorts zal de overheid moeten aangeven welke criteria worden gehanteerd. Deze criteria hebben wederom van doen op de vraagstelling collectief / privaat maar ook op de vraag of men voor of achter de komma wil werken, of dat veel grotere parameters worden gehanteerd. Daarnaast zal de overheid uitsluitend moeten geven over de vraag welke beheersing aanvaardbaar is in het licht van het verzekeringskarakter van de wetgeving op het punt van de ziektekosten. In vergelijkbare sectoren zoals de sociale zekerheid wordt weliswaar een beleid van een zekere beheersing gevoerd, maar dat heeft nimmer geleid tot een ex ante afklemming van het budget waarbij de rechten van de verzekerden in het geding kwamen. Het beleid in die sector werd en wordt nog steeds gevoerd op een ex post basis waarbij maatregelen worden getroffen om overschrijdingen ex post te compenseren. Echter zowel het beleid als zodanig als de compenserende maatregelen bleven het karakter houden van een open eind resultante. In de zorgsector is jaren lang een veel strikter budgetbeleid gevoerd dan in aanpalende sectoren van de sociale zekerheid. Voor de beoordeling van de probleemstelling verzekeraars en kostenbeheersing, is het derhalve van belang dat de overheid meer helderheid verschaft over de mate en omvang waarin de beheersing wordt nagestreefd. Enkele concrete vragen in het licht van het huidige beleid: gaat de overheid door met een beheersing van het particulier gefinancierde deel van de zorguitgaven? Gaat de overheid door de uitgaven die mede gedekt worden door de nominale premie als collectief te beschouwen en te beheersen? Gaat de overheid door ontwikkelingen tegen te gaan als zij slechts een beperkte overschrijding veroorzaken? Gaat de overheid door met het compenseren van overschrijdingen door ingrepen in de nominale sfeer, bijvoorbeeld neerwaartse aanpassing van tarieven en budgetten, in plaats van ingrepen in volume en structuur?

Echter, om het een en ander overzichtelijk te houden, wordt de vraagstelling verzekeraars en kostenbeheersing in de huidige context van het beleid tegen het licht gehouden.

De zorgverzekeraar

De zorgverzekeraar wordt veelvuldig in het beleid met een uniforme karakteristiek benaderd. De verzekeraars zorgen voor dit en voor dat. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, verantwoordelijk voor de wachtlijsten, en nog veel meer. De verzekeraars zijn gebudgetteerd. Zo moeten de gebudgetteerde verzekeraars verantwoordelijk gaan worden voor de kosten van de geneesmiddelen. Hierbij wordt voorbijgegaan aan de verschillen die er zijn. Er zijn particuliere verzekeraars die van oudsher met een winstdoel werken in een setting van aandeelhouders; particuliere verzekeraars met een non-profit karakter zoals de

onderlinge waarborgmaatschappijen; particuliere bovenbouwmaatschappijen, ziekenfondsen, mengvormen van ziekenfondsen en bovenbouw en mengvormen van ziekenfondsen met particulier gefinancierde aanvullende verzekeringen. Er zijn landelijk werkende verzekeraars, regionaal werkende en mengvormen. Er zijn verzekeraars die gebaseerd zijn op mengvormen van oorspronkelijke ziekenfondsen en particuliere varianten. Er zijn verzekeraars die wel of niet onderdeel zijn van all finance conglomeraten en derhalve weer differentiatie vertonen in belangen en gedrag. Tenslotte zijn er nog andere differentiaties: CZ is anders dan VGZ. Agis is anders dan Achmea Zorg. De grote verscheidenheid wordt tevens geïllustreerd door de angstvallige opdracht van de brancheorganisatie om de marktverdeling koste wat het kost te handhaven. In het verlengde daarvan ligt de doelstelling van ZN in het behoud van het huidige stelsel en het verzet tegen systeemwijzigingen.

Het aanbod

Het aanbod is zeer divers. De zorgsector is een veel complexer geheel dan de sociale zekerheid. De sociale verzekeringen in engere zin voorzien slechts in uitkeringen. De zorgsector herbergt niet alleen een verzekeringssysteem en een betalingssysteem, maar ook een hele grote, dure en sophisticated dienstensector. Deze dienstensector levert bovendien diensten van de hoogste prioriteit: de gezondheid. Het is een sector die complex is, veel hoogwaardige professionals omvat en met een omgeving van kostbare infrastructuur. Kortom een sector die voor de consument minder benaderbaar is. Er is sprake van een aanzienlijke kloof in inzicht en een grote afhankelijkheidsrelatie tussen de aanbieder en consument. Datzelfde geldt ook voor de verzekeraar, zij het in mindere mate door dat deze deskundigheid kan inhuren. Door genoemde oorzaken en het gevoerde beheersingsbeleid van de overheid is er in een groot deel van het aanbod sprake van een - geplande - schaarste, bovendien met een sterk regionaal gericht monopolistisch karakter. Kortom het aanbod is op alle fronten een machtig blok. Zeker in het licht van het feit dat het aanbod zich richt op een zeer prioritaire dienstverlening voor consumenten die tevens verzekerd zijn. De klanten dus van de verzekeraars. Het aanbod in zijn vele geledingen is derhalve een moeilijk te bespelen partner voor de verzekeraars. Zeker in de huidige constellatie.

De consument

De consument in de gezondheidszorg is een veelkoppig monster: hij is staatsburger als het gaat om democratische besluitvorming over het beleid van de zorg; hij is verzekerde als het gaat om het afdwingen van de rechten van zijn polis; hij is belasting / premiebetaler als het gaat om zijn eigen beurs bij de financiering

en lastenverdeling van de gezondheidszorg en hij is consument met een hele zwakke positie en met een sterke afhankelijkheidsrelatie naar de leverancier. Daarnaast spelen nog andere elementen een rol zoals the third party verhoudingen en het moral hazard gedrag van een consument in een verzekeringsomgeving. Tenslotte levert het huidige stelsel van verzekeringen de consument sterk wisselende mogelijkheden om zijn keuze te bepalen en te stemmen met de voeten door mobiliteit in het aan gaan van verzekeringen. In de ziekenfondssector is de mogelijkheid om te veranderen van verzekeraar nadrukkelijk aanwezig, in de particuliere sector is deze veel geringer door het ontbreken van een acceptatieplicht, de leeftijdsafhankelijke premiestelling, de uitsluitingmogelijkheden en andere risico selecterende mechanismen. Tenslotte is er dan ook nog de consument zelve die mobiliteit in dit segment niet echt nastreeft op grond van alleen prijselementen. De prijselasticiteit van de zorgverzekering is, althans in de huidige situatie, relatief zeer gering te noemen. Veeleer is de service en bejegening van groter belang voor de consument / verzekerde. Dit nu weer is van belang voor de werking van modellen gericht op concurrentie via (geringe) nominale prijsverschillen voor een verzekeringspolis.

Kostenbeheersing door verzekeraars op korte termijn?

Er is een aantal elementen dat in de huidige constellatie van invloed is op de relatie tussen de verzekeraar en de doelstelling van kostenbeheersing. Voorop gesteld kan worden dat op zich zelf de relatie tussen het verzekeraarschap en de kostenbeheersing, ofwel schadelastbeheersing, een voor de hand liggende redering is. Het gaat dus eigenlijk meer om de vraag welke positieve en negatieve elementen zijn er die deze natuurlijke relatie beïnvloeden. Immers het verzekeren gaat primair om twee dingen: een optimalisering van de premieopbrengsten aan de ene kant en het optimaliseren, lees minimaliseren, van de schadelast aan de andere kant. Dat eerste laten we nu even buiten beschouwing, het tweede is uitermate relevant in deze context. Er is en wordt natuurlijk veel aan schadelast gedaan, althans in de particuliere sector, als het gaat om de beperking van de eigen uitvoeringskosten en de schaalvergroting. Echte schadelastbeheersing bij de particuliere zorgverzekeraars richtte zich daarnaast vrijwel uitsluitend op risico selectie, dus op het optimaliseren van de verzekerdenpopulatie. Dit gebeurt op allerlei manieren zoals selectie aan de poort, leeftijdsbeleid, uitsluitingen, dumpen op de WIZ polissen, back office activiteiten en intern selectiebeleid. De vraag is vervolgens of verzekeraars, en met name de particuliere concurrerende verzekeraars, zich daarnaast hebben bezig gehouden met daadwerkelijke interventies in de kosten veroorzaakt door het aanbod bij de realisatie van de door de polis afgedekte hulpverlening. Die vraagstelling, alsmede de rol van het ziekenfonds, komt aan de orde in het navolgende, waarbij via een aantal consta-

teringen een poging wordt gedaan om de hoofdvraag te beantwoorden.

Misvattingen over verzekeraars

Er doen veel opvattingen en verwachtingen over verzekeraars de ronde. Daarvan kloppen er veel gewoonweg niet. Ik laat de belangrijkste de revue passeren.

1. De thans gehanteerde stelling ten aanzien van de gebudgetteerde verzekeraars die zorgen voor de kostenbeheersing klopt niet met de feiten omdat een belangrijk deel van de verzekeraars geen onderdeel vormt van deze budgettering, te weten de particuliere sector met ongeveer 30% aandeel in het tweede compartiment.
2. De thans gehanteerde stelling ten aanzien van gebudgetteerde ziekenfondsen die zorgen voor de kostenbeheersing klopt niet omdat ziekenfondsen een ventiel hebben om uitgavenverhogingen af te dekken via de nominale premies die nog onderhevig zijn aan overheidsbeleid. Via de verhoging van deze premies kan de overheid onder druk worden gezet. Koopkracht en collectieve lasten zijn daarbij in het geding.
3. De ziekenfondsen zijn door overheidsbeleid omgevormd tot in zekere zin marktgerichte ondernemingen vergelijkbaar met de particuliere verzekeraars. Deze ondernemingen zijn onder meer van nature gericht op expansie van zaken zoals omzet, premiebatens. Het een en ander verstaat zich niet met een door de overheid gewenst beleid van de-expansie en beheersing. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat voorts de aanwending van eventuele besparingen niet zonder meer tot een premiemutatie behoeven te leiden. Afhankelijk onder meer van de concurrentiepositie kunnen deze batens ook terugvloeiën naar de onderneming.
4. De huidige verzekeraars concentreren zich wat betreft hun concurrentiebeleid op de verzekerdenmarkt. Het betreft daarbij een herverdeling van de markt. Deze vindt ten dele plaats door de inzet van marktgerichte middelen zoals reclame, prijsbeleid, service en dienstverlening en additionele pakketten, alsmede via de grote slag op de markt voor collectiviteiten, waar soms sprake is van dumping met alle gevolgen van dien. Voor een groot deel vindt deze herverdeling van de verzekerdenmarkt echter plaats via een proces van schaalvergroting. Verzekeraars fuseren, gaan allianties aan of werken samen. Zolang deze herverdeling van de verzekerdenmarkt gaande is, heeft de verzekeraar minder oog voor concurrentie via het aanbod. Dat laatste zou dan moeten geschieden door goedkoper te contracteren, waardoor de concurrentiepositie inzake premiestelling en

product beter in de verzekerdemarkt zou komen te liggen.

5. De concentratie op de verzekerdemarkt heeft nog meer invloeden op het gedrag van de verzekeraar jegens het aanbod. De verzekeraar zal, mede met het oog op het gedrag van de concurrent, weinig of geen risico nemen door interventies in het aanbod te plegen die zijn verzekerden niet op prijs stellen. Tevens zal de verzekeraar uit dien hoofde niet willen treden in de relatie tussen hulpverleners en patiënten / verzekerden. Met andere woorden: zaken als preferred providers, exclusieve contracten met instellingen, interventies in pakketten, zullen niet worden overwogen zolang het oog gericht blijft op de verzekerdemarkt.

6. Er is vooralsnog geen enkele traditie of ervaring bij verzekeraars om groot-schalige interventies te plegen in het aanbod ter wille van de beheersing van de kosten ofwel de schadelast. Immers alle zorgverzekeraars bevonden zich in de comfortabele positie dat de overheid hun schadelast op intensieve wijze beheerste via wettelijk afgedwongen maatregelen in de sfeer van de planning, bouw, prijzen, tarieven en budgetten. De overheid had daarvoor ook de nodige democratische legitimatie via wetgeving en maatschappelijke opvattingen.

7. Er is een aanzienlijk aantal interventies in het geding, als het gaat om beheersing van kosten in de gezondheidszorg, die ofwel van grote maatschappelijke importantie zijn, ofwel een wettelijk geregelde afdwinging eisen. In beide gevallen zullen de zorgverzekeraars daar niet aan willen noch kunnen voldoen. Bijvoorbeeld discussies over kostbare ingrepen, kosten / baten beslissingen bij grote investeringen in infrastructuur, protocollering en indicatiestellingen bij dure ingrepen, verdeling van schaarste, planning van topzorg.

8. In Nederland, zoals in andere West Europese landen, is de positionering van de overheid in het beleid van de gezondheidszorg ingebed in een geaccepteerde traditie en cultuur, alsmede in de hele administratieve en bestuurlijke vormgeving van de gezondheidszorg. Dat heeft eveneens te maken met zaken als gelijk-berechtiging, solidariteit, toegankelijkheid die door overheidsinterventies worden bewerkstelligd en bewaakt. In Europese context is daarbij het vertrouwen van de burger in die overheid nog in redelijke mate aanwezig. Dit in tegenstelling tot andere landen waarbij de overheid synoniem is komen te staan met onmacht, bureaucratie, stilstand of corruptie. Het introduceren van stelsels waarbij de positie van de overheid drastisch wordt veranderd, zal vooralsnog draagvlak ontberen. Dat feit zullen de verzekeraars zeker onderkennen bij de bepaling van hun beleid ten aanzien van interventies in de zorg. Met andere woorden, er zal nog vele malen een beroep op de overheid worden gedaan, waardoor dan toch weer sprake is van een mix van verantwoordelijkheden.

9. Er is sprake van een onvoldoende intensiteit van concurrentie op de markt voor de zorgverzekeraars. Dit is ten dele het gevolg van het overheidsbeleid zelf, dat via onder meer meerjarenafspraken, convenanten en anderszins, de sector als geheel, al of niet in samenhang met de aanbieders dwingt tot afstemmend gedrag. Daarnaast is er ook endogeen sprake van een onvoldoende traditie en cultuur van concurrentie in de sector zorgverzekeringen. Deels is dat ook verklaarbaar uit historie van de ziekenfondsen die een belangrijk deel uitmaken van de zorgverzekeraars.

10. Er is ook in het huidige model van nationale en regionale onderhandelingen nog geen sprake van een dynamisch countervailing model. De aanbieders, dan wel de overheid nemen meestal initiatief om te komen tot een onderhandelingsresultaat op het terrein van de prijsregulering in het model van de Wet Tarieven Gezondheidszorg. Dat ligt ten dele voor de hand omdat het meestal gaat om verhogingen van de zijde van de aanbieders, respectievelijk verlagingen van de zijde van de overheid. De verzekeraars verkeren in dit model vaak in een reactieve in plaats van een pro-actieve positionering. Ook dat is verklaarbaar vanuit het huidige systeem.

11. De veronderstelling van de overheid, of van adviseurs, dat concurrerende verzekeraars vanzelfsprekend een bijdrage aan de beheersing van de kosten zullen leveren, wordt geenszins door de historie van de van oudsher concurrerende particuliere verzekeraars bevestigd. De concurrerende particuliere verzekeraars hebben geen of nauwelijks bemoeienis willen hebben met de kosten van de zorgaanbieders. Voor een groot deel was dat ook niet aan de orde gezien de prijsregulering, maar ook bij onderdelen waar er wel ruimte was hebben de particuliere verzekeraars geen aanleiding gevonden om deze te benutten en op deze wijze de schadelast te beheersen. Mooie voorbeelden zijn daarvan te vinden in de onbenutte ruimte van de maximumtarieven in de Wet Tarieven gezondheidszorg (WTG). Nog actueler is de constatering dat in de afgelopen 10 jaar geen enkele particuliere verzekeraar de maximum vergoedingen van geneesmiddelen heeft gebruikt om de kortingen en bonussen bij de apothekers aan te pakken, respectievelijk zelf voor een deel te incasseren. Er waren toch honderden miljoenen aan verminderde schadelast mee te verdienen. In dit verband mag ook nog eens gewezen worden op het effect van de Wet Toegang Ziekenfondsverzekerden. Op grond van deze wet kunnen de kosten van de WIZ-polissen worden verevend over alle overige particuliere polissen via de wettelijke bijdrage. Het betreft hier risicovolle verzekerden met hoge kosten. De particuliere verzekeraars lopen hierop geen enkel risico. Ook dit systeem stimuleert op geen enkele wijze een vorm van schadelastbeheersing bij deze kostenintensieve groep.

De veronderstelling dat concurrerende verzekeraars vanzelfsprekend een bijdrage aan de beheersing van de kosten zullen leveren, wordt geenszins door de historie van de van oudsher concurrerende particuliere verzekeraars bevestigd.

12. Van groot belang voor het gedrag van de ziekenfondsen is het stelsel van de budgettering en het daarmee samenhangend risicoprofiel van de ziekenfondsen. Het stelsel is nog onvolledig, wordt soms terecht bestempeld als een roulette-achtig gebeuren, gaat nog veel uit van concepten als verevening, nacalculatie en een op een relaties met systemen van bekostiging van het aanbod. De zogenaamde dubbele budgettering werkt een ondernemend gedrag ten aanzien van schade-lastbeheersing niet in de hand. Voorts is van belang dat de ziekenfondsen in hoge mate hybride organisaties blijven, die enerzijds de marktwerking moeten zoeken en anderzijds onderhevig zijn aan strikte regelgeving met betrekking tot de verstrekkingen en ook ten aanzien van de controle op de uitgaven door een wettelijk geregeld toezichtregiem. Deze hybride positionering van de ziekenfondsen is niet bevorderlijk voor een daadwerkelijk concurrent gedrag.

De hierboven genoemde constatering hangen uiteraard nauw met elkaar samen. Het heeft allemaal te maken met het huidige systeem, de positionering van de overheid daarin, de actualiteit van de marktsituatie, de historie van de ziekenfondsen etc. Desalniettemin is er op grond van deze feiten, zeker in de laatste tien jaar waarin het concept van de concurrerende ziekenfondsen is ontwikkeld, geen reden om op korte termijn enige reële verwachtingen te koesteren ten aanzien van de kostenbeheersing door de zorgverzekeraars.

Kostenbeheersing door verzekeraars op lange termijn?

➤ Er is geen reden om op korte termijn enige reële verwachtingen te koesteren ten aanzien van de kostenbeheersing door de zorgverzekeraars.

De hierboven omschreven constatering leiden er toe dat op korte termijn er nog geen daadwerkelijke bijdrage verwacht kan worden van de verzekeraars om de rol van de overheid als kostenbeheerser over te nemen. De vraag is ook of dat ooit wel het geval kan zijn. De overheid heeft andere belangen ten aanzien van de kostenbeheersing dan de verzekeraars. Een flink aantal van de hierboven beschreven condities zal dan ook niet veranderen. Dat betekent dat de overheid zijn doelstellingen op dit punt aanzienlijk zal moeten nuanceren, dan wel zelf bepaalde posities zal moeten blijven innemen. Of de overheid moet zijn doelstellingen ten aanzien van de kostenbeheersing herijken en herformuleren. Bij een wezenlijk ander besturingssysteem van de gezondheidszorg, zal de overheid daar niet aan kunnen ontkomen. Er is wel een aantal voorwaarden te noemen dat in ieder geval noodzakelijk is om het proces van verandering te accommoderen. Daarbij gaat het niet alleen maar om regulering of deregulering op het directe terrein van de zorgverzekeraars, maar zijn ook andere meer principiële zaken in het geding. Te denken valt aan de formulering van het pakket, de mate van gelijke toegang tot de zorg, de wijze waarop de overheid de kosten nog wil sturen, de mogelijkheden om via andere instrumenten zoals eigen bijdragen, eigen betalings-

gen en eigen risico de consumptie en de kosten te beïnvloeden. Voorts is helderheid nodig met betrekking tot het Jaaroverzicht zorg (JOZ), de mate waarin de overheid zich nog over de al of niet gesegmenteerde kostenbudgetten druk maakt, de verdeling van collectieve en private segmenten en de definities van collectieve lasten. Daarvan abstraheren we ook in het onderstaande. ik zal een aantal condities noemen dat direct van belang is voor de werking van de zorgverzekeraars in het licht van de kostenbeheersing. Deze zijn zowel technisch als beleidsmatig van aard. Over het succes valt overigens niets te melden. Succes is pas vast te stellen als eerst de beoogde doelstellingen zijn vastgesteld en voor zover mogelijk gekwantificeerd. Met andere woorden: de overheid dient ex ante aan te geven welke kostendoelstellingen worden nagestreefd, om vervolgens ex post te kunnen vaststellen of een model werkt. Is dat niet het geval dan is er sprake van moeilijk te evalueren moving targets. Het is ook mogelijk dat de overheid een open-eind-model verantwoord acht, maar dan zijn er natuurlijk ook vele mogelijkheden in de huidige structuur. Verwezen kan worden naar de actuele aanpak van de wachtlijsten in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) sector. Afgezien van heldere doelstellingen vooraf zal er aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan:

De gelijkstelling van ziekenfonds en particulier verzekeraar

Zoals hierboven is gesteld is er thans sprake van een groot verschil tussen beide verzekeraars. In ieder geval dienen de condities gelijk getrokken te worden, teneinde de weeffout sinds het plan Simons te herstellen. Het één en ander kan inhouden dat de ziekenfondsen volledig worden geprivatiseerd en niet meer onderhevig zijn aan systemen van budgettering, of dat particuliere verzekeraars worden gelijkgesteld aan de ziekenfondsen, voorzover het de budgettering en het risicoprofiel betreft. Het laatste lijkt in de rede te liggen als het gaat om de basisverzekering en de uitvoering door gelijkgestelde basisverzekeraars. Het gaat hier dan om afschaffing van een aantal elementen in de particuliere sector zoals de WTZ, het vrije acceptatie- en selectiebeleid alsmede van de huidige volledige risico gerelateerde premiestelling. Uiteraard voorzover het de uitvoering van de basisverzekering betreft. Het budgettering- of normuitkeringsstelsel zal op beide van toepassing moeten zijn. Kortom een gelijkstelling voor wat betreft de uitvoering van de basisverzekering. Tenslotte zal in dit verband nagedacht moeten worden of voor de basisverzekering de collectieve contractvorming nog in stand moet blijven. In wezen zouden collectiviteiten niet meer mogelijk moeten zijn. Het druist in tegen het uitgangspunt van de basisverzekering dat de premie bij een bepaald pakket voor iedereen gelijk dient te zijn. Ook hier is toen een weeffout gemaakt in de uitvoering van het plan Simons.

De verbetering van de marktwerking in de verzekeraarsector

Het is absoluut noodzakelijk om een striktere marktwerking en concurrentie af te dwingen in deze sector. Dit kan geschieden door een grotere rol van de NMA en eventuele daar op af te stemmen nadere wetgeving. Het één en ander houdt natuurlijk ook gevolgen in voor alle op verzekeraars gerichte wetgeving. Een drastische deregulering is absoluut noodzakelijk en ook het toezichtwezen dient in dat licht bezien te worden. De ruimte die ziekenfondsen thans hebben in de vigerende wetgeving is absoluut onvoldoende om de beoogde marktwerking te bewerkstelligen. Dat betekent ook een aanzienlijke vermindering van de bemoeienis van de beide colleges werkzaam op het terrein van de ZFW en de AWBZ. Nog veel meer zal de overheid een drastische verandering van beleid dienen te bewerkstelligen. De bemoeienis via allerlei instrumenten naast de reeds genoemde wetgeving, dient nagenoeg te verdwijnen. Ik denk dan aan zaken als meerjarenafspraken, convenanten, afgedwongen zelfregulering etc.

De verbetering van de marktwerking in de aanbodsector

Het is verbazingwekkend en tegelijk ook tekenend voor de huidige positionering van de verzekeraars dat deze geen enkele moeite hebben met de toenemende schaalvergroting in het aanbod door allerlei fusies, allianties en samenwerkingsverbanden. Immers hierdoor is, dan wel wordt, de keuze van de verzekeraars om zaken te doen met aanbieders in een bepaalde regio nagenoeg tot nul gereduceerd. Het maakt het leven zeer eenvoudig en concurrentie op de zorgmarkt is daardoor niet meer mogelijk. In het bovenstaande is uiteengezet dat zulks de verzekeraars goed uitkomt gezien hun oriëntatie op de verzekerdenmarkt en de gevoeligheid van de consument / verzekerde op dit punt. Een dergelijke versterking in het aanbod past uiteraard niet in het model van de echte concurrerende verzekeraar die onder meer via goed koopmanschap bij het aantrekken van het aanbod zijn concurrentiepositie moet kunnen verbeteren. Het model gaat er immers van uit dat daardoor meer concurrentie via de nominale premiestelling zal ontstaan. Het één en ander houdt in dat ook op de zorgmarkt fundamentele ingrepen moeten worden verricht en de mededinging en het toezicht daarop veel sterker zal moeten zijn. In ieder geval kan gedacht worden aan een zeer drastische deregulering van sturende wetgeving op het terrein van het aanbod. Het een en ander komt neer op afschaffing van de WTG en de WZV, met behoud van een soort ultimatum-remedium-wetgeving teneinde bij misstanden te kunnen ingrijpen. Voorts dient ook de verzekeringswetgeving aanzienlijk te worden ingeperkt. In ieder geval dient het hele overeenkomstenstelsel te vervallen, zou er

☞ **Het is verba-
zingwekkend dat de
verzekeraars geen
enkele moeite heb-
ben met de toene-
mende schaalver-
groting in het aan-
bod**

sprake moeten zijn van een restitutiestelsel (zie Dekker) en dient de hele verstrekkingswetgeving aangepast te worden waardoor veel meer differentiatie in de invulling van de aanspraken van het pakket mogelijk worden gemaakt. In de Dekker-aanpak was daarin voorzien door de functionele verstrekking. Overigens zal de overheid duidelijkheid moeten verschaffen over de mate van differentiatie in het licht van evenzeer gewenste uitgangspunten als gelijke rechten en bescherming van de positie van de patiënt.

De inperking van de rol van de overheid

De grootste impact van dit model zal ongetwijfeld de overheid raken. De overheid zal zich drastisch moeten gaan terugtrekken op het terrein van vraag en aanbod in de zorgsector. Basistaken zijn dan nog slechts het toezicht op kwaliteit en toegang op de zorg en eventuele interventies bij misstanden in de zorg. Het betekent ook een nagenoeg volledige terugtrekking op het financieel economische beleid. Het is voorts ook van belang dat de overheid zich gedurende een bepaalde tijd onthoudt van allerlei korte termijn interventies teneinde het model tot wasdom te laten komen en de evaluatie ook daadwerkelijk op een verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren. Handen af van de zorgsector is dan het parool bij een daadwerkelijke transfer van de kostenverantwoordelijkheden van de overheid naar de verzekeraars. Dat nu zal nog het grootste probleem zijn, of, zo men wil, de grootste uitdaging vormen voor de overheid. Een dergelijke aanpak is nog nooit vertoond op een beleidsterrein. Dus temporisering en fasering is een eerste vereiste. Bovendien kunnen ook differentiaties in de sturing van de kosten worden aangebracht. Een dergelijke aanpak is onontkoombaar.

✎ Handen af van de zorgsector is dan het parool bij een daadwerkelijke transfer van de kostenverantwoordelijkheden van de overheid naar de verzekeraars.

Fasering en differentiatie is vereist

Gezien de zeer omvangrijke taakstelling op het terrein van veranderingen in beleid, wetgeving en mentaliteit, is een gefaseerde aanpak onontkoombaar. Daarnaast zal op termijn ook een differentiatie in het beleid van de kostenbeheersing in de zorgsector noodzakelijk blijken. Voorts is het één en ander natuurlijk ook sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de conjunctuur in ons land. Bij de huidige economische situatie kunnen we ons meer veroorloven dan bij een neergaande conjunctuur. De thans gebezigde open-eind-benadering in de AWBZ is slechts mogelijk bij de huidige gunstige situatie alsmede bij de natuurlijke beperking van een gespannen arbeidsmarkt. Uiteraard is fasering mogelijk, maar deze zal dan wel transparant moeten zijn en zoveel mogelijk in heldere segmenten zonder al te veel interdependenties met andere sectoren van de zorg. Dat is op zich al moeilijk genoeg gezien allerlei samenhangen die er in de zorgsector bestaan, inclusief de daardoor veroorzaakte wegleffecten en afschuifva-

rianten. Er zijn echter wel enkel contouren te schetsen. De marktwerking en het concept van de concurrerende verzekeraar kan het eerst worden ingevoerd in wat ik noem de aanleverende sectoren rond de kern van de zorgsector. Ik denk daarbij aan de geneesmiddelen en de kunst- en hulpmiddelen die vanuit een marktconform opererende bedrijfstak worden aangeleverd aan de zorg. In deze dossiers zou de zorgverzekeraar een duidelijke kans moeten krijgen. In een latere fase kan gekeken worden naar andere sectoren. Ook de bouw kan dan in dat licht worden gezien. Daarbij is tevens van belang wat de ontwikkeling gaat worden van systemen als PGB of vouchers, ofwel benefits in money, in het kader van het basispakket. Ook op dit punt zal de verzekeraar een zekere vrijheid moeten worden geboden.

Zoals gezegd, in andere sectoren kan het zijn dat de sturing van het aanbod, respectievelijk de kostenverantwoordelijkheid van de verzekeraars genuanceerder ligt. Bij het ziekenhuiswezen, met een kostbare infrastructuur, lijkt het onvermijdelijk dat de overheid toch nog kiest voor een bepaalde regulerende rol. In feite is deze differentiatie in sturing ook thans reeds een feit. Immers de huidige drie compartimenten kennen ook een verschil in sturing.

De aanpak van fasering en differentiatie zal een lange periode in beslag kunnen nemen. Zelfs op het gevorderde dossier van de geneesmiddelen is een periode van 5 jaar voorzien door de verzekeraars zelf alvorens zij een bepaalde verantwoordelijkheid kunnen overnemen. Overigens is deze, zelfs in dit dossier, nog niet vastgesteld.

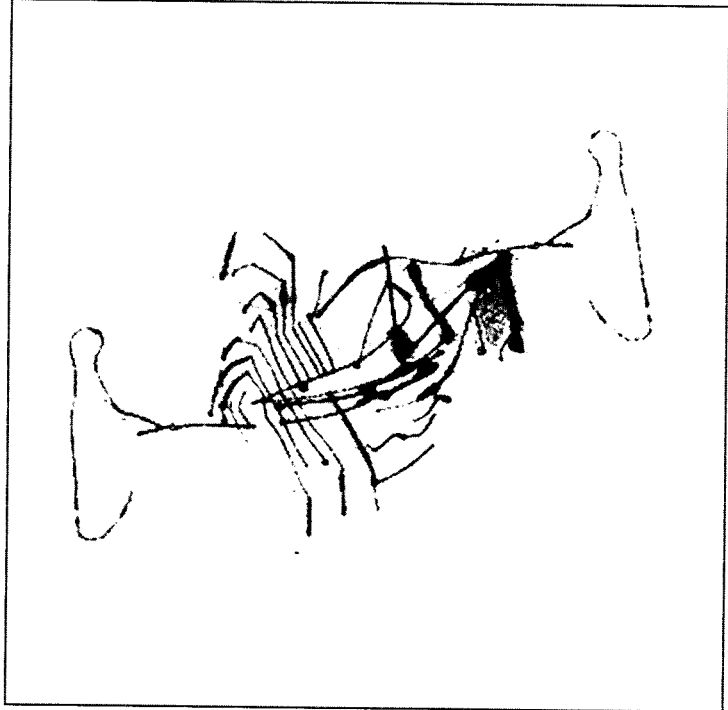
Tenslotte

Het is en blijft een proces van lange adem. Het vereist veel van alle betrokken actoren. Met name de eis van consistentie en volhardendheid in het volgen van een eenmaal uitgezette koers, zal veel vergen. Een dergelijk proces lijkt zich moeilijk te verstaan met het per definitie korte-baan-werk van politiek beleid en met de op- en neergang in de economische conjunctuur. Dat betekent dat de stapsgewijze benadering onontkoombaar is. De keuze welke segmenten van de zorgsector een dergelijke beleidsverandering moeten ondergaan, en in welke volgorde is daarbij van groot belang.

Drs. R.L.J.M. Scheerder is voorzitter College Tarieven Gezondheidszorg (CTG).

DEEL 5

Slotbeschouwing



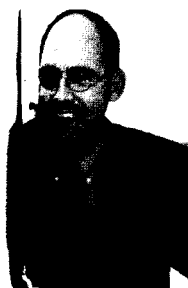
Goede zorg ontketenen is een kunst

DR. A. KLINK

'Geld is de teller, barmhartigheid de noemer, maar de noemer is altijd het belangrijkste', schreef de christelijke filosoof Kierkegaard ooit. Het lijkt me een belangrijk richtsnoer en devies voor hen die betrokken zijn bij de herinrichting van ons zorgstelsel, en zeker voor christen-democraten onder hen.

Barmhartigheid hoort tot de kern van het geestelijke erfgoed van het christendom. Vrij revolutionair was het gebod om zorg en goedheid niet te reserveren voor hen die ons verwant zijn: familieleden, religieuze of politieke geestverwanten of bijvoorbeeld landgenoten. De parabel van de barmhartige Samaritaan staat model voor die doorbraak naar een grensoverschrijdende toewijding. Een Samaritaan zag een berooide en in elkaar geslagen man langs de kant van de weg. Hij werd met medelijden vervuld, stak de handen uit de mouwen en zorgde voor een goede verzorging, ook al was dat bepaald riskant. Zo riskant dat landgenoten van de berooide man, evenals enkele geestelijken iets eerder met een grote boog om de beklagde waren heengelopen. In het verhaal van Jezus valt niet alleen op dat deze Samaritaan iemand van het Hebreeuwse volk hielp; het volk waarmee men op gespannen voet stond. De geschiedenis ademt ook een sfeer van toewijding, onbaatzuchtige naastenliefde. Elk onderscheid valt weg. Het wezenlijke blijft over: naaste is degene die hulp nodig heeft en die op onze weg is geplaatst. De hulpverlener is duidelijk aangedaan door de tragiek van de verwonde medemens. Niet naïef, romantisch en goedkoop, maar eerder wilskrachtig en zelfs tegendraads omdat een natuurlijke drang tot zelfhandhaving en het 'je uit de voeten maken bij gevaar' wordt overwonnen.¹ Naastenliefde gaat gepaard met diepere gevoelswaarden, maar is niet sentimenteel of vluchtig. In de affectie straalt een verplichtend element door. Affectiviteit wordt daarom: effectiviteit. Het gaat om een scheppende norm, een positieve deugd, die gelast om aan te pakken en zich in te zetten.

De geschiedenis draagt tal van sporen van die effectiviteit. Charitatieve organisaties kwamen van de grond, christelijke liefdadigheidsinstellingen ontstonden uit tal van kerkelijke ordes en in verstedelijkte gebieden kreeg de burgerlijke filantropie gaandeweg vorm. Zorg voor armen, zieken en gehandicapten is uit particulier initiatief ontstaan: een *civil society avant la lettre* tekende zich af.



DR. A. KLINK

Sociologen waarschuwen ons in de regel daar niet te romantisch over te doen. In zijn *Zorg en de staat, welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*⁴ vertolkt Abram de Swaan hun opinies. De *charitas*, de zorg voor armen en behoeftigen zou vooral te maken hebben gehad met angst bij de bovenlagen van de bevolking. Angst voor opstand, voor roof, geweld en brandstichting en het streven naar binnensteedse veiligheid en orde, dat waren hoofdmotieven voor bedeling en de lokaal opgezette zorg. Daar komt bij dat deze bovenlaag zich realiseerde dat een in de winter lastig bedelende persoon in de zomer daarop volgend wèl nodig was om de oogst binnen te halen. Een nuttige arbeidsreserve verwaarloos je niet. Dergelijke analyses zijn natuurlijk geen onzin. De oproep tot toewijding, verwoord in het verhaal van de hulpvaardige Samaritaan, zou niet zijn verteld als maatschappelijke feiten geen aanleiding zouden geven tot correctie; als mensen niet zouden moeten worden aangesproken op hun 'betere ik'. Maar juist als appèl en aanspraak bleek het christelijk geloof een radicaal civiliserende kracht, die haaks staat en stond op eigenbelang, op een mentaliteit van 'voor wat hoort wat'. Het maatschappelijk initiatief is daardoor stellig gestempeld geweest. (Als student deed ik ooit onderzoek naar het beleid van de diaconie in Leiden. Bestudering van de notulen en boeken zoals die een reeks van eeuwen zijn bijgehouden, lieten weinig tot niets zien van de veronderstelde morele disciplinerende van armen. Het ging er vrij belangeloos aan toe.)

Bakens verzetten

☞ **Zorg en de staat, welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.**

In dit themanummer zijn het vooral Annelies van Heijst en Gabriël van de Brink die aandacht vragen voor de deugd van naastenliefde. Van den Brink zou sociaal-culturele processen die onderlinge betrokkenheid eroderen, willen ombuigen. De overheid zou meer oog moeten hebben voor de patronen die zich hier aftekenen. Er moet ruimte blijven voor 'loyaliteit in de eigen vrienden- en familiekring'. 'De cultuur van de naastenliefde is sinds de jaren '60 en '70 sterk aan erosie onderhevig.' Marijke Mootz zet daar tegenover dat van 1991 tot 1997 het aantal mantelzorgers met 5% gestegen is, van 9 naar 14%, ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Familie- en burenhulp en vrijwilligerswerk bij instellingen als het Rode Kruis en Humanitas floreren volgens deze onderzoeker van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Van den Brink houdt zijn twijfels bij deze cijfers en voorbeelden. Het aantal mantelzorger is wel toegenomen, maar het aantal zorguren is niet gestegen. Hij constateert bovendien dat in een zeer krappe arbeidsmarkt vrouwen als arbeidskrachten erg in tel zijn, terwijl er bij werkgevers veel te weinig aandacht is voor de vraag hoe het met de zorg voor kinderen en de informele zorg verder moet. De inschattingen van Van den Brink en Mootz over de actuele stand van zaken mag dan verschillen, zij zijn het wel

eens over de koers die het beleid zou moeten volgen. Een kleinschalig en pluri-form aanbod van zorg, dat afstand neemt van de massaproductie, rationalisering en schaalvergroting staat hen voor ogen. De mogelijkheden om de informele netwerken van mensen te betrekken bij de verzorging zou moeten toenemen. Professionele zorg kan dan vooral aanvullend worden. In de arbeidsvoorwaarden krijgt dat zijn vertaling in termen van langdurig zorgverlof, de mogelijkheid om verlofdagen op te sparen, het verzekeren tegen loopbaanonderbreking en het persoonsgebonden budget. Van den Brink zou mensen die zorgtaken op zich nemen ook financieel tegemoet willen komen (iets dat het Wetenschappelijk Instituut inderdaad voorstelde in het kader van zijn alternatieven voor de belastingwetgeving van het kabinet³).

Achter deze voorstellen schuilt de wens bakens te verzetten in de visie op zorg verlenen. De nadruk komt te liggen op het feit dat het bestaan van mensen is ingeweven in een web van relaties. Die relaties zijn identiteitsbepalend voor mensen. Hun levensgeschiedenis staat erin geschreven. Zij verlenen en ontnemen daar zin en betekenis aan. Zorg die is ingebed in, en aansluit bij die informele netwerken heeft een meerwaarde boven de -uiteraard ook noodzakelijke- professionele zorg. De plannings- en financieringsstructuren in het zorgstelsel zouden meer op die mix van informele en formele zorg moeten zijn toegesneden. Vraagsturing is daarbij van betekenis.

Als het aan mevr. Van Heijst ligt, verzetten ook professionele zorgvoorzieningen zelf hun bakens. Het heersende professionaliteitsbegrip in de zorgsector neemt zij kritisch onder de loep. Het lijdt aan depersonalisatie en aan functionalisering. 'Zorg is meer dan een serie ingrepen. Zorg is een houdingspraktijk die binnen een relatie van medemenselijke presentie gebeurt', zo schrijft zij. Zij bepleit een opvatting van zorg die aandacht, betrokkenheid en liefde in verband brengt met professionaliteit. Patiënten en zorgbehoevenden zijn daarmee gediend, maar ook de zorgverleners. 'Veel burn-out in de zorgsector is in wezen verkommerde motivatie, ofwel betrokkenheid waaraan geen vorm meer gegeven kan worden. Zorgdragers kunnen niet de tijd en de aandacht geven die zij zouden willen.' De arbeidsomstandigheden zijn er niet naar. Met zijn voortdurende algemene lastenverlichtingen heeft het kabinet ervoor gezorgd dat de marktsector floreert en hoge extra's in de salariële sfeer kan bieden. De 'publieke' sector kan daar niet tegenop bieden en krijgt te maken met ongediplomeerden (in zorg en onderwijs), uitzend- en oproepkrachten, terwijl de werkdruk toeneemt. De managementcultuur die daarmee samenhangt helpt ook al niet mee. In een garantsoeneerd bestel spreken termen als 'zorgtargets', uitgeputte budgetten, wachtlijsten en de stopwatch-cultuur boekdelen. Ook het heersende taboe op bestaansvragen werkt al gauw verschraling in hand. Het is een taboe dat netjes

wordt toegedekt (gerationaliseerd) met termen als zelfbeschikking en autonomie van de zorgvragende. Het is een taboe dat ertoe leidt dat de politiek discussies over het zorgstelsel vooral zijn gevoerd in termen van geld en niet van visies op zorg, in termen van geld (de teller in termen van Kierkegaard) en niet van barmhartigheid (de noemer). In 1993 meldde Katholieke Zorgvereniging al dat moreel zorgvuldig handelen vervlakt is tot 'handelen volgens de vaste regels'. Voor de tragiek en emotionaliteit in zorginstellingen, die vaak bron zijn van morele onrust en twijfels zou geen of slechts secundaire aandacht bestaan. 'Dit gebrek aan aandacht maakt de twijfels en onrust er overigens niet minder om, integendeel'. Dit is één van de paradoxen uit de zorgverlening. Terwijl enerzijds de morele dilemma's in zorginstellingen sprongsgewijs toenemen (aan het begin en einde van het leven, maar zie ook het debat over kloneren) is er voor morele steun en intuïties telkens minder plaats. Natuurlijk zijn er de medisch-ethische commissies, maar die zijn er vooral voor het beleid van de professionals zelf. Ethiek als beraad over het goede leven hoort niet alleen daar plaats te vinden. Het gaat niet alleen om topeverleg tussen deskundigen, maar ethiek hoort 'in de brede kring van het intermenselijk gesprek' thuis (aldus Van Heijst).

De kwetsbare mens heeft behoefte aan wederkerigheid, aan een persoonlijke betrekking. Aan een relatie, waarin de hulpverstrekkende instantie en de hulpverleners niet alleen netjes hun diensten draaien, maar zichzelf ook bloot geven, 'geïnteresseerd' blijk geven van eigen standpunten en van een levensvisie. Niet een levensvisie die wordt opgedrongen, maar één van waaruit daadwerkelijke communicatie mogelijk is. Ontbreekt dit alles dan dreigen respect en toewijding te vervlakken. Zo bezien, schuilen er zeker risico's in ontwikkelingen van de gangbare medische ethiek, waarin verwijzingen naar zogenaamde oncontroleerbare intuïties en levensbeschouwelijke overtuigingen taboe geworden zijn. (Het is bepaald niet het enige risico. Zo 'smal' en neutraal als zij meestal gepresenteerd wordt, is de moraal van zelfbeschikking nu ook weer niet. Zelfbeschikking was aanvankelijk vooral -en terecht- een soort buffer tegen ongevraagde medische interventies. Zij kan ook op een andere manier gaan werken, namelijk als een soort ijkpunt voor medische interventies. In die zin dat het onvoldoende autonoom kunnen functioneren -dat bij voorbeeld wordt afgemeten aan de mogelijkheid tot communicatie- gaat functioneren als een zelfstandig criterium waaraan de kwaliteit en vervolgens ook de beschermwaardigheid van het menselijke leven wordt afgemeten.)⁴

Een genormeerde stelselherziening

'Geld is de teller, barmhartigheid de noemer'. Het komt erop aan het stelsel van gezondheidszorg met dat devies als motto te (re)organiseren. Reinders drukte

het ooit zo uit: 'de kern moet zijn dat de sociale dimensie van burgerschap weer prioriteit krijgt boven de juridische en economische dimensies'.⁵ Daarmee zijn die laatste aspecten natuurlijk niet betekenisloos geworden. Integendeel, zij moeten die kentering ondersteunen en er bij voorbeeld voor zorgen dat toewijding geen betutteling wordt, dat morele communicatie niet onttaardt in dwang, dat solidariteit niet ontspoord tot vrijblijvendheid en vraagsturing niet tot commercialisering van het bestel leidt. In het zorgbestel gaat het ook om rechtsverhoudingen, zoals die tot uitdrukking komen in medezeggenschap, in een toereikend klachtrecht, in ongelijkheidscompensatie via een Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomsten, in professionele standaarden en de inspectie daarop. In het zorgbestel gaat het ook om effectiviteit en doelmatigheid, over een scherpe prijsstelling en dito inkoop van zorg.

Juridische regimes en economische afwegingen zijn nodig, maar zij moeten niet de informele zorg wegdrücken en formaliseren. Zij moeten niet leiden tot bureaucratie en over-rationalisering, tot het marginaliseren van het relationele aspect van zorgverlening, maar dat juist activeren. Leidraden daarbij zijn:

- De omschakeling van aanbod- naar vraagsturing en naar rechtstreekse inkomensondersteuning van huishouden in de zorgkosten, zodat een solidaire en financieel toegankelijke zorg wordt gegarandeerd. Daarbij past het transparanter maken van de kosten in de zorg. Dat bevordert 'zorg op maat' en stimuleert mensen (al dan niet met behulp van hun persoonsgebonden budgetten) om ook familieleden, kennissen, burens etc. in te schakelen. De professionele hulpverlening zou zich steeds ook moeten afvragen hoe de betrokkenheid van het sociale netwerk georganiseerd kan worden. Uiteraard kunnen mensen de zorginkoop ook overlaten aan hun verzekeraar.
- Een financieringssysteem dat kleinschaligheid en desgewenst pluriformiteit mogelijk maakt. In dat verband is het betoog over vraagsturing en maatschappelijk ondernemen van Balkenende en Dolsma in dit themanummer van betekenis. Deze auteurs lijken overigens te kiezen voor een juridisch regime dat het aanbieden van zorg zowel met als zonder winststreven mogelijk maakt. Daarachter ligt het vertrouwen dat non-profit instellingen om een aantal redenen de competitie met de bedrijven aankunnen. Zij betalen geen vennootschapsbelasting, zij hoeven winsten niet uit te keren aan aandeelhouders en zij kunnen soms bogen op een betrokken achterban. Desalniettemin kan deze keuze voor een duaal bestel van vraagtekens worden voorzien. Vanuit christendemocratisch oogpunt is zij nogal verstrekkend. In hoeverre lokt een duaal bestel een tweedeling in de zorg uit: kapitaalkrachtige instanties met prachtige voorzieningen voor de goeoden onder ons tegenover een veel magerder aanbod voor het grote publiek? In de huidige arbeidsmarkt zou dat betekenen dat de

In hoeverre lokt een duaal bestel een tweedeling in de zorg uit: kapitaalkrachtige instanties met prachtige voorzieningen voor de goeoden onder ons tegenover een veel magerder aanbod voor het grote publiek?

rijke instellingen hun personeelsbestand op peil kunnen houden ten koste van de reguliere instellingen. Daar staat tegenover dat het uitsluiten van een commercieel aanbod van zorg wellicht op den duur niet bestand is tegen het wegvallen van grenzen: specialisten en ziekenhuizen die vanuit het buitenland diensten aanbieden, zonder zich in ons land te vestigen; verkeer in de grensstreken etc. Bovendien is het de vraag of het niet-erkennen van zorginstellingen met een winsttoegmerk uiteindelijk zal stroken met toekomstige jurisprudentie van het Europese Hof en als belemmering van de vrijheid van verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal of van de mededingingsregels zal worden aangemerkt. Pieters wijst er in dit nummer op dat naarmate er meer competitie (ook in prijsstelling en premieniveau) ontstaat, de druk zal toenemen om de markt ook open te stellen voor winst-georiënteerde ondernemingen. Van de Ven en Schut kijken daar weer een slag anders tegen aan. Premiereregulering (bij voorbeeld per collectiviteit een nominale premie) en acceptatieplicht, gekoppeld aan een regime van verevening tussen verzekeraars moedigt dan wel de competitie aan tussen verzekeraars, maar zal er volgens hen niet toe leiden dat de bepleite basisverzekering geen onderdeel meer zal zijn van het stelsel van sociale zekerheid. Strijdigheid met Europese regelgeving doet zich dan volgens hen niet voor.

- Het verbod op kartelvorming en het misbruik van machtsposities wordt belangrijker naarmate de vraagsturing toeneemt. De handhaving zal toereikend moeten zijn. Nieuwe aanbieders zullen de kans moeten hebben kleinschalig zorg aan te bieden. Kartels en fusies die leiden tot monopolies moeten niet toegestaan worden.

In het tegelijk met dit nummer geplubliceerde rapport van het Wetenschappelijk Instituut zijn de contouren van een nieuwe inrichting worden geschetst

Ab Klink is directeur van het Wetenschappelijk instituut van het CDA

Noten

- 1 Vgl. R. Burggraave, *Ethiek en passie. Over de radicaliteit van christelijk engagement*, Tielt 2000, p. 107.
- 2 A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1990.
- 3 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Herstel van draagkracht*, Den Haag 2000.
- 4 Vgl. ook J.S. Reinders in 'Een communitaristische beschouwing over gehandicaptenzorg', *Christen Democratische Verkenningen* 12/98, p. 497.
- 5 Reinders, p. 500.

Christen Democratische Verkenningen

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

*“Niet alleen
oververhitting van
de economie, ook
oververhitting van
het gezin moet
worden voorkomen”*

PROF.DR. A.L. BOVENBERG / PAG. 4

MAANDEBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

10.



WI

REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Videc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (waarnemend voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
drs. F. Slegers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

INTERVIEW

CDV in gesprek over solidair budgettair beleid met prof.dr. A.L. Bovenberg

drs. M. Jansen 3 / 9

STAND VAN ZAKEN

De uitverkoop van het overheidsbedrijf: motieven, effecten, koerscorrecties

prof. dr. M. Herweijer 10 / 19

DWARS

Gemeentelijke herindeling in heroverweging *prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc* 20 / 21

ARTIKEL

Wederkerigheid niet geschikt als rechtsbeginsel *dr. B.M.J. van Klink* 22 / 30

ARTIKEL

Recht ondenkbaar zonder wederkerigheid *dr. D.W.J.M. Pessers* 31 / 39

SIGNALEMENT

Boeken bekeken *H. van Spanning* 38 / 39

BEZINNING

drs. M. Martens 40

Ter introductie Het gaat met Nederland economisch voortreffelijk en opvallend genoeg is de herijking van solidariteit nu volop terug als politiek issue. In de tijd dat het minder goed ging was een dergelijke herijking zeer beladen en politiek gevoelig. Een kabinet hoefde maar met de vinger te wijzen of de poppen waren aan het dansen. Wie herinnert zich niet de splijtende discussies over AOW of WAO? De gedwongen afslanking van de verzorgingsstaat bezorgde de twee architecten ervan -de PvdA en het CDA - heel wat benauwde momenten.

Sinds het CDA in de oppositiebankjes plaatsgenomen heeft is het druk bezig geweest met de herijking van solidariteit in het kader van het recept 'nieuwe wegen, vaste waarden'. Het enorme belang van gemeenschappen gebaseerd op 'wederkerigheid' is daarbij een steeds terugkerend thema geweest. Het is nader uitgewerkt in WI-rapporten als 'De verzwegen keuze van Nederland' (gezinsbeleid), 'Gaven in overvloed' (cultuurbeleid), 'Respect' (ouderenbeleid). Wederkerigheid is één van de sleutelbegrippen van het nieuwe christen-democratische gemeenschapsdenken (communitarisme). Naar aanleiding van het vorige verkiezingsprogramma 'Samen leven doe je niet alleen' heeft dit blad aan dat nieuwe gemeenschapsdenken een themanummer gewijd (11/97). De slotbeschouwing daarvan bevat een nog steeds actuele analyse van het christen-democratische gemeenschapsdenken. In dit nummer wordt de theoretische discussie over het wederkerigheidsbeginsel een nieuwe impuls gegeven. Bart van Klink gaat in discussie met Dorien Pessers over haar -vorig jaar verschenen - proefschrift 'Liefde, solidariteit en recht'. Binnen het CDA lijkt de herijking van solidariteitsarrangementen in een stroomversnelling gekomen. Wat betreft solidariteit in de zorg heeft het CDA het politieke voortouw genomen (zie het vorige nummer). En met het deze maand verschenen WI/CDA-rapport 'Nieuwe en solide wegen' over financieel beleid onderdeel geworden van de 'dieptestructuur' van het CDA-beleid: deze zijn medebepalend voor de te maken financiële keuzes. Of het nu gaat om de staatsschuld, de AOW of het oplossen van de armoedevallen. Dat is een heuglijk feit waarvan goed notitie genomen moet worden. Daarom in dit nummer een interview met de voorzitter van deze commissie, prof. dr. A.L. Bovenberg.



Thijs Jansen, redactie-secretaris

CDV in gesprek over solidair budgettair beleid

Deze maand verscheen het advies 'Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperiode' van de CDA-adviescommissie Financieel Beleid. Dit advies aan het Dagelijks Bestuur van het CDA wordt doorgegeven aan de commissie die zich gaat bezighouden met de financieel-economische paragrafen van het verkiezingsprogramma. Interessant is dat solidariteit - een van de vier kernbeginselen van het CDA - een maatgevende rol speelt in het advies. Er worden allerlei voorstellen gedaan om de financieel-economische vormgeving van dat beginsel te herijken. Een gesprek met de voorzitter van de commissie prof.dr. A.L.Bovenberg over onder andere het economische belang van ouders die tijd hebben voor hun kinderen, de wenselijkheid om huishouddraagkracht in ere te herstellen en de schrijnende tegenstelling tussen private rijkdom en publieke armoede.

Door drs. M. Jansen

foto Dirk Hol

CDV: Het is voor het eerst in lange tijd dat een financieel-economisch rapport van het CDA zo expliciet uitgaat van het belang van de 'sociale infrastructuur', zoals opvoeding in gezinnen.

BOVENBERG: Daar hechten wij - in vervolg op rapporten van het Wetenschappelijk Instituut en het vorige verkiezingsprogramma - veel belang aan. Jaren geleden mocht dat oubollig worden gevonden, nu is het 'modern'. Wij verwijzen in het rapport niet voor niets naar een belangwekkend recent artikel van de kersverse Nobelprijswinnaar J.J. Heckman, waarin hij het bijzondere belang benadrukt van het opbouwen van het menselijk kapitaal van de jeugd. In de kenniseconomie gaat het zijns inziens in toenemende mate om het in een vroeg stadium zorgdragen voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal. De belangrijkste vaardigheden die mensen nodig hebben, zijn niet in de eerste plaats cognitief (bijvoorbeeld rekenen) maar meer karakterologisch. Deze vaardigheden, het goud van de kenniseconomie, worden reeds op zeer jonge leeftijd gevormd. Succes wordt bijvoorbeeld in toenemende mate bepaald door eigenschappen als zelfdiscipline en/of aanpassingsvermogen. Het belang van opgroeien in een harmonieus gezin kan dan ook niet worden onderschat. Op basis van empirisch onderzoek bepleit Heckman voorzorg op jonge leeftijd om dure nazorg op latere leeftijd te voorkomen. In ons financieel-economisch beleid hebben we dat advies van Heckman ter harte willen nemen. Bij het beschermen van toekomstige generaties bij het opvangen van de kosten van de vergrijzing gaat het dus niet

alleen om schuldreductie en het verhogen van de huidige arbeidsparticipatie maar ook om het investeren in het menselijk kapitaal van de jeugd.

CDV: Welke concrete consequenties heeft dat voorzorbeginsel?

BOVENBERG: Dat leidt tot andere accenten bij het stimuleren van arbeidsparticipatie. Het is algemeen aanvaard dat één van de beste manieren om de kosten van de komende vergrijzing op te vangen een hogere arbeidsparticipatie is. Het kabinet zet daartoe generieke arbeidsprikkelers in waarbij mensen over de gehele linie worden gestimuleerd toe te treden tot de formele arbeidsmarkt. Wij waarschuwen echter tegen het aansturen op maximale arbeidsparticipatie omdat mensen dan nauwelijks meer tijd en energie overhouden voor informele zorg, met name voor kinderen. Wij mikken liever op het stimuleren van optimale arbeidsparticipatie waar ruimte blijft om te kunnen kiezen voor niet betaalde activiteiten. Het is kortzichtig ouders maximaal te prikkelen om steeds meer te gaan werken. Door ouders tijd en ruimte te geven voor opvoeding bescherm je toekomstige generaties en investeer je in menselijk kapitaal. Deze voorzorg voorkomt kostbare nazorg. Niet alleen oververhitting van de economie, ook oververhitting van het gezin moet worden voorkomen. De operatie om meer mensen aan de slag te krijgen dient dan ook beter gericht worden op ouderen die vaak te vroeg worden afgeschreven. Dit draagt ook bij aan een gelijkmatiger verdeling van arbeid over het leven. Arbeid wordt niet volledig

geconcentreerd in de periode waarin mensen hun kinderen opvoeden en vaak ook nog zorgen voor hun ouders. Bij het streven de arbeidsparticipatie op te vijzelen dient de overheid zich vooral te richten op huishoudens die nog niet of nauwelijks participeren omdat zij ontmoedigd worden om aan de slag te gaan door zogenaamde armoedevallen: men raakt subsidies of uitkeringen kwijt als men een

teit in huishoudens. Deze lijn staat haaks op de individualisering van belastingen en sociale zekerheid in de afgelopen decennia in het kader van de stimulering van economische zelfstandigheid. Plaats het CDA zich daarmee niet buiten heersende politieke hoofdstroom?

BOVENBERG: Ik denk het niet. De bijstand en inkomensafhankelijke regelingen zoals

Lans Bovenberg



baan aanneemt. Het verborgen reservoir van werkenden in Nederland, ook onder diegenen die een uitkering genieten, is nog steeds groot.

Huishouddraagkracht

CDV: De waarde die u aan het gezin hecht blijkt ook uit andere aanbevelingen: de huishouddraagkracht wordt weer ouderwets op het schild gegeven.

'Huishouddraagkracht' - zo valt in het rapport te lezen - 'is een betere maatstaf voor draagkracht dan individuele inkomsten'. U herstelt daarmee het beginsel dat uitgaan mag worden van onderlinge solidari-

teit en huishoudens. Deze lijn staat haaks op de individualisering van belastingen en sociale zekerheid in de afgelopen decennia in het kader van de stimulering van economische zelfstandigheid. Plaats het CDA zich daarmee niet buiten heersende politieke hoofdstroom?

BOVENBERG: Ik denk het niet. De bijstand en inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie en ziekenfonds zijn gebaseerd op huishoudensdraagkracht. Niet alleen wij, maar ook andere partijen denken erover om inkomensafhankelijke regelingen te fiscaliseren. Dat is namelijk één van de manieren om armoedevallen te verminderen. Het fiscaliseren van inkomensafhankelijke regelingen vereist dat men in het fiscale stelsel meer rekening gaat houden met huishoudensdraagkracht. Doet men dat niet en wil men toch kwetsbare groepen blijven beschermen dan wordt het fiscaliseren van inkomensafhankelijke regelingen erg duur. Veel geld komt dan namelijk terecht bij diegenen die dat eigenlijk niet nodig

hebben (tweeverdieners). Dat staat haaks op solidariteit. Ons advies is dan ook consistent met het meest recente advies van het CDA over de herziening van het zorgstelsel (*Het wachten moe. Naar een nieuwe regie in de zorg*). De daarin voorgestelde zorgkorting zal de functie van het ziekenfonds moeten overnemen in het garanderen van inkomenssolidariteit gebaseerd op huishoud draagkracht. Ik kan mij niet voorstellen dat andere partijen die hechten aan solidariteit en hechten aan maatvoering bij lastenverlichting in deze gevallen individualisering wenselijk achten. Men zal dus - zo verwacht ik - op verschillende fronten terugkomen van de individualiseringstrend. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald!

Staatsschuld en solidariteit

CDV: Eén van de hoofdpunten van het rapport is het wegwerken van de staatsschuld. Als het aan uw commissie ligt zouden alle inkomstenmeevallers daaraan besteed moeten worden. Waarom eigenlijk?

BOVENBERG: Aan die prioriteit liggen verschillende overwegingen ten grondslag. Ten eerste solidariteit met volgende generaties: we behoren onze schulden niet af te wentelen op het nageslacht. Met een vermindering van haar schuld wordt de overheid rijker; met de bespaarde rente kunnen collectieve voorzieningen duurzaam worden veiliggesteld, niet alleen voor ons maar ook voor onze kinderen. Duurzaamheid en zorg voor ons nageslacht vereist niet alleen een goed milieubeleid maar ook gezonde openbare finan-

ciën. Een tweede overweging is dat de overheid betrouwbaar dient te zijn. Solide openbare financiën voorkomen dat de overheid haar beleid steeds moet bijstellen. Een stabiel en vertrouwingswekkend overheidsbeleid stelt particuliere organisaties in de gelegenheid hun eigen verantwoordelijkheid te nemen binnen stabiele kaders: zij weten waar zij aan toe zijn. Door inkomstenmeevallers in te zetten voor schuldreductie wordt ook een oververhitte economie en overspannen arbeidsmarkt voorkomen. Ook dit draagt bij aan de stabiliteit van de economie. Er is inmiddels - sinds de afgelopen financiële beschouwingen - gelukkig een brede politieke consensus inzake het belang van de aflossing van de staatsschuld. Ook op dit punt hebben anderen de CDA-lijn opgepakt.

CDV: Door die aflossing zal er heel wat geld vrijkomen. Waar dient dat 'vrijkomende' geld de komende jaren naar toe te gaan?

BOVENBERG: Een deel zal besteed worden aan lastenverlichting, een ander deel aan uitgavenverhoging. Hoe de verhouding daartussen zal zijn is onderwerp van nadere discussie in de programcommissie. Er zullen de komende kabinetsperiode waarschijnlijk weer enkele miljarden te besteden zijn. Het precieze aantal wordt pas bekend wanneer het CPB over een klein jaar de te verwachten budgettaire ruimte voor die kabinetsperiode zal berekenen. Het CDA doet er verstandig aan zich bij die raming aan te sluiten. In ons rapport hebben we gewerkt met de werkhypothese van een solide trendmatige

groei van 2,5% per jaar. Wat betreft de lastenverlichting zie ik drie belangrijke doelen: het verminderen van armoedevallen; het voorkomen van negatieve koopkrachteffecten bij de herziening van het zorgstelsel; de verdere modernisering van ons fiscale stelsel mede ook in het licht van recente initiatieven van onze EU-partners op dit punt (onder andere wat betreft de vennootschapsbelasting).

Grotere inzet private middelen

CDV: Een ander opvallend advies in uw rapport is om een grotere inzet van private middelen toe te staan in de collectieve sector, zoals de zorg en het onderwijs. Wat is de achtergrond daarvan?

BOVENBERG: Een welvarender bevolking kan een grotere verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van de publieke dienstverlening, waaraan men –overigens terecht – steeds hogere eisen stelt. Lagere specifieke overheidssubsidies en een grotere inzet van private middelen maken publieke dienstverlening minder afhankelijk van de politiek. Aanbieders worden in staat gesteld zich meer te richten op pluri-forme wensen van burgers in plaats van het voldoen aan bureaucratische richtlijnen van de overheid in ruil voor subsidie. Dit komt zowel de eigen verantwoordelijkheid als de kwaliteit van de publieke dienstverlening ten goede. De collectieve lastendruk kan omlaag zonder dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening wordt aangetast.

CDV: Hier is solidariteit ook in het geding. Vaak rijst bij dit soort voorstellen de angst

voor een tweedeling: rijke burgers zullen goede luxe diensten kunnen kopen en minder rijke burgers zullen het moeten doen met uitgeklede collectieve voorzieningen. Hoe voorkomt u een dergelijke ontwikkeling?

BOVENBERG: Wij vinden het buitengewoon belangrijk dat de groeiende groep welvarende burgers in Nederland belang houden bij een goede basisvoorziening voor zorg en onderwijs. Dat kan door enerzijds hen de mogelijkheid te geven zelf te betalen voor meer kwaliteit en anderzijds hen te binden aan een goede basisvoorziening voor iedereen. De overheid moet de financiële toegankelijkheid van die basisvoorzieningen garanderen. Als gekozen wordt voor vraagsturing - zoals het CDA in de zorg van plan is - moet het bestedingsvermogen van minder draagkrachtige burgers op peil worden gebracht, bijvoorbeeld via heffingskortingen. Solidariteit wordt zo beter gericht op diegenen die zonder overheidshulp geen goede basisvoorzieningen kunnen inkopen. Ook kwetsbare groepen moeten kunnen kiezen.

Solidariteit en AOW

CDV: De door de vergrijzing te verwachten stijging van de collectieve lasten is een belangrijke prikkel voor de herijkingen van solidariteit op verschillende fronten die u in het rapport voorstelt. Misschien wel één van de gevoeligste onderwerpen was altijd de AOW. In dit blad is recent een discussie gevoerd over de vraag of deze wel (Prof.dr. H. Verbon) of niet (CDA-fractielid drs.L.H.J.M. Dankers) gefiscaliseerd zou moeten worden. Wat is de

opvatting van uw commissie daarover?

BOVENBERG: Op het ogenblik is staand beleid dat de AOW zal worden gefinancierd uit drie bronnen als de vergrijzing echt 'toeslaat': het AOW-spaarfonds, de AOW-premies en de algemene middelen. Omdat de hoogte van de AOW-premie is gefixeerd en zowel het AOW-fonds als eventuele tekorten worden gedekt uit de algemene middelen (belastinggeld) is er al sprake van een geleidelijke fiscalisering. Welgestelde ouderen dragen via de belasting die zij over hun aanvullende pensioen betalen bij aan de AOW. Zo betalen niet alleen de jongeren voor de ouderen (intergenerationele solidariteit), maar ook rijkere voor minder welgestelde ouderen (intragenerationele solidariteit). Zo worden de jongeren die in een vergrijsde samenleving al zwaar worden belast ontzien. Op zich is dat ook een goede zaak, zeker naarmate de groep welvarende ouderen groter wordt. Mijn eigen generatie zal van betere aanvullende pensioenen kunnen genieten dan de meeste ouderen van nu. Ook bij het verder fiscaliseren van de AOW zal de overheid echter wel een goede balans dienen te vinden tussen enerzijds het gestand doen van eerder gewekte verwachtingen en anderzijds het aanpassen van de financiering van de AOW aan nieuwe ontwikkelingen. Daarom dient de fiscalisering geleidelijk te worden doorgevoerd. Daarnaast kan de ouderenkorting worden ingezet om onverhoopt te krasse koopkrachteffecten voor ouderen met een klein aanvullend pensioen te repareren.

Nieuwe wegen, vaste waarden

CDV: Wanneer de program-commissie uw advies over zal nemen, betekent dat er heel wat koerswijzigingen in het macro-economisch beleid zullen moeten plaatsvinden. De uitkomst is een interessante mengeling van oud en nieuw. Soms zal de herijking van solidariteit het CDA nopen tot een herneming van oude standpunten (uitgaan van huishouddraagkracht), in andere gevallen zal het CDA gaan behoren tot een revolutionaire voorhoede (grotere inzet private middelen in onderwijs en zorg).

BOVENBERG: De keuze voor een stabiel, solide en duurzaam macro-economisch beleid impliceert niet dat alles bij het oude moet blijven. Integendeel: om houdbaar te kunnen zijn in het licht van nieuwe ontwikkelingen dienen de arrangementen die solidariteit waarborgen periodiek op hun waarde beoordeeld te worden. Alleen zo kan de realisering van de vaste waarden van solidariteit (tussen en binnen generaties), rentmeesterschap, gerechtigheid en gespreide verantwoordelijkheid gewaarborgd worden. De interessante mengeling die daaruit ontstaat is het produkt van een partij die zuinig is op oude waarden en vindingrijk is bij het zoeken naar nieuwe en solide wegen.

Prof.dr.A.L. Bovenberg is hoogleraar algemene economie aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperiode (CDA en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA/ Den Haag, oktober 2000).

WIJZIGING KIESSTELSEL TWEEDE KAMER

Een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft, op verzoek van het partijbestuur, een discussienotitie geschreven over wijziging van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer. Dit rapport, getiteld Kiezen vanuit de regio. Discussienotitie over wijziging van het kiesstelsel, zal in een deelsessie van de CDA-Partijraad op 4 november a.s. in Zwolle worden besproken.

De discussienotitie Kiezen vanuit de regio maakt onderdeel uit van een breder onderzoek van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA naar het thema 'Vernieuwing van de democratie'. De commissie, onder leiding van prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, bijzonder hoogleraar maatschappelijke bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant, is voornemens om in de komende maanden aandacht te besteden aan onderwerpen als 'De rol en functie van politieke partijen', 'Het referendum', 'De rol van de media', 'De rol en functie van de volksvertegenwoordiging', en 'Politiek op internationaal en Europees niveau'. Medio februari 2001 zullen de werkzaamheden van de commissie worden afgerond in de vorm van een rapport.

De commissie bepleit in Kiezen vanuit de regio de invoering van een gemengd kiesstelsel teneinde het personele en regionale element bij de Tweede-Kamerverkiezingen te versterken. Zij geeft drie varianten van een gemengd kiesstelsel in discussie met het oog op het debat in de CDA-Partijraad op 4 november a.s. Daarnaast geeft de commissie de gedachte in discussie om een gemengd kiesstelsel of een variant op het Duitse kiesstelsel ook te overwegen voor de verkiezingen van provinciale staten of gemeenteraden van gemeenten waarbij sprake is van een relatief grote afstand tussen kiezers en gekozenen als gevolg van bijvoorbeeld gemeentelijke herindeling of de omvang van de bevolking.

De integrale tekst van Kiezen vanuit de regio (inclusief bijlagen) is te vinden op de website van het CDA (www.cda.nl).

Het rapport, inclusief bijlagen (ca. 80 pagina's) is ook te bestellen bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, tel. (070) 34 24 870, fax (070) 39 26 004. De kosten bedragen f15,- (inclusief verzendkosten).

DE UITVERKOOP VAN HET OVERHEIDSBEDRIJF: MOTIEVEN, EFFECTEN, KOERSCORRECTIES

DE GROTE UITVERKOOP

De overheid is niet slechts een mechanisme ter beslechting van maatschappelijke conflicten. Natuurlijk is het plezierig dat wanneer burgers er zelf niet meer uitkomen, er een hogere instantie beschikbaar is die na een openbaar debat een bindende uitspraak wil doen in het geschil en dwingend een bepaalde orde kan opleggen. Elke samenleving heeft zo'n gezagsinstantie nodig, anders wordt het een puinhoop. Maar de overheid is – of in ieder geval was tot voor kort – meer dan een mechanisme voor bindende besluitvorming. Je kon ook op de overheid een beroep doen voor de verlening van feitelijke diensten. Als onderdaan prees je je vroeger gelukkig wanneer het betrouwbare overheidsbedrijf aan de voordeur brieven, elektra, water, kabelsignalen en gas kwam afleveren, en aan de achterdeur bereid bleek huishoudelijk afval en ongedierte af te voeren. We konden als burger nog rekenen op een actieve verzorgingsstaat die zorgde voor bussen, trams, treinen en goed onderhouden, veilige wegen. Lag er een stoeptegels los, dan belde je de gemeentelijke openbare werken en dan kwam er zowaar een gemeenteman langs die zelf (dus zonder externe opdrachtverlening) in staat was het fysieke euvel 'rauwelings' het hoofd te bieden en de openbare weg te herstellen. Was er iets mis, dan wist je als burger tenminste welke instantie (namelijk: de overheid) je op dat euvel kon aanspreken. Inmiddels is het allemaal anders geworden. De verzorgingsstaat maakte plaats voor een versoberingsstaat. Elke vorm van dienstverlening die maar een beetje tastbaar is en waar elke

burger zich een concreet beeld van kan vormen, is uitbesteed, aanbesteed, afgestoten of verzelfstandigd. De overheidsfunctionarissen zelf hebben zich veilig teruggetrokken op de zelf gekozen, overigens lastig te controleren, kerntaak: het maken van plannen en algemene regels, het uitbesteden, het registreren, het toezicht houden, het toekijken en het evalueren. Deze cerebralisering van het overheidsbedrijf laat zich illustreren aan de samenstelling van het overheidspersoneel. Aan het begin van de twintigste eeuw (in 1899) was 62% van de overheidsdienaren nog werkzaam in de sfeer van aanleg, onderhoud, bediening, bewaking en verzorging en hield slechts 38% van het overheidspersoneel zich bezig met de voorbereiding en vaststelling van beleid.¹ Nu, aan het begin van de éénetwintigste eeuw, zijn de rollen omgedraaid en richt meer dan 70% van het overheidspersoneel zich op het ontwerpen, experimenteren, voorbereiden, bepalen, monitoren, documenteren en evalueren van beleidsplannen.² De 'doeners' zijn inmiddels grotendeels vertrokken naar de geprivatiseerde en verzelfstandigde uitvoerende diensten en de 'pratens' en 'digitalen' hebben in groten getale plaatsgenomen achter de overheidsburelen.

De terugtred van de overheid heeft zich niet beperkt tot de middenlange termijn. Het was geen korte termijntrend die werd ingegeven door de conjuncturele noodzaak van bezuiniging en de behoefte om met een zweepslag de doelmatigheid van ingedutte overheidsdiensten te vergroten. Ook na de twaalf magere jaren van Lubbers (1982-1994) wordt er in de vette, paarse jaren van economische groei nog volop aanbesteed, uitbesteed, afgestoten en verzelfstandigd.³ Het enthousiasme voor de uitverkoop van de kroonjuwelen van de verzorgingsstaat is onveranderd groot. Het is alleen jammer – althans voor de dames en heren politici -

dat de schappen met resterende overheidsdiensten bijna leeg is. Gelukkig kan er nog één volle kabinetsperiode worden besteed aan het uitverkopen van de waterzuivering, de waterleiding, de gevangenissen, de straatverlichting en de verkeerspolitie. Maar daarna zal de wal het schip keren en zal - wanneer de politici willen blijven vluchten in structuurdiscussies boven inhoudelijk debat - noodgedwongen weer begonnen moeten worden met het collectiviseren van de meest onbestuurbaar gebleken, in het verleden ooit geprivatiseerde, diensten. Zo zal de gemeente Breda dan wellicht het Chassé-theater weer terugkopen, zal de gemeente Amsterdam wellicht het Gemeentelijke Vervoersbedrijf hercollectiviseren en is het niet uitgesloten dat ook de gemeente Groningen het spraakmakende, maar navenant verlieslijdende, museum weer in eigen beheer zal nemen. Het Rijk zal dan wellicht overwegen om de zelfstandiging van de NS weer ongedaan te maken. Maar voor het zover is, stroomt er nog heel wat water door de Rijn.

Onlangs deed professor Bemelmans-Vidéc in dit tijdschrift de oproep om langer stil te staan bij de verschillende vormen van publiek-private samenwerking en de risico's van hybriditeit, dat wil zeggen het vermengen van publieke en commerciële waarden in één en dezelfde organisatie.⁴ Dit artikel vormt een eerste reactie op deze oproep.

DE KWALITEITSOMSLAG

Wat verandert er, wanneer de overheid een collectieve dienst in de uitverkoop gooit? Ik zie als gevolg van deze ingreep veranderingen op drie niveaus: het eigendom, het personeelsbeleid en de bejegening van de klant.

In de eerste plaats gaat het eigendom (de beschikkingsmacht) over de infrastructuur (het

net, het materieel, de centrale verwerkingsinstallatie) over van de staat of een ander openbaar lichaam naar een particuliere rechtspersoon, met overwegend particuliere eigenaren (pensioenfondsen, beleggers, bedrijven).

Voorafgaand aan de privatisering werd het gezag over de dienstverlening uitgeoefend door gedeputeerden, wethouders of (gedelegeerde) ambtenaren die rechtstreeks ressorteren onder de betrokken minister. Over hun besluiten kon verantwoording worden gevraagd door de Tweede Kamer, Provinciale Staten of de gemeenteraad. Na de uitverkoop is het denkbaar dat vertegenwoordigers van niet in Nederland gevestigde bedrijven grote invloed uitoefenen (enkele namen van meerderheidsdeelnemingen om de gedachten te bepalen: Arriva, UPC, BFI, RWE). Wanneer er besluiten worden genomen, zal er onder een publiek eigendom vooral aandacht worden besteed aan 'verdelende rechtvaardigheid', 'uniforme beschikbaarheid', 'soberheid' en 'procedurele zorgvuldigheid'. Wanneer er besluiten worden genomen onder de vigeur van particulier eigendom zal er vooral aandacht worden besteed aan vermogensgroei, verliesbeperking, efficiëntie en kostenbeperking.

De tweede verandering is dat het personeel van de uitvoerende dienst niet langer kan terugvalen op een overheidswerkgever. In vergelijking met een particuliere werkgever zal een overheidswerkgever veel waarde hechten aan het uit de weg gaan van conflicten met het overheidspersoneel, aan diploma's, aan het bieden van life-long-employment, en aan het neerzetten van een gemiddeld hoog, maar relatief vlak salarisgebouw. Na de privatisering zien wij snel de contouren van een veel steiler loongebouw ontstaan. Voor de overstappende topmanagers is dat (inclusief de versnelde pensioenopbouw) natuurlijk erg aantrekkelijk.

Behalve uitschieters aan de top van het salarisgebouw, is er onder het particuliere werkgeverschap - voor zover de arbeidsmarkt dat natuurlijk toestaat - ook een sterker streven naar meer (vaak onvrijwillige) flexibiliteit aan de onderkant van het salarisgebouw: het zogeheten flexwerk. In het private bedrijf wordt aan diploma's ('past performance') veel minder waarde gehecht dan bij de overheid en draait het vooral om de actuele bijdrage van de individuele werknemer aan het huidige bedrijfsresultaat. Het is dan ook zeker geen uitzondering wanneer na (of bij anticipatie reeds voorafgaand aan) de privatisering de uitstroom naar veilige parkeerhavens zoals wachtgeld, WAO/invaliditeit en pré-VUT significant aantrekt. De derde verandering die de privatisering brengt, is een veranderde relatie met het publiek (met de doelgroep). Voor de privatisering worden de diensten verleend op een sobere wijze, conform de regels van de geldende wet of de standaardleveringsvoorwaarden. Het motto van de publieke dienstverlening lijkt te zijn: 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Natuurlijk zijn er de obligate kortingen voor senioren, studenten en kinderrijke gezinnen, maar daarmee hebben we de tariefsdifferentiatie ook wel gehad. Na de privatisering leveren de dienstverlenende bedrijven - ook wanneer het in feite private monopolisten zijn en de consument op de quasi-markt weinig heeft in te brengen - diensten aan in allerlei vormen en soorten. De doelgroep wordt gesegmenteerd, en elk segment wordt bediend met een eigen product-prijs-combinatie. De tariefs- en productdifferentiatie nemen toe. Om de gedachten te bepalen kunnen we denken aan het standaard-ziektefonds-pakket als exponent van een publiek dienstverleningsaanbod en aan het onoverzichtelijke scala mogelijkheden dat de diverse particuliere ziektekostenverzekeraars in

de aanbieding hebben als exponent van het aanbod na privatisering. Een effect van privatisering is dat de betreffende organisatie zal proberen de klant sterker aan zich te binden door een breder pakket aan diensten aan te bieden.⁵ Als voorbeeld kan worden gedacht aan het uitgebreide zorgaanbod van een particuliere serviceflat voor ouderen in vergelijking met het wat meer sobere zorgaanbod in een aanleunwoning bij een regulier verzorgingshuis.

DE PARADOX

Wat mij fascineert is dat een organisatie (in dit geval de overheid) de producten en diensten waaraan ze haar groei en aanzien (als verzorgingsstaat) te danken heeft, zonder blikken of blozen verkwaanselt. Het gaat om een ingrijpende verandering met verstreckende gevolgen die alleen tegen hoge kosten weer ongedaan kan worden gemaakt. Wat zit hier achter? Wat zijn de gevolgen? Wat doet zo'n overheidsorganisatie wanneer nadat de plannen zijn verwezenlijkt het allemaal wat tegenvalt?

In de volgende drie paragrafen zal ik deze vragen beantwoorden aan de hand van de eerste empirische studies die de afgelopen jaren over de effecten van verzelfstandiging en privatisering in Nederland zijn verschenen.⁶ Gelukkig hoeven we voor onze beeldvorming over verzelfstandiging en privatisering dus niet meer terug te vallen op de wiskundige modellen van spraakmakende economen en op de bedrijfskundige succesverhalen uit de Engelssprekende wereld (bij voorkeur uit: Nieuw-Zeeland of Florida). Bepalend voor de gangbare beeldvorming in ons land is de enthousiasmerende Marktwerking, deregulering en wetgevingskwiteit (MDW)-propaganda van het energieministerie Ministerie van Economische Zaken, de heraut van het Europese marktdenken in

Nederland. Bekend zijn daarnaast natuurlijk ook de wat meer tot nadenken stemmende rapporten van de Algemene Rekenkamer over de effecten van verzelfstandiging, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de borging van het publieke belang ('dus over het kind dat niet met het badwater mag worden weggespoeld') en beschikken wij ook over de rapporten van twee deskundigencommissies (die onder het voorzitterschap van Cohen en van Sint) over de risico's van hybride organisaties en privatisering.⁷

MOTIEVEN OM TE VERKOPEN

Wat zijn nu motieven om uitverkoop te houden? Een eerste motief is het bedrag ineens dat door de verkoop van de aandelen door het overheidsorgaan wordt verkregen. Dit motief zal hebben gespeeld aan het begin van de tachtiger jaren toen de staat de aandelen DSM verkocht. Ook begrijpelijk, want toen waren de staatsfinanciën uit het lood geslagen en was er in de markt voldoende belangstelling voor aandelen DSM. Ook thans speelt dit motief een rol bij gemeenten en provincies die nog aandeelhouder zijn van een energiebedrijf of kabelnet en die weten dat Ministerie van Economische Zaken en de Europese Unie deze markten binnen afzienbare tijd volledig willen 'liberaliseren'. Zij vragen zich thans niet meer af of ze als lagere overheid afstand moeten nemen van hun aandelen. Dat is voor velen van hen een uitgemaakte zaak. De overblijvende vragen zijn vooral: wat is thans een redelijke prijs en welke private onderneming doet volgens onze adviseurs het beste bod. Waarschijnlijk heeft ook bij de verkoop van diverse gemeentelijke kabelnetten aan UPC het incasseren van een bedrag ineens een doorslaggevende rol gespeeld.

Wanneer het bedrag ineens het belangrijkste argument geworden is, betekent dit dat het hier - wat de betreffende overheidslaag betreft - niet langer gaat om een publieke taak. Dat wil niet zeggen dat deze bestuurders vaak niet tegelijkertijd van mening zijn dat een hogere overheidslaag (bijvoorbeeld Brussel) wel met nadere regels moet komen en wel zal moeten toezien op een goede marktwerking en de naleving van de concessievoorwaarden. De bestuurslast wordt daarmee doorgeschoven naar een hoger bestuursniveau, terwijl de verkoopwaarde op het lagere bestuursniveau wordt geïncasseerd. Kortom, een stukje centralisatie op initiatief van de lagere overheid zelf. Een tweede motief is dat de overheid af wil van een onbeheersbaar geworden afhankelijkheidsrelatie: het openbare nutsbedrijf is in het verleden een bodenloze put gebleken.

Natuurlijk denken wij vaak dat de aandeelhoudende overheid het openbare nutsbedrijf stevig in haar greep heeft en jaarlijks enkele miljoenen overwinst opstrijkt. Zo'n situatie deed zich in het verleden inderdaad wel eens voor in de energiesector (de roemruchte gemeentelijke gasbedrijven). Maar het kan ook heel anders uitpakken. Het openbare nutsbedrijf vertoont voortdurend exploitatietekorten en tart elke serieuze poging tot financiële beheersing. We denken dan al snel aan een grootstedelijk vervoersbedrijf. Tegen zo'n achtergrond is het best te begrijpen dat de gemeente Groningen haar Gemeentelijke Vervoersbedrijf (GVB) in 1998 heeft verkocht aan de Amerikaanse vervoersbedrijf, Vancom. Deze privatisering was niet primair bedoeld als de oplossing voor een inhoudelijk vervoersprobleem, maar voor een politiek lastig probleem van terugkerende verantwoordelijkheid voor een slecht draaiend organisatieonderdeel.

Ook in een meer algemeen verband is gesigna-

leerd dat diverse parlementaire enquêtes werden gevolgd door het verder op afstand plaatsen van de onderzochte, uitvoerende dienst. Het onderliggende motief is het verkleinen van de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het feitelijk falen van de betreffende dienst. Door niet langer de eigenaar te zijn van de uitvoerende dienst kan de overheid zich beperken tot het via de subsidie dan wel de concessie sturen op de hoofdlijn, zonder in de volksvertegenwoordiging aangesproken te worden op de details van de uitvoering en de onvermijdelijke reorganisatie.

Een derde motief voor privatisering is dat een volledig privaat bedrijf makkelijker de vleugels kan uitslaan in een ander bestuurlijk territorium. Publieke grenzen - tussen gemeenten, provincies en landen - worden gemakkelijker overschreden met een private jas aan dan met een publieke jas. Een private Koninklijke Posterijen Nederland (KPN) kan met meer eenvoud een deel van de Slowaakse telefonie overnemen dan een Nederlands staatsbedrijf voor Post, Telefoon en Telegrafie. Het is voor BFI eenvoudiger om in verschillende gemeenten een opdracht te verwerven om afval te mogen inzamelen dan voor de milieudienst van een centrumgemeente. Een milieudienst van een centrumgemeente die opdrachten verwerft in buurgemeenten, wordt soms door de randgemeenten gedwongen in het keurslijf van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Dat laatste brengt extra bestuurslasten met zich mee.

Ook binnen de Europese Unie zijn de grenzen voor private rechtspersonen (overname, verkoop, leveranties) volledig vrij. Er mag immers geen concurrentievervalsing zijn. Heel anders ligt dit voor de oprichting van communautaire openbare nutsbedrijven die werken in één of meer EU-lidstaten. Dit wil maar niet lukken. Om de samensmelting van de Duitse en de

Benelux-verkeersleiding mogelijk te maken (een echte publieke taak, dunkt mij) zijn onze oosterburen wel eens van plan geweest om eerst de Duitse verkeersleiding te privatiseren en pas daarna de samensmelting te bewerkstelligen met de eveneens te privatiseren luchtverkeersleiding in de Benelux.

Een vierde motief voor de verkoop van de aandelen in het nutsbedrijf is het losser maken van de financiële band tussen overheid en nutsbedrijf om vervolgens tussen de overblijvende nutsbedrijven een zekere concurrentie te bevorderen waarbij de overheid op enige afstand deze marktwerking kan bewaken.

Tegenwoordig wil elke overheid graag regisseur ('marktmeester') zijn. Het doel van de marktwerking is het bevorderen van een meer doelmatige bedrijfsvoering en dus lagere tarieven per gepresteerde eenheid product. Op het spoor zien we dat naast de NS, eerst Lover, maar dan nu ook Noordnet wordt toegelaten. Op de elektriciteitsmarkt zien we dat de vier producenten met elkaar moeten gaan concurreren om de gunst van de overblijvende distributeurs. Het doorknippen van de band tussen een voormalig staatsbedrijf en een bevoogdende overheid is een moeizaam proces. Het kan bovendien enige tijd duren voordat zich op de betreffende markt volwaardige tegenspelers aandienen.

Een probleem daarbij is dat de ene overheid wat sneller is om de marktwerking in te voeren dan het andere land. Bovendien is het optreden van de overheid halfslachtig. Het liefst ziet men immers dat de eigen dochter (het zelf geprivatiseerde bedrijf) zo groot en krachtig wordt dat het andere bedrijven kan overnemen. Dat de eigen inwoners ten behoeve van de marktwerking op een grotere ruimtelijke schaal worden geconfronteerd met een particuliere monopolist nemen de bestuurders dan op de koop toe.

Tenslotte komen wij nog wel eens het ideologische motief tegen waarbij sommige bestuurders menen dat beleidsuitvoering door een particuliere organisatie per definitie beter (want meer kostenbewust) is dan publieke uitvoering. En dat – in het verlengde van deze verwachting - privatisering automatisch zal leiden tot lagere eindtarieven voor de gebruiker, terwijl deze eventuele doelmatigheidswinst bijvoorbeeld niet zal worden opgeslokt door reorganisatiekosten en additionele salarisstijging voor het topmanagement.

EFFECTEN VAN PRIVATISERING

Eén van de redenen om een staatsmonopolie te vestigen was indertijd dat zo van binnenuit - door het recht de directeur te benoemen - betrouwbare informatie kon worden verworven over het reilen en zeilen van het bedrijf. Na de volledige privatisering is het inzicht bij de overheid in de strategische planning en de operationele uitvoering van de geprivatiseerde instelling vaak fors gedaald. Soms ontbreekt bij de overheid de inhoudelijke kennis om de wel degelijk geleverde data bedrijfsmatig te interpreteren. Soms ook wordt de informatie te summier aangeleverd. Vaak wordt er eerst geprivatiseerd en wordt daarna pas nagedacht over de informatie die de vroegere overheidseigenaar van het concessiehoudende bedrijf nodig heeft. In de contracten, beschikkingen en wetgeving heeft de overheid dan verzuimd om vast te leggen welke informatie periodiek door de uitvoerende instantie moet worden aangeleverd. Deze omissie doet zich voor ten aanzien van de inhoudelijke beleidsprestaties (gereden ritten, vervoerde passagiers, aantal bezoekers), maar is nog veel groter ten aanzien van gegevens over het interne vermogensbeheer en de aanwending van de financiële hulpbronnen.⁸ Hard

onderhandelen over de financiële stromen vindt men in politiek Den Haag kennelijk niet erg chique. Dat past ook minder binnen de vigerende consensuscultuur. Dat het extern aansturen van een volledig verzelfstandigd bedrijf niet makkelijk is, laat de spanningsrelatie tussen de huidige minister van Verkeer en Waterstaat en het verzelfstandigde, nog niet volledig geprivatiseerde, staatsbedrijf der NS zien.

Een tweede aangetroffen effect is dat de verzelfstandigde nutsbedrijven die straks aan meer concurrentie zullen worden blootgesteld, alvast de kans grijpen om door fusies een sterkere speler op de toekomstige markt te worden waarmee tegelijkertijd ook het aantal concurrenten wordt verkleind. Deze tendens tot verkleining van het aantal spelers kon worden aangetroffen bij de woningbouwverenigingen.⁹ Na de privatisering begin jaren negentig zijn er zo'n vierhonderd zelfstandige corporaties door fusie verdwenen. Er zijn er nog maar zevenhonderd over. In de sfeer van de vroegere bedrijfsverenigingen en later de uitvoeringsorganisaties sociale verzekering heeft zich een vergelijkbaar fusieproces voltrokken. Talloze andere voorbeelden kunnen worden opgesomd, bijvoorbeeld in de energiemarkt. Het tempo en de maatvoering van de schaalvergroting zijn hierbij soms zo groot dat van de aanvankelijk gewenste marktwerking bij gebrek aan overblijvende concurrenten niets terecht kan komen.

Een derde effect dat met enige regelmaat kan worden aangetroffen is dat nu ook buitenstaanders kunnen interveniëren. De markt is nu open voor toetreding door nieuwkomers. Soms zal dat zijn door de aankoop van een bestaand bedrijf. Zo kocht BFI bestaande - gemeentelijke en particuliere - afvalinzamelaars. UPC kocht bestaande kabelexploitanten

op. Arriva maakte zich meester van bestaande busbedrijven in het Noorden en Zuiden des Lands. Slechts bij grote uitzondering interverneren deze buitenstaanders door het investeren in een nieuw net, in een nieuwe centrale voorziening, dus in een reële uitbreiding van het aanbod voor de burger. Zo'n aanbodsuitbreiding zien wij bijvoorbeeld bij de mobiele telefonie, het bellen naar het buitenland, en in het aanbod van commerciële tv-signalen. Maar het is zeker geen regel dat het aanbod van diensten door privatisering wordt vergroot. Een vierde effect is dat de geprivatiseerde bedrijven sterker nog dan in het verleden proberen om de klanten vast te houden. Uit het verleden wisten we al dat ziekenfondsen ook een bovenwettelijke particuliere ziektekostenverzekering aanbieden voor hun leden die door inkomensstijging boven de ziekenfondsgrens uitkomen. Verrassender zijn de allianties tussen thuiszorg, verzorgingshuis en verpleeghuis. Een eigentijds 'wozoco' biedt een breder dienstenpakket aan dan in het verleden voor mogelijk werd gehouden. Ook in de sociale zekerheid ziet men allianties tussen aanpalende sectoren (arbodienst en uitkeringsadministratie). In bepaalde gevallen is deze portefeuilleverbreiding functioneel en wellicht biedt het ook een nuttige voorziening voor de klant. Maar dit is niet altijd het geval. Er zijn beslist pakketverbreidingen waarbij men een vraagteken kan plaatsen.

Bont maakt de EDON, thans ESSENT, het. Men kan zich afvragen in hoeverre hier nog sprake is van een economisch functioneel pakket. Bij de EDON/ESSENT treffen wij immers aan: vuilverbranding, recycling, telefonie, gasdistributie, elektriciteitsdistributie, kabelexploitatie, energie-advisering en incassodiensten. Bij zo'n opsomming moet ik onwillekeurig denken aan de vroegere OGEM.

We zijn hiermee gekomen in de sfeer van de kinderziekten: het vijfde effect. Die kinderziekten horen er natuurlijk bij als ambtelijke staatsbedrijven commercieel gaan. In de pers kunnen we steeds veel over deze kinderziekten lezen. Om een greep te doen kan worden gedacht aan de verkoop door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) van de automatiseringstaken aan een particulier automatiseringsbedrijf waarmee meteen het noodzakelijke vermogen werd gevormd. Ook boeiend was de scherpe salarisstijging voor de topleiding van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), terwijl gelijktijdig een forse reorganisatie en afslanking werd doorgevoerd op het uitvoerende vlak. Op het gevaar af straks beschuldigd te worden van populisme, wil ik hier toch ook nog even herinneren aan de sponsoring door NUON van de voetbalclub Vitesse. Het duurt nog minstens een paar jaar voor de modale voetbalkijker zijn eigen elektriciteitsdistributeur kan kiezen. Als het over een paar jaar zo ver is, is de kans groot dat NUON zal zijn overgenomen door een buitenlandse energiedistributeur, en dus ook een andere merknaam zal dragen. De miljoeneninvestering in naamsbekendheid die thans nog steeds niet heeft kunnen renderen, zal dan blijken voor niks te zijn geweest. Een paar honderd miljoen gemeenschapsgeld in de sloot. Zonder enige moeite kan dit lijstje met kinderziekten worden uitgebreid.

Het opmerkelijke is dat wij zoveel over deze kinderziekten te weten komen via de pers. In die zin blijven ook geprivatiseerde nutsbedrijven volop in de schijnwerper staan. Dat is op het eerste gezicht vreemd, want de publiekrechtelijke jas is toch uitgetrokken? Bij nader inzien is het minder vreemd, want het blijven collectieve voorzieningen die ons allen aangaan. We zitten allemaal wel eens in de trein

of de bus. En we hebben allemaal een kabel-, gas- en telefoonaansluiting. Ook al is het geen 'Haagse' politiek meer, het blijft voor journalisten 'lonend' om te schrijven over de kwaliteit van de geprivatiseerde nutsvoorzieningen.

Een laatste effect is dat de klantenkring veel beter wordt bewerkt dan voor de privatisering. Bij woningbouwverenigingen kan worden aangetoond dat ze na de privatisering meer letten op huurders in het betere segment die zouden kunnen overstappen naar de koopmarkt en bovendien een hogere huuropbrengst met zich mee brengen. Klachten van huurders die geen uitweg hebben (die dus 'ingesloten' zijn) worden met een wat lager, meer bedaagd tempo verholpen.¹⁰ Opvallend is dat het aanbod van telefoontarieven, treinkaarten enorm is toegenomen. Enerzijds is het reële aantal aanbieders van openbare nutsdiensten aan het afnemen, maar anderzijds is de variëteit in de polisvoorwaarden en in de vormgeving (het zogeheten 'maatwerk') sterk aan het groeien. Dat is een paradoxale ontwikkeling.¹¹

Een deel van de gesignaleerde effecten is natuurlijk gewenst. Dat geldt voor de schaalvergroting, de uitbreiding van het aanbod, de groei van de keuzemogelijkheden en de minder vrijblijvende aansturing van het personeel.

Andere, regelmatig gesignaleerde neveneffecten zijn ongewenst. Dat geldt natuurlijk voor de kinderziekten, maar ook voor bepaalde vormen van uitsluiting (van minder gewenste klantgroepen) en van verkleining van de werkelijke marktwerking (door het afnemen van het aantal aanbieders). Want ook zonder privatisering concurreren publieke universiteiten, scholen en woningbouwverenigingen natuurlijk met elkaar. Het is bepaald een paradox dat door de privatisering de feitelijke marktwerking in de sociale woningbouw is afgenomen.

CORRECTIES BIJ ONGEWENSTE NEVENEFFECTEN

De meest voor de hand liggende reactie op een probleem is een poging te repareren. Meestal zal die reparatie de vorm aannemen van het intensiveren van het toezicht. Vaak is er eerst een incident nodig voordat de kameraadschappelijke relatie tussen de heren van de overheid en het nutsbedrijf wordt doorbroken. Het duurt een tijdje maar dan worden de toezichtsinstellingen geactiveerd. Bijvoorbeeld door de instelling van een Dienst toezicht op de energiemarkt, of de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). Veel zal echter afhangen van de consequentheid waarmee deze toezichthouders zich opstellen. Wat dat betreft mogen we ons in onze polder best wel zorgen maken. Want de algemene gedoogcultuur maakt het voor geprivatiseerde nutsbedrijven erg aannemelijk dat het in de Lage Landen bij de zee toch wel niet zo'n vaart zal lopen. Als we ons in de polder graag willen bedienen van Amerikaanse marktverhoudingen, zullen we toch ook de Amerikaanse conflictcultuur moeten overnemen. Wie de structuur verandert, zal ook de cultuur moeten aanpassen. Anders is het evenwicht zoek.

Een tweede correctie is om de privatisering zelf ongedaan te maken. De vroegere minister van Sociale Zaken, de Vries, gaf in 1999 een aardig voorbeeld door aan te kondigen de vier geprivatiseerde Uitvoeringsinstelling (uvi's) weer onder te willen brengen in één publiek bedrijf.

Een derde correctie is om de regelgeving ten aanzien van de uitoefening van de betreffende dienst sterk uit te breiden. Dit is hetgeen de WRR in haar recente rapport adviseert. De privatisering leidt dan tot extra regulering.

Een vierde correctie is het intrekken van de concessie of de vergunning. Het is een nogal harde actie. Meer iets om mee te dreigen. Zowel de

USZO, als de IBG zijn al eens met dit dreigement geconfronteerd geweest. Ook een woningcorporatie in Zuid-Limburg schijnt deze waarschuwing inmiddels ontvangen te hebben. Ten aanzien van het noordelijke streekvervoer kan ik mij voorstellen dat er in de Provinciale Staten discussies zullen komen om te zijner tijd de concessie voor Noordned of ARRIVA niet te verlengen. Toch past zo'n hard optreden niet in de huidige poldercultuur.

De vijfde correctie is dat de rechter het beleid van de volledig geprivatiseerde instelling wat scherper zal gaan toetsen dan voor de volledige privatisering. Op zich is deze rechterlijke correctie van geringe betekenis omdat het in de openbare nutssector vooral gaat om feitelijk handelen en niet om beschikkingen en besluiten. Maar uitsluitingen, afsluitingen, terugvorderingen, boetes en dergelijke lenen zich natuurlijk wel voor een beroep op de onafhankelijke rechter. Met de volledige privatisering is ook het zogeheten 'gekozen-bestuurdersvoordeel' weggefallen. De gedachte dat de rechter niet op de stoel mag gaan zitten van het democratisch gecontroleerde bestuur kan door een publiek staatsbedrijf veel makkelijker met gezag worden aangevoerd dan door een volledig geprivatiseerd, commercieel bedrijf. Een aardige casus is wat dat betreft de recente uitspraak van de Utrechtse rechter die onlangs een geprivatiseerde thuiszorginstelling dwong om claims van klanten te honoreren, hoewel het budget om deze claims te bekostigen niet toereikend was. Het lijkt erop dat de bestuursrechter een private zorgaanbieder net zo streng tegemoet treedt als welke andere particulier dan ook.

De zesde en laatste correctie die ik wil noemen is opmerkelijk omdat hierbij de traditionele omweg via de politiek gewoon wordt overgesla-

gen. Acties onmiddellijk gericht tegen het geprivatiseerde nutsbedrijf maken naar mijn waarneming school. Interessant vond ik de op de publieksmedia gerichte acties van de ouderenorganisatie ANBO tegen het voornemen van de NS nog meer loketten op te heffen en nog meer kaartautomaten in te voeren. Deze actie was bepaald succesvol. Recent werd in Groningen een actie gevoerd waarin publieksklachten tegen de nieuwe dienstregeling van de busonderneming ARRIVA werden geïnventariseerd. Ook hier heeft dit vervoersbedrijf in reactie op deze publieksklachten bepaalde verbeteringen doorgevoerd in de dienstregeling. Het interessante van deze ontwikkeling is dat in de relatie tussen geprivatiseerde collectieve-nutsvoorziening en klantvoorkeuren nu een vorm van collectieve actie optreedt die gericht is op de media, onder voorbijgaan aan de traditionele politiek. De grote nutsbedrijven hebben inmiddels in het gehele land een naam te verliezen en zijn dus extra kwetsbaar voor publieksacties. Dat maakt ze responsief.

Dr. Michiel Herweijer is hoogleraar in de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

1. F.M. van der Meer en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland*, academisch proefschrift, tabel 3.24, p.93, Leiden 1993.
2. F.M. van der Meer en L.J. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland*, pp.92-97, Leiden 1993; Hans Weggemans, Astrid Koek en Annet

- Hunderman, *Tendrapport arbeidsmarkt binnenlands bestuur*, CAB, Groningen 1999.
3. M.S. de Vries, Het idee van beleidsgeneraties, *Beleidswetenschap*, 1999, nr.3, pp.207-231.
 4. M.L. Bemelsmans-Videc, Zelfregulering: opdracht en uitwerking van een bestuursfilosofie, *Christen Democratische Verkenningen*, nr.1, 2000, pp.24-41.
 5. Taco Brandsen, Jasper van den Brink en Kim Putters, Klant in de knel: de zelfvernietiging van sociale markten, *Publiek Management*, nr. 4, 2000, p.12-13.
 6. C.H.G. Voogd, *Subsidie verzorgd?*, proefschrift, Den Haag 2000; G.M. Kuiper, *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*, proefschrift, Deventer 1999; J.V. Groenendijk, *Overheidsinvloed in het openbaar vervoer*, proefschrift, Den Haag 1998; J.J. Sylvester, *De praktijk van privatisering*, proefschrift, Den Haag 2000; H.J. ter Bogt, *Managementcontrol en verzelfstandiging*, proefschrift, Groningen 1995; Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Heleen de Vlaam, 'Interconnectiegeschillen en de rol van de overheid: Tussen inhoud en proces', *Beleidswetenschap*, jrg.12, nr.4, december 1998.
 7. ARK, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, TK 25 956, nrs.1-2, 1998; WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000; Commissie-Cohen, *Markt en overheid*, TK 24 036, nr.45, 1997; Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, TK 21 042, nr.19, 1995.
 8. G.M. Kuipers, *Financiële controle op zelfstandige bestuursorganen*, Deventer 1999, pp.65-100.
 9. Taco Brandsen, Jasper C. van den Brink en Kim Putters, De klant beklemd; Concurrentie in de uitvoering van sociaal beleid, *Beleidswetenschap*, jrg.14, nr.1, 2000.
 10. Ibid.
 11. Ibid.

dwaars

Gemeentelijke herindeling in heroverweging

1851: de Gemeentewet komt tot stand; het lokale bestuur wordt op democratischer leest geschoeid en enige autonomie gegund. Nederland telt 1209 gemeenten.

2000: een vele malen aangepaste Gemeentewet, de wet Algemene regels herindeling (Arhi) en het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie moeten de voor de burger eerst-relevante bestuurseenheid schragen. Nederland telt om en nabij 500 gemeenten.

De herindelingstrein raast voort, de dienstregeling raakt ontregeld, en over het eindstation worden bloemrijke maar niet erg richtinggevend verhalen geschreven. Burgers raken ontmoedigd, een vervreemding ten aanzien van het meest nabijstaande bestuur die ernstig dient te worden genomen.

Provinciale bestuurders zijn op zoek naar meer-zeggende maatstaven voor herindeling dan alleen maar 'groot, groter, mooist'. Niet alleen bij de oppositie, maar ook bij regeringspartijen zijn groeiende twijfels te beluisteren bij het het vigerende herindelingsbeleid.

De criteria die relevant worden verklaard lijken met de voorliggende casus te wisselen; ze variëren van overeenkomst in type grond, de ligging aan een zelfde (water-)weg, de beloning voor een uitstekende

samenwerking bij de realisatie van een Vinex-loka-

per definitie restpost in afwegingsprocessen?

De wisselende criteria rieken tezeer naar inconsistent beleid. Inconsistent beleid roept wantrouwen op; het lokt strategisch gedrag uit dat weinig meer van doen heeft met de inhoudelijke argumentatie. We kunnen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk zelf aan het woord laten in de Tweede Kamer: "...om het oneerbiedig te zeggen, we springen vaak van de ene op de andere voorbijdrijvende ijschots, omdat wij denken dat die meer perspectieven biedt.....We moeten wel naar de problemen blijven kijken...".

In het herindelingsbeleid mag niet alleen in termen van machtsevenwicht worden geredeneerd; verschillende typen gemeenten hebben hun eigen 'intrinsieke waarde', en dienen in hun bestuurlijke relatie tot

In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer. Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.



prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc

de (water-)weg, de beloning voor een uitstekende

samenwerking bij de realisatie van een Vinex-lokatie, tot het hebben van meer 'bestuurlijke body' (sic). In de herindelingsdiscussie is zo langzamerhand een kritisch moment aangebroken. Het gevoel dat zich een automatisme manifesteert, dringt zich steeds sterker op. De zinnigheid van herindelingen eindigt waar ze worden gepresenteerd als de resultante van een niet meer na te vertellen afwegingsproces. Die afwegingen zijn te vaak gemaakt op basis van wisselend beleid, het is schieten op bewegende doelen, waardoor oneigenlijke argumentaties verbonden met korte-termijn politieke rationaliteiten een onevenredig grote rol gaan spelen.

Bij welke 'schone schaal' dient in de toekomst het accent te liggen? Iedere nieuwe, grotere schaal is een relatieve schaal in het licht van de tijd, van het beleidsterrein en ga zo maar door. Er is daarom dringend behoefte aan een schets van die toekomstige ideale situatie (in het politieke debat is daarbij een lange-termijn perspectief van circa 25 jaar aan de orde) die dwingend terug wijst naar de nu (nog) voor te stellen herindelingen. Herindeling mag nooit een automatisme worden; elke grotere stad zal steeds randgemeenten kennen, vele kleinere gemeenten een grotere nabuur.

Het CDA wordt steeds kritischer, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer. Waar is bijvoorbeeld het evenwichtspunt in de toemeting van ruimte ter honorering van de 'kracht' van de stad en de bijzondere 'krachten' van de randgemeenten? Bezitten randgemeenten per definitie geen intrinsieke waarde (zoals die wel wordt toegekend aan centrumsteden respectievelijk plattelandsgemeenten) en zijn zij daarom

van machtsveerwicht worden geredeneerd; verschillende typen gemeenten hebben hun eigen 'intrinsie-

ke waarde', en dienen in hun bestuurlijke relatie tot elkaar dan ook niet alleen te worden gedetermineerd in kracht-terminen, en dus in machtsverhoudingen, niet alleen in termen van competitie, maar vooral - ook - in termen van complementariteit. Ze zijn partners in bestuur en moeten de mogelijkheid krijgen dat optimaal waar te maken en niet bij voorbaat als (verliezende) partij in een krachtenspel worden gezien.

In de afweging tussen de bekende bestuurschaal en bestuurskrachtargumenten en de versterking van de participatie van staatsburgers - en we hebben het dan over argumenten van democratie - is een kritische grens bereikt. De weegschaal moet doorslaan naar de argumenten van democratie, de actieve beleving van burgerschap en daarbij hoort een menselijke bestuursmaat.

prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc

Wederkerigheid niet geschikt als rechtsbeginsel?

DR. B.M.J. VAN KLINK

Vorig jaar verscheen het proefschrift *Liefde, Solidariteit en recht (Een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel)*, waarin Dorien Pessers de lezer probeert te overtuigen van het belang van het wederkerigheidsbeginsel voor het recht. De vraag blijft echter of het wederkerigheidsbeginsel in dit opzicht niet op gespannen voet staat met het beginsel van rechtszekerheid en of het -zoals- Pessers betoogt een alternatief voor het gelijkheidsbeginsel biedt. Een kritische kijk op wederkerigheid als rechtsbeginsel.

Gelijkheid ligt onder vuur. Verzetten aanvankelijk vooral verdedigers van de *status quo* zich tegen het – naar hun mening – al te stringent afdwingen van de ‘gelijkheidsideologie’ door de overheid, de laatste jaren roeren ook haar critici zich. Binnen juridische vrouwenstudies wordt erop gewezen dat het op gelijkheid gebaseerde emancipatiebeleid een ‘assimilerend effect’ heeft: vrouwen worden gedwongen zich te voegen naar mannelijke levensstijlen, hetgeen ten koste gaat van de vrouwelijke leefwereld, waarin zorg een belangrijke plaats inneemt. Bovendien heeft de gelijkheidspolitiek de solidariteit binnen onze pluriforme samenleving niet bevorderd. Gepleit wordt daarom voor een andere, materiële invulling van het gelijkheidsbegrip (onder anderen door Goldschmidt¹ en Loenen²) of zelfs voor het inruilen ervan, bijvoorbeeld tegen de notie van differentie (Van den Oord³). Pessers slaat in haar vorig jaar verschenen proefschrift een veelbelovende nieuwe weg in, waarbij zij het beginsel van wederkerigheid tot uitgangspunt neemt.⁴ De vraag is echter in hoeverre het wederkerigheidsbeginsel, in Pessers’ uitwerking ervan, kan functioneren als een volwaardig rechtsbeginsel naast de fundamentele beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Anders gezegd: dient het recht, behalve aan vrijheid en gelijkheid, ook ruimte te bieden aan broederschap? Alvorens op deze vraag in te gaan, geef ik eerst de inhoud van het proefschrift in hoofdlijnen weer.

Het verzonken continent van de wederkerigheid

Wederkerigheid wordt vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines bestudeerd (met name de sociologie en de antropologie), maar een samenhangend, en voor het recht relevant, begrip ervan ontbreekt vooralsnog. Pessers stelt zich tot doel, het ‘verzonken continent van de wederkerigheid’⁵ weer boven water te krij-



DR. B.M.J. VAN KLINK

gen. Aan de hand van klassieke teksten uit de verschillende wetenschapsgebieden ontrafelt ze nauwgezet de psychologische, morele, sociale en juridische betekenis van wederkerigheid. Leidende vragen daarbij zijn: wat zijn de kernelementen van wederkerigheid? Welke vormen van wederkerigheid kunnen er worden onderscheiden? En: op welke wijze draagt wederkerigheid bij aan sociale rechtvaardigheid? In hoofdstuk I staat de psychologische en morele betekenis van wederkerigheid centraal. Pessers ontleent aan de psycho-analyse het inzicht dat wederkerigheid, in de vorm van wederkerige erkenning, een noodzakelijke voorwaarde is om als subject te bestaan. Een persoon ontleent zijn identiteit niet aan zichzelf, maar aan de erkenning door iemand anders. Het eigene kan derhalve slechts in de ander wederkeren. Het 'in de ander wederkeren van het eigene' veronderstelt echter een bemiddelende instantie: de symbolische orde. De symbolische orde is een 'gemeenschappelijk betekenissysteem dat tussen mensen regels instelt, posities en verhoudingen bepaalt, en handelingen en verwachtingen coördineert'.⁶ Het recht kan gezien worden als een symbolische orde, die wederzijdse betrekkingen tussen rechtssubjecten mogelijk maakt.

In aansluiting op de drie sferen van socialisering die binnen de ontwikkelingspsychologie worden onderscheiden – het gezin, de homogene gemeenschap (buurt, dorp, stad of natie) en de heterogene samenleving (de staat) – poneert Pessers drie typen van wederkerigheid: affectieve, sociale en rationele wederkerigheid. Ook maakt zij een taalkundig onderscheid tussen twee vormen van wederkerigheid: mutualiteit en reciprociteit. Bij mutualiteit binden mensen zich slechts aan elkaar, 'voorzover er sprake is van complementaire rechten en plichten en voorzover het welbegrepen eigenbelang wordt gediend'.⁷ Het gaat om retributieve rechtvaardigheid in de beperkte zin van 'voor wat, hoort wat' (ook wel aangeduid als het *do ut des*-beginsel). Denk aan de koopovereenkomst: na betaling van de overeengekomen prijs dient de ene partij het goed aan de andere partij te leveren. Wederkerigheid omvat echter ook gevallen van altruïstisch handelen, waarbij mensen 'plichten' nakomen zonder dat de begunstigden – als die al concreet aanwijsbaar zijn – een recht kunnen doen gelden. Ouders geven aan hun kinderen, en kinderen weer aan hun kinderen op grond van de ethische regel *do quia mihi datum est* ('ik geef, omdat mij is gegeven'). Pessers spreekt in dat geval van reciprociteit. Naar haar mening dient een rechtvaardigheidstheorie zowel een mutualiteitsmoraal als een reciprociteitsmoraal te omvatten.

Geven en nemen

In hoofdstuk II staat de sociale betekenis van wederkerigheid centraal. Uit een antropologische studie naar de Maori-samenleving komt naar voren dat de gift het prototype van de wederkerigheidsverhouding is: het geven van een gift verplicht de ontvanger tot ontvangen en tot teruggeven. Deze gift ontleent zijn ver-

plichtend karakter aan de persoon van de gever; de gift is beziel met de geest van de gever. Het geven van een gift scheidt een verbond tussen gever en ontvanger en maakt aldus vreedzaam samenleven mogelijk. In moderne maatschappijen heeft de gift weliswaar een andere functie gekregen, maar de fundamentele structuur van het geven-ontvangen-teruggeven is behouden gebleven, stelt Pessers. Naar haar mening is de morele betekenis van wederkerigheid nog steeds gebaseerd op de idee van de gift. Wel tekent ze aan dat wederkerigheid geen garantie biedt voor sociale cohesie en solidariteit. Om te beginnen staat wederkerigheid voortdurend van buitenaf onder druk door de onuitroeibare drang van mensen om zich ten koste van anderen te laten gelden. Maar bovendien draagt het wederkerigheidsbeginsel ook in zichzelf de kiemen voor manipulatie en uitbuiting. Wanneer bijvoorbeeld een rijk persoon een arm(er) iemand 'opzadelt' met een groots geschenk, creëert hij daarmee een afhankelijkheidsrelatie tussen hen beiden: doordat de arme(re) niet in staat is dit geschenk te beantwoorden, staat hij voor altijd in het krijt bij de rijke.

Vervolgens beschrijft Pessers in het derde hoofdstuk de verschillende wijzen waarop wederkerigheid gestalte krijgt, zowel binnen de sfeer van verwantschap (het gezin) als erbuiten (de homogene gemeenschap en de heterogene samenleving). In de familiale sfeer is sprake van affectieve wederkerigheid: de prestaties die tussen familieleden worden geleverd, zijn onbepaald naar tijd, kwantiteit en kwaliteit en afhankelijk van de individuele behoeften. In het huwelijk is de wederkerigheid tussen de partners echter volgens Pessers problematisch vanwege de 'psycho-sociale ongelijkheid'⁸ tussen hen. In de sfeer buiten de verwantschap spelen bemiddelende instanties van het maatschappelijk middenveld (onderwijsinstellingen, kerkgenootschappen, sportverenigingen enzovoorts) een belangrijke rol bij de ontwikkeling van wederkerigheid. Ook de staat kan hierbij een belangrijke functie vervullen. Het is de taak van de staat om duurzame wederkerigheidsbetrekkingen in het leven te roepen en ook zichzelf daaraan te binden. Eerbiediging en bevordering van publieke waarden, zoals democratie, rechtsstaat en grondrechten, moeten leiden tot vertrouwen van de burger in de overheid en daarmee tot solidariteit tussen vreemden.

☞ **Eerbiediging en bevordering van publieke waarden, zoals democratie, rechtsstaat en grondrechten, moeten leiden tot vertrouwen van de burger in de overheid en daarmee tot solidariteit tussen vreemden.**

Reciprociteitspotentie in het recht

De laatste twee hoofdstukken staan geheel in het teken van de juridische betekenis van wederkerigheid. Een onderscheid wordt gemaakt tussen negatieve en positieve wederkerigheid. Negatieve wederkerigheid is op identificatie gebaseerde hebzucht die in agressie en geweld jegens de ander ontaardt ('oog om oog, tand om tand'). Positieve wederkerigheid wordt omschreven als een 'duurzame, op intersubjectiviteit of geïnstitutionaliseerd vertrouwen gebaseerde, verhou-

ding van alternerende ongelijkheid waarin onbepaalde prestaties op termijn worden verevend.⁹ Na een historische verkenning van de plaats van wederkerigheid in het rechtsdenken van Hobbes, Locke en Rousseau, gaat Pessers na welke ruimte het moderne recht biedt aan reciprociteit. Binnen juridische vrouwenstudies en het communitarisme wordt er veelal van uitgegaan dat er in het huidige recht alleen plaats is voor een smalle mutualiteitsmoraal. Hiertegenover stelt Pessers dat het recht wel degelijk 'reciprociteitspotentie'¹⁰ heeft. In hoeverre deze potentie zich ook daadwerkelijk realiseert, onderzoekt zij voor drie rechtsgebieden: het privaatrecht, het arbeidsrecht en het bestuursrecht. De uitkomst is dat reciprociteit met name in het contractenrecht gevonden kan worden: door de opkomst van leerstukken als de goede trouw en de redelijkheid en billijkheid is steeds meer geaccepteerd geraakt dat onbepaalde rechten en plichten de inhoud van het contract mede bepalen. De 'vermaatschappelijking van het privaatrecht' heeft ertoe geleid dat bij de uitleg van contracten de bijzondere omstandigheden van het geval een belangrijke rol zijn gaan spelen (de maatschappelijke positie van partijen, hun gerechtvaardigde vertrouwen, hun deskundigheid enzovoorts). In de twee andere rechtsgebieden is het volgens Pessers slechter gesteld met de sociale rechtvaardigheid. Op het terrein van arbeidsrecht vreest zij dat, onder invloed van de flexibilisering van de arbeid, de loyaliteit tussen werkgever en werknemer en tussen werknemers onderling zal afnemen. En ook in het bestuursrecht ziet zij de dreiging van pseudo-wederkerigheid. Vanwege de structurele asymmetrie in de verhouding tussen de overheid en de individuele burger kan wederkerigheid zich tussen hen hooguit in de beperkte zin van mutualiteit manifesteren. Van de burger kan derhalve niet verwacht worden dat hij onbepaalde plichten ten aanzien van de overheid nakomt. Alleen onderhandelend bestuur biedt de mogelijkheid van reciprociteit, omdat hierbij min of meer gelijkwaardige, en van elkaar afhankelijke partijen tegenover elkaar staan.

Wederkerigheid en rechtszekerheid

Pessers heeft een belangwekkend proefschrift geschreven over een zowel rechtstheoretisch als rechtspoliteek hoogst relevant onderwerp. Mijn belangrijkste punt van kritiek is dat de verhouding tussen het wederkerigheidsbeginsel en twee andere fundamentele rechtsbeginselen: het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, onvoldoende uit de verf komt.¹¹ Een centraal uitgangspunt van het recht is dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd dienen te worden.¹² Nader bepaald, brengt het rechtszekerheidsbeginsel mee dat rechtsregels duidelijk en precies moeten worden geformuleerd en dat ze niet zomaar gewijzigd of met terugwerkende kracht toegepast mogen worden.¹³ Hoewel de betekenis van het rechtszekerheidsbeginsel steeds meer wordt gerelativeerd,¹⁴ blijft de algemene gedachte die eraan ten grondslag ligt behouden: burgers moe-

ten op het recht kunnen vertrouwen. Hirsch Ballin onderscheidt twee wijzen waarop het vertrouwen in het recht een rol speelt.¹⁵ Allereerst is er het vertrouwen dat burgers ontlenen aan het recht dat in een bepaalde rechtsorde geldt, zoals het vertrouwen dat het gegeven woord van een contractspartij bindt of dat er geen willekeurige vrijheidsberoving plaatsvindt. Dit vertrouwen is gebaseerd op een tweede, meer fundamentele vorm van vertrouwen, te weten het vertrouwen dat burgers stellen in de rechtsorde zelf en dat de verwachting rechtvaardigt dat uitsluitend kenbare criteria of rechtsnormen hun rechtsbetrekkingen bepalen.

Men kan zich afvragen of de burger nog wel voldoende op het recht kan vertrouwen (in beide varianten), wanneer de reciprociteitsnorm de juridische afdwining van onbepaalde, morele plichten mogelijk maakt. Natuurlijk is het waar dat in het contractenrecht steeds meer rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval bij de bepaling van de wederzijdse rechten en plichten van betrokken partijen. Maar het moet dan wel – wil het rechtszekerheidsbeginsel nog enige betekenis behouden – gaan om *binnen die context* concreet te bepalen gehoudenheden. Met andere woorden: partijen hadden van tevoren, gegeven hun onderlinge relatie, (moeten) kunnen weten wat ze elkaar verschuldigd waren. Van een werkgever kan dus niet rechtens worden verlangd dat hij rekening houdt met de zorgtaken van zijn werknemers, als er geen expliciete juridische grondslag voor die verplichting bestaat. Dit klemmt met name daar waar de individuele autonomie en de morele vrijheid van de burger in het geding zijn. Pessers gaat kort in op deze problematiek, maar doet haar mijns inziens al te gemakkelijk af als de eeuwige strijd tussen individu en gemeenschap, die het bevoegde gezag per geval moet zien te beslechten: ‘Deze spanningsverhouding tussen individu en gemeenschap, tussen persoonlijke moraal en sociale moraal, behoort (...) tot de eeuwige kwesties van het recht, die door de rechter en wetgever door middel van afwegingen van belangen en beginselen keer op keer tot een – per definitie tijdelijke – oplossing moeten worden gebracht.’¹⁶ De kwestie is niet alleen of we de sociale moraal (als die al eenduidig te bepalen is) boven de persoonlijke moraal moeten laten gaan, maar ook en vooral of we deze sociale moraal direct en onbemiddeld in het recht moeten laten doorwerken.

Wederkerigheid en rechtsgelijkheid

Bovendien blijft de verhouding tussen het wederkerigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel onduidelijk. Aanvankelijk construeert Pessers vooral een *oppositie* tussen wederkerigheid en gelijkheid: ‘Waar gelijkheid tendeert naar kwantificering, objectivering en formalisering van morele aanspraken, daar tendeert

wederkerigheid juist naar subjectivering en kwalitatieve, inhoudelijke behandeling van morele aanspraken.¹⁷ Terwijl gelijkheid leidt tot een zekere mechanisering – wat in het ene geval wordt gegeven, moet ook in het andere, vergelijkbare geval worden gegeven –, doet wederkerigheid dus recht aan individuele noden en behoeften. Gaandeweg haar betoog blijkt Pessers gelijkheid echter als een *voorwaarde* voor wederkerigheid te beschouwen. In haar beschouwing over recente ontwikkelingen in het arbeidsrecht stelt ze: ‘Gegeven het sociale feit dat het wederkerigheidsbeginsel pas optimaal functioneert wanneer ook het gelijkheidsbeginsel wordt geactiveerd, zal de gelijkheids- en anti-discriminatiewetgeving van het oude arbeidsrecht haar actualiteit voor het nieuwe arbeidsrecht behouden.’¹⁸ Enkel wanneer partijen (in casu: werkgevers en werknemers) min of meer als gelijken tegenover elkaar staan, is er werkelijke solidariteit tussen hen mogelijk. Diezelfde redenering keert terug in Pessers’ kritiek op de bestuursrechtelijke figuur van de wederkerige rechtsbetrekking: de ongelijkwaardigheid tussen burger en overheid is volgens haar ervoor verantwoordelijk dat er geen relatie van reciprociteit kan ontstaan.

Verdedigd kan zelfs worden dat gelijkheid een *onderdeel* uitmaakt van Pessers’ conceptie van wederkerigheid. Zij vat wederkerigheid (in positieve zin) op als ‘een duurzame, op intersubjectiviteit of geïnstitutionaliseerd vertrouwen gebaseerde, verhouding van alternerende ongelijkheid waarin onbepaalde prestaties op termijn worden verevend.’¹⁹ Hieruit volgt dat in de wederkerigheidsrelatie voortdurend de meetlat van gelijkheid wordt aangelegd, want anders zouden de schommelingen in ongelijkheid niet opvallen. Uiteindelijk vindt er een ‘verevening’ plaats, wat niets anders kan betekenen dan dat de verstoorde balans in gelijkheid tussen betrokkenen weer recht wordt getrokken. Gelijkheid fungeert als een soort rem op wederkerigheid, zodat deze niet ontspoot in een onbeheersbare uitwisseling van onbepaalde prestaties. Tegelijk geeft Pessers aan dat wederkerigheid het formalisme van gelijkheid doorbreekt: ‘Wanneer gelijkheid en wederkerigheid op elkaar worden betrokken, verliest het gelijkheidsbeginsel zijn inherente Procustus-effect en wordt wederkerigheid de norm en maat voor aanvaardbare ongelijkheid. Omgekeerd corrigeert het gelijkheidsbeginsel de aan het reciprociteitsbeginsel inherente onbepaaldheid van de prestaties.’²⁰ Het verschil met de materiële opvatting van gelijkheid, volgens welke ongelijke behandeling van ongelijke gevallen gerechtvaardigd is zolang maar gelijkheid in resultaat wordt nagestreefd,²¹ is dan ook niet goed zichtbaar meer. Alleen is er een tijdsdimensie aan toegevoegd: *op termijn* krijgt ieder het zijne of het hare.

Gelijkheid vereist

Welke interpretatie men ook kiest – gelijkheid is een voorwaarde voor of een onderdeel van wederkerigheid, of wederkerigheid is een op termijn gestelde

✎ **Gelijkheid is een voorwaarde voor of een onderdeel van wederkerigheid, of wederkerigheid is een op termijn gestelde variant van gelijkheid.**

variant van gelijkheid –, de conclusie moet luiden dat Pessers' opvatting van wederkerigheid geen radicaal afscheid betekent van het gelijkheidsdenken. En dat betekent weer dat haar wederkerigheidsbegrip niet ontsnapt aan de gesignaleerde problemen die aan het gelijkheidsdenken kleven, waaronder het assimilerend effect ervan. Wil wederkerigheid mogelijk zijn, dan is gelijkheid vereist; en zodra er wederkerigheid bestaat, moet deze in toom worden gehouden door gelijkheid. Gelijkheid veronderstelt, op haar beurt, een vergelijking tussen de één en de ander, waarbij de één als maat voor de ander (of vice versa) wordt gehanteerd. Vrouwen kunnen aanspraak maken op hetzelfde loon als dat van mannen, op voorwaarde dat ze dezelfde functie vervullen, dezelfde kwaliteiten bezitten, evenveel arbeidservaring hebben opgedaan enzovoorts als hun mannelijke collega's. De 'mannelijke' prestatienorm, waarbinnen geen ruimte is voor onbepaalde morele plichten in de familiale of sociale sfeer (waaronder zorgtaken), blijft het uitgangspunt. Of er nu een *levelling up* plaatsvindt (vrouwen worden 'opgetrokken' tot het niveau van mannen) of een *levelling down* (mannen wordt 'neergehaald' naar het niveau van vrouwen), in beide gevallen staat de norm zélf niet ter discussie. De uitdaging ligt erin een normatief uitgangspunt te vinden op grond waarvan we recht kunnen doen aan een ander zonder het eigene te laten wederkeren. Wederkerigheid lijkt daartoe, vanwege haar verbondenheid met of gebondenheid aan gelijkheid, niet geschikt.

Recht en solidariteit

✎ Fundamentele morele noties als 'solidariteit' of 'broederschap' zijn te vaag om als grondslag te dienen voor het opleggen van juridische verplichtingen.

Al met al heeft het proefschrift van Pessers – hoe uitdagend ook – mij niet overtuigd van het belang van het wederkerigheidsbeginsel voor het recht en het rechtsdenken. Het wederkerigheidsbeginsel staat, om te beginnen, op gespannen voet met het beginsel van rechtszekerheid. Er worden onbepaalde morele plichten in de juridische sfeer geïntroduceerd, die het vertrouwen van de burger op het recht aantasten. Fundamentele morele noties als 'solidariteit' of 'broederschap' zijn te vaag om als grondslag te dienen voor het opleggen van juridische verplichtingen. Vervolgens biedt het wederkerigheidsbeginsel, zoals uitgewerkt door Pessers, geen werkelijk alternatief voor het gelijkheidsbeginsel. Zolang gelijkheid de bandbreedte bepaalt waarbinnen wederkerigheid kan functioneren, ontsnapt wederkerigheid niet aan de problematiek van de toeëigening van de een door de ander. We kunnen alleen solidair zijn met een ander voorzover hij op ons lijkt; het echt vreemde onttrekt zich aan ons.

Wederkerigheid onafdwingbaar

Tot slot kan men zich afvragen of het wel wenselijk is dat wederkerigheid in de juridische sfeer wordt gebracht. De onbepaalde wederzijdse 'rechten en plich-

ten' die mensen in hun onderlinge relaties verkeer ervaren, ontlene hun charme en hun betekenis juist aan de principiële onafdwingbaarheid ervan. We kunnen nooit zeker zijn of de geschenken die we geven, ooit terugkeren en hoe ze terugkeren. In die zin moeten we uitspraken als 'Dat had je niet moeten doen', 'Dat was toch niet nodig' of 'Wat een verrassing', waarmee de aanvaarding van een gift vaak gepaard gaat, heel letterlijk nemen.²² Zodra deze zogenoemde rechten en plichten *de jure* worden afgedwongen, is de bestaande relatie al verbroken. En het recht kan deze relatie niet meer herstellen, maar in het gunstigste geval zorg dragen voor een vreedzame en geordende afwikkeling van de verbroken relatie. En bij de afwikkeling van de relatie volgt het recht zijn eigen, aan het sociale verkeer vreemde, logica. Volgens Schuyt gaat het hierbij om een complex proces van transformatie: 'Terwijl de betrokken burgers, cliënten en rechtzoekenden veelal in analoge termen de werkelijkheid ervaren, wordt deze in en door het recht en door werk van de juridische beroepsbeoefenaren digitaal van karakter. Dat brengt winst aan systematiek en besluitvaardigheid en tegelijkertijd verlies aan betekenis en zin.'²³ Bij deze transformatie wordt solidariteit niet op een hoger, 'rationeel' niveau gebracht, maar eerder op een gereguleerde wijze afgebroken. Dat is ook één van de kernfuncties van het recht: het bieden van een vangnet, wanneer we er samen niet meer uitkomen.

Bart van Klink is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Brabant.

Noten

1. J.E. Goldschmidt, *We Need Different Stories (twee oraties)*, Tjeenk Willink: Zwolle 1993.
2. M.L.P. Loenen, *Vershil in gelijkheid. De conceptualisering van het juridische gelijkheidsbeginsel met betrekking tot vrouwen en mannen in Nederland en de Verenigde Staten* (diss.), Tjeenk Willink: Zwolle 1992.
3. J.W.J. van den Oord, *Verdaagde rechten. Een visie op rechtsgelijkheid van vrouwen en mannen vanuit Derrida's filosofie van seksuele differenties*, Gouda Quint: Arnhem 1994.
4. D.W.J.M. Pessers, *Liefde, solidariteit en recht. Een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerighedsbeginsel* (diss.), 'Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit van Amsterdam', Amsterdam 1999.
5. *Ibid.*, p. xv.
6. *Ibid.*, p. 241.
7. *Ibid.*, p. 45.
8. *Ibid.*, p. 90.

9. Ibid., p. 139.
10. Ibid., p. 201.
11. Een recensie van het proefschrift verschijnt binnenkort in het tijdschrift *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*.
12. De betekenis van rechtszekerheid voor de verschillende rechtsgebieden wordt uitgewerkt in onder meer J.B.M. Vranken, N. Verheij en J. de Hullu, *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland*, Tjeenk Willink: Deventer 1997.
13. I.C. van der Vlies, *Handboek wetgeving*, Tjeenk Willink: Zwolle 1987, p. 212-215.
14. J.L.M. Gribnau en A.M. Hol, 'De relativiteit van rechtszekerheid', *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, 1999, p. 177.
15. E.M.H. Hirsch Ballin, *Vertrouwen op het recht. Over de plaats van de wet in de rechtsorde (oratie)*, Samsom: Alphen aan den Rijn 1982, p. 5-6.
16. Pessers 1999, p. 210.
17. Ibid., p. 32.
18. Ibid., p. 216.
19. Ibid., p. 139.
20. Ibid., p. 236.
21. De materiële opvatting van gelijkheid gaat terug op de leer van distributieve rechtvaardigheid van Aristoteles. Zoals hierboven aangegeven, baseren onder anderen Goldschmidt 1993 en Loenen 1992 zich op deze leer.
22. Anders, zie Pessers 1999, p. 69-72.
23. Vgl. C.J.M. Schuyt, *Ongeregeld heden (oratie)*, Samsom: Alphen aan den Rijn 1982, p. 38.

Recht ondenkbaar zonder wederkerigheid

DR. D.W.J.M. PESSERS



DR. D.W.J.M. PESSERS

In een reactie op de bespreking van haar proefschrift 'Liefde, solidariteit en recht' geeft Pessers Van Klink toe dat gelijkheid een voorwaarde is voor wederkerigheid en tevens een element ervan. Pessers blijft echter van mening dat het wederkerigheidsbeginsel niet opgaat in het gelijkheidsbeginsel. Er is niet - zoals Klink teleurgesteld opmerkt - alleen een tijdsdimensie aan toegevoegd. De tijdsdimensie die inherent is aan het wederkerigheidsbeginsel betekent nu juist een enorme verrijking is van het starre kwantitatieve gelijkheidsdenken. Wat dat betreft impliceert Pessers visie een radicaal afscheid van op cijfers gebaseerde gelijkheidspolitiek waarbij gebruik gemaakt wordt van quota en positieve discriminatie. Gelijkheid en wederkerigheid moeten in het recht stelselmatig op elkaar betrokken worden.

“Dient het recht, behalve aan vrijheid en gelijkheid, ook ruimte te bieden aan broederschap?”, zo vraagt Van Klink zich af naar aanleiding van m'n proefschrift. Ik gaf daarin een bevestigend antwoord: het recht dient niet alleen ruimte bieden aan het broederschapsideaal, maar doet het feitelijk ook. De vraag is naar mijn mening daarom niet zo zeer óf maar in hoeverre dat ideaal in het recht mag worden geïncorporeerd.

Maar kennelijk heb ik Van Klink niet kunnen overtuigen. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich tegen incorporatie van wederkerigheid in het recht, althans in de betekenis die ik aan wederkerigheid geef. Bovendien, zo luidt het andere kritiekpunt van Van Klink, is mijn opvatting van wederkerigheid zo nauw gelieerd aan het gelijkheidsbeginsel dat het de negatieve effecten van een gelijkheidspolitiek niet kan ondervangen. Van Klinks gewaardeerde commentaar stelt me in staat nader in te gaan op twee kwesties die ik in m'n proefschrift inderdaad onvoldoende heb behandeld.

Vrijheid, gelijkheid en broederschap zijn de constituerende beginselen van onze rechtsorde. Over vrijheid en gelijkheid zijn letterlijk bibliotheken volgeschreven. Maar over wederkerigheid als het mechanisme van solidariteit en broederschap vindt men nauwelijks rechtstheoretische literatuur. Er zijn kennelijk meer juristen die - zoals Van Klink - van mening zijn dat wederkerigheid als solidariteitsmechanisme geen belang heeft voor het recht en het rechtsdenken. Toch is dat vreemd wanneer men bedenkt dat wat algemeen als de hoogste

rechtvaardigheidsnorm wordt gezien: het *suum cuique tribuendi* (aan eenieder behoort het zijne te worden toebedeeld) een wederkerigheidsnorm is. Ook vanuit de idee van het sociaal contract - als richtinggevende metafoor voor de rechtspolitieke inrichting van onze samenleving - verbaast de desinteresse van juristen voor wederkerigheid als moreel beginsel en sociaal mechanisme. Strekking van het sociaal contract is immers het realiseren van wederkerige verhoudingen tussen vreemden die - zonder zo'n sociaal contract - elkaar naar het leven zouden staan. Nog opmerkelijker wordt de geringe aandacht van juristen voor wederkerigheid als solidariteitsmechanisme, wanneer men beseft hoe vloeiend de lijn tussen sociale normen en rechtsnormen is. Sociale normen voor een fatsoenlijke, maatschappelijke omgang kunnen rechtsnormen worden. De leerstukken van de onrechtmatige daad, van billijkheid, zorgvuldigheid en goede trouw zijn de klassieke voorbeelden van dynamische rechtsontwikkelingen. Ze zijn alle te herleiden tot de vereveningsgedachte die in het wederkerigheidsbeginsel besloten ligt.¹

Maar niet alleen het onderscheid tussen sociale en rechtsnormen is vloeiend, zelfs het onderscheid tussen recht en naastenliefde is niet absoluut. Er bestaat althans een lange traditie in de rechtsgeleerde literatuur inzake de spanningsverhouding tussen recht en naastenliefde, tussen *the Law of Justice* en *the Law of Love*. In m'n proefschrift heb ik gepoogd deze traditie nieuw leven in te blazen door het continuüm te schetsen dat loopt van de liefde in de familiale sfeer, naar de solidariteit in de sociale sfeer van het maatschappelijke middenveld, tot aan het recht in een heterogene samenleving. De noemer van dit continuüm - zo betoogde ik - is het structuurbeginsel van de wederkerigheid. In positieve zin behoort het recht dit beginsel te honoreren, al zijn daar zeker grenzen aan. In negatieve zin behoort het recht wederkerigheid als solidariteitsbeginsel niet te vernietigen. Mede daarom worden de private en familiale sfeer, en de sociale sfeer van vereniging en vergadering constitutioneel beschermd als *the liberty to loyalty and duty*.

In de liefde tussen ouders en kinderen heeft wederkerigheid de letterlijke betekenis van wederkeren. In de ander keert een deel van jezelf weder. Omdat de identificatie zo sterk is, is in de familiale sfeer de solidariteit het krachtigst. Er wordt aan kinderen liefde en zorg gegeven omdat er van ouders liefde en zorg werd ontvangen. Het erfrecht spreekt hier boekdelen. Wat men van ouders ontvangt behoort men als een rentmeester te bewaren en door te geven aan volgende generaties. Op collectief niveau gaat het om het culturele erfgoed dat generaties ontvangen en moeten doorgeven aan volgende generaties. Niet de *do ut des*-regel van de marktsfeer en van het contract beheerst familiale en generationele relaties, maar de regel *do qui mihi datum est*: ik geef omdat er aan mij gegeven is. De morele verplichting die uit een gift voortvloeit is over het algemeen veel ster-

ker dan de juridische verplichting die uit een contract voortvloeit. Mede daarom is de norm zo sterk dat tussen familiale verwanten over en weer - al naar gelang noden en behoeften - gegeven en ontvangen behoort te worden, in het vertrouwen dat te zijner tijd zal worden verevend. De afwisseling in tijd van morele debiteur- en crediteurposities scheidt duurzame binding en solidariteit.

In de sociale sfeer van de buurt, het verenigingsleven, het collegiale beroepsleven - kortom in de sfeer van de sociale instituties van het maatschappelijke middenveld - treedt een transformatie in de wederkerigheid op. Het eigene keert niet rechtsstreeks in de ander weder, maar pas na bemiddeling door een derde, gemeenschappelijke instantie, zoals gemeenschappelijke ervaringen, een gemeenschappelijke sport, een gemeenschappelijk beroep. Ook hier wordt een sociale moraal gepraktiseerd van geven en nemen in het vertrouwen dat de onbepaalde prestaties vroeg of laat worden verevend. En ook hier creëert de alternerende ongelijkheid van morele debiteur en crediteur sociale cohesie en solidariteit tussen burens, collega's, verenigingsleden.

Is er in de sociale sfeer nog sprake van min of meer spontane processen van solidarisering, die processen houden op zodra vreemden tegenover elkaar komen te staan. In de ander keert niets van het eigene weder: geen gemeenschappelijke taal, geen gemeenschappelijke ervaringen en herinneringen, geen gemeenschappelijke geschiedenis. Een bemiddelende instantie ontbreekt vooralsnog. Het is bij uitstek het probleem van onze huidige multiculturele samenleving. Maar dat probleem is allesbehalve nieuw.

Vierhonderd jaar geleden werd Europa verscheurd door godsdienstoorlogen tussen katholieken en protestanten die elkaar als vreemden zagen, zich niet in elkaar herkenden en daarom niet bereid waren elkaar te erkennen. Dit conflict werd tenslotte beslecht door onder meer de idee van een sociaal contract. De eerste regel van dat contract bevat het non interventie-gebod: als jij je niet met mij bemoeit, zal ik me niet met jou bemoeien. Later werd dit non interventie-beginsel ook wel als "sovereiniteit in eigen kring" geformuleerd.

In de moderne rechtsorde die op de idee van het sociaal contract is gebaseerd, wordt aan het recht en aan de staat de taak toegekend om tussen de partijen een gemeenschappelijke instantie te scheppen, een rechtsgemeenschap waarin aan alle leden vrijheid en gelijkheid wordt gegarandeerd. De wederkerigheid tussen sociale verwanten wordt op die manier getransformeerd tot een rationele wederkerigheid tussen mensen die elkaar niet herkennen, maar die door het recht worden gedwongen elkaar op voet van gelijkheid als lid van de rechtsgemeenschap te erkennen.

In deze principiële opname van elk individu in de rechtsgemeenschap liggen de morele radicaliteit en solidariteit van het moderne recht besloten. Mensen worden immers niet meer op grond van familiale en sociale identificatie in het wederkerigheidssysteem ingesloten - en uitgesloten waar deze identificatie ont-

✎ **De afwisseling in tijd van morele debiteur- en crediteurposities scheidt duurzame binding en solidariteit.**

breekt - maar allen worden op statelijk niveau opgenomen in een rationeel geconstrueerde gemeenschap van rechtssubjecten.

Deze rationele wederkerigheid is een abstracte wederkerigheid en zal daarom vanuit zichzelf niet snel tot sociale wederkerigheid en solidariteit leiden.

Daartoe is meer nodig. En wel het vertrouwen bij de burgers dat hun rechtssubjectiviteit, hun grondrechten en mensenrechten duurzaam door het recht, de staat en hun medeburgers worden erkend en gehandhaafd. Indien er sprake is van deze - wat Rawls noemt - "rechtvaardige instituties", blijken partijen na verloop van tijd hun achterdocht te verliezen en bereid hun souvereiniteit in eigen kring te relativeren. Ze treden met elkaar in overleg, wisselen van perspectief en maken zich de ander langzaam eigen. Vanaf dat moment kan in de ander het eigene gaan wederkeren, en wordt solidariteit mogelijk.

Wat hier schematisch wordt weergegeven is de kern van het verbroederings- en homogeniseringsproces dat zich in de loop van de twintigste eeuw vanuit de verzuilde Nederlandse samenleving heeft voltrokken. Hetzelfde proces voltrok zich in en tussen de west-Europese natiestaten en resulteerde in verzorgingsstaten met een hoog niveau van solidariteit.

Natuurlijk heeft het welbegrepen eigenbelang van sociale groepen hierbij een grote rol gespeeld, zoals De Swaan in zijn *Zorg en de staat* beschrijft.² Maar dat neemt niet weg dat zelfs De Swaan moet concluderen dat ook op het niveau van de natie sprake is van solidariteitsarrangementen die getuigen van een moreel en solidair bewustzijn.

Van Klink heeft gelijk waar hij stelt dat in mijn visie gelijkheid een voorwaarde is voor wederkerigheid, en tevens een element ervan. Wanneer niet op voet van alternerende ongelijkheid wordt gegeven en genomen, ontstaan uitbuitingsverhoudingen, of vernederende charitas-verhoudingen. Dat geldt zowel voor de man-vrouwverhoudingen in het liefdesleven, als voor de verhoudingen in het maatschappelijk leven. Pas het gelijkheidsbeginsel brengt wederkerigheid tot haar hoogste morele niveau.

En daarmee komen we terecht bij Van Klinks vraag wat het wederkerigheidsbeginsel nu precies toevoegt aan het gelijkheidsbeginsel indien gelijkheid niet in formele maar in materiële zin wordt opgevat als gelijkheid in resultaten. "Alleen is er een tijdsdimensie aan toegevoegd: op termijn krijgt ieder het zijne of hare", schrijft Van Klink met nauw verholen teleurstelling.

Toch is juist de tijdsdimensie die in de alternerende ongelijkheid besloten ligt, zo belangrijk voor wederkerigheid in de zin van het over en weer geven in het vertrouwen dat te zijner tijd zal worden verevend. Gedurende die periode namelijk ontstaat de morele binding en daarmee de sociale cohesie en loyaliteit tussen debiteur en crediteur. Wie ontvangt, mag erop worden aangesproken dat hij of zij te zijner tijd verevent. Deze algemene regel kan specifieke uitwerkingen krijgen al naar gelang de sociale kwesties waarom het gaat. Laat ik er enkele

noemen.

1. Solidariteit tussen generaties. Of het nu om de verhouding tussen beursstudenten en de belastingbetalende beroepsbevolking, of om de beroepsbevolking en gepensioneerden gaat, in beide gevallen wordt er tussen de generaties gegeven in het vertrouwen dat de studenten later belasting zullen betalen, de beroepsbevolking later een pensioen zal ontvangen. Aan het einde van de cyclus, hebben partijen gelijke posities bereikt.

2. Solidariteit tussen mannen en vrouwen. De kritiek op het emancipatiebeleid van de overheid wordt mede gevoed door de assimilatie dwang die op vrouwen wordt uitgeoefend. Zij behoren zich gelijk te schakelen aan het levensperspectief dat het arbeidsrecht beheerst: dat van de mannelijke werknemer die niet gehinderd wordt door tijdrovende zorgtaken. Het onbehagen onder vrouwen zou verminderen wanneer hun levensperspectief op voet van gelijkheid aan de onderhandelingstafel kon worden ingebracht, en wanneer vervolgens tussen partijen loyaal gegeven en genomen zou worden. De wederkerigheidsregel van de alternerende ongelijkheid schept ruimte voor vrouwen om eerst hun eigen condities te stellen, zoals een adequate sociale en economische waardering van de zorgarbeid. Zodra daaraan is voldaan kunnen mannen - op grond van het wederkerigheidsbeginsel - op hun beurt eisen aan vrouwen stellen. In dat geval bepaalt niet meer de dominante groep wat de maat van gelijkheid is, maar wordt deze maat door beide partijen gedurende het solidariseringsproces in wederkerigheid vastgesteld.

3. Solidariteit tussen autochtonen en allochtonen. Ook nu gaat het om maatschappelijk ongelijke partijen. Het cultuurverschil is hier echter groter dan tussen autochtone mannen en vrouwen. Naarmate een gemeenschappelijke cultuur meer ontbreekt, is het raadzaam in eerste instantie aan het non interventiebeginsel meer kracht toe te kennen. Laat moslims maar hun eigen moskeeën en scholen hebben. Laat moslimmeisjes maar hoofddoekjes dragen. In dezelfde mate waarin zij het vertrouwen ontwikkelen dat hun soevereiniteit in eigen kring sterker is gewaarborgd, zullen zij bereid zijn tot de onderhandelingstafel toe te treden. Wanneer zij daar op voet van gelijkheid verschijnen, kan het mechanisme van de wederkerigheid op gang komen. Dan ook kan worden afgesproken dat wat nieuwkomers uit de collectieve goederen ontvangen, vroeg of laat moet worden terugbetaald in maatschappelijke participatie.

De tijd- en vertrouwensdimensie van op wederkerigheid gebaseerde solidariteit geeft aan het gelijkheidsbeginsel een zekere dynamiek en onderscheidt zich daarmee van bij voorbeeld politieke gelijkheidsinstrumenten als quota en positieve discriminatie. Die op cijfers gebaseerde gelijkheidspolitiek lijkt op de wederkerigheid van de marktsfeer en het contract. Daar binden achterdochtige partijen zich slechts aan elkaar voor zover en voor zolang als het contract voorschrijft. Er worden strikt bepaalde, juridisch afdwingbare prestaties uitgewisseld

binnen een strikt omschreven termijn. Dit verschil tussen beide modaliteiten van wederkerigheid noemde ik resp. reciprociteit en mutualiteit.

Op dit moment zien we hoe in verschillende sectoren van de samenleving de solidariteitsmoraal wordt verdrongen door een markt- en contractmoraal. Op de oorzaken van dit ontsolidariseringsproces ga ik hier niet in. Wel wijs ik erop dat contractualisering van de relaties tussen zorgverleners en zorgbehoevenden, tussen docenten en studenten, tussen ambtenaren en cliënten de loyaliteit ondermijnen. Mensen worden slechts aangesproken op hun morele plichtsbesef, voor zover die morele plichten zijn gejuridiseerd.

Van Klink heeft daar blijkbaar minder moeite mee dan ik. Rechtszekerheid is voor hem belangrijker. In een rechtsorde behoren burgers te weten waaraan zij toe zijn. Ze moeten het vertrouwen kunnen hebben dat “uitsluitend kenbare criteria of rechtsnormen hun rechtsbetrekkingen bepalen.” Nu blijkt in de praktijk het rechtszekerheidsargument niet zo sterk te zijn. Er zou tussen juristen immers niet zoveel gedebatteerd en tussen burgers niet zoveel geprocedeerd worden als er sprake was van rechtszekerheid. Kennelijk staan rechtsregels en rechtsnormen aan permanente interpretatie bloot. Kijken burgers naar de jurisprudentie van de Hoge Raad, dan weten ze dat één regel in ieder geval altijd geldt, en dat is de regel dat ze fatsoenlijk en zorgvuldig jegens anderen behoren te handelen. Pas dan wordt Van Klinks opmerking over het belang van rechtszekerheid echt relevant. Want mag de rechtsnorm van fatsoen en zorgvuldigheid zo ver gaan dat burgers gedwongen worden niet alleen juridische maar ook morele, van te voren niet bepaalde plichten jegens hun naasten na te komen?

Ik wees hierboven al erop dat rechtsnormen in een permanente spanningsverhouding staan tot sociale en morele normen. De vraag betreft dus eerder de grenzen van die spanningsverhouding. Van Klink geeft die grenzen zelf aan. In sociale *face-to-face*-relaties als die tussen werkgever en werknemer, arts en patiënt, docent en student houden de loyaliteit en solidariteit natuurlijk op te bestaan zodra deze juridisch worden afgedwongen, om over afgedwongen affecties in liefdes- en vriendschapsverhoudingen maar te zwijgen. In die gevallen behoort het recht zich juist te onthouden van alles wat de *liberty to loyalty and duty* vernietigt.

En voor het overige is het de functie van het recht om fatsoenlijke omgang tussen burgers mogelijk te maken waar liefde, sociale verwantschap en sociale loyaliteit ophouden, waar burgers vreemden worden voor elkaar. Het recht kan vreemden nooit tot solidariteit dwingen. Maar - om met de rechtsfilosoof Roberto Mangabeira Unger te spreken: “*The ideal of solidarity implies that one is never permitted to take advantage of his legal rights so as to pursue his own ends without regards to the effects he may have on others. And this ideal holds that the overriding collective interest is the interest in maintaining a system of social relations in which men are bound to act, if not compassionately, at least as if they had compassion for each other.*”³

✎ **Op dit moment zien we hoe in verschillende sectoren van de samenleving de solidariteitsmoraal wordt verdrongen door een markt- en contractmoraal.**

Dr. D.W.J.M. Pessers is universitair docent vrouwenstudies aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

Noten

1. Zie daarover B. Nieskens-Isphording, *Het fait accompli in het vermogensrecht. Een (rechts)vergelijkend onderzoek naar een aanvullende wijze van ontstaan en tenietgaan van verbintenissen*, Deventer 1991.
2. A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam 1989.
3. Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society*. New York, 1976, p.206-207.

B O E K E N B E K E K E N

P. Bak, Een 'meneer' van een krant; Trouw en Bruins Slot 1943-1968 uitgeverij Kok-Kampen 1999, ISBN 90 435 01 52 2, prijs f. 75-

Dr. J.A.H.J.S. Bruins Slot (1906-1972) heeft ruim 25 jaar in de Gereformeerde antirevolutionaire kring een vooraanstaande positie ingenomen. Hij behoorde in 1943 tot de oprichters van het illegale 'Trouw'. Na de bevrijding was hij tot 1968 als hoofdredacteur aan dit dagblad verbonden. Daarnaast was hij van 1946 tot 1963 lid van de Tweede Kamer voor de ARP. In 1956 volgde hij dr. J. Schouten op als voorzitter van de antirevolutionaire fractie. Zijn vertrek uit de politiek in 1963 hing in belangrijke mate samen met de lage plaats op de kandidatenlijst die Bruins Slot kreeg na zijn 'ommezwaai' in de kwestie Nieuw-Guinea. In de publiciteit naar buiten werd benadrukt dat Bruins Slot om gezondheidsredenen kalmer aan moest doen en tegen die achtergrond koos voor het hoofdredacteurschap van Trouw. In zijn dissertatie wijst Bak er op dat deze motivering met zorg moest worden geformuleerd. De slechte financiële positie van Trouw, als gevolg van de sterke terugloop van het abonneebestand, maakte het dringend wenselijk dat Bruins Slot meer aandacht aan Trouw ging besteden. Dit aspect mocht echter niet naar buiten worden gebracht. Bak beschrijft primair de journalistieke ontwikkeling van Trouw. Daarnaast besteedt hij aandacht aan de vraagstukken van bedrijfseconomische aard waarvoor de leiding van dit dagblad zich gesteld zag. In zijn beschouwing heeft de auteur een centrale plaats ingeruimd voor de opiniërende rol die Bruins Slot via zijn dagelijkse commentaren speelde. In deze commentaren is een constante lijn herkenbaar. Uitgaande van de gereformeerde en antirevolutionaire beginselen richtte Bruins Slot zich tegen politieke opvattingen die hij schadelijk achtte voor de samenleving. Hij keerde zich daarbij soms krachtig tegen personen die hij als drager

van een verwerpelijke ideologie beschouwde. Tijdens de oorlog was dit het nationaal-socialisme. Na de bevrijding nam hij stelling tegen het van 1945 tot 1950 gevoerde beleid ten aanzien van Indonesië. De ARP maakte in deze periode geen deel uit van de regering. De toonzetting van de commentaren van Bruins Slot was vaak scherp. In zijn ogen was de Indonesische leider ir. A. Soekarno een rebel tegen het wettig gezag. In 1952 trad de ARP toe tot het kabinet-Drees. Na de landurige formatie van 1956 was de ARP opnieuw in het, door de socialist dr. W. Drees, gevormde kabinet, vertegenwoordigd. Als fractievoorzitter keerde Bruins Slot zich echter van begin af aan tegen de ideologie van de PvdA. De eerste na-oorlogse premier en mede-oprichter van de PvdA, ir. W. Schermerhorn was voor hem in zekere zin de verpersoonlijking van alles wat na de bevrijding in Nederland fout was gegaan. Na zijn vertrek uit de politiek werd bij Bruins Slot in toenemende mate een ontwikkeling zichtbaar waarbij hij een op het evangelie gebaseerde radicale politiek formuleerde. Daarbij nam hij soms ook afstand van de ARP. In vergelijking met de uitvoerige aandacht voor de commentaren van Bruins Slot blijft de vraag naar de basis van zijn langdurige machtspositie bij Trouw onderbelicht. Dit is eveneens het geval met de achtergrond van zijn politieke heroriëntatie sinds het begin van de jaren zestig. Wat het eerste punt betreft valt het op dat Bruins Slot vrijwel onbetwist hoofdredacteur kon blijven ondanks de sterke terugloop van het aantal abonnees. Trouw kwam met ongeveer 400.000 lezers uit de oorlog. Omstreeks 1960 dreigde men onder de kritische grens van 100.000 terecht te komen.

Tot teleurstelling van een aantal medewerkers uit de oorlog ontwikkelde Trouw zich na de bevrijding niet tot een christelijk-nationaal blad maar tot een antirevolutionaire krant. Bak geeft wel enkele mogelijke verklaringen voor de sterke posi-

B O E K E N B E K E K E N

tie van Bruins Slot bij Trouw maar werkt dit niet nader uit. Essentieel lijkt de steun die Bruins Slot kreeg van de gezaghebbende AR-leider Schouten. Bruins Slot heeft ondanks soms bestaande aarzelingen Schouten gesteund in zijn afwijzing van de vorming van een christelijk-nationale partij en zijn scherpe kritiek op het Indiëbeleid. Schouten van zijn kant heeft, ook nadat hij zich in 1956 uit de actieve politiek had teruggetrokken, Bruins Slot verdedigd als er kritische kanttekeningen bij zijn optreden als hoofdredacteur werden geplaatst. Een gebrek aan gegevens heeft er mogelijk toe geleid dat de auteur vaag blijft over een ander aspect van de positie van Bruins Slot. Dit betreft de combinatie van het hoofdredacteurschap met het voorzitterschap van de AR-Tweede Kamerfractie. Hij vermeldt dat dit soms moeilijkheden heeft gegeven maar concrete voorbeelden ontbreken. Wel wijst Bak er op dat Bruins Slot als journalist vooral geïnteresseerd was in partijpolitieke en internationale vraagstukken. Tegenover andere onderwerpen stond hij haast wereldvreemd. Als hoofdreacteur kon hij soms kortaf zijn tegen andere redacteurs. Ik vraag mij af of dit beeld volledig is. Een oud-collega van mij, die als jong verslaggeefster na de oorlog enige tijd bij Trouw werkte, heeft mij ooit een andere ervaring verteld. Zij verzorgde een rubriek voor kinderen. Twee maal achter elkaar werd haar artikel niet geplaatst omdat er in de toen nog kleine krant ruimte moest komen voor een commentaar van de hoofdredacteur. Zij wendde zich tot Bruins Slot en wees er op dat de kinderen die haar rubriek lazen nu al twee maal tevergeefs in de krant hiernaar hadden gezocht. Tot haar verrassing toonde Bruins Slot zich gevoelig voor dit argument. Ik geef dit voorbeeld omdat ik vermoed dat de auteur meer nuances in zijn beeld van Bruins Slot als hoofdredacteur had kunnen brengen als hij meer oud-redacteurs terzake had geraadpleegd. Met betrekking tot het tweede door mij genoemde

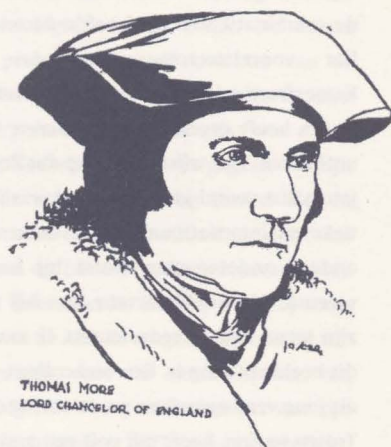
onderwerp- de politieke heroriëntatie van Bruins Slot- teken ik het volgende aan. In de discussie over de 'ommezwaai' in de Nieuw Guineakwestie is er op gewezen dat dit begon met een aantal artikelen in Trouw. De auteur signaleert de worsteling van Bruins Slot met dit onderwerp maar komt niet tot en heldere analyse. Hij ziet de opstelling van Bruins Slot als een onderdeel van het heroriënteringsproces dat zich op theologisch en politiek terrein in deze periode voltrok in de gereformeerde wereld. Dit lijkt mij echter een te eenvoudige conclusie in de beoordeling van een man die door zijn positie een leidinggevende rol in dit proces speelde. Het is naar mijn mening een interessante vraag of zijn echtgenote invloed heeft gehad op de ontwikkeling in het denken van Bruins Slot. Zijn eerste echtgenote was in 1947 overleden. Bruins Slot trad in 1953 opnieuw in het huwelijk met mevrouw W. Chardon. Zij was actief in het werk onder de jeugd in de binnenstad van Den Haag. Dit was een wereld die voor de burgemeesterszoon Bruins Slot, die woonde in Aerdenhout, volstrekt nieuw was. In zijn postuum verschenen herinneringen '...en ik was gelukkig' spreekt Bruins Slot over zijn tweede huwelijk in woorden die de hier veronderstelde invloed van zijn echtgenote lijken te bevestigen. Het is begrijpelijk dat Bak zich op dit punt niet aan speculaties wil wagen. Maar wellicht had raadpleging van de naaste familie van Bruins Slot op dit punt meer duidelijkheid kunnen brengen. Samenvattend meen ik dat de auteur waardering verdient voor de nauwgezette wijze waarop hij de talloze commentaren van Bruins Slot heeft bestudeerd. De betekenis van het Kamerlidmaatschap voor zijn optreden als hoofdredacteur en de gevolgen voor het journalistiek werk van Bruins Slot, nadat hij geen deel meer uitmaakte van de Kamer, blijven echter onderbelicht.

H. van Spanning

[BEZINNING]

Geef mij een geheiligde ziel,
 Heer,
 die oog heeft voor schoonheid
 en reinheid,
 opdat zij niet in verschrikking
 raakt over het boze in de wereld
 dat zij te zien krijgt,
 maar in tegendeel telkens in
 staat zal zijn de situatie in het
 lood te zetten.

Uit een gebed van Thomas More



5 november 2000 is de dag van de politici in het kader van het Jubileumjaar 2000. Op die dag, net na het feest van Allerheiligen, zal Paus Johannes Paulus II Thomas More uitroepen tot beschermheilige van politici. De belangstelling voor heiligen groeit. Niet alleen voor de beelden, maar ook voor de betekenis van deze mensen. Heiligen hebben in hun leven op bijzondere wijze het profane en sacrale hebben weten te verbinden. Ze zijn heilig verklaard vanwege hun voorbeeldige, hun vrome of heldhaftige leven en worden een voorbeeld, een beschermer, een identificatiefiguur en bemiddelaars

van troost, hulp en inspiratie. Heiligen vragen een benadering die niet blijft steken in de afbeelding. Ze nodigen uit om je, via het beeld, naar de wereld van God te bewegen. Het feest van Allerheiligen als een feest van "mensen als verhaal van God".*

Maria Martens

* Zie ook: *Allerheiligen geen idolen maar iconen*, Prof. F. Haarsma, in: *Antonius op weg*, 12e jaargang nr. 7

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner
prof. H.A.M.J. ten Have
prof.dr. H. Verbon
mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts
mr. H.J. Baeten
prof.dr. J.S. Reinders
prof.dr. B. de Vries
prof.dr. A.F. Paula
prof.dr. A.W.J. Houtepen
prof.dr. F.H.J.J. Andriessen
mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich
mevr.prof.dr. L. Eldering
mevr.mr. D. Pessers
mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen afastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgerichte en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Christen Democratische Verkenningen

*“Het is geen uit-
gemaakte zaak hoe de
C in het CDA zich
met het DNA zal
hebben te verstaan”*

DR. F. DE LANGE / PAG. 35

MAANDBLAD VAN HET WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA

11/12.

WI

REDACTIE

drs. M. Beinema
prof.dr. M.L. Bemelmans-Vidéc
mr. J.J.A.M. van Gennip
prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
mr. J.G. de Hoop Scheffer
drs. M. Jansen (secretaris)
dr. A. Klink
drs. F.J. Laning-Boersema
mr.drs. F.J. Paas (waarnemend voorzitter)
mr.dr. P.C.E. van Wijmen
J.W.P. Wits

REDACTIE-ADRES

Wetenschappelijk Instituut voor het cda
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
t.a.v. drs. M. Jansen, telefoon 070-3424872
Secretaresse: A. Vleeschouwer-van Wissen
internet-adres: www.cda.nl
email-adres: jansen.wi@bureau.cda.nl

UITGEVER

Wetenschappelijk Instituut voor het cda
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, 070-3424870

EINDREDACTIE

drs. M.C.B. Meijer
M.J.T.M. Schnackers

VORMGEVING EN PRODUCTIE

E. A. Uphof

ONTWERP EN LAY-OUT

B. Colsen

ILLUSTRATIES

K. Voogd, D. Wijmer

DRUK

Sdu Grafisch Bedrijf bv

ABONNEMENTEN

Jaarabonnementen f 80,-
Studenten CDJA-leden f 46,50
Losse nummers f 9,00
Bij beëindiging schriftelijk opzeggen tot
uiterlijk 1 decemer van het lopende
abonnementsjaar

Ter introductie 2

BRIEF

Brief uit België *drs. W. Beke* 3 / 7

ARTIKEL

Het publieke ambt als dienst aan burger en samenleving

prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc 8 / 15

DWARS

Een nieuw maatschappijmodel *mr. J.J.A.M. van Gennip* 16 / 17

introductie artikelen DNA 18

ARTIKEL

DNA en CDA *prof.dr. L. Bosch* 19 / 31

ARTIKEL

Min of meer heilig: De religie van het DNA *dr. F. de Lange* 32 / 39

SIGNALEMENT

Boeken bekeken *drs. P. Tetteroo* 40 / 41

Inhoudsopgave 2000 42

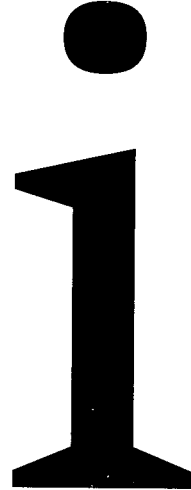
Ter introductie Het is sommige lezers wellicht opgevallen dat er een nieuw patroon ontstaan is in de verschijning van dit blad: een driedubbel-dik nazomernummer en een wat dikker 'kerstnummer'. Volgend jaar zal hieraan worden vastgehouden. Met het oog op het jaar 2002 zal de redactie zich nader bezinnen op de vraag of er nog andere veranderingen in de frequentie nuttig zijn. Mocht u daarover als abonnee een uitgesproken opvatting hebben, dan hoort de redactie die gaarne (jansen.wi@bureau.cda.nl).

Het eind september verschenen nazomernummer 'Goede zorg ontketenen' is een groot succes geworden. Tijdens de partijraad van 4 november is er naar aanleiding van het nummer in een bomvolle zaal gediscussieerd met een forum waarin enkele auteurs vertegenwoordigd waren. En in december zal een tweede druk verschijnen. Dat is naar ons weten in de geschiedenis van Christen Democratische Verkenningen nog nooit voorgekomen. De redactie is daar best een beetje trots op. Dit nummer opent met een nieuwe rubriek 'Brief uit....' Doel van deze rubriek is eens te horen hoe het met christen democratische zusterpartijen in andere landen gaat. Bij die partijen betrokken personen zullen voor ons blad als een soort correspondent fungeren. Zij zullen af en toe berichten over hoe het hun partij vergaat. De eerste brief komt uit België en is geschreven door Wouter Beke. Daar zit de CVP in de oppositie, vindt een paars kabinet tegenover zich en heeft het erg lastig om de koers te bepalen. Kortom: veel herkenningspunten. In het volgende jaar hopen we enkele brieven uit andere landen te plaatsen.

Er is nog meer nieuws. We starten met een serie over DNA en CDA. De serie wordt apart ingeleid, dus ik kan volstaan met een verwijzing naar die introductie. De serie zal in het nieuwe jaar doorlopen en kan gezien worden als een bijdrage aan de net begonnen uitgebreide discussie ten behoeve van het nieuwe verkiezingsprogramma.

Ter afsluiting danken wij Maria Martens hartelijk voor de karakteristieke manier waarop zij het afgelopen jaar invulling heeft gegeven aan de rubriek 'Bezinning'. Volgend jaar zal weer iemand anders het estafettestukje overnemen. Wie dat zal zijn, houden we nog even voor ons.

Thijs Jansen, redactiesecretaris





Brief uit België

Na 41 jaar heeft België opnieuw een paars kabinet, dat met maar liefst zes partijen weinig cohesie vertoont. Burgerdemocratie is het toverwoord van deze regering, maar dat tussen woord en daad morele wetten en praktische bezwaren staan, heeft Eerste Minister Verhofstadt inmiddels ervaren. De christen-democratische CVP zoekt intussen in de oppositie naar een nieuwe profilering waarbij gevreesd wordt dat de partij zich rechtser wil profileren om zo het Vlaams Blok de wind uit de zeilen te nemen.

Sinds 13 juni van vorig jaar zitten de christen-democraten ook in België in de oppositie. Na ééneveertig jaar kent België zijn tweede paarse kabinet. Het vorige paarse kabinet onder leiding van de linkse premier Achiel Van Acker regeerde tussen 1954 en 1958 en ging de geschiedenis in als de regering van de Schoolstrijd. Haar schoolwetgeving had immers een grote polarisatie tussen gelovigen en niet-gelovigen tot gevolg. Toen de christen-democraten in 1958 opnieuw in de regering kwamen, werd meteen de schooloorlog gepacificeerd in een Schoolpact. De stakingen omtrent het sociaal-economisch beleid in 1961 niet te na gesproken, kent België sedertdien een relatief stabiel politiek systeem.

Pacifitiedemocratie versus burgerdemocratie

België wordt – net als Nederland – volgens de bekende Nederlandse politicoloog Arend Lijphart dan ook gekenmerkt als een pacifitiedemocratie. En de christen-democraten waren daarin tot voor kort niet alleen als belangrijkste partij de voornaamste actor; ook de pacificatiecultuur was hen het meest eigen. De belangrijke spanningsvelden in de Belgische politiek, de filosofische, sociaal-economische en communautaire spanningen, zorgen er volgens Lijphart voor dat de stabiliteit alleen gewaarborgd kan worden wanneer de politieke elites van verschillende groepen elkaar ontmoeten en de tegenstellingen in een kleine kring proberen te pacificeren. Het nadeel hiervan, zo wist de Belgische socioloog Luc Huyse in navolging van Lijphart in 1970 al te vertellen, is dat dit een passieve massa veronderstelt die gedwee de akkoorden volgt die door deze elites worden afgesloten. Van een grote betrokkenheid van de burgers bij het politieke gebeuren kan dan ook geen sprake zijn.

En juist met die grotere betrokkenheid wil de huidige Eerste Minister Guy Verhofstadt het verschil met zijn voorgangers maken. In de aanhef van de federale regeringsverklaring klinkt het als volgt: “De overheid is er inderdaad in het verleden onvoldoende in geslaagd zich aan te passen aan de nieuwe tijd.



Vastgeroeste politieke verhoudingen blokkeerden de weg naar een toekomstgericht beleid. Er ontstond een breuk met de bevolking, wier vragen, noden en zorgen onvoldoende tegemoet werden getreden. De verstoorde relatie tussen burger en politiek leidde tot onbegrip en frustraties.”

De burger meer betrekken bij het bestuur is inderdaad het stokpaardje van de Eerste Minister. Als voormalig liberaal oppositieleider heeft hij van de burgerdemocratie zijn kenmerk gemaakt. En dit niet in het minst uit frustratie. Door toedoen van een aantal zuilgebonden drukkingsgroepen (vakbonden en mutualiteiten) werd hij in 1988 immers uit de regering gezet. Als antwoord hierop hervormde hij zijn partij tot de Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD) – Partij van de Burger en zowel het woord Democraat als Burger verwijst uitdrukkelijk naar zijn nieuw streven. Hij schreef daarnaast nog drie burgermanifesten waarin hij de hele pacificatiepolitiek en de rol die de drukkingsgroepen hierin spelen, in niet mis te verstane woorden verwierp.

Als Eerste Minister gaat hij nu – weze het dan opvallend meer gematigd – op dit elan verder. Het verminderen van de lijststem bij verkiezingen, het rechtstreeks verkiezen van de burgemeester, het organiseren van een volksraadpleging met betrekking tot de hervorming van de ambtenarij, zijn voorbeelden die aangeven op welke wijze hij zijn burgerdemocratie gestalte wil geven. Partijen en het maatschappelijk middenveld moeten aan invloed inboeten en de invloed van de individuele burger op het politieke beleid moet worden vergroot.

✎ Pacificatiepolitiek moet plaatsmaken voor burgerdemocratie. Dat België een moeilijk land blijft waarbij verschillen de tegenstellingen aanwezig blijven, wordt hierbij over het hoofd gezien.

De pacificatiepolitiek moet plaatsmaken voor de burgerdemocratie. Dat België een moeilijk land blijft waarbij verschillende tegenstellingen aanwezig blijven, wordt hierbij over het hoofd gezien. Dat ook vooral de sterkste groep van burgers gebruik zal maken van deze verhoogde inspraak en dat het maatschappelijke middenveld hierbij onder druk komt te staan is ook bijzaak. Dat België, bij een vorige volksraadpleging in 1950 over de terugkeer van Koning Leopold III naar België aan de rand van een burgeroorlog heeft gestaan omwille van de grote verschillen tussen Vlamingen en Walen, is nodeloze haarkloverij.

Geen pacificatie maar het maken van duidelijke keuzes, luidt het motto. De huidige open debatcultuur binnen de regering waarbij elke regeringspartij eerst haar standpunt formuleert, alvorens er een beslissing wordt genomen, steekt inderdaad schril af tegen de kadaverdiscipline van het vorige kabinet waarbij eerste intern werd overlegd en dan met een beslissing eensgezind naar buiten werd getreden. Het gekrakeel tussen ministers voedt misschien wel het publieke politieke debat, maar werkt de cohesie van deze zespartijenregering niet in de hand. Er worden binnen de regering volop tegenovergestelde standpunten inge-



nomen en winst en verlies van elke partij na een beslissing, worden breed in de media uitgesmeerd.

Maar dat tussen woord en daad morele wetten en praktische bezwaren staan, heeft ook Verhofstadt intussen ervaren. Het asielbeleid blijft de achilleshiel van de regering. Tijdens zijn Regeerverklaring van 17 oktober jl. bevestigde de Eerste Minister dat er op dit vlak te weinig resultaten werden geboekt. Niet zozeer leidt dit onderwerp tot een verdeling tussen liberalen enerzijds en socialisten en groenen anderzijds, vooral het verschil in benadering tussen Vlaanderen en Wallonië werd door de Vlaamse liberalen zelf benadrukt. Dat het maken van duidelijke keuzes gemakkelijker gezegd dan gedaan is, blijkt uit dit dossier voldoende. Dat de implementatie van de burgerdemocratie met de nodige relativiteit moet gezien worden, werd de voorbije weken ook duidelijk. Een Senator van de Vlaamse liberalen die voorstelde om het asielbeleid als onderwerp van een volksreferendum voor te leggen, werd door premier Verhofstadt abrupt teruggesloten. Verhofstadt kon intussen een broos asielcompromis in de schoot van de regering bereiken, waar elke taalgroep en elke partij een stuk van haar standpunten in kan herkennen. Of dit nieuwe compromis ook in de praktijk zal werken is een andere zaak. Het asielbeleid lijkt hoe dan ook het zwaktepunt van de regering te blijven.

CVP: nieuwe naam en nieuwe organisatie, maar geen nieuw politiek project?

✎ Het asielbeleid lijkt het zwaktepunt van de regering te blijven.

En de oppositiepartijen – vooral de christen-democraten – kijken wat onwezenlijk tegen dit alles aan. De christen-democratische achterban wil een grotere herkenbaarheid van zijn partij, maar het is moeilijk zich te profileren tegenover een regering die de politieke strijd in eigen schoot zo stevig voedt. Bovenal druist dit in tegen de pacificatiecultuur die de christen-democraten zich tijdens hun meer dan veertig jaar onverdroten aan het bewind zijn, hebben eigen gemaakt. Daarnaast vormen ook de strategische spelletjes van de regeringspartijen een potentiële bedreiging. De CVP mag dan al door de andere partijen in de oppositie zijn gemanoeuvreed, haar kiezers willen de regeringspartijen niet voor het hoofd stoten. Vooral naar de achterban van de christelijke arbeidersbeweging (ACW) wordt gelonkt. Ecologen (en in mindere mate socialisten) laten niet na haar het hof te maken door tegemoet te komen aan de sociale eisen van het ACW of haar expertise bij de eigen beleidsvoorbereiding te betrekken.

Algemeen CVP-voorzitter Stefaan De Clerck heeft onmiddellijk na de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober jl. zijn visie over het vernieuwingstraject voor de christen-democratie in Vlaanderen voorgesteld. De Vlaamse liberalen – volop in de strijd om de grootste partij van Vlaanderen te worden en de rol van ‘volks-



partij' van de CVP over te nemen – konden hun ambities (vooralsnog) niet waarmaken. De liberalen gaan er in vergelijking met de gemeent- en provincieraadsverkiezingen van zes jaar geleden flink op vooruit terwijl de christen-democraten opnieuw enkele percenten moeten afgeven. Desondanks behaalde de VLD toch nog zo'n 4% minder stemmen bij deze verkiezingen dan de CVP.

De Clerck wil een einde maken aan het fenomeen van de dalende roltrap waarbij zijn partij van verkiezing tot verkiezing een gevecht moet leveren tegen een voortdurende afkalving van haar electoraat. De klassieke achterban van de christen-democraten sterft geleidelijk af en de partij slaagt er niet in op een meer permanente basis nieuwe kiezersgroepen aan te spreken. Bijzonder innoverende voorstellen over de organisatie van een partij moeten dit fenomeen helpen omkeren. Maar inzake de ideologische positionering van zijn partij blijft hij vaag. En het is niet zijn bedoeling om daar onmiddellijk duidelijkheid over te creëren. Hij wil thema per thema verschillende maatschappelijke onderwerpen actualiseren. Want de tijd van de grote ideologische basismanifesten is volgens hem achterhaald.

Omwille van deze ideologische vaagheid heeft de leiding van de christelijke arbeidersbeweging het moeilijk ten aanzien van haar achterban de christen-democraten als enige bevoorrechte gesprekspartner te blijven erkennen. Het wantrouwen over de inhoudelijke oriëntering van de CVP is groot. De krachtlijnen van 1995 over de verhouding tussen het ACW en de politiek staan onder druk¹. Zolang de CVP in de regering zat, kregen deze resoluties een eerder minimalistische interpretatie. Vandaag worden ze maximalistisch geïnterpreteerd. In 1995 werd de deur van het ACW voor andere partijen op een kier gezet. Vandaag staat die deur wagenwijd open.

✎ Een meer rechtse positionering van de CVP maakt meteen de kans op een brede progressieve politieke beweging groter. In dat geval is de kans groot dat de christelijke arbeidersbeweging haar steun aan de CVP definitief zal stopzetten.

Gevreesd wordt dat de CVP wil ingaan op de suggestie komende uit progressieve milieus om zich rechtser te profileren en zo het Vlaams Blok de wind uit de zeilen te nemen. De christen-democraten worden opgeroepen zich in naam van de democratie te richten naar de conservatieve kiezer. Een meer rechtse positionering van de CVP maakt meteen de kans op een brede progressieve politieke beweging groter. Want in dat geval is de kans groot dat de christelijke arbeidersbeweging haar steun aan de CVP definitief zal stopzetten. En dit zou onder andere de socialisten niet slecht uitkomen. Zij zijn de voorbije verkiezingen met 19.7% van de stemmen immers teruggevallen op de laagste score sinds de Eerste Wereldoorlog en zijn in Vlaanderen slechts de derde arbeiderspartij geworden, na CVP en na Vlaams Blok. En de nieuwe regeringsdeelname van de socialisten is geen garantie voor succes. Zij zijn op dit ogenblik de spil van de regering. Niet



enkel hebben zij – dankzij hun regeringsdeelname sinds 1988 - de meeste expertise in huis, maar ook zitten zij in de discussies binnen de regering meestal geprangd tussen liberalen en ecologisten. Terwijl blauw en groen voortdurend polariseren, moet rood bij tijd en wijle de gemoederen kalmeren. Zij vrezen dan ook voor een D66-scenario maar hopen dat met degelijke ministers en een voor de eigen achterban aantrekkelijk sociaal beleid, te kunnen voorkomen.

SP en CVP: samen zoeken naar één nieuwe naam?

Komt daarbij dat de christen-democraten opvallend vriendelijk zijn voor de socialisten en zij vooral ten aanzien van de andere twee politieke formaties kritiek spuien. De grote thema's die door de socialisten in de regering worden aangebracht, zoals bijvoorbeeld de actieve welvaartstaat en het aanleggen van collectieve pensioenfondsen (Zilverfonds), worden door de christen-democraten volop gesteund. Naast de inhoudelijke consensus die over deze thema's heerst, speelt ook een strategische reden een belangrijke rol. De christen-democraten hebben de voorbije drie wetgevende verkiezingen immers vooral een uitstroom van kiezers naar de liberalen en het Vlaams Blok gekend en zij vrezen in de toekomst de inheligheid van de ecologisten ten aanzien van de achterban van de christelijke arbeidersbeweging.

De twee grote massapartijen, christen-democraten en socialisten stonden 45 jaar geleden, bij de eerste paarse regering, tegenover elkaar. Beiden haalden toen elk ongeveer 40% van de stemmen. Vandaag, een kleine halve eeuw later, staan beide partijen dicht bij elkaar en halen ze samen nog ongeveer 40% van de stemmen. De Belgische binnenlandse politiek is in de twintigste eeuw lange tijd door (de tegenstelling tussen) deze twee politieke formaties bepaald geworden. Hieraan lijkt nu (voorlopig) een einde te komen.

Op dezelfde dag dat de CVP uitpakte met de vernieuwingsplannen en aankondigde dat de partij op zoek zou gaan naar een nieuwe naam, deelde ook de SP mee dat er wordt uitgekeken naar een nieuwe naam en een nieuw logo. Al schertsend werd in een aantal kranten de suggestie gedaan dat beide partijen misschien best samen zouden zoeken naar een nieuwe naam en een nieuw logo. Maar al schertsend zegt men nogal eens de waarheid.

Drs. Wouter Beke is verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.



Wouter Beke,

Het publieke ambt als dienst aan burger en samenleving¹

PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

Het publieke ambt verdient herwaardering als dienst aan burger en samenleving. Dat heeft grote gevolgen voor de rolopvattingen die verbonden zijn met de publieke ambtsvervulling. Het gaat daarbij steeds om een gedeelde cultuur; structuren zijn slechts hulpmiddelen. Centraal staat het grote belang van de relatie overheid-burger; het gaat uiteindelijk immers om de perceptie van de burger van die overheid. Er is een dringende noodzaak hernieuwd het accent te leggen op het algemeen belang, als normatief concept.

Het binnenlands bestuur is een kostbaar bezit dat wordt gedragen door politieke en ambtelijke bestuurders. Het publieke ambt verdient herwaardering als dienst aan burger en samenleving, dat is de centrale stelling in dit artikel.

De bestuursgeschiedenis laat zien hoezeer de gedeelde cultuur, meer in het bijzonder de bestuurscultuur, doorslaggevend was voor het functioneren van het openbaar bestuur. Structuren blijken vooral hulpmiddelen te zijn die de opvattingen over de inhoud moeten schragen. Aan ideeën en opvattingen dient derhalve een primaire functie te worden toegekend. Het gaat in dit artikel dan ook vooral over bestuurscultuur, meer in het bijzonder over de rolopvattingen verbonden met de publieke ambtsvervulling.

Een herwaardering van het publieke ambt betekent nadrukkelijk aandacht voor een (her)bekrachtiging van de grote betekenis van een integere, verantwoordingsbewuste en op het algemene belang betrokken rolopvatting. Die herwaardering moet uiteindelijk wortelen in de dienstbaarheid als geesteshouding. Die dienstbaarheid houdt nooit op, ook niet bij de beperkingen die overwegingen van efficiëntie opleggen, een waarde van goed bestuur die in de afgelopen decennia een dominante rol werd toebedacht, soms ten koste van andere waarden als effectiviteit en rechtstatelijkheid. Een enkel voorbeeld: de dienstbaarheid van de politie - wij waken opdat U kunt slapen - houdt nooit op, het vormt als het ware een open en substantiële norm die niet valt weg te reguleren met procedures en *efficiency*-afspraken.

Bestuurscultuur en bestuurlijke semantiek

Het loont de moeite enkele zinnen te wijden aan de termen waarin in onze tijd wordt gesproken over politiek en bestuur: de bestuurlijke semantiek die zo 'wel-



PROF. DR. M.L. BEMELMANS-VIDEC

sprekend' is voor de dominante bestuurscultuur.

In de wetenschappelijke literatuur, en vlijtig gekopieerd in het politieke debat, vinden we waar het gaat om het politiek-bestuurlijke spraakgebruik een verwarrende veelvoud aan termen:

er wordt gestuurd, beheerd en beheerst; er wordt beheer gevoerd, beleid gestuurd, er wordt al dan niet beheerst gestuurd, en als het echt menens wordt, dan wordt er aangestuurd.

Het werkwoord aansturen, is een van de politiek meest succesvolle neologismen van de afgelopen decennia. Als dat werkwoord in de mond wordt genomen, dan ziet men als het ware de wolken van daadkracht achter de bestuurlijke actor opstijgen! Nu is semantische veelvoud meestal indicatief voor een gevoel van bestuurlijke onmacht en uiteindelijk ook een gebrek aan visie. Een van de terreinen waarop dat frappant wordt geïllustreerd, betreft het spreken in eufemismen ter aanduiding van de als horizontaler ervaren gezagsverhoudingen van deze tijd. Het lijkt een semantiek van de angst voor hiërarchische verhoudingen. Zo wordt op pagina 6 van de Memorie van Toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken gesproken over horizontale sturingsverhoudingen. Afhankelijk van de definitie van het begrip 'sturing' is hier sprake van een *contradictio in terminis*. Er wordt in convenanten en afspraken gesproken over bestuurlijke co-productie en partnerschap, over regiefuncties en arbitragefuncties. Alles, behalve dat goede oude werkwoord: besturen, want inderdaad, dat betekent: zonodig dwingend richting geven aan bestuurlijk en maatschappelijk handelen!

In het algemeen problematiseerde de vorige minister van Binnenlandse Zaken in zijn verschillende essays de horizontaliteit in bestuursrelaties. Zoals dat voor alle dichotomieën geldt: let op de vele tussenvormen die hun eigen ratio en veelal ook hun eigen functionaliteit en derhalve bestaansredenen hebben of hadden. Een enkel voorbeeld (uit Finer's rijke *Fundgrube* (1)): het feodalisme: op het oog redelijk verticaal en dus hiërarchisch en monocratisch. In tegendeel: polycratisch met een veelheid van elkaar overlappende verticale en horizontale gezagsrelaties. Vazallen die tevens meester zijn, koningen die tevens vazal van een andere koning waren. Men zou die relaties deels nog als verticaal kunnen definiëren, ware het niet dat ze betrekking hadden op contracten waarin de wederzijdse plichten en rechten (indertijd vooral militair en financieel) waren geregeld met als zwaarwichtig voorbeeld, in de Engelse geschiedenis, de *Magna Carta*. Met andere woorden, horizontale relaties, waarin betrokkenen dus over een vergelijkbaar machtpotentieel beschikten en waarbij macht als potentie steeds weer moest worden gerealiseerd, zijn van alle tijden.

Erkende wederzijdse afhankelijkheid was en is kenmerk van het Hollandse bestuur, van zijn preferentie voor collegiale bestuursvormen tot en met de zogenaamde poldermodelliaanse contractrelaties.

Veelal wordt horizontalisering verbonden met de noodzaak van overleg, van prudente deliberatie en van vertrouwen-wekken. Dat was en is een goede zaak, altijd; de Nederlandse bestuursgeschiedenis staat er bol van. Maar, vertrouwen is op velerlei wijze te verkrijgen, ook binnen 'verticale' gezagsverhoudingen moet dat vertrouwen steeds weer 'verdiend' worden, bijvoorbeeld door duidelijk te maken waarom je beslist zoals je beslist, door zorgvuldige hoor- en wederhoor-procedures en andere principes van 'behoorlijke bestuurlijke omgang'. Dat creëert vertrouwen en een cultuur van betrouwbaar handelen. Belangrijker nog lijkt het volgende: vaak werken juist onduidelijke gezagsverhoudingen wantrouwen in de hand, omdat niet expliciet is gemaakt waardoor bestuurders zich uiteindelijk zullen (moeten) laten leiden. Als die verhoudingen helder zijn, kan daarbinnen met grotere 'vrijheid' worden gezocht naar optimale 'samenwerking', dan wanneer partners van elkaar niet weten waar de grenzen van bewegingsvrijheid en machtsmiddelen liggen. Binnen heldere gezagsverhoudingen is de zoektocht naar redelijkheid in de oordeelsvorming een grotere kans gegund, dan wanneer die verhoudingen worden toegedekt met retoriek die uiteindelijk niemand baat.

Dat betekent dat juist versterking nodig is van de transparantie in termen van bevoegdheden, de daarmee verbonden verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht in de complexe relaties binnen overheden, met overheden op afstand en met maatschappelijke actoren. Met andere woorden: laat zien waar die relaties als 'verticaal' dienen te worden geduid. De toegenomen veelvoud van naar hun aard verschillende bestuurlijke relaties impliceren veelvoudige verantwoordingsplichten. Met de relatieve nieuwsoortigheid van die relaties, zien we de literatuur ten aanzien van de *accountability*-vraagstukken eveneens toenemen.

Versterking van de controlefuncties lijkt de groeiende onzekerheden en onduidelijkheden in die relaties te moeten compenseren. Gegeven de aard van de arrangementen, ik noem de convenanten, de Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl, enzovoorts, zijn de partners collectief verantwoordelijk; een verantwoordelijkheid die men verder zou kunnen uitwerken in tenminste drie soorten van verantwoordingsrelaties: tussen partners, tussen iedere partner en het eigen bestuur, en tussen partners en het publiek wier belang zij worden geacht te dienen. De transparantie-vereiste is derhalve direct gerelateerd aan het gegeven dat verscheidene typen partners betrokken zijn, hetgeen het voor de burger extra moeilijk maakt te achterhalen wie er nu verantwoordelijk is.

Eenduidigheid en eenvoud in de vormgeving van bestuurlijke relaties vergroten de transparantie van het bestuurlijk handelen en daarmee de mogelijkheid van democratische controle. Het is een goede zaak daarop bedacht te blijven gezien de veelvoud van initiatieven in de relatievorming die thans gaande is. Wordt het überhaupt niet tijd dat men zich wat meer losmaakt van vrijblijvende discussies over een al dan niet verdampende overheid die verdrinkt in een mystieke vijver

✎ Dienstbaarheid in het bestuur houdt nooit op, ook niet bij beperkingen die overwegingen van efficiëntie opleggen.

van netwerk-algen? Moet niet gekozen worden voor een heldere positiebepaling van die overheid? Zij is er uiteindelijk om - daartoe gelegitimeerd - te bemiddelen tussen deelbelangen in het licht van een hardop bediscussieerd en gedefinieerd algemeen belang.

De discussie over verantwoordelijkheid moet gevoerd worden met verwijzing naar heldere bevoegdheden, maar dient aangevuld met verantwoordelijkheidsbesef, hetgeen wijst op het serieus nemen van taken en plichten, op het weloverwogen optreden en zich rekenschap geven van de gevolgen van het handelen. Waarmee de discussie met betrekking tot de integriteit in/van het openbaar bestuur aan de orde is.

Bestuurscultuur: integriteitsdiscussie

Er is een verschuiving nodig in het denken van - om in Weberiaanse termen te spreken - de dominante, instrumentele doelrationaliteit naar een waarderationaliteit, waarin het handelen uiteindelijk zijn ratio vindt in de bijdrage aan de realisatie van bepaalde waarden. Een dergelijke oriëntatie is nodig, juist ook wanneer men wordt geconfronteerd met het probleem van de verantwoordelijkheidsvraag in organisatorische context, meer in het bijzonder met het vraagstuk van 'de vele handen'. De ethiek van de ambtelijke neutraliteit (het beleid, de wet of de organisatie zijn leidraad voor het handelen van de ambtenaar) en de ethiek van de structuur (de formele taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn doorslaggevend voor de verantwoordelijkheidsvraag en haar ethische componenten) zijn richtinggevend, maar nooit volledig afdoende voor de vraag naar de moraliteit van het handelen. De individuele verantwoordelijkheid, ook in organisatorische context, betekent een keuze tussen veelal botsende loyaliteiten: de loyaliteit aan de bewindspersoon en diens beleid, aan de democratische rechtsstaat, aan de wet, aan de eigen politieke en religieuze overtuigingen, aan de normen verbonden met de eigen discipline, enzovoorts. Hoe daartussen te bemiddelen en te bepalen waar de primaire loyaliteit in een gegeven problematische casus dient te liggen? Wat is daarbij kompas? Waar moeten de uiteindelijke rechtvaardigingsgronden worden gevonden? Mijn stelling is dat die rechtvaardigingsgronden ook en vooral moeten worden gezocht in deugden als rechtschapenheid, eerlijkheid en onomkoopbaarheid en, met verwijzing naar de Thomistische deugdethiek, deugden als prudentie, matigheid, (bestuurlijke) moed en die kardinale deugd van de rechtvaardigheid die overigens ook bescheidenheid impliceert en gedurige inzet ten behoeve van de goede zaak. Dan hebben we het dus over een mentaliteit, over een geesteshouding, die wordt gevoed door het goede voorbeeld en door discussie en die nooit compleet in regels te vangen zal zijn. Procedurele regels, met overwegend procedurele noties van recht en moraal, kunnen het zicht verminderen op de blijvend noodzakelijke

✂ Eenduidigheid en eenvoud in vormgeving van bestuurlijke relaties vergroten de transparantie van bestuurlijk handelen en daarmee de mogelijkheid van democratische controle.

discussie betreffende een substantiële visie op 'het goede'. Natuurlijk: ook het procedurele is een expressie van het substantiële maar nogmaals, ze kan deze nooit volledig omvatten.

Er is de afgelopen jaren veel werk verzet om op centrale en decentrale niveaus de integriteitsdiscussie en -codificatie op de agenda te krijgen en te houden. Veel van de tot stand gekomen codes lijken echter vooral betrekking te hebben op een procedurele moraal, de *'low road of ethics'*, die de relatief eenduidig te interpreteren gedragsregels aangaande geschenken, nevenfuncties en dergelijke, betreffen. Dat moet goed geregeld zijn en het is goed dat ze er zijn. Ze zouden echter nog meer een eenheid in denken en vooral in achterliggende waarden kunnen weerspiegelen. En ze heffen de noodzaak van de discussie over de *'high road of ethics'*, de persoonlijke deugdzaamheid in het licht van de dienstbaarheid aan het publieke belang nooit op.

Wat betreft loyaliteit en botsende loyaliteiten: loyaliteit staat voor trouw aan het beleid en ook aan de persoon van de minister die dat beleid uitdraagt. Het impliceert dus ook een persoonlijke relatie, en die is dus per definitie tweezijdig. Ook ambtenaren willen zich gedragen weten door de loyaliteit van de politiek verantwoordelijke bestuurder.

Dat brengt me bij de klokkeluidersproblematiek. In het desbetreffende wetsvoorstel van de minister is er terecht éerst de interne weg, dat is de koninklijke weg. Maar dan? Immers, als het alleen een intern probleem betreft, dan hoeft er - als de interne procedure goed verloopt - geen klok meer geluid te worden. Maar, de bedoeling van klokkeluiden is uiteindelijk dat het buiten de kerk gehoord wordt. De vraag is dan hoe de bewindspersoon denkt om te gaan met het naar buiten brengen van door klokkeluiders via de interne weg aangegeven ernstige misstanden? De boodschap en de boodschapper zijn beide belangrijk. In de bepalingen inzake de bescherming van de klokkeluiders moeten de bijzondere kenmerken en verantwoordelijkheid van juist het publieke ambt tot hun recht komen.

Relatie overheid-burger

Uitgangspunt bij het zoeken naar een optimale invulling van het publieke ambt blijft de noodzaak van versterking van de legitimatie van het overheidshandelen: de mate van acceptatie van die machtsuitoefening. Daar wordt macht tot gezag. We raken daarmee aan de centrale waarde van de democratie. Vandaar het grote belang van de relatie overheid-burger; het gaat uiteindelijk immers om de perceptie van de burger van die overheid. Eén van de voordelen van het gegeven dat we een minderhedenbeleid moeten voeren, is gelegen in de uitnodiging aan de zogenaamde meerderheid zich weer eens te bezinnen op de opdracht tot burgerschap.

De relatie overheid-burger, meer in het bijzonder de participatie van de burger

✎ In de bepalingen inzake de bescherming van de klokkeluiders moeten de bijzondere kenmerken en verantwoordelijkheid van juist het publieke ambt tot hun recht komen.

in de politiek was en is een belangrijk thema, ook voor het huidige kabinet, bijvoorbeeld in de voorstellen met betrekking tot het kiesstelsel en in de premissen van de opdracht aan de Staatscommissie- Elzinga. Die opdracht veronderstelt immers ook een relatie tussen de afnemende participatie en de formele structuur van het gemeenterecht. Idem bij eerdere initiatieven voor bestuurlijke veranderingen; steeds speelde de kloof burger-overheid een rol. Het is dus geen overbodige luxe daar wat langer bij stil te staan.

Een goede overheid-burgerrelatie verplicht niet alleen die overheid, maar het verplicht ook die burger. De democratie is immers een vorm van menselijk samenleven, waarbij elk lid als vrij en gerespecteerd mens, de feitelijke mogelijkheid heeft en er ook toe geneigd is om over belangrijke gemeenschappelijke zaken in de samenleving mee te denken, mee te spreken en te beslissen.

Democratie is hier dus vooral mentaliteit: het democratisch functioneren van een politieke gemeenschap veronderstelt actieve beleving, dus geen onverschilligheid ook niet waar die uit luxe lijkt te zijn geboren.... veel gaat immers goed. Hoe inspireer je in onze tijden tot nieuw engagement? Dat is de vraag waarvoor we staan.

Er lijkt afgemeten aan de opkomst bij verkiezingen sprake te zijn van een minder sterke betrokkenheid bij politieke en maatschappelijke besluitvormingsprocessen. Inderdaad vindt politieke participatie ook plaats buiten de deelname aan verkiezingen, zoals in de *one-issue*-bewegingen. Zij heeft zich echter ook steeds voltrokken in processen van inspraak, vertegenwoordiging en mede-bestuur en -beheer: als vertegenwoordiger van een belangengroep, als lid van beheers- en bestuurscommissies (van bibliotheken tot scholen), in toezichtscommissies, als lid van besturen van zelfregulerende organen, als vrijwilliger bij de brandweer, enzovoorts. Dat grote leger van vrijwilligers, dat zich onbetaald en onverplicht inzet voor een veelvoudig geduide staatsgemeenschap, verricht politiek zeer relevante activiteiten, die nog veel uitdrukkelijker door de overheid gedragen en gedecoreerd zouden mogen worden. Zij zijn het weefsel van de sociale cohesie. Het gaat daarbij naast burgerschap als status inderdaad ook om burgerschap als deugd en dat vergt competentie: "de bekwaamheid om zelf te participeren en competentie om anderen te laten participeren door het toegankelijk maken van instituties in de *civil society* zijn belangrijke aspecten van actief burgerschap"³. Een zo geduid burgerschap moet versterkt en bevorderd worden, via opleiding en vorming, meer en uitgesprokener dan nu het geval is, maar ook door de burger zijn verantwoordelijkheid te gunnen, hem die te laten beleven en hem daarin te bevestigen.

Het algemeen belang als normatief concept

Uitgangspunt in dit artikel was de wenselijkheid van een herwaardering van het

☛ Het burgerschap moet versterkt en bevorderd worden, via opleiding en vorming, meer en uitgesprokener dan nu het geval is, maar ook door de burger zijn verantwoordelijkheid te gunnen.

publieke ambt met aandacht voor de dienstbare, integere en op het algemeen belang betrokken rol opvatting. Van de kant van de burger is er de plicht tot realisatie van de democratie door actief burgerschap, beleefd in velerlei rollen, niet alleen als kiezer en zeker niet primair als cliënt. In die laatste rol is de burger gedefinieerd door de ambtenaar die te horen kreeg dat hij ondernemend moest zijn, en die daarbij moest vertrekken vanuit de gedachte dat de burger zich allereerst opstelt vanuit diens eigen belang. Door die oriëntatie te benadrukken, voeden we geen staatsburgers op. Er is een dringende noodzaak hernieuwd het accent te leggen op het algemeen belang, als normatief concept. Het begrip algemeen belang heeft een fundamentele betekenis, ook in een pluralistische politieke orde. Het algemeen belang is daarbij niet een verzameling van particuliere belangen of een gezamenlijk belang dat door een vereniging van particuliere belangen tot stand zou zijn gekomen, maar een ander soort belang, een belang van een andere orde. De algemeenheid verwijst naar iets collectiefs en de individuele belangen overstijgends; het is een belang waarin allen verenigd worden en dat door allen juist omwille van het algemeenheidskarakter moet worden gerespecteerd. Het algemeen belang kan daarom niet tot subjectieve belangen herleid worden (zoals in het Pareto-beginsel waar er een aggregatie van specifieke belangen van wordt gemaakt).⁴

We voeden staatsburgers niet op door een oriëntatie als cliënt te benadrukken: we moeten het accent leggen op de noodzaak zich te oriënteren op het algemene belang. Burgers moeten leren te denken niet alleen op korte termijn, maar ook op de langere termijn. Burgers opvoeden in de gedachte van mede-bestuurder en mede-verantwoordelijken, daarvan zijn de genoemde maatschappelijke rollen een goede illustratie.

Tot slot citeer ik graag uit het geïnspireerde en inspirerende artikel van mijn fractiegenoot in de Eerste Kamer, Van Gennip in Christen-Democratische Verkenningen.⁵ Hij spreekt daar over de eenzijdige inzet voor de demonstratie- en protestpolitiek. “Natuurlijk: de profetische getuigenis kan van geweldige betekenis zijn, maar waar onze democratie echt behoefte aan heeft, is niet (alleen) het gemakkelijke, maar de aansporing aan jonge, betrokken burgers om in politieke partijen te participeren”. En: “Hoe kunnen wij de Nederlander, de Europeaan het perspectief bieden van een andere samenleving; een samenleving, die niet verbrokkelt, niet kapot gaat aan gebrek aan betrokkenheid op elkaar, en daarom, nog niet hier, maar wel elders zulke kansen biedt aan extremistische stromingen. Een personalistisch mensbeeld, herstel van de roeping van de sociale, de culturele, de politieke actie, en bovenal het herstel van het begrip “algemeen welzijn”, *common good*, daar gaat het om”.

Prof. Dr. M. L. Bemelmans is hoogleraar bestuurskunde aan de KUN (Katholieke Universiteit Nijmegen) en lid van de Eerste Kamer voor het CDA.

Noten

1. Dit artikel is een verkorte versie van Maidenspeech uitgesproken tijdens het Beleidsdebat BZK in de Eerste Kamer op 23 mei 2000).
2. S.E. Finer, *The History of Government From the Earliest Times*, Oxford University Press, 1997.
3. Citaat uit de *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999*, p. 9, (TK, vergaderjaar 1999-2000, 26815, nrs. 1-2, p. 9 e.v.)
4. Citaten uit H. van Erp, *Het politiek belang: over de politieke orde in een pluralistische samenleving*, Amsterdam 1994.
5. *CDV*, april 2000, pp. 48-50.

dwaars

Een nieuw maatschappijmodel

Eén van de lichtste politieke documenten van de laatste jaren is wel het Manifest van het zogenaamde ‘Progressieve Netwerk’ van de centrum-linkse regeringen. Vier Europese regeringsleiders tekenen ervoor: Blair, Kok, Persson en Schröder. Gelukkig is zelfs in een Nederlands persklimaat, waarbij alleen nog maar hoeden van paarse parlementariërs bij Prinsjesdag de moeite van het fotograferen waard leken (NRC), de oppervlakkigheid en misleiding in dit document niet onvermeld gebleven. En terecht. Het manifest moest het in juni in Berlijn in aanwezigheid van president Clinton ten doop gehouden Netwerk bij zijn tweede treffen in september en marge van de Milleniumtop momentum en inhoud geven. En eigenlijk het startsein vormen voor een nieuwe globale politieke beweging. Het woord socialisme wordt niet meer gebruikt, sociaal-democratie al evenmin, dat is kennelijk een ‘achterhaalde geestesgesteldheid, waarvan de vooruitstrevende krachten zich tien jaar later (na 1989) bevrijd hebben’. Het woord ‘Derde weg’ komen we ook nergens meer tegen. Zelden is in de geschiedenis van de politieke doctrines het leven van een met zoveel tam tam gelanceerd begrip zo kort geweest. Terecht heeft dat begrip het einde van de vorige eeuw niet gehaald en kon het bijgezet worden bij al die andere ‘derde

Geen woord over het nieuwe bedreigend democratisch *deficit* van de groeiende politieke abstinentie. De afwezigheid van een echt toekomstdebat moet kennelijk gecompenseerd worden door dubieuze brallerigheid over wat bereikt is in dit netwerk van centrum-linkse regeringen. ‘Opleiding en bijscholing (...) genieten in al onze landen de hoogste prioriteit bij de investeringen’. Hoezo rampzalige tekorten bij het onderwijs in onze grote steden? ‘De resultaten spreken voor zich (...) verbeteringen in het gezondheidswezen [en opnieuw] in het opleidingsstelsel’. Hoezo langere wachtlijsten? En een heel mooie is ook: ‘In onze vier landen waren het centrum-linkse

In de column geven de leden van
de redactie hun persoonlijke
opvattingen weer.
Zij hopen daarmee een aanzet te
geven voor reflectie of debat.



mr. J.J.A.M. van Gennip

wegen: het neutralisme tussen stalinisme en vrijheid, de in min of meerdere fascistoïde concepten

neergelegde afwijzing van de vrije markt met gelijktijdige afwijzing van staatssocialisme, en voor de christen-democratie gold het begrip, toen het erom ging de absolute van de tegenstelling kapitaal-arbeid af te wijzen.

Het document presenteert zich als een nieuw sociaal model. En wat is dat dan: meer mensen moeten van de *new economy* gaan profiteren; vervolgens moet de *civil society* versterkt worden 'als tegenwicht tegen zowel overmatige staatsinmenging als tegenover de onbeperkte macht van de markten', en ten derde is een nieuw sociaal akkoord nodig, nu internationaal. Wie de stoute gedachte mocht hebben, dat dit geluiden zijn, die ook in de kolommen van dit blad nogal eens te horen zijn, en dan ook nog leest, dat het gaat om "vastliggende waarden", en "nieuwe benaderingen", die moet dan maar eens bij de penningmeester van het CDA gaan informeren, waarom een paar van onze documenten in de laatste jaren niet in Engels, Duits en Zweeds zijn vertaald. Dan hadden ze daar in New York tenminste ook nog wat vlees op het bot gehad.

Want – en dat is eigenlijk het ongelooflijke – in dit toekomstdocument ontbreekt een hele dimensie die wel eens bepalend zou kunnen worden voor het politieke debat van de toekomst. Geen woord, als het gaat over Europa in de komende decennia, over de demografische ontwikkelingen, de positie van het gezin en de wijze waarop werk en zorg gecombineerd moeten gaan worden; geen woord over de relatie tussen ethiek en technologie, laat staan over de vragen van genetica; geen woord over de verhouding tussen Europese identiteit en multiculturaliteit.

partijen, die de staatsfinanciën gesaneerd hebben, de sociale uitsluiting bestreden en hervorming en

investeringen in de openbare dienstverlening gepousseerd hebben'. Kijk, over Ruding en Lubbers zullen we het hier maar niet hebben, en over Carl Bildt, die een failliet Zweden moest redden, ook maar niet – die horen allemaal bij ons – maar zouden ze het over Zalm hebben uit de periode, dat hij nog PvdA'er was?

Maar ja, progressieven van alle landen, pas wel op: 'Wij zijn besloten alle ons ter beschikking staande instrumenten ter bestrijding van de misdaad en hun oorzaken te gebruiken, van actieve politie-inzet op lokaal niveau tot de nieuwste DNA-technologie.' Hozo nog gedogen, geen legitimatieplicht, prioriteit voor *privacy*?

Er zit nog een ander aspect aan deze annexatiedrift, van toekomst, verleden en heel de wereld. Het is ongehoord, dat een Amerikaanse administratie wordt ingelijfd (en zich laat inlijven) bij een bepaalde politieke stroming in Europa. De Atlantische relaties moeten het hebben van de combinatie van afstand en vertrouwen. Morgen is er misschien een andere kleur aan het bewind in de Verenigde Staten, of overmorgen in Europa. Dat zal zeker overigens gebeuren als 'het Netwerk' niet meer dan zo'n holle trompetstoot af weet te steken. Maar dat moet geen verstoringen van die relaties en die veiligheid met zich brengen.

Wat is de ultieme les? Het is hoog tijd, dat de christen-democratische krachten in Europa hun toekomstproject formuleren en daartoe hun denkkracht bij elkaar brengen!

Mr. J.J.A.M. van Gennip

Serie DNA en CDA

Introductie

Mag de mens voor God spelen? Zo wordt de morele kwestie die zich aandient met de genetische revolutie vaak kort door de bocht samengevat. De wetenschappelijke ontwikkelingen inzake DNA gaan razendsnel en er doen allerlei fantastische verhalen de ronde over de ongelofelijke medische mogelijkheden.

Wat zijn de standpunten van het CDA in dezen? Het CDA staat niet met lege handen. Veel standpunten gaan terug tot het al in 1992 verschenen rapport *Genen en Grenzen* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hierin is een normerend kader voor de DNA-problematiek ontwikkeld en zijn standpunten ingenomen. Daarbij zijn richtinggevende uitgangspunten onder andere 'de integriteit van de menselijke persoon' en 'eerbied voor en bescherming van het menselijk leven'. Actueel zijn de zeer strikte opvattingen inzake embryo's die vanaf hun ontstaan met eerbied en respect dienen te worden behandeld. Daaruit wordt onder andere geconcludeerd dat het doen ontstaan van een embryo anders dan met het oog op het initiëren van een zwangerschap met dat embryo dient te worden verboden; hetzelfde geldt voor onderzoek met een embryo (tenzij de resultaten ten goede komen aan dat betreffende embryo in het kader van de beoogde zwangerschap). Er wordt gepleit voor Europese afdwingbare rechtsregels ten aanzien van de beschermwaardigheid van leven en een Europees afdwingbaar verbod ten aanzien van kiembaangetherapie, chimaeren, parthenogenese, klonen en hybriden. Ook worden er waarborgen geformuleerd tegen misbruik van genetische informatie door verzekeraars en werkgevers; Tenslotte is men zeer terughoudend over het gebruik van DNA-gegevens in het kader van het strafrecht.

Met dat rapport in 1992 was het CDA er heel vroeg bij. Die voorsprong op andere politieke partijen kan echter veranderen in een achterstand wanneer het CDA niet actief blijft nadenken over de manier waarop het CDA wil omgaan met de verworvenheden en ontwikkelingen sinds 1992. Het lijkt daarom goed dat na bijna 10 jaar het kader van *Genen en Grenzen* nog eens grondig doorgenomen wordt met de vraag of het nog de juiste antwoorden biedt. Wat de redactie betreft kan het antwoord daarop uiteindelijk heel wel een volmondig 'ja' zijn. Voor een doorleefd 'ja' is het echter nodig de eigen standpunten steeds te toetsen aan de kritiek van anderen. Is die steekhoudend of niet? En waarom dan niet? En niet in het minst een doorleefd antwoord op de vraag wat de C in deze discussie betekent.

Thijs Jansen, redactiesecretaris

DNA en CDA

PROF. DR. L. BOSCH

De penetratie van gentechnologie in de samenleving en in de privé-sfeer dwingt tot bezinning op een aantal feiten en eventuele maatregelen. Hoe men in de politiek en ook binnen het CDA over de ingrijpende gevolgen van gentechnologie denkt is echter nog tamelijk duister.

In december van 1998 legde het Amerikaanse weekblad *Time* aan haar lezers de vraag voor wat de naaste verwant is van de lotusplant.¹ De in India en China als heilig beschouwde lotusbloem, drijft op het water en mijn encyclopedie brengt de plant onder bij de geslachten van de waterlelies. Fout: recent DNA-onderzoek leert dat de plataan, de boom die vele Europese wegen en pleinen omzoomt, tot de naaste familie van de lotus moet worden gerekend. Kool en papaya (in *Time* worden ze *strange partners* genoemd) blijken 'volle neven' te zijn. Zo ook de roos en de brandnetel. Deze conclusies zijn gebaseerd op een vergelijkend onderzoek van de erfsubstantie, het DNA, van deze planten. De uitkomsten hebben geleid tot grote verrassing onder botanici. Immers, het gaat hier om een opmerkelijke aantasting van de systematische indeling van het plantenrijk, waarvan de Zweedse botanicus Carolus Linnaeus reeds in de achttiende eeuw de grondslag heeft gelegd.

Daar liggen toch niet veel mensen wakker van, zal men wellicht opmerken. Maar dat ligt toch een beetje anders. Verwantschap speelt een belangrijke rol bij de speurtocht naar begerenswaardige producten uit het plantenrijk. Als een plant bijvoorbeeld een werkzaam middel tegen kanker produceert, verdient het aanbeveling om onder verwante planten te zoeken naar een soort die dit middel in grotere hoeveelheid of in een werkzaamere vorm aanmaakt. Het zijn echter niet alleen botanici die geschokt reageren op de resultaten van het huidige DNA-onderzoek. Ook onze eigen erfsubstantie is onder de loep gelegd. In een internationaal samenwerkingsproject (zie het humane genomonderzoek in kader) wordt gewerkt aan de opheldering van de volgorde van de drie miljard bouwstenen van het menselijke DNA.² Dit jaar kregen wij een eerste versie van deze volgorde onder ogen. Hier is meer aan de hand dan een interessante wetenschappelijke stap vooruit. De spiegel die het DNA ons voorhoudt zal belangrijke implicaties hebben voor individu en gemeenschap en tot een aantal politieke keuzes nopen. We krijgen er allemaal mee te maken. Ook en met name een christen-democratische partij.

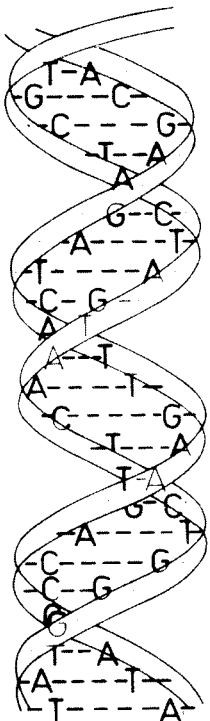
PROF. DR. L. BOSCH



Het humane genoomproject

Vele jaren beschouwde men het bepalen van de volgorde van de drie miljard basen van het menselijk genoom als een overspannen ambitie. Het is niet alleen een reusachtige, maar ook een uiterst kostbare klus. Het groeiend besef echter dat hier aan inzicht veel te winnen is, deed onderzoekers uit de Verenigde Staten, Europa en Azië aan het eind der tachtiger jaren besluiten om samen te gaan werken. Zij verenigden zich daartoe in de zogenoemde Humane Genoom-Organisatie (HUGO).¹ Het internationale onderzoek dat in 1988 is gestart, is een megaproject en zeker het grootste dat ooit is ondernomen op het terrein van de biologie en de biomedische wetenschappen. De opvatting is algemeen dat HUGO een aardverschuiving in de levenswetenschappen zal veroorzaken. De geneeskunde van vandaag zal in de nieuwe eeuw fundamenteel van opzet veranderen. Eén en ander zal zeer belangrijke maatschappelijke effecten hebben. De recente filosofenstrijd² in Duitsland is slechts een zwak voorproefje van de geestelijke turbulentie die zal ontstaan wanneer wij als het ware 'vrije' toegang krijgen tot de schatkamers van ons erfgoed. Parallel aan het onderzoek van het menselijk DNA wordt ook DNA van andere levende organismen op onze planeet onder de loep gelegd. Verschillende bacteriën, bakkersgist, en een wormpje³ van enkele millimeters lang hebben hun geheimen reeds geheel prijs gegeven, terwijl die van de fruitvlieg en de muis (om slechts enkele te noemen) zeer intensief worden onderzocht. Over niet al te lange tijd levert doorgaand onderzoek een DNA-encyclopedie op van ongekende omvang. Surfen over het 'genoominternet' brengt genoomvariaties van vele soorten aan het licht en helpt ons bij het zoeken naar de functies van genen die in het humane genoom worden aangetroffen (zie artikel). Ook markeert het onze plaats in het proces der evolutie. Inmiddels hebben de nationale dagbladen uitvoerig over HUGO en de uitkomsten van het onderzoek bericht.

Een dubbele helix



Het menselijk DNA

DNA wordt het molecuul van het leven genoemd, ook wel het meestermolecuul in de ons omringende natuur. Daar is ook alle reden voor. In de volgorde van de bouwstenen van dit molecuul liggen al onze erfelijke eigenschappen verankerd. Zoals geschetst in de figuur hier links bestaat het DNA uit twee lange ketens die schroefvormig om elkaar gewikkeld zijn. Men spreekt van een dubbele helix.

Structuur van het DNA

De bouwstenen van deze ketens zijn allen gelijk op één onderdeel na, de zogenoemde base. Het zijn juist die basen, in de bijgaande figuur aangeduid met A, G, C en T, die een allesbeheersende rol spelen in het overbrengen van erfelijke boodschappen. Zij vormen het 'genetisch alfabet' waarvan onze 'genetische taal' zich bedient. Met slechts vier basen wordt de gigantische hoeveelheid genetische informatie, die in onze genen ligt opgeslagen, tot uitdrukking gebracht. De figuur laat ook zien dat deze informatie in feite dubbel aanwezig is. Het DNA bestaat uit twee ketens die via de basen contact met elkaar onderhouden. Tegenover een A op de ene keten bevindt zich steeds een T op de andere en tegenover een G steeds een C. Is de base-volgorde op de ene keten bekend, dan is daarmee de volgorde op de andere keten gegeven. In de dubbele helix treft men dus vier verschillende baseparen aan, namelijk A-T, T-A, G-C en C-G. Het menselijk DNA omvat drie miljard van zulke baseparen en beslaat een lengte van ongeveer twee meter. Het is echter verdeeld over 46 chromosomen waarvan wij 23 danken aan onze moeder en 23 aan onze vader. Is de inspanning om de volgorde van al deze baseparen op te helderen verantwoord? Enig zicht daarop krijgen we door ons te verdiepen in enkele erfelijke ziekten die het gevolg zijn van defecten in ons DNA. Het confronteert ons gelijktijdig met ethische vragen.

Gendefecten en hun gevolgen

Het klassieke voorbeeld van een minuscuul defect in één gen is een erfelijke bloedziekte, de zogenoemde sikkelcel-anaemie.⁶ Een verandering van slechts één basepaar (op de drie miljard) van hun DNA is oorzaak dat de rode bloedkleurstof, het haemoglobine, van structuur is veranderd. Haemoglobine is een eiwit dat in ons bloed fungeert als transporteur van zuurstof. Bij de patiënt slaat het haemoglobine na afgifte van zuurstof neer tegen de binnenwand van de rode bloedlichaampjes die daardoor vervormen tot sikkels. Capillaire bloedvaten raken zo verstopt en geleidelijk, doch in toenemende mate, treden er ontstekingen op in verschillende organen en de patiënt bezwijkt in de vroege volwassenheid of eerder. Een kleine oorzaak met grote gevolgen.

Dit voorbeeld illustreerde voor het eerst (bij de mens) dat de basevolgorde van een gen de structuur van een eiwit bepaalt. Patiënten met deze ziekte zijn ermee geboren en een effectieve gentherapie zou zich dus moeten richten op embryonale cellen. Het verkiezingsprogramma van het CDA verbiedt zo'n ingreep. Het staat daarin niet alleen. Ik kom daar hierna op terug.

Een gentherapie, waar hard aan wordt gewerkt, richt zich op lichaamscellen die als producent van het haemoglobine te boek staan. Men probeert 'gezonde' hae-

moglobine-genen in deze lichaamscellen van patiënten naar binnen te brengen. Deze zogenoemde somatische gentherapie, die geen ethische bezwaren oproept, heeft nog niet tot succes geleid.

Een veel uitgebreider gendefect is oorzaak van een dramatische ziekte, namelijk de ziekte van Huntington⁷, ook Chorea Huntington of Huntington degenerativa (HD) genoemd. Het gendefect bij patiënten met deze ziekte wordt gekenmerkt door een groot aantal herhalingen achter elkaar van een drietal opeenvolgende baseparen. In de loop van het ziekteproces breiden zich deze herhalingen verder uit. Het gen is dus instabiel en wordt steeds groter. De ziekte is een verwoestende, degeneratieve verstoring van de hersenfuncties die veelal omstreeks het dertigste levensjaar langzaam de spraak, het denken en de motoriek begint aan te tasten. Het is een ontluistering die rondom het vijfenveertigste jaar tot de dood leidt. HD heeft een rampzalige invloed op de levens van gehele families: emotioneel, sociaal en economisch.

Het defecte HD-gen is dominant, hetgeen betekent dat de aanwezigheid van een niet-pathogeen HD-gen, het effect van het pathogene HD-gen niet opheft. Nog een ander gen moet bij de ziekte betrokken zijn, namelijk dat verantwoordelijk voor de instabiliteit van het HD-gen. Dit alles maakt gentherapie voorlopig nog vrijwel uitzichtloos. Tot op heden is er voor de ziekte geen effectieve behandeling.

Kinderen van een ouderpaar, waarvan één ouder drager van een pathogeen HD-gen is, hebben een 50-50-procent kans het fatale gen te erven. Onze kennis van de basevolgorde van dit gen heeft een genetische test opgeleverd die nauwkeurig aangeeft of iemand drager van het gen is. De test kan echter niet voorspellen wanneer de symptomen zullen beginnen. Iemand, die de fatale boodschap heeft ontvangen dat hij de HD-mutatie met zich draagt, ervaart de jaren voor en vooral tijdens het inzettende verval, als een periode van wanhopig, zo niet ondraaglijk lijden. Maar wanneer de zieke zijn leven wil beëindigen, laten hulpverleners het afweten, verklaarde prof. Tibben kort geleden bij zijn inauguratie aan de Universiteit van Leiden. Een treurig stemmende constatering. In dit verband krijgt een uitspraak van het CDA-Kamerlid C. Ross-van Dorp een navrant accent. Zij wil de drempel voor euthanasie zo hoog mogelijk leggen (zie ook hieronder). De opvatting dat men de genetische test maar beter niet kan inzetten, gaat voorbij aan de martelende onzekerheid waarin familieleden van HD-patiënten verkeren. Een prenataal gebruik van de test lijkt aangewezen. Abortus kan dan in een zeer vroeg stadium van de zwangerschap worden uitgevoerd wanneer betrokkenen daaraan op grond van de testuitslag de voorkeur geven. Hier kan de test tot een zegen worden. Immers, wie beschrijft de ervaring van een beproefd ouderpaar, wanneer de prenatale testuitslag luidt: geen HD?

Een gendefect dat maakt dat ook andere genen in het ongerede raken, speelt een belangrijke rol bij het ontstaan van borstkanker en andere vormen van kanker.

In West-Europa en de Verenigde Staten lijdt één op negen à tien vrouwen aan, of zal tijdens haar leven gaan lijden, aan borstkanker. Een klein gedeelte van de borstkankergevallen, in het bijzonder die zich op betrekkelijk jeugdige leeftijd voordoen, gaat gepaard met erfelijke gevoeligheid voor de kwaal. Twee genen, BRCA1 en BRCA2, zijn geïdentificeerd waarop zulk een gevoeligheid terug te voeren is. Recent speurwerk heeft de structuur en de functie van deze genen aan het licht gebracht. In een gezonde levende cel treedt er veelvuldig DNA-schade op zoals bijvoorbeeld fouten in de basevolgorde of ketenbreuk. De cel beschikt echter over verschillende genen verantwoordelijk voor herstel van deze schade. Bij patiënten met een erfelijke gevoeligheid voor borstkanker blijkt één van de DNA-herstelgenen defect te zijn. Het gevolg is dat meerdere genen gemuteerd raken, waaronder genen veelzeggend aangeduid als tumorsuppressie-genen (zie ook kader op pagina 24).

Vrouwen uit families met een dergelijke predispositie - zich bewust van de grote kans dat zij wellicht over niet al te lange tijd borstkanker zullen krijgen - laten soms prophylactisch borstamputaties verrichten. Alvorens tot zo'n radicale ingreep over te gaan, is het derhalve verstandig om eerst te laten onderzoeken of bij hen een BRCA-gen gemuteerd is. Genetische tests zijn voorhanden. DNA-chips en informatietechnologie hebben onderzoek van specifieke genen zelfs een geheel andere dimensie gegeven.

DNA-chips en informatietechnologie⁹

DNA-chips zijn ontwikkeld om vast te stellen of een gen actief aan de stofwisseling in de levende cel deelneemt dan wel een sluimerend bestaan leidt. Zoals de naam aangeeft, is de ontwikkeling van DNA-chips geïnspireerd door de informatietechnologie, waarbij miniaturisering een grote rol speelt. Een DNA-chip is een klein plaatje, niet groter dan 1cm², waaraan DNA-fragmenten afkomstig van duizenden verschillende genen zijn gehecht. De activiteit van een gen in de levende cel komt tot uiting in het 'overschrijven' van de DNA-basevolgorde van het gen. Er worden 'transcripten' gevormd die, onder gunstig gekozen omstandigheden, de plek terug vinden waar ze gevormd zijn. Ze binden dan ook specifiek aan die plek op de DNA-chip waar zich een DNA-fragment bevindt van het gen waarvan ze zijn afgeschreven. Die binding wordt zichtbaar gemaakt als een patroon van oplichtende vlekjes (zie ook kader op pagina 26). Dit patroon vertelt ons welke genen in de cel onder de omstandigheden van de test actief zijn en welke niet. Ook gedefecten komen aldus aan het licht.

Miniaturisering, geïnspireerd door de informatietechnologie, heeft krachtige impulsen gegeven aan genetisch en farmaceutisch onderzoek, kankeronderzoek, de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen en de biotechnologie van planten en dieren. DNA-chips bezet met DNA van vele menselijke genen zijn commer-

Genen betrokken bij het ontstaan van borstkanker

Erfelijkheidsonderzoek in één groep van families waarin de gevoeligheid optreedt heeft aangetoond dat de gevoeligheid op rekening is te schrijven van het zogenoemde BRCA1-gen gelegen op chromosoom 17, in andere van het BRCA2-gen gelegen op chromosoom 13. De kans op borstkanker in beide typen families is hoog (60-85%) evenals die op kanker van de eierstok (40-60% en 10-20% voor respectievelijk BRCA1- en BRCA2- mutaties).^{*} De chromosomale locatie en de aard van beide mutaties kwamen nauwkeurig aan het licht toen men de DNA-basevolgordes in de chromosomale regio's van patiënten en gezonde individuen ging vergelijken. Zowel het BRCA1-gen als het BRCA2-gen bleken bij de patiënten niet meer intact. Zij missen daardoor het eiwit, dat bij gezonde personen door het betreffende BRCA-gen wordt gecodeerd. Wat zijn dat voor eiwitten? Het moleculair-genetisch onderzoek vertelt ons veel over hun structuur maar onthult niet hun functie. Een speurtocht met de computer over het gistgenoom bracht twee basevolgordes aan het licht die vrijwel identiek zijn aan die van het humane BRCA1- en BRCA2-gen. De betreffende gistgenen zijn blijkens eerder gistonderzoek betrokken bij het herstel van DNA-schade.

Menselijke cellen en gistcellen beschikken beide over verschillende enzymen die DNA-schade repareren. Dit wijst er sterk op dat wij de oorzaak van de erfelijke gevoeligheid voor borstkanker bij de mens moeten zoeken in het verlies van één der DNA-reparerende enzymen. Speurtochten met de computer over verschillende genomen (speurtochten in silico) werpen hun vruchten af en dat temeer naarmate het internationale onderzoek zich over meer genomen gaat uitstrekken.

Het merendeel van de borstkankergevallen is niet erfelijk maar is te wijten aan DNA-veranderingen van een lichaamscel, in dit geval een epitheelcel van een melkgang in de borst. Kort geleden hebben onderzoekers bij muizen BRCA1-genen van de borstkliercel geïnactiveerd, waarna bij een aantal van deze dieren borstkanker optrad. Het hele genoom van deze cel bleek instabiel geworden, en mutaties in meerdere genen werden gevonden, waarschijnlijk als gevolg van het uitgevallen DNA-herstel. Eén daarvan was het zogenaamd tumorsuppressie-gen p53 dat normaal, samen met een aantal andere genen, voorkomt dat een cel ontaardt tot een tumorcel.

ciel verkrijgbaar, en de ontwikkeling van de chiptechnologie is in volle gang. In de nabije toekomst zal het mogelijk zijn de activiteit van elk van de 50.000 tot 100.000 menselijke genen (recent is men gaan twijfelen aan het juiste aantal) met de nieuwe technologie te testen. De hoeveelheid informatie die dan over ons wordt uitgestort is onoverzienbaar groot. Nieuwe informatietechnieken zijn

nodig om deze te beheersen. Een nieuw vak, bioinformatica, bloeit op, ook aan de Nederlandse universiteiten.

DNA, justitie en politie

Bij deze stortvloed van informatie is het goed om ons te realiseren dat onze genen slechts drie procent van ons DNA in beslag nemen. In de basevolgorde van de resterende zevenennegentig procent zijn geen instructies voor de synthese van eiwitten aanwezig. In feite is de functie van het grootste deel van het humane DNA een raadsel. Men noemt het 'junk-DNA', maar deze kwalificatie verhuult slechts onze onwetendheid. Het is duidelijk dat we over ons 'master molecule' nog lang niet zijn uitgepraat.

Interessant is dat we in dit 'niet-coderende' DNA sequenties aantreffen, die uniek zijn voor elk individu en daarom gebruikt worden in onderzoek van politie en justitie voor identificatie van verdachte personen. Deze sequenties bestaan uit vele herhalingen achter elkaar van een gering aantal basen, bijvoorbeeld CGCGCG.... of TATATA.... (zie ook kader op pagina 30)

Medio 1993 ging de Tweede Kamer akkoord met de invoering van deze DNA-test in strafzaken. Dit geldt echter alleen voor zaken waar sprake is van een ernstig delict waarop een straf van minstens zes jaar kan worden gevorderd. Recent zijn er stemmen opgegaan om de DNA-test ook toe te laten bij minder ernstige strafzaken. Tegenstanders daarvan voeren aan dat de test inbreuk maakt op de *privacy* van de persoon die de test dient te ondergaan. Dit is een duidelijk misverstand. De wetgever kan in de wet vastleggen dat voor identificatie alleen gebruik mag worden gemaakt van zich herhalende base-sequenties (of andere volgordes die niets met de *privacy* te maken hebben). Het resultaat van een aldus uitgevoerde test kan dan in een databank worden opgeslagen, terwijl uitgangsmateriaal (weefsel, sperma enzovoort) na de test wordt vernietigd. In een aantal recente moord- en verkrachtingszaken wordt de test thans gebruikt. Tot de fraaiste resultaten van de test behoort het vrij pleiten van schuld van de verdachte, waartoe de test in de afgelopen maanden verschillende malen ondubbelzinnig heeft bijgedragen. Helaas getuigen enkele uitspraken in de media nog steeds van persistente misvattingen.

► **Fundamentele morele noties als 'solidariteit' of 'broederschap' zijn te vaag om als grondslag te dienen voor het opleggen van juridische verplichtingen.**

Mensen zijn niet gelijk

Nu de (voorlopige) basevolgorde van het hele menselijke genoom bekend is dienen wij ons te realiseren dat mensen niet allemaal gelijk zijn. Met uitzondering van ééneiige tweelingen, vertonen zij ook grote en kleine verschillen in hun chromosomen en genen. Zelfs in één en hetzelfde individu zijn de chromosomen van een chromosomenpaar niet geheel gelijk, omdat ze afkomstig zijn van

DNA-chips

Een DNA-chip, ook wel gen-chip genoemd, is een plaatje van ongeveer 1 cm² dat is opgedeeld in zo'n 10.000 vakjes. Op elk vakje is een DNA-fragment vastgezet afkomstig van, en karakteristiek voor één gen. De activiteit van een gen in de levende cel komt tot uiting doordat onder regie van het gen transcriptmoleculen worden gevormd. Deze transcripten zijn evenals het DNA uitgerust met basen en wel in een volgorde ontleend aan de basevolgorde van het gen. Transcriptmoleculen functioneren in de levende cel als blauwdruk bij de synthese van eiwitmoleculen. Alvorens de chiptest wordt uitgevoerd, worden de transcriptmoleculen uit de te onderzoeken cellen geïsoleerd en met een enzym weer omgezet in DNA-moleculen. Dit laatste proces, omgekeerde transcriptie genoemd, resulteert in een groot aantal verschillende DNA-moleculen, elk voor zich even lang als het gen waarvan het afkomstig is en met een basevolgorde die correspondeert met dat gen. Als men deze DNA-moleculen in contact brengt met de chip dan zal er onder gunstig gekozen omstandigheden specifieke base-paring optreden met de genfragmenten die aan het oppervlak van de chip zijn gehecht. Elk vakje van de chip wordt dan bezet met het DNA-molecuul dat de boodschap van het gen bevat. Bij de omgekeerde transcriptie worden de DNA-moleculen van een fluorescerend label voorzien, zodat de vakjes op de chip met een laserstraal oplichten. Het patroon van oplichtende vlekjes wordt opgeslagen in een computer. Op het beeldscherm leest men dan af welke genen in de cellen actief zijn onder de omstandigheden van de test.

twee verschillende ouders. Deze zogenoemde polymorphismen kunnen afzonderlijke baseparen van de dubbele DNA-helix betreffen, maar ook grotere verschillen. Op elke duizend baseparen treft men gemiddeld één afwijkend basepaar aan. Deze afwijkingen behoeven niet altijd ernstige gevolgen te hebben. Van vele afwijkingen weten we eenvoudig (nog) niet welke consequenties ermee verbonden zijn. Intrigerend zijn ze echter wel en de grote farmaceutische bedrijven hebben dan ook grote belangstelling voor dit soort polymorphismen. Gevolgen kunnen ook op langere termijn manifest worden en samenhangen met een verhoogd risico op bepaalde ziekten of gevoeligheden van werknemers voor gevaren op de werkplaats. Polymorphismen van enkele baseparen zijn stabiel en komen wijd verbreid voor over het hele genoom. Zij lenen zich goed voor geautomatiseerde analyse, bijvoorbeeld met DNA-chips en er wordt fors geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe gentechnologieën. Het weekblad *Science* meldde kort geleden dat er sinds 1995 vijftig biotechnologische bedrijven bezig zijn tests te ontwikkelen om genetische kwalen te diagnostiseren of hun voorkomen te voorspellen. Een 'genohype' volgens dit blad.¹⁰

Er bestaan grote verschillen in de wijze waarop individuen reageren op geneesmiddelen. Sommigen hebben baat bij een bepaald medicament, anderen niet of weinig, terwijl ook toxische effecten kunnen worden ervaren. Dit hangt samen met het feit dat geneesmiddelen interactie aangaan met eiwitten die in het lichaam werkzaam zijn als een receptor, een transporteur of een afbrekend enzym. De genetische variabiliteit, die individuen vertonen in hun respons op farmaca, weerspiegelt de variabiliteit van deze eiwitten. Dit alles heeft de opkomst gestimuleerd van weer een nieuwe tak van onderzoek, de zogenoemde farmacogenomische studies.¹¹ Zij hebben ten doel optimalisering van medicamenteuze therapie op basis van de genetische constitutie van de individuele patiënt. Het valt niet te ontkennen: de gentechnologie komt ons binnen afzienbare tijd persoonlijk dicht op de huid.

Ethische, wettelijke en sociale implicaties

De penetratie van deze technologie in onze samenleving, alsook in de persoonlijke levenssfeer, dwingt tot bezinning op een aantal feiten waar we tot voor kort wellicht niet zo direct bij stil hebben gestaan. Allereerst, ons DNA is nogal toegankelijk. We beschikken niet over een verborgen schatkist voor ons erfgoed. In tegendeel, al ons DNA is aanwezig in vrijwel elk van onze lichaamscellen. Misschien moeten we straks vaststellen dat we met de opslag daarvan wat slordig zijn omgegaan. Bloed en weefsels zijn verzameld, worden bewaard en soms gebruikt door burgerlijke, militaire en justitiële instanties, ook wel door commerciële of gezondheidsorganisaties. Met de huidige genetische technieken is genetische informatie over personen uit deze bronnen relatief eenvoudig op te sporen. Hoe zal er worden omgesprongen met genetische informatie als ze éénmaal is opgeslagen in medische dossiers, dossiers van zorgorganisaties en gezondheidsarchieven? Is de privacy, en vervolgens de anonimiteit, van personen gewaarborgd wanneer informatie over hun genoom is verkregen?

De humane genoomorganisatie heeft een apart programma (ELSI) gestart om de ethische, legale en sociale implicaties te analyseren en mogelijke gedragslijnen te ontwikkelen. Om de discussies in alle openheid te voeren geeft ELSI op internet een uitvoerig overzicht van de vragen waarmee zij zich bezighoudt.¹² Naar mijn mening is het politieke debat hierover bij het CDA nog nauwelijks begonnen. Het verkiezingsprogramma Samenleven doe je niet alleen van het CDA wijdt één paragraaf (1.5) aan medische ethiek. Het begint met wantrouwen jegens de medische technologie. Deze “moet in dienst staan van de mens en niet omgekeerd”. Wie zou het tegendeel willen beweren? “Als menswaardigheid niet meer de leidraad bij onderzoek of toepassing van de medische technologie is, moet het betreffende onderzoek of de toepassing verboden worden.” “Niet-therapeutische genetische manipulatie” mag niet en moet zelfs wettelijk

➤ Hoe zal er worden omgesprongen met genetische informatie als ze éénmaal is opgeslagen in medische dossiers, dossiers van zorgorganisaties en gezondheidsarchieven?

worden verboden, evenals het gebruik van genetische informatie door verzekeraars en werkgevers. ‘Therapeutische genetische manipulatie’ mag dus wel? Therapeutische genetische manipulatie is onmogelijk zonder niet-therapeutische manipulatie. Het CDA-verkiezingsprogramma munt uit door krachtige taal, maar niet door deskundigheid c.q. zorgvuldige formulering.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, zijn de uitspraken van mevrouw Clémence Ross-van Dorp, lid van de Tweede Kamer en fractievoorzitter voor medisch-ethische zaken, onthutsend. “Het is belangrijk de patiënt de zekerheid te geven dat de staat tot het laatste moment strijdt voor ieders leven en dat wil beschermen onder meer door de drempel voor euthanasie zo hoog mogelijk te leggen”, aldus Ross-van Dorp.¹³ Tegen wie moet de patiënt nu toch beschermd worden? Tegen de artsen, de onderzoekers? Hier is sprake van een vertekening van de probleemstelling, die op gespannen voet staat met de werkelijkheid. Mevrouw Ross staat voor een normerend kader, met een grote ‘C’, ook met betrekking tot de kansen en bedreigingen van de zich snel ontwikkelende gentechnologie. Waar zou die grote ‘C’ op slaan? Een christelijk kader voor het genetisch handwerk lijkt bij de CDA-Tweede Kamerfractie nog uit de verf te moeten komen.

In de Sixtijnse plafondschildering van Michelangelo reikt God met zijn wijsvinger naar die van Adam, zodat deze de levenskracht kan ontvangen. Het wetenschappelijk tijdschrift *Nature* drukte dit beeld af op de voorplaat van het nummer waarin voor het eerst de DNA-basevolgorde van een geheel chromosoom (22) stond afgedrukt.¹⁴ Verschillende nationale dagbladen leverden commentaar, waaronder NRC/Handelsblad, dat zich afvroeg “of de wetenschap met haar kennis en toepassing niet te dicht bij het leven zelf is gekomen”.¹⁵ Vermeldenswaard is nog, - het schijnt de scribenten te zijn ontgaan -, dat *Nature* dit onderdeel van de beroemde schildering een belangwekkende achtergrond heeft gegeven: een patroon van oplichtende vlekjes. Geen sterrenhemel maar een vergrote DNA-chip. Michelangelo, liggend op zijn rug op een hoge stelling in de halfdonkere kapel schilderend bij kaarslicht, gaf magistraal uitdrukking aan het religieus of, zo men wil, het mythologisch denken over het leven. De DNA-chip gunt ons een blik op genen in actie in het inwendige van de levende cel. Twee benaderingen van het leven, nog steeds roept het spanning op.

Genetische manipulatie of modificatie wordt gezien als aantasting van het leven, dat heilig is omdat het van God gegeven is. De gereformeerde ethicus prof. dr. F. de Lange, de feitelijkheid en de legitimiteit van de religieuze mythe van het heilige leven erkennend, komt op godsdienstige gronden ontleend aan de protestantse traditie tot een desacralisering van het leven. Niet het leven zelf is heilig, maar God, de Schepper.¹⁶ De moleculair bioloog en de medicus zien chromosomen, genen en DNA-moleculen van de mens als chemische verbindingen

✎ **Het CDA-verkiezingsprogramma munt uit door krachtige taal, maar niet door deskundigheid c.q. zorgvuldige formulering.**

die een essentiële functie vervullen bij het overdragen van genetische informatie op het nageslacht. Aangezien het voor het nageslacht van levensbelang is dat de boodschap, die in die ouderlijke DNA-ketens ligt opgesloten, zo goed mogelijk wordt doorgegeven, zal elk ingrijpen in dit proces meer kennis en ervaring vereisen dan waar wij nu nog over beschikken. Gentherapie gericht op embryonale cellen is dan ook niet aan de orde.

Embryonale stamcellen staan echter wel in het middelpunt van de belangstelling. Fascinerende resultaten zijn intussen verkregen met zulke cellen en het weekblad *Science* spreekt in dit verband van de wetenschappelijke doorbraak van het jaar (met als goede tweede de basevolgorde van het humane genoom).¹⁷

Pluripotente stamcellen worden in een kweekvatje aangezet tot de vorming van gedifferentieerde cellen, zoals bijvoorbeeld hersen-, lever- of spiercellen, waarmee men op goede gronden verwacht neurodegeneratieve ziekten, leverziekten of spierdystrofie te kunnen bestrijden. De publieke acceptatie zal verbeteren nu het mogelijk is gebleken stamcellen uit weefsel van volwassenen te isoleren. De komende jaren zullen een parallelle ontwikkeling van de embryologie, de ontwikkelingsbiologie en de moleculaire genetica te zien geven. Spectaculaire resultaten zijn te verwachten van interdisciplinaire onderzoeken en de roep om ethische bezinning zal wederom opklinken. Nooit tevoren was onze persoonlijke verantwoordelijkheid dan ook zo groot.

In de race, om de gehele DNA-sequentie op te helderen, is de afstand tot de werkelijke finish reeds erg klein geworden. Tot voor kort waren de deelnemers eensgezind in de opvatting dat de verkregen resultaten voor iedereen zijn. Geen geheimhouding, alles direct op het internet. Helaas komen commerciële belangen roet in het eten gooien. Eerst in de Verenigde Staten en nu ook reeds in Europa vraagt men patent aan op een menselijk gen en niet zonder succes. Dit kan zeer betreurenswaardige gevolgen hebben wanneer het een defect gen betreft dat verantwoordelijk is voor een erfelijke kwaal. Het is ongewenst wanneer de ontwikkeling van de behandeling van zo'n kwaal in handen komt van één enkel bedrijf. Het humane genoomproject is niet opgezet om monopolistische posities in de farmaceutische industrie te creëren.¹⁸ Een eenvoudige oplossing van dit probleem ligt echter niet op tafel. De kosten verbonden aan de identificatie en de isolatie van een menselijk gen en de ontwikkeling van een genetische test of een therapie zijn immens en alleen zeer grote bedrijven kunnen hieraan beginnen. Deze kosten moeten worden terugverdiend.

➤ **Het humane genoomproject is niet opgezet om monopolistische posities in de farmaceutische industrie te creëren.**

Een aristocratische dame

Een bekend victoriaans verhaal voert een aristocratische dame ten tonele, die haar reactie geeft op de evolutieleer: "Laat ons hopen dat wat mijnheer Darwin zegt niet waar is; maar als het waar is, laat ons hopen dat het niet algemeen

Een genetisch signalement

Door van slechts enkele herhalende sequenties het aantal herhalingen te bepalen is het mogelijk een uniek signalement van een persoon te krijgen. Bij voorbeeld, het onderzoek wijst uit dat in het DNA van persoon X de volgende repetities voorkomen: (CG)65, (TA)54 en (GTC)49. De kans, dat er een persoon Y bestaat met dezelfde aantallen herhalingen van CG, TA en GTC als genoemd, is dan verdwijnend klein. Een dergelijke DNA-test leent zich ook voor het vaststellen van het vaderschap, zij het dat het dan gaat om herhalingen van een veel langer stuk DNA.

bekend wordt”.

De publieke reacties op de resultaten van het recente onderzoek van menselijk DNA vertonen soortgelijke trekken. Velen wenden zich af en willen er niet van weten. Ons erfgoed wordt ervaren als de wortel van ons bestaan en het doordringen in de geheimen daarvan roept emoties op. “Het mag niet en het moet direct ophouden”, zei mij kort geleden een dame, misschien niet uit aristocratische, dan toch uit intellectuele kring. Deze emoties stoelen voor een deel op het niet vertrouwd zijn met een aantal basale biologische verschijnselen. Het is daarom de verdienste van de redactie van Christen Democratische Verkenningen dat zij in haar kolommen ruimte biedt aan enkele auteurs die zelf door hun wetenschappelijk werk ten nauwste bij de problematiek betrokken zijn. In dit en de volgende nummers kan de lezer kennis nemen van wat de onderzoekers drijft en wat zij beogen. In de opeenvolgende artikelen ontbreekt de stem van de ethicus (natuurlijk) niet. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de bijdragen ligt uitsluitend bij de auteurs.

Hoe men in de kring van het CDA denkt over de ingrijpende gevolgen van het moleculair-genetische onderzoek van de laatste jaren is tamelijk duister. Overigens lijkt het erop dat dit ook geldt voor de andere partijen (een tamelijke ijle kreet van de fractievoorzitter van D66 buiten beschouwing latend). Wanneer de artikelenreeks in Christen Democratische Verkenningen de discussie binnen de partij en daarbuiten op gang brengt, heeft het CDA veel gewonnen. Onwetendheid legt het altijd af tegen de Verlichting.

Prof. dr. L. Bosch is emeritus-hoogleraar biochemie aan de Universiteit Leiden.

Noten

1. *Time*, 21 december 1999.
2. Galjaard, H., G.J.B. van Ommen, R. Plasterk, J.H.J. Hoeijmakers, H.G. Brunner, A. Tibben en G. de Wert, *Genen in kaart. Mensen in of uit problemen*. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (1998); *Science* (1998), vol. 282, *Genome Issue* (verschillende artikelen); *Science* (1999), vol. 286, *Genome Issue* (verschillende artikelen).
3. Zie vorige noot.
4. *Trouw*, Letter en Geest, 25 september, 2, 9, 16, 23, 30 oktober en 20 november 1999. *NRC Handelsblad*, Boeken, 15 oktober 1999.
5. *Science* (1998), vol. 282, C. Elegans, *Sequence to Biology* (verschillende artikelen).
6. Strasser, B.J., *Science*, (1999), vol. 286, 1488-1490.
7. Ambrose, C.M. et al., *Cell* (1993), vol. 72, 971-983; X.J. Li et al, *Nature* (1995), vol. 378, 398-402.
8. Miki, Y., et al., *Science* (1994), vol. 266, 66-71; R. Wooster et al., *Nature* (1995), vol. 378, 789-791; K. Davies, *Nature* (1995), vol. 378, 762-763; M. Hagmann, *Science* (1999), vol.284, 723-725.
9. Marshall, E., *Science* (1999), vol. 286, 444-447.
10. *Trouw*, Letter en Geest, 25 september, 2, 9, 16, 23, 30 oktober en 20 november 1999.
11. Evans, W.E. en M.V. Relling, *Science* (1999), vol. 286, 487-491.
12. www.nhgri.nih.gov/98plan/elsi.
13. C. Ross-van Dorp, 'Overheid moet normerende kaders hanteren bij euthanasie'. *Appèl*, ledenblad van het CDA, 30 oktober 1999, 18.
14. *Nature*, (1999) vol. 492, 2 december.
15. *NRC Handelsblad*, Big Science, 29 december 1999.
16. Lange, F. de, *Trouw*, Letter en Geest, 17 juli 1999; idem, 'Voor God spelen? Religie, Ethiek en gentechnologie', *Tijdschrift voor Theologie*, jrg. 38, 1998, nr. 4, 394-410.
17. Wickelgren, I., *Science*, (1999), vol. 285, 998; *Trouw*, 'Humane stamcellen voeren wetenschapslijst 1999 aan', 17 december 1999.
18. Bloom, F.E., *Science* (1999), vol. 286, 2267.

- Min of meer heilig -

De religie van het DNA

DR. F. DE LANGE

'Niet alleen de vraag wat we mogen doen met DNA, ook de vraag wat we met ons weten over DNA aan moeten, doet een ongehoord beroep op ons moreel oordeelsvermogen. In het geding is: wat goed is. De klassieke vraag over de verhouding tussen menselijke vrijheid en natuurlijke bepaaldheid moet opnieuw worden gesteld.' In het geding is: de vraag wie wij zijn en wat heilig voor ons is, aldus dr. F. de Lange, hoogleraar ethiek aan de Theologische Universiteit Kampen. De auteur schetst twee christelijke benaderingen van deze vragen en maakt daartussen een keuze.



DR. F. LANGE

'In het DNA raken we aan kern van het leven'. In die uitspraak ligt alle morele commotie rondom de kennis van en omgang met de erfelijke code opgesloten. De ethische vragen waaiëren uiteen zodra we bedenken wat er aan het DNA medisch en maatschappelijk vastzit: genetische tests op erfelijke ziekten, pre- en postnataal; genterapie, somatisch en in de kiembaan; wetenschappelijk onderzoek op en experimenten met embryo's, het spookbeeld van de eugenetica. Niet alleen de vraag wat we mogen doen met DNA, ook de vraag wat we met ons weten over DNA aan moeten, doet een ongehoord beroep op ons moreel oordeelsvermogen. In het geding is wat goed is.

'In het DNA raken we aan de kern van het leven'. Niet alleen ethisch, maar ook wijsgerig raakt de uitspraak aan de menselijke fundamenteën. Als menselijke eigenschappen opgesloten zitten in onze erfelijke code, hoe vrij zijn we dan nog? De *grandeur* van mensen is gegeven met hun vrijheid om zelf hun levenslot te bepalen. Het determinisme van een biochemie die mij suikerziekte of borstkanker, een matige intelligentie en een opvliegend karakter voorspelt, lijkt mij er helemaal van te beroven. Kan vrijheid - zowel in de betekenis van spontaniteit, als in die van keuzemogelijkheid uit alternatieven - voortaan alleen nog met een kleine letter worden geschreven? De klassieke vraag over de verhouding tussen menselijke vrijheid en natuurlijke bepaaldheid moet opnieuw worden gesteld. In het geding is de vraag wie wij zijn.

'In het DNA raken we aan de kern van het leven'. In de ene zin ligt ook een religieus oerbeseft opgesloten. Hij raakt aan traditionele gevoelens en voorstellingen over de rolverdeling van God en mens, het profane en het sacrale. In het geding

is de vraag wat voor ons heilig is.

Reductionistische benadering

'Voor God spelen', 'Op de stoel van de Schepper gaan zitten,' 'Het gen als God' - dat zijn de clichématige *oneliners* die we vaak in dat verband horen. Ze figureren in de koppen van glossy magazines of als makkelijke binnenkomer in het verhaal van de ethicus of wijsgeer. Zelden worden ze echter op hun religieuze draagwijdte getoetst. Religieuze taal wordt in het seculiere debat vaak als (een nog) traditionele metafoer voor een onderliggende 'echte' wijsgerige of ethische vraag beschouwd. Ze wordt niet genomen voor waarvoor ze zich geeft: voor religie. Zo reduceerde onlangs de rechtsfilosoof Ronald Dworkin - in een overigens heel goed artikel - de angst van mensen voor het 'voor God spelen' van de DNA-technoloog tot de wijsgerige vraag naar contingentie. De grillige natuur, aldus Dworkin, ('de hand van God' in de taal van de oude religieuze metafoer) is in het DNA-onderzoek zover binnen het domein van de menselijke verantwoordelijkheid gebracht, dat we het gevoel hebben opnieuw onze basisintuïties over contingentie en noodzakelijkheid te moeten resetten. 'We spelen voor God' zeggen mensen dan, terwijl ze 'eigenlijk' bedoelen: we moeten nu meer zelf beslissen.

Ik denk dat in zo'n reductionistische benadering het religieuze in zijn eigenoortigheid wordt onderschat. In de religie geven mensen een antwoord op fundamentele bestaanservaringen dat niet herleid kan worden tot iets anders, maar genomen moet worden zoals het zich geeft: in de taal, de rite en de mythe van het geloof. De reflectie op dat geloof, de theologie, moet een eigen bijdrage leveren aan het DNA-debat door de religieuze componenten in dat debat te beschrijven, analyseren en evalueren. Deze religieuze dimensie staat niet op zichzelf. Zij zal vervolgens ook wel weer in samenhang moeten worden gebracht met andere bestaansdimensies. Er is onderlinge afstemming nodig, zodat we niet als verknipte mensen door het leven gaan. Een 'reflectief evenwicht' tussen onder meer onze religie, moraal, wetenschap en politiek, waarbij coherentie en compatibiliteit in het netwerk van onze overtuigingen en attitudes worden nagestreefd. Daarbij zullen, na afweging, soms religieuze overtuigingen kunnen sneuvelen als we ze onmogelijk meer in het reine kunnen brengen met wat we voor de rest geloven en belangrijk vinden. En omgekeerd kan een ethisch argument niet meer worden ingebracht, als het in strijd blijkt te zijn met onze diepste religieuze intuïties. Voorwaarde bij dit alles is wel dat religieuze expressie als religieus wordt beoordeeld.

Religieuze elementen

De westerse wereld is minder seculier dan ze zelf denkt. Ook het DNA-debat is omgeven van en doortrokken van religieuze elementen, die enerzijds aansluiten op de religieuze traditie, anderzijds nieuwe wegen gaan. In de godsdienstgeschiedenis is de symboliek van het Centrum van de Wereld (*axis mundi*) wijd verbreid. Premoderne beschavingen relateerden het menselijk bestaan aan een sacraal kosmisch centrum. Zij spraken van een wereldboom, of een kosmische berg. Maar ook wel van een 'wereldnavel'. De godsdienstwetenschapper Mircea Eliade schrijft: "Vanuit haar centrum wordt een universum geboren. Het spreidt zich uit vanuit een centraal punt, als het ware zijn navel. Zo kwam volgens de Rig Veda (X, 149) het universum ter wereld en ontwikkelde het zich: vanuit een kern, een centraal punt. De Hebreeuwse traditie is nog veel explicieter: 'De Heilige schiep de wereld als een embryo. Zoals het embryo groeit vanuit de navel, zo begon God de wereld te scheppen vanuit de navel, en van daaruit spreidde het universum zich uit in alle richtingen.'"¹

De overweldigende ervaring van een Transcendent Midden noemt Eliade een hiërofanie. In het centrum, de kosmische kern toont zich het heilige. Welnu, voor de eenentwintigste-eeuwer lijkt de celkern het sacrale centrum te zijn geworden, dat hij met religieuze huiver en eerbied nadert.

Theologische *Spielerei*, een retorische truc, zo'n stelling? Dat hangt er van af. Niet als we onder heilig verstaan wat Eliade er onder verstond. Hij spreekt over het sacrale en heilige als over de 'werkelijkheid *par excellence*'. Het heilige is gevuld met, loopt over van Zijn, is 'bron van leven en vruchtbaarheid', schrijft hij. In het sacrale ontmoet de religieuze mens de onuitputtelijke, absolute realiteit, die betekenis en structuur geeft aan het gewone, alledaagse leven. In de premoderne religies die Eliade bestudeerde, heeft het sacrale een vergelijkbare ontologische lading als het DNA voor de moderne mens. Hier ontmoeten we het levende Zijn zelf, waarvan alle levensvormen zijn afgeleid. Hiërofanie, zegt Eliade, is ontofanie.

Religieuze hymne

'In het DNA raken we aan de kern van het leven' is, zo beschouwd, behalve een biologische constatering, een ethisch dilemma, een wijsgerige puzzel, ook religieuze hymne. Hier naderen wij het geheim van het leven, zoals Mozes naderde tot God in het brandende braambos. 'Kom niet dichterbij: doe uw schoenen van uw voeten, want de plaats, waarop gij staat, is heilige grond,' krijgt Mozes op die plek te horen (Exodus 3: 5). Het heilige lijkt zich in de loop van de tijd verplaatst te hebben, maar het is er nog. Niet meer de woestijn, de tempel of de kerk, maar

✂ 'Het is geen uit-
gemaakte zaak hoe
de C in het CDA
zich met het DNA
zal hebben te ver-
staan'

het laboratorium is de plaats voor de hedendaagse hiërofanie. De mythische metaforiek van cirkel, rand en kern in het spreken over het geheim van het leven is nog steeds herkenbaar in onze hedendaagse omgang met de biologie. De cirkelvormige lichaamscel heeft de vorm van een heiligdom, waarvan de kern veilig wordt beschermd door de celwand. Wie eenmaal binnendringt, betreedt gewijde grond. In de Griekse mythe geeft Ariadne aan Theseus een kluwen wol waarmee hij tot het labyrint doordringt. Wij krijgen van de biotechnoloog ook een kluwen aangereikt: twee strengen DNA, de dubbele *helix* die bijna onzichtbaar in de celkern ligt opgevouwen, maar die uiteengerafeld tot twee meter kan worden uitgerekt. Zij zullen ons verbinden met de kern van het leven, de navel van de wereld.

Secularisering DNA-debat

Hoe deze impliciete religiositeit rondom het DNA te evalueren? Als een *survival* uit archaische tijden, dat zo nu en dan nog even opspeelt, maar in onze seculiere wereld verder wel zal afsterven? Of als aarzelend begin van een nieuwe levensreligie?

Vanuit christelijk perspectief zijn beide opties open. Het is geen uitgemaakte zaak hoe de C in het CDA zich met het DNA zal hebben te verstaan. Er zit – om met de eerste optie te beginnen – in de christelijke (met name protestantse) traditie een sterk desacraliserende tendens. Zij kan zich van harte aansluiten bij de terugtrekking van het heilige uit onze cultuur, heeft daar zelf ook, zeggen cultuurhistorici, van harte aan meegewerkt. Het gen kan nooit als goddelijk aanbeden worden, omdat Gód zelf alleen God is, verdedigt het radicale theocentrisme. Het benadrukt de kwalitatieve grens die er tussen Schepper en het geschapene bestaat. Niet het leven zelf is heilig, maar God, de Soevereine, en Hij alleen. Het leven is een gave van God, en daarin (en niet in zijn intrinsieke heiligheid) berust zijn waarde. Een desacralisering van het natuurlijke is het gevolg. Een secularisering van het DNA-debat is dan – op christelijk-religieuze gronden – ook gewenst. Dat kan ook moreel gezien tot enige ademruimte leiden. En als ik het goed zie, wil dr. L. Bosch deze ruimte binnen het CDA graag benut zien (zie elders in dit nummer, red.). Wie de natuur desacraliseert, liberaliseert ook zijn omgang ermee. Juist omdat er maar Eén is die Absoluut is, worden er in de ethiek geen absolute waarden meer beleden. De natuur (tot in zijn kern, het DNA) is instrument, geen 'tegenover'. Ook al is straks het *Human Genome Project* voltooid en heeft men alle 80.000 menselijke genen in kaart gebracht, ook al ontrafelt men het geheim van het leven, niet God zelf, maar zijn schepping is in het geding. Deze desacralisering van de biotechnologie impliceert een zekere onbekommerdheid in de vrijheid van onderzoek. Onderzoek mag. Men kan zelfs zeggen: onderzoek moet, het is een deel van de christelijke cultuurtaak, die aan

mensen is opgedragen. In dat kader mag 'sleutelen' ook. Ook al zijn er wellicht morele grenzen aan gentechnologie, religieuze taboes zijn er niet. God huist niet in de genetische code; wie de code ontrafelt, wie genen recombineert of transfereert, speelt met de schepping, maar niet met de Schepper.

De heiligheid van het leven

Een tweede christelijke optie ten aanzien van de impliciete religiositeit in het biotechnologisch debat waardeert haar veel positiever. Hier beroept men zich op de notie van de 'heiligheid van het leven.' Dat is eigenlijk een merkwaardig concept. Het is nog geen eeuw oud, en heeft in de christelijke traditie eigenlijk geen wortels, ook al wordt het door bijvoorbeeld de paus nadrukkelijk verdedigd, onder andere in zijn encycliek *Evangelium Vitae* (1995). Het wordt in de moderne samenleving echter breed gedragen, ook en met name buiten de kerken.² De rooms-katholieke traditie staat er open voor, omdat zij veel meer dan de protestantse, sacramenteel denkt: deze werkelijkheid is doortrokken van de goddelijke werkelijkheid, ook al valt ze er niet mee samen. Echter ook het 'nieuwe tijdsdenken', dat een resacralisering van de kosmos voorstaat, kan er goed mee uit de voeten. Zo hield de cultuurcriticus Jeremy Rifkin een pleidooi voor de resacralisering van de natuur. Hij voerde daarbij de 'heiligheid van het leven' aan als argument voor een absoluut verbod op elke vorm van gentechniek.³ Hij beriep zich daarbij niet op een gevestigde religieuze traditie, maar appelleerde aan een weinig gearticuleerd spiritueel naturalisme, een soort 'groene religie'.

Westerse, moderne vorm van religiositeit

In beide (binnen- en buitenkerkelijke) gevallen is er echter sprake van een specifiek westerse, moderne vorm van religiositeit. We vinden er de moderne waardering van het *Diesseitige*, aardse leven en de uniciteit van het individu in terug. Niet meer het eeuwige leven na de dood, niet meer God zelf, maar het Leven, van zijn biologische substraat tot en met zijn individuele biografie, wordt bron en vindplaats van het heilige. Het is 'sacraal' in de zin van Eliade: in het Leven verheft en concentreert zich het Zijn. De religie van het leven is een religie na Darwin, die tot ontwikkeling komt in een cultuur die zich loszingt van de gevestigde christelijke kaders. Schepping is geen 'eens gegeven, altijd gegeven', maar een proces vol kansen en mislukkingen. Albert Schweitzer schreef een ethiek voor deze levensreligie. Maar als hij het concept van de 'heiligheid van het leven' niet had uitgewerkt, had een ander het wel gedaan. Het zat in de lucht, en hij heeft eigenlijk niet anders gedaan dan het registeren en articuleren. Schweitzer putte ook, zo zei hij zelf, niet uit specifieke christelijke bronnen, maar deed een beroep op een algemeen menselijke religiositeit. Lao-Tse en Confucius, De Stoa

en Spinoza - heel de religieuze erfenis van de mensheid wordt in zijn ethiek gecondenseerd tot één modern-religieus beginsel. Een notie, die geen welomlijnd dogma wil zijn, maar meer een ongearticuleerd gevoel, een soort 'proto-religieuze natuurlijke metafysica' (E. Shils). De religie van het leven appelleert aan de van kerk en christendom vervreemde moderne mens; zij is religieus, maar zonder hem absoluut de wet voor te schrijven en zijn geweten te binden. Het leven is min of meer heilig, niet ten koste van alles.

Deze seculiere religiositeit zal met een minder restrictieve ethiek corresponderen dan de pauselijke.⁴ Toch gaan in beide gevallen van de ervaring van de 'heiligheid van het leven' op de ethiek een terughoudend effect uit, een terugtrekkende beweging. Een *Scheu* en schroom om 'zo maar' in te grijpen in de kern van het leven.

Hoe te kiezen tussen beide opties? Van tweeën één, zo lijkt het: men kan opteren voor christelijke zuiverheid, maar dan ten koste van een breed draagvlak (de eerste optie); men kan ook kiezen voor het diffuse syncretisme van de notie 'heiligheid van leven', maar dan met een effectieve werking op de moraal (tweede optie). Een geforceerd dilemma natuurlijk, omdat in werkelijkheid de overtuigingen vaak door elkaar lopen.

De eerste (religieuze) desacraliserende en (moreel-)liberaliserende benadering is mij vanuit mijn eigen gereformeerde achtergrond het meest vertrouwd. 'Wees vrijmoedig in je omgang met de natuur, het DNA is God zelf niet. Alles wat je als rentmeester er toe kunt bijdragen om naar vermogen het lijden van mensen te verminderen en hun geluk te vergroten, moet je doen.' En daar horen genterapie en eventueel experimenten met embryo's ook bij.⁵

De tweede benadering is behoedzamer en terughoudender. Ik neig er de laatste tijd wat meer toe over, zowel vanuit religieuze als morele overwegingen. Religieus: de radicale scheiding tussen God en zijn schepping geeft ons technisch en moreel alle speelruimte die we maar wensen. God loopt ons immers niet voor de voeten. Maar zij zet de goddelijke presentie ondertussen zo op afstand, dat zij op den duur overbodig wordt. God wordt steeds meer een onvoorstelbare, ondenkbare, onervaarbare grootheid. Zijn transcendentie wordt gered, maar niemand die Hem ten slotte nog als een levende werkelijkheid ervaart. Dit koppig christelijk verzet tegen de 'heiligheid van het leven' moet daarmee een te hoge religieuze prijs betalen. Het christelijke wint aan zuiverheid, maar verliest aan zeggingskracht.

Een theologie daarentegen, die meer - bijvoorbeeld in het spoor van de proces-theologie - uitgaat van God als creatieve Geest en de wereld als het experiment waarin wij met Hem/Haar zijn betrokken, schept meer ruimte voor de ervaring van de immanentie van God/het goddelijke in het proces van het leven, onder een gelijktijdige aanscherping van onze verantwoordelijkheid voor de voortgang van dat leven.⁶ De christelijke geloofsbezinning zal zich dan echter niet terug

➤ **'Men kan opteren voor christelijke zuiverheid, maar dan ten koste van een breed draagvlak; men kan ook kiezen voor het diffuse syncretisme van de notie 'heiligheid van leven', maar dan met een effectieve werking op de moraal'.**

kunnen trekken op de traditie, maar elementen uit het moderne levensgevoel en zelfverstaan in zich moeten integreren. Zij zal een religie na Darwin, Watson en Crick moeten willen zijn.

Er zijn voor mij ook morele overwegingen voor een nadrukkelijker ondersteunen van de notie van 'heiligheid van het leven', al geef ik toe dat ze nog meer op een intuïtieve reactie dan op systematische reflectie berusten. Ze hebben te maken met de aangekondigde wetgeving van onze huidige regering. Wie bijvoorbeeld het recente wetsvoorstel inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's (de 'Embryowet') leest, zal in de Memorie van Toelichting opmerken dat 'respect voor leven' als een eerste moreel principe geldt in de beoordeling van de wetenschappelijke omgang met embryo's.⁷ Dat lijkt heel wat. Maar wat is de werkelijke morele kracht van dit beginsel wanneer het – zoals in het wetsvoorstel - eerst leidt tot een krachtig verbod op het kweken van embryo's ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek, dat vervolgens over drie tot vijf jaar eenvoudig *overruled* kan worden door de belangen van wetenschap en de wijzigende opinie in de samenleving? 'De beschermwaardigheid van het embryo en het respect voor het leven zijn kennelijk verenigbaar met het ene én met het andere standpunt. Wat dan wél wordt afgewogen is onduidelijk,' oordeelt de Raad van State terecht in zijn advies.⁸ Een moreel beginsel van de tekentafel, in plaats van de vrucht van een levende ervaring van *Scheu en awe* voor het geheim van het leven zelf? We zouden wel iets meer seculiere religie in de ethiek kunnen gebruiken, denk ik dan. Een beetje meer heiligheid, om tegenwicht te kunnen bieden aan de instrumentele benadering waarmee we met leven omgaan.⁹ 'Heiligheid van leven', niet als een notie, maar als een ervaring, kan als een religieus oerbeseft het morele beginsel van respect voor leven voeden en vitaliseren. Zonder het meteen daarmee weer te mystificeren, zouden we 'Leven' met een hoofdletter moeten willen schrijven.

➤ **Loopt het principe 'respect voor leven' in de kabinetsoverwegingen niet het gevaar een bleek en bloedeloos principe te worden?**

Dat respect kan weliswaar niet het enige morele beginsel zijn. Het belang van ouderparen en het welzijn van toekomstige kinderen zijn er ook nog. En soms weegt dat laatste, alles wel beschouwd, op tegen 'respect voor leven'. Maar daarbij gaan we toch niet 'zomaar' overstag? De kern van het leven moet ons, hoe dan ook, min of meer heilig zijn.

Dr. F. de Lange (1955) is hoogleraar ethiek aan de Theologische Universiteit Kampen.

Noten

1. M. Eliade, *The Sacred and the Profane. The Nature of Religion* (New York 1957) 44. Vgl. idem, *Images and Symbols. Studies in Religious Symbolism*

- (Londen 1916) 41-56.
2. Vgl. Don Cupitt, *The New Religion of Life in Everyday Speech* (Londen 1999).
 3. Jeremy Rifkin, *Declaration of an Heretic* (Boston 1985).
 4. In de encycliek *Evangelium Vitae* (1995) heet het menselijk leven 'heilig en onaantastbaar op elk moment van zijn bestaan.' 'Vanaf het prilste begin tot aan het einde'.
 5. Vgl. F. de Lange, 'Voor God spelen? Religie, ethiek en gentechnologie', in: *Tijdschrift voor Theologie*, jrg. 38 (4), 394-410.
 6. Vgl. bijvoorbeeld G.D.J. Dingemans, *De stem van de Roepende*. Pneumatheologie (Kampen 2000).
 7. *Tweede Kamer*, 2000-2001, 27 423, nr. 1, 2, 3.
 8. *Tweede Kamer*, 2000-2001, 27 423 A. 2.
 9. Zo voert Ronald Dworkin (*Life's Dominion. An Argument about Abortion and Euthanasia*, Londen 1993) een pleidooi om het *sanctity of life-principe* als 'religieus' rechtsbeginsel in onze seculiere democratie te erkennen, juist omdat het niet specifiek aan een religieuze traditie is gebonden, maar zo algemeen gedeeld wordt.

B O E K E N B E K E K E N

Ron de Jong, *Van Standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*, dissertatie, Uitgeverij Verloren, Hilversum 1999, 182 pagina's. ISBN 90 65550 069 3

Bij de huidige discussie binnen de partij over het al dan niet invoeren van een gemengd kiesstelsel – een combinatie van een (gematigd) districtenstelsel en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou men bijna uit het oog verliezen dat bij de Tweede-Kamerverkiezingen in de periode 1848-1917 ruime ervaring is opgedaan met het districtenstelsel.

Uiteraard is er sindsdien veel veranderd. De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 betekende niet alleen het definitieve afscheid van het districtenstelsel: in dat jaar kwam tevens een einde aan het censuskiesrecht. Het kiesrecht kwam sinds 1848 namelijk toe aan dat deel van de meerderjarige (mannelijke) bevolking dat aangeslagen werd voor het betalen van een bepaald bedrag aan directe belastingen (grondbelasting, personele belasting of patentbelasting)

Van 1897 tot 1917 was er sprake van attribuutief kiesrecht, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen bepaalde 'uiterlijke tekenen van maatschappelijke welstand' van (mannelijke) kiezers: belastingkiezers, huurkiezers, loonkiezers, spaarbankkiezers en examenkiezers.

De Amsterdamse promovendus R. de Jong beschrijft in zijn dissertatie *Van Standspolitiek naar partijloyaliteit* de verkiezingen voor de Tweede Kamer in de periode 1848-1887 tegen de achtergrond van de overgang van de – tamelijk los georganiseerde – politieke facties

in de Kamer (conservatieven, liberalen, anti-revolutionairen en katholieken) naar nationaal opererende kiesverenigingen en politieke partijen.

De auteur heeft gekozen voor een interessante invalshoek: niet alleen is een aantal kwantitatieve gegevens in het onderzoek opgenomen; ook de vraag hoe in die periode werd gedacht over representatie en over de relatie tussen kiezer en gekozenen krijgt volop aandacht.

In de periode 1848 tot ongeveer 1870 was de zogenoemde standspolitiek dominant: het lidmaatschap van de Tweede Kamer was voorbehouden aan de hoogste standen – niet alleen feitelijk, maar ook normatief; stemmen op een kandidaat werd eerder gezien als een vorm van 'persoonlijke dienstverlening aan een sociaal hoger geplaatste' dan 'het uitdrukken van een (politieke) overtuiging'. Voor partijvorming was men toen nog beducht. Dat zou leiden tot het behartigen van deelbelangen en tot verdeeldheid van de natie – een destijds nog sterk levend trauma, dat herinnerde aan de diepe politieke en geografische tegenstellingen tijdens de Republiek en de Bataafse Tijd. De onafhankelijkheid van en het vertrouwen in de gekozenen was betrekkelijk groot, de zogenoemde *mandate-independent controversy* speelde nog nauwelijks een rol van betekenis.

De periode 1870-1887, die samenvalt met de neergang van de conservatieven, de dominantie van de liberalen en de opkomst van de antirevolutionairen en katholieken, brengt een kentering. De standspolitiek raakt over haar hoogtepunt. De polarisatie tussen de politieke stromingen – vooral de antithese tussen confessioneel en liberaal – neemt toe.

B O E K E N B E K E K E N

De opvattingen over representatie en over de onafhankelijkheid van gekozenen wijzigen zich. Partijloyaliteit en soms ook de religieuze achtergrond van kandidaten werden belangrijker voor de stemkeuze. Kandidaten die zich min of meer onafhankelijk opstelden of hun legitimatie vooral aan hun sociale status te danken hadden, moesten het in de stembusstrijd steeds vaker afleggen tegen uitgesproken partijpolitici. 'Revolutionaire' verkiezingsactiviteiten, zoals meetings, het toezenden van folders en een persoonlijke benadering van kiezers, deden hun intrede, vooral in de districten waar nog veel kiezers twijfelden.

De dissertatie van De Jong biedt een goed gedocumenteerd en geschreven overzicht van de Tweede-Kamerverkiezingen en de opkomst van het Nederlandse partijstelsel tegen de achtergrond van de opvattingen in die tijd over het representatiebeginsel. Het is alleen jammer dat de auteur zich heeft beperkt tot het tijdvak 1848-1887, dat – zoals gezegd – samenvalt met het censuskiesrecht. Het wachten is op een vervolgstudie met dezelfde invalshoek voor de periode 1887-1917.

Drs. P.W. Tetteroo

Inhoudsopgave 2000

AUTEURS

Alting von Geusau, prof.jhr.dr. F.A.M.	De morele grondslagen van een Europese democratische rechtsstaat	4/00	12
Balkenende, prof.mr. dr. J.P. en Vroon- hoven-Kok, mr.drs. J.N. van	Begrotingsoverschot; wat nu?	1/00	9
Balkenende, prof.mr. dr.J.P. en Dolsma, drs. G	De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg	7/8/9/00	67
Beinema, drs. M.	Excuses uitspreken of maken?	3/00	18
Beke, drs. W.	Brief uit België	11/12/00	3
Bemelmans-Videc, prof.dr. M.L.	Zelfregulering: opdracht en uitwerking van een bestuursfilosofie	1/00	24
Bemelmans-Videc, prof.dr. M.L.	Gemeentelijke herindeling in heroverweging	10/00	20
Bemelmans-Videc, prof.dr. M.L.	Het publieke ambt als dienst aan burger en samenleving	11/12/00	8
Biesheuvel, mr. P.J. en Tulner, drs. P.R.	De ruimte betaald - aanzet voor een CDA-visie op het grondbeleid	6/00	8
Bijl, dr. P.W.J. de en Gelauff, prof.dr. G.M.M.	De nieuwe economie als hype	5/00	11
Bloemendaal, Frits, Van der Meulen, Tonny, Exter, Frits van en Drok, Nico	CDV in gesprek over 'verantwoordelijke journalistiek' (door drs. M. Jansen)	6/00	3

Boelens, drs. E. en Mos, dr. J.	Stand van zaken: Privatisering in de gezondheidszorg	7/8/9/00	28
Bolderheij, drs. D.J.	Model-1848 echt niet meer van deze tijd	4/00	22
Bosch, prof.dr. L	DNA en CDA	11/12/00	19
Bovenberg, prof.dr. A.L.	CDV in gesprek over solidair budgettair beleid (door drs. M. Jansen)	10/00	3
Brink, G. van den	CDV in gesprek over zorg en politiek (door drs. M. Jansen)	1/00	3
Brink, dr. G.J.M. van den en Mootz, dr. M.	CDV in gesprek over mantelzorg (door drs. M. Jansen en J.C.C. Bruggeman)	7/8/9/00	100
Bruggeman, J.C.C.	Bezetting ambulance-diensten niet verantwoord	7/8/9/00	7
Cuyvers, drs. P.	Partnerstelsel, het punt van zorg	4/00	28
Casparie, prof.dr. A.F.	De patiënt en de kwaliteit van de zorg	7/8/9/00	106
Dankers, drs. L.H.J.M.	Fiscalisering AOW; eerste stap naar inkomensafhankelijkheid	3/00	20
Dankers, drs. L.H.J.M.	Waarom lukken grootschalige veranderingen niet?.....	7/8/9/00	10
Dengerink, dr. J.D.	Nieuwe koers: van CDA naar RDA?	6/00	22
Dolsma, G. en Balkenende, prof.mr. dr. J.P.	De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg	7/8/9/00	67
Driessen, dr. B.H.F. en Gradus, dr. R.H. J.M.	De brede basisverzekering vanuit een economisch perspectief	7/8/9/00	155

Drok, Nico, Bloemendaal, Frits, Meulen, Tonny van der en Exter, Frits van	CDV in gesprek over 'verantwoordelijke journalistiek' (door drs. M. Jansen)	6/00	3
Engbersen, dr. G.	CDV in gesprek over illegalen (door drs. M. Jansen)	2/00	3
Engelen, dr. E.	CDV in gesprek over democratisering van ondernemingen' (door drs. M. Jansen)	5/00	3
Entzinger, prof.dr. H.	CDV in gesprek over asielbeleid (door drs. M. Jansen)	3/00	3
Exter, Frits van, Drok, Nico, Bloemendaal, Frits en van der Meulen, Tonny	CDV in gesprek over 'verantwoordelijke journalistiek' (door drs. M. Jansen)	6/00	3
Gelauff, prof.dr. G.M.M. en Bijl, dr. P.W.J. de	De nieuwe economie als hype	5/00	11
Gennip, mr. J.J.A.M. van	Een eeuw Nederlands katholicisme: een balans	4/00	35
Gennip, mr. J.J.A.M. van	Een nieuw maatschappijmodel	11/12/00	16
Goyens, dr. F. en Pieters, prof.dr. D.	De Nederlandse zorgverzekering onderzocht: enkele pijnpunten	7/8/9/00	146
Gradus, dr. R.H.J.M. en Driessen, dr. B.H.F.	De brede basisverzekering vanuit een economisch perspectief	7/8/9/00	155
Haan, prof.dr. H. de	Gelijkwaardigheid, arbeid en kapitaal	6/00	36
Heijst, dr. A. van	Naar een nieuw begrip van professionele zorg	7/8/9/00	93

Herweijer, prof. M.	Een nieuwe diagnose van Paars beleid: over de besmettelijke ziekte van de 'quick fix'	3/00	12
Herweijer, prof. M.	De uitverkoop van het overheidsbedrijf: motieven, effecten, koerscorrecties	10/00	10
Heuvel, mr. F.A.M. van den	Weg uit de schemerzone van bureaucratie en verstatelijkt middenveld	7/8/9/00	80
Holsteyn, dr. J.J.M. van en Koole, dr. R.A.	Generaties christen-democraten. Enkele bevindingen van een onderzoek onder CDA-leden	2/00	10
Huddleston Slater, J.	CDV in gesprek met J. Huddleston Slater: 'Verzekeraars veronachtzamen preventie' (door drs. M. Jansen)	7/8/9/00	143
Jansen, drs. M.	Concurrentie bekeken	3/00	33
Klink, dr. A.	Moraalridders?	1/00	22
Klink, dr. A.	Een gezond evenwicht in het emancipatiebeleid	2/00	37
Klink, dr. A.	Slotbeschouwing themanummer 'Goede zorg ontketenen'	7/8/9/00	183
Klink, dr. B.M.J. van	Wederkerigheid niet geschikt als rechtsbeginsel	10/00	22
Klop, prof.dr. C.J.	Een federaal Europa.....	4/00	8
Koole, dr. R.A. en Holsteyn, dr. J.J.M. van	Generaties christen-democraten. Enkele bevindingen van een onderzoek onder CDA-leden	2/00	10
Laning-Boersema, drs. F.J.	Moderne krijgskunde	6/00	20
Lange, drs. F	Min of meer heilig: De religie van het DNA	11/12/00	32

Lemstra, prof.dr. W.	Operatie-Heerma noodzakelijk in de gezondheidszorg	7/8/9/00	83
Lugt, drs. P.G. van der	Beleidsontwikkeling in de zorgsector: onderliggende wetmatigheden	7/8/9/00	32
Martens, drs. M.	Bezinning	1/00	44
Martens, drs. M.	Bezinning	2/00	44
Martens, drs. M.	Bezinning	3/00	36
Martens, drs. M.	Bezinning	4/00	52
Martens, drs. M.	Bezinning	5/00	44
Martens, drs. M.	Bezinning	6/00	40
Martens, drs. M.	Bezinning	10/00	40
Martens, drs. M.	Bezinning	11/12/00	42
Meulen, Tonny van der, Exter, Frits van, Drok, Nico en Bloemendaal, Frits	CDV in gesprek over 'verantwoordelijke journalistiek' (door drs. M. Jansen)	6/00	3
Miltenburg, dr. Th.E.M.	De plaats van het persoonsgebonden budget in de AWBZ	7/8/9/00	127
Mootz, dr. M. en Brink, dr. G.J.M. van den	CDV in gesprek over mantelzorg (door drs. M. Jansen en J.C.C. Bruggeman)	7/8/9/00	100
Mos, dr. J. en Boelens, drs. E.	Stand van zaken: Privatisering in de gezondheidszorg	7/8/9/00	28
Paas, mr.drs. F.J.	Professorenpraat	2/00	22
Penders, drs. J.J.M.	Nederland en de Europese Veiligheid en Defensie	2/00	24

Pessers, dr. D.W.J.M.	Recht ondenkbaar zonder wederkerigheid	10/00	31
Pieters, prof.dr. D. en Goyens, dr. F.	De Nederlandse zorgverzekering onderzocht: enkele pijnpunten	7/8/9/00	146
Pollard, S.	British National Health System lags behind	7/8/9/00	46
Putters, drs. K.	Hindermacht bij publiek-privaat besturen in de Zorg	7/8/9/00	18
Rij, mr. M.L.A. van	Centrum ziet religie als bindend element voor samenleving	6/00	28
Scheerder, drs. R.L.M.	De schemerzone van het maatschappelijke ondernemen	7/8/9/00	74
Scheerder, drs. R.L.M.	Kunnen verzekeraars de kosten beheersen?	7/8/9/00	170
Schnabel, prof.dr. P.	Van oversterfte tot wedergeboorte	7/8/9/00	54
Schut, dr. F.T. en Ven, prof.dr. W.P. M.M. van de	Solidariteit en mededinging: staat Europa dat wel toe?	7/8/9/00	162
Spanning, drs. H. van	Boeken bekeken	1/00	42
Spanning, drs. H. van	Boeken bekeken	10/00	38
Spreeuwenberg, prof.dr. C.	Publiek en privaat in de zorg	7/8/9/00	39
Studenten CDA- Kaderschool	Het persoonsgebonden budget: tussen medicijn en luchtkasteel	7/8/9/00	132
Tetteroo, drs. P.W.	Is de christen-democratie conservatief?	5/00	36
Tetteroo, drs. P.W.	Boeken bekeken	11/12/00	40
Tulner, drs. P.R. en Biesheuvel, mr. P.J.	De ruimte betaald - aanzet voor een CDA-visie op grondbeleid-	6/00	8

Veenhof, drs. M.C.	Uitkomsten-analyse biedt uitkomst	7/8/9/00	118
Veld, prof.dr. R.J. In 't	CDV in gesprek over gevolgen introductie vraagsturing in het onderwijs (door drs. M. Jansen)	4/00	3
Veldkamp, drs. C.C.J. en Weger, drs. M.J. de	Nieuwe tijden, nieuwe vormen voor politiek en bestuur in de kennissamenleving	5/00	24
Ven, prof.dr. W.P. M.M. van de en Schut, dr. F.T.	Solidariteit en mededinging: staat Europa dat wel toe?	7/8/9/00	162
Verbon, prof.dr. H.A.A.	De lessen van Dankers nader beschouwd	3/00	28
Vroonhoven-Kok, mr.drs. J.N. van en Balkenende, prof.mr. dr. J.P.	Begrotingsoverschot; wat nu?	1/00	9
Waal, Steven de	CDV in gesprek met Steven de Waal: Diskwalificatie van maatschappelijk ondernemen riskant (door drs. M. Jansen en J.C.C. Bruggeman)	7/8/9/00	57
Weger, drs. M.J. de en Veldkamp, drs. C.C.J.	Nieuwe tijden, nieuwe vormen voor politiek en bestuur in de kennissamenleving	5/00	24
Westerlaken, mr.A.A.	Zorg die beweegt	7/8/9/00	123
Wijmen, mr.dr. P.C.E.	Duurzaamheid als vijfde kernbeginsel	4/00	26
Wits, J.W.P.	De waarheid van Noordeinde en Binnenhof	5/00	22
Woldring, prof.dr.	In memoriam dr. G. Puchinger	2/00	33

H.E.S.

Wolthuis, P.

Nederlandse verzekeraars kunnen Europa
niet buiten de deur houden 7/8/9/00 139

Zeijden, A. van der

De gezondheidszorg door het oog van
chronisch zieken 7/8/9/00 112

RUBRIEKEN

Asielbeleid

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over asielbeleid met prof.dr. H. Entzinger	3/00	3
-----------------	---	------	---

Begrotingsoverschot

Balkenende, prof. Mr. dr.J.P. en Vroonhoven -Kok, mr. drs. J. N. van	Begrotingsoverschot: wat nu?	1/00	9
--	------------------------------	------	---

Bezinning

Martens, mevr.drs. M.	‘Het verlangen brengt ons verder....	1/00	44
Martens, mevr.drs. M.	Tegenwoordige, geen naam, geen adres,....	2/00	44
Martens, mevr.drs. M.	De stilte	3/00	36
Martens, mevr.drs. M.	‘Geloven gaat verder’	4/00	52
Martens, mevr.drs. M.	Pinksteren	5/00	44
Martens, mevr.drs. M.	An Irish Blessing	6/00	40
Martens, mevr.drs. M.	Geef mij een geheiligde ziel, Heer,	10/00	40

Brief

Beke, drs. W.	Brief uit België	11/12/00	11
---------------	------------------	----------	----

Centrum voor Politiek, Religie en Zingeving

Dengerink, dr. J.D.	Nieuwe koers: van CDA naar RDA?	6/00	22
Rij, mr. M.L.A. van	Centrum ziet religie als bindend element voor samenleving	6/00	28

Civiele journalistiek

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over ‘verantwoordelijke journalistiek’ met Frits Bloemendaal, Tonny Van der Meulen, Frits van Exter en Nico Drok	6/00	3
-----------------	---	------	---

Combinatie zorg en arbeid

Cuyvers, drs. P.	Partnerstelsel, het punt van zorg	4/00	28
------------------	-----------------------------------	------	----

Democratisering ondernemingen

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over 'democratisering ondernemingen' met Ewald Engelen	5/00	3
-----------------	---	------	---

Haan, prof.dr. H. de	Gelijkwaardigheid arbeid en kapitaal	6/00	36
----------------------	--------------------------------------	------	----

DNA

Lange, dr. F.	Min of meer heilig: de religie van het DNA	11/12/00	32
---------------	---	----------	----

Bosch, prof.dr. L	DNA en CDA	11/12/00	19
-------------------	------------	----------	----

Dualisme en lokale democratie

Bolderheij, drs. D.J.	Model-1848 echt niet meer van deze tijd	4/00	22
-----------------------	---	------	----

Dwars (column)

Klink, dr. A.	Moraalridders?	1/00	22
---------------	----------------	------	----

Paas, mr.drs. F.J.	Professorenpraat	2/00	22
--------------------	------------------	------	----

Beinema, drs. M.	Excuses uitspreken of maken?	3/00	18
------------------	------------------------------	------	----

Wijmen, mr.dr. P.C.E. van	Duurzaamheid als vijfde kernbeginsel	4/00	26
------------------------------	--------------------------------------	------	----

Wits, J.W.P.	De waarheid van Noordeinde en Binnenhof	5/00	22
--------------	---	------	----

Laning-Boersema, drs. F.J.	Moderne krijgskunde	6/00	20
-------------------------------	---------------------	------	----

Gennip, mr. J.J.A.M. van	Een nieuw maatschappijmodel	11/12/00	35
-----------------------------	-----------------------------	----------	----

Europa

Klop, prof.dr. C.J.	Een federaal Europa	4/00	8
---------------------	---------------------	------	---

Alting von Geusau, prof. Jhr.dr. F.A.M.	De morele grondslagen van een Europese democratische rechtsstaat	4/00	12
--	---	------	----

Financieel-economisch beleid

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over solidair budgettair beleid met prof.dr. A.L. Bovenberg	7/8/9/00	3
-----------------	--	----------	---

Fiscalisering AOW

Dankers, mevr.drs. L.H.J.M.	Fiscalisering AOW; eerste stap naar inkomensafhankelijkheid	3/00	20
Verbon, prof.dr. H.A.A.	De lessen van Dankers nader beschouwd	3/00	28

Grondpolitiek

Biesheuvel, mr. P.J. en Tulner, drs. P.R.	De ruimte betaald – aanzet voor grondbeleid een CDA-visie op het grondbeleid	6/00	9
---	--	------	---

Illegalen

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over illegalen met dr. G. Engbersen	2/00	3
-----------------	--	------	---

In memoriam

Woldring, prof. dr. H.E.S.	Dr. G. Puchinger	2/00	33
----------------------------	------------------	------	----

Interview

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over zorg en politiek met Gabriel van den Brink	1/00	3
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over illegalen met Dr. G. Engbersen	2/00	3
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over asielbeleid met prof.dr. H. Entzinger	3/00	3
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over gevolgen introductie vraagsturing in het onderwijs met prof.dr. R.J. in 't Veld	4/00	3
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over democratisering van ondernemingen met Ewald Engelen	5/00	3
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over 'verantwoordelijke journalistiek' met Frits Bloemendaal, Tonny		

Jansen, drs. M. en Bruggeman, J.C.C.	van der Meulen, Frits van Exter en Nico Drok CDV in gesprek met Steven de Waal: Diskwalificatie van maatschappelijk ondernemen riskant	6/00 3 7/8/9/00 57
Jansen, drs. M. en Bruggeman, J.C.C.	CDV in gesprek over mantelzorg met Gabriel van den Brink en Marijke Mootz	7/8/9/00 100
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek met J. Huddleston Slater: 'Verzekeraars veronachtzamen preventie'	7/8/9/00 143
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over solidair budgettair beleid met prof.dr. A.L. Bovenberg	10/00 3
Ledenonderzoek		
Holsteyn, dr. J.J.M. van en Koole, dr. R.A.	Generaties christen-democraten. Enkele bevin- dingen van een onderzoek onder CDA-leden	2/00 10
Nieuwe economie		
Gelauff, prof.dr. G.M.M. en Bijl, dr. P.W.J. de	De nieuwe economie als hype	5/00 11
Veldkamp, drs. C.C.J. en Weger, drs. M.J. de	Nieuwe tijden, nieuwe vormen voor politiek en bestuur in de kennissamenleving	5/00 24
Onderwijs		
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over gevolgen introductie vraagsturing in het onderwijs met prof.dr. R.J. In 't Veld	4/00 3
Periscoop		
Klink, dr. A.	Een gezond evenwicht in het emancipatiebeleid	2/00 37
Gennip, mr. J.J.A.M. van	Een eeuw Nederlands katholicisme: een balans	4/00 28
Tetteroo, drs. P.W.	Is de christen-democratie conservatief?	5/00 36
Recht		
Klink, dr. B.M.J. van	Wederkerigheid niet geschikt als rechtsbeginsel	10/00 22
Pessers, dr. D.W.J.M.	Recht ondenkbaar zonder wederkerigheid	10/00 31

Signalement

Spanning, drs. H. van	Boeken bekeken	1/00	42
Jansen, drs. M.	Concurrentie bekeken	3/00	33
Spanning, drs. H. van	Boeken bekeken	10/00	38
Tetteroo, drs. P.	Boeken bekeken	11/12/00	40

Stand van zaken

Penders, drs. J.J.M.	Nederland en de Europese Veiligheid en Defensie2/0024		
Herweijer, prof. M.	Een nieuwe diagnose van Paars beleid: over de besmettelijke ziekte van de 'quick fix'	3/00	12
Boelens, drs. E. en Mos, dr. J.	Privatisering in de gezondheidszorg	7/8/9/00	28
Herweijer, prof.dr. M.	De uitverkoop van het overheidsbedrijf: motieven, effecten, koerscorrecties	10/00	10

Zelfregulering

Bemelmans-Videc, mevr. prof.dr. M.L.	Zelfregulering: opdracht en uitwerking van een bestuursfilosofie	1/00	24
--------------------------------------	--	------	----

Zorg

Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over zorg en politiek	1/00	3
Bruggeman, J.C.C.	Bezetting ambulance-diensten niet verantwoord	7/8/9/00	7
Dankers, drs. L.H.J.M.	Waarom lukken grootschalige veranderingen niet?.....	7/8/9/00	10
Putters, drs. K.	Hindermacht bij publiek-privaat besturen in de zorg	7/8/9/00	18
Boelens, drs. E. en Mos, dr. J	Privatisering in de gezondheidszorg	7/8/9/00	28
Lugt, drs. P.G. van der	Beleidsontwikkeling in de zorgsector:		

	onderliggende wetmatigheden	7/8/9/00	32
Spreeuwenberg, prof.dr. C.	Publiek en privaat in de zorg	7/8/9/00	39
Pollard, S.	British National Health System lags behind	7/8/9/00	46
Schnabel, prof.dr. P.	Van oversterfte tot wedergeboorte	7/8/9/00	54
Jansen, drs. M. en Bruggeman, J.C.C.	CDV in gesprek met Steven de Waal: Diskwalificatie van maatschappelijk ondernemen riskant	7/8/9/00	57
Balkenende, prof.mr.dr. J.P. en Dolsma, G.	De maatschappelijke onderneming in de gezondheidszorg	7/8/9/00	67
Scheerder, drs. R.L.M.	De schemerzone van het maatschappelijk ondernemen	7/8/9/00	74
Heuvel, mr. F.A.M. van den	Weg uit de schemerzone van bureaucratie en verstatelijk middenveld	7/8/9/00	80
Lemstra, prof.dr W.	Operatie-Heerma noodzakelijk in de gezondheidszorg	7/8/9/00	83
Heijst, dr. A. van	Naar een nieuw begip van professionele zorg	7/8/9/00	93
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek over mantelzorg met Gabriel van den Brink en Marijke Mootz	7/8/9/00	100
Casparie, prof.dr. A.F.	De patient en de kwaliteit van zorg	7/8/9/00	106
Zeijden, A. van der	De gezondheidszorg door het oog van chronisch zieken	7/8/9/00	112
Veenhof, drs. M.C.	Uitkomsten-analyse biedt uitkomst	7/8/9/00	118
Westerlaken, mr. A.A.	Zorg die beweegt	7/8/9/00	123
Miltenburg, dr. Th.E.M.	De plaats van het persoonsgebonden budget in de AWBZ	7/8/9/00	127

Studenten CDA-Kader- school	Het persoonsgebonden budget: tussen medicijn en luchtkasteel	7/8/9/00 132
Wolthuis, P.	Nederlandse verzekeraars kunnen Europa niet buiten de deur houden	7/8/9/00 139
Jansen, drs. M.	CDV in gesprek met J. Huddleston Slater: 'Verzekeraars veronachtzamen preventie'	7/8/9/00 143
Pieters, prof.dr. D. en Goyens, dr. F.	De Nederlandse zorgverzekering onderzocht: enkele pijnpunten	7/8/9/00 146
Gradus, dr. R.H.J.M. en Driessen, dr. B.H.F.	De brede basisverzekering vanuit een economisch perspectief	7/8/9/00 155
Schut, dr. F.T. en Ven, prof.dr. W.P.M.M. van de	Solidariteit en mededinging: staat Europa dat wel toe?	7/8/9/00 162
Scheerder, drs. R.L.M.	Kunnen verzekeraars de kosten beheersen?	7/8/9/00 170
Klink, dr. A.	Slotbeschouwing themanummer 'Goede zorg ontketenen'	7/8/9/00 183

ADVIESRAAD CHRISTEN DEMOCRATISCHE
VERKENNINGEN

mr. J.P.H. Donner

prof. H.A.M.J. ten Have

prof.dr. H. Verbon

mevr. M.J.C. van den Muijsenbergh-Geurts

mr. H.J. Baeten

prof.dr. J.S. Reinders

prof.dr. B. de Vries

prof.dr. A.F. Paula

prof.dr. A.W.J. Houtepen

prof.dr. F.H.J.J. Andriessen

mevr.mr. P.C. Lodders-Elfferich

mevr.prof.dr. L. Eldering

mevr.mr. D. Pessers

mr. F.A.M. van den Heuvel

Christen Democratische Verkenningen wil de functie van geweten vervullen binnen de christen-democratie; verkennend, grenzen afdastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgerichte en internationaal georiënteerd. Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het cda. Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek. Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.