

**PARTIJ VOOR EENVOUD**



# **PARTIJ VOOR EENVOUD**

*Een zoektocht  
naar kwaliteit  
van overheidsbeleid*

Peter van Hoesel

Sdu Uitgevers, 2008

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice  
Postbus 20014  
2500 EA Den Haag  
tel.: (070) 378 98 80

© 2008 Sdu Uitgevers, Den Haag

Ontwerp en opmaak: Villa Y, Den Haag  
Omslagillustratie: Leni van Santen

ISBN: 978 90 12 12919 0  
NUR: 740, 823

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

# VOORWOORD

Dit boek komt voort uit diverse beleidsonderzoeken en beleidsadviezen waar ik bij betrokken was, uit ervaringen die ik heb opgedaan als gemeenteraadslid en uit mijn verbazing over de wijze waarop de politiek tot beleidsvorming komt. Een deel van de tekst is ontleend aan diverse papers en columns die ik in de afgelopen jaren over de kwaliteit van het overheidsbeleid heb geschreven.

Het is mij telkens weer gebleken dat goed beleid heel moeilijk te realiseren is, maar ook dat onvoldoende wordt geprobeerd om dit ook echt na te streven. Wat ik het meest opvallend vind, is dat beleid de neiging heeft steeds complexer te worden en dat juist dit verschijnsel goed beleid in de weg staat.

Er is de laatste jaren veel te doen over de negatieve gevolgen van te veel regels en bureaucratie. Weliswaar wordt door de overheid gewerkt aan terugdringing van bureaucratie, maar per saldo schiet het nog niet op. Want regels veranderen voortdurend en er verdwijnen wel regels maar er komen ook nieuwe bij. Dat zou je de wet van behoud van bureaucratie kunnen noemen.

Terugdringen van de bureaucratie vergt zwaardere ingrepen dan de overheid tot nu toe heeft aangedurfd. Politieke partijen hebben terugdringing van regels als doelstelling in hun programma's staan, maar durven nog geen stevige consequenties aan.

Welke basisprincipes zouden de grondslag kunnen vormen van een denkbeeldige 'Partij voor Eenvoud' die wel durft toont? Hier volgen ze.

*De doelstellingen van het beleid moeten fijnmazigheid zo veel mogelijk vermijden. Neem de talloze aftrekposten in de belastingwetgeving, dat maakt dit systeem geweldig ingewikkeld. Of neem de talloze subsidieregelingen voor bedrijven gekoppeld aan evenzoveel specifieke doelstellingen, die kun je beter vervangen door een algemene innovatiedoelstelling en een hieraan gekoppelde algemene subsidieregeling.*

*Wetten moeten gericht zijn op de beleidsdoelen en niet worden volgepompt met voorschriften hoe deze doelen bereikt moeten worden. De arbowetgeving zou moeten beschrijven welke veiligheidsniveaus gehaald moeten worden en geen detailvoorschriften moeten uit-*

vaardigen hoe veiligheid moet worden bereikt. Voor de milieuwetgeving geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Bij aanvraagprocedures voor vergunningen of subsidies moet een omkeerregel worden toegepast. De aanvrager krijgt meteen de vergunning of subsidie. Als achteraf blijkt dat hij er niet voor in aanmerking komt, wordt de vergunning ingetrokken of moet de subsidie worden terugbetaald.

Het handhaven van regels moet grotendeels worden verlegd naar zelfhandhaving door burgers en bedrijven. Iedere burger heeft daarbij het recht om een toezichthouder te wijzen op situaties waarin deze zelfhandhaving niet werkt. Je ziet zoiets al in het geval van Algemene Plaatselijke Verordeningen van gemeenten. Die worden nauwelijks actief gehandhaafd, dat zou ook ondoenlijk zijn. De gemeente komt pas in actie als een burger klaagt over een medeburger die een regel overtreedt. Een soortgelijke benadering kan ook bij andere regels worden toegepast.

De verhouding tussen hogere en lagere overheden moet worden gesaneerd. Regio's en gemeenten moeten zelfbeschikking krijgen over de zaken waar zij over gaan en niet voortdurend worden lastiggevallen met randvoorwaarden en toezicht vanuit hogere overheden. Dat veroorzaakt enorm veel bureaucratie, nog los van het feit dat het de armslag van lagere overheden verkleint.

Ook de verhouding tussen hogere overheden en instellingen van de publieke sector, zoals scholen, zorginstellingen, CWI's, politiekorpsen, beheerders van infrastructuur, moet worden herzien. Het gaat daarbij om het herstellen van de autonomie van de professionals, door de regels en het toezicht daarop te beperken tot enkele hoofdzaken.

En ten slotte: elk nieuw beleid moet zich onderwerpen aan een toets op eenvoud.

Voor alle duidelijkheid, dit boek heeft geen wetenschappelijke pretentie. Er staat dan ook geen enkele voetnoot in en slechts sporadisch een bronvermelding. Daarmee is overigens niet gezegd dat allerlei uitspraken in dit boek niet onderbouwd kunnen worden met inzichten uit wetenschap en onderzoek, maar daar wil ik geen beroep op doen. De analyses en stellingnames moeten voor zichzelf spreken en ze kunnen dat volgens mij ook.

Er zijn talloze goede en leesbare wetenschappelijke boeken over het overheidsbeleid beschikbaar en daar heb ik eerlijk gezegd niet zoveel aan toe te voegen. Ik wilde een ander soort boek schrijven, waarin ik eigen opvattingen een plaats zou kunnen geven. Opvattingen die ik eigenlijk al lang koester en waarvan ik had gehoopt ze na verloop van tijd terug te vinden in de programma's van politieke partijen, omdat ik ervan uitging dat ze nogal voor de hand liggen. Op enkele punten is dat ook wel gebeurd, maar meestal niet, en wat betreft de realisatie ervan zie ik nog veel minder terug. Overigens wil ik voor alle duidelijkheid vermelden dat de concrete voorstellen die ik doe in de meeste gevallen al eens

eerder door anderen zijn gedaan. Door reeds eerder geopperde voorstellen in samenhang weer te geven en er tevens een aantal van mijzelf aan toe te voegen ontstaat een geheel dat hopelijk bijdraagt aan de pretentie die dit boek wel heeft.

Die pretentie betreft de wens om het politieke midden, dat al decennialang zoekt naar een synthese tussen links en rechts, te voorzien van enig (broodnodig) nieuw elan. Ik denk dat de meeste kiezers graag voor middenpartijen kiezen, maar wat deze partijen de kiezers al een hele tijd voorhouden ziet er niet zo smakelijk uit en klinkt nauwelijks aantrekkelijk. Hun programma's hebben weinig zeggingskracht, tonen niet veel durf, het is pappen en nathouden, het is vaag, het vergroot de afstand met de kiezer. Ongetwijfeld zijn alle voorstellen die ik in dit boek doe aanvechtbaar en verbeterbaar. Dat is ook de bedoeling. Het gaat mij erom de middenpartijen te prikkelen tot vernieuwing van hun programma's en hun stijl van communiceren.

Ik heb niet geaarzeld ook voorstellen op te schrijven die sommigen zullen wegzetten als 'naïef' omdat ze die als onhaalbare voorstellen zien. Daar zet ik dan tegenover dat veel problemen zo hardnekkig zijn, dat haalbare voorstellen er geen enkele vat op krijgen. Dat wat nu nog onhaalbare voorstellen zijn, kan op termijn toch haalbaar worden onder druk van de merkbaar zwaarder wordende gevolgen die hardnekkige problemen met zich meebrengen.

Ik verwacht bepaald niet dat de primaire reactie op met name de vergaande voorstellen positief zal zijn, maar daar heb ik ze ook niet voor opgeschreven. Het gaat mij bij alle voorstellen steeds weer om de kwaliteit van het overheidsbeleid, die in bijna alle gevallen gediend lijkt te zijn met een zo eenvoudig mogelijke invulling.

Peter van Hoesel

*Met dank aan Bart Dekker, Pim van der Valk en Sander Wennekers die zo vriendelijk waren het manuscript uitgebreid en gedetailleerd te becommentariëren.*





# INHOUDSOPGAVE

**Voorwoord** 5

**1 Inleiding** 13

**2 Een synthese tussen links en rechts** 23

- De tegenstelling arbeid – kapitaal 25
- De tegenstelling publiek – privaat 27
- De tegenstelling centraal – decentraal 31
- De tegenstelling mondiaal – lokaal 33

**3 Naar een organische economie** 35

- Schets van de verandering 35
- De organische economie 38
- Overheid, brancheorganisaties en bedrijven 41
- Afsluiting 42

**4 Economische groei?** 45

- Productiviteitsverbetering 46
- Is alle groei nuttig of leuk? 49
- De invloed van consumentengedrag 51
- Afsluitend 55

**5 Kwaliteitscriteria voor overheidsbeleid** 57

- De vijf criteria 58
- Typen beleidsinstrumenten en de vijf criteria 60
- Afsluiting 70

- 6 Valkuilen in het beleidsproces 71**
  - Agendabepaling en probleemanalyse 72
  - Het formuleren van beleidsdoelstellingen 74
  - Ontwerpen van beleidsinstrumenten en beleidsmaatregelen 77
  - Besluitvorming 79
  - Implementatie 81
  - Evaluatie 84
  - Aanbevelingen 86
  
- 7 Sociaaleconomisch beleid 89**
  - Sociale zekerheid 89
  - Ontslagbeleid 92
  - Belastingen 94
  - Begrotingsbeleid 98
  - Profiteurstaks 98
  - Speculatie 100
  - Werknemers, ondernemers en zelfstandigen 104
  - Pensioen en levensloop 108
  
- 8 Economisch stimuleringsbeleid 111**
  - Financiële prikkels 111
  - Andere prikkels 113
  - Ondernemingskapitaal en de kapitaalmarkt 115
  - Bevordering van concurrentie 117
  - Aanbestedingsbeleid 120
  - Arbeidsmarktbeleid 121
  
- 9 Publieke dienstverlening 125**
  - De maatschappelijke onderneming 126
  - Onderwijs 127
  - Wetenschap 130
  - Jeugdzorg 131
  - Gezondheidszorg 132
  - Kunst en cultuur 135
  - Woningcorporaties 136
  - Vrijwilligerswerk of maatschappelijke dienstplicht 137

- 10 Binnenlands bestuur, democratie en grondrechten** 139
  - Binnenlands bestuur 139
  - Meer directe democratie 141
  - Grondrechten en ethische kwesties 143
  
- 11 Ruimtelijke ordening en infrastructuur** 149
  - Grondgebruik 149
  - Stedelijke ontwikkeling 151
  - Mobiliteit 153
  - Beheer van infrastructuur 155
  
- 12 Veiligheid en milieu** 157
  - Milieu 159
  - Criminaliteit 161
  - Justitie en politie 163
  
- 13 Internationaal beleid** 167
  - Europa 167
  - Globalisering en ontwikkelingshulp 169
  - Water en energie 173
  - Vreemdelingenbeleid 174
  - Terrorisme, oorlogen, wapenhandel en legers 176
  
- 14 Een doortastend beleidsprogramma** 179
  - Algemene maatregelen voor beleidskwaliteit 179
  - Sociaaleconomisch beleid 181
  - Publieke sector 183
  - Ruimte, huisvesting, infrastructuur, veiligheid 184
  - Internationaal beleid 186
  - Afsluitend 188





# 1

## INLEIDING

Het gaat niet zo goed met de kwaliteit van het overheidsbeleid. Dat is eigenlijk allang zo, maar in het afgelopen decennium lijkt de overheid dat zelf ook te beseffen, gezien de opkomst van de VBTB-operatie en het duale gemeentebeheer. Niet langer kan de overheid volstaan met beslissen waar het bestedinggeld aan besteed wordt, er moet ook worden vastgesteld wat die bestedingen hebben opgeleverd. Een systematische evaluatie dus, waar de overheid het nodige van kan leren. Daarnaast zijn er de afgelopen 15 jaar diverse parlementaire onderzoeken geweest naar mislukt beleid.

Dat is bij elkaar een goede ontwikkeling, maar desondanks komt er nog steeds te veel matig tot slecht beleid tot stand en te weinig goed beleid. Onlangs werd dit nog eens treffend geïllustreerd door Frans Leeuw die in zijn oratie te Maastricht uitlegde dat veel overheidsinterventies geen rekening houden met allerlei wetenschappelijke kennis over menselijk gedrag. Het gevolg hiervan is een heleboel nutteloos beleid dat door Leeuw wordt aangeduid met de term 'beleidshomeopathie'.

Voor dit verschijnsel van te veel matig tot slecht beleid zijn diverse oorzaken aan te wijzen.

Eén oorzaak is dat er tijdens de beleidsvoorbereiding lang niet altijd voldoende wordt nagegaan welk probleem er eigenlijk moet worden opgelost en of het voorgestelde beleid ook echt zal gaan werken. Een fatsoenlijke ex ante evaluatie kan erbij inschieten als de politieke druk groot is of als een politicus zijn eigen zin wil doordrijven. In zo'n geval wil de 'beleidstheorie' onder het beleidsinstrument of de beleidsmaatregel nogal eens ondeugdelijk zijn. Onder het begrip beleidstheorie wordt verstaan het geheel van veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd.

Als de beleidstheorie niet opgaat, mag je ook niet verwachten dat het beleid wezenlijk bijdraagt aan het reduceren van het maatschappelijke probleem. Dan resteert hoogstens de symbolische waarde van een beleidsmaatregel, in die zin



dat de overheid blijkbaar aandacht heeft voor het betreffende probleem, maar daar blijft het dan ook bij.

Merkwaardig genoeg is het afleggen van rekenschap achteraf bij de overheid wel verplicht, maar eenzelfde soort rekenschap vooraf niet.

Een tweede oorzaak is dat het beleid in ons land moet worden gemaakt in coalities, waardoor er compromissen worden gesloten die de kwaliteit van het beleid ernstig kunnen aantasten. Daar komt bij dat er op de belangrijkste momenten van compromisvorming, het onderhandelen over een regeerakkoord of een coalitieprogramma van een gemeente, geen tijd is om na te gaan of de gemaakte afspraken geen elementen bevatten die later in de weg zitten om tot goed beleid te kunnen komen.

Een derde oorzaak is de kracht van de gevestigde belangen, die zich altijd verzetten tegen in hun ogen ongewenste veranderingen. Mensen die hun brood verdienen met bestaande overheidsregels, zien uiteraard niet graag dat hun inkomen op het spel wordt gezet. Dit maakt het ontzettend moeilijk om beleid te beëindigen, zelfs als blijkt dat het volstrekt achterhaald is.

Een vierde oorzaak is, dat de implementatie van beleidsmaatregelen lang niet altijd optimaal verloopt: door slechte communicatie, door onvoldoende voorbereiding, door gebrek aan samenwerking en door onvoldoende ruimte voor de uitvoerders om een optimale uitvoering mogelijk te maken. Een slechte uitvoering van beleid leidt uiteraard tot tegenvallende resultaten.

Een vijfde oorzaak is, dat alle overheidsregels bij elkaar, inclusief de EU-regels, een zodanig onoverzichtelijk geheel vormen, dat de regels elkaar in de weg gaan zitten. Zo zijn er regels te vinden die arbeidsmarktparticipatie stimuleren maar tegelijkertijd ook regels die arbeidsmarktparticipatie ontmoedigen. We vinden dit soort tegenstrijdigheden over de hele linie. Ook de handhaving heeft te lijden onder de enorme omvang en complexiteit van het regelsysteem.

Een zesde oorzaak is gebrek aan visie op de moderne samenleving. Dat is onder meer te zien aan de diverse programma's van politieke partijen. Politieke programma's, zelfs beginselprogramma's van grote partijen, tonen een onduidelijke, halfslachtige visie op de samenleving. Dat heeft als risico dat er een eclectisch beleidsprogramma ontstaat met onvoldoende interne samenhang. Politieke programma's van kleine partijen zijn duidelijker en daardoor meer samenhangend, maar ze kunnen bijvoorbeeld door traditionele denkbeelden

ook eenzijdig uitpakken waardoor ze onvoldoende recht doen aan wat de meeste mensen willen; daarom zijn die partijen ook klein.

Toegegeven moet worden dat goed overheidsbeleid niet makkelijk is te realiseren. Je hebt er nogal wat voor nodig: een juist inzicht in de maatschappelijke problemen, heldere beleidsdoelstellingen, daarbij passende beleidsmaatregelen, een adequate implementatie en een volhardende uitvoering van het beleid. Dat is snel opgeschreven, maar bepaald niet makkelijk of snel te verwezenlijken. Goed overheidsbeleid is een stuk lastiger dan bijvoorbeeld goed ondernemingsbeleid, omdat de complexiteit van de problemen beduidend groter is en er rekening moet worden gehouden met een forse diversiteit aan stakeholders.

Maar dit alles is geen reden om het niet serieus te proberen. De volgende zes willekeurig gekozen voorbeelden laten schetsenderwijs zien hoe zulke pogingen eruit kunnen zien.

#### *Voorbeeld 1 Bemiddeling van langdurig werklozen*

Financiële prikkels voor langdurig werklozen om een baan te vinden berusten op de veronderstelling dat hun motivatie om werk te zoeken een oppepper nodig heeft.

Dat hun motivatie na verloop van tijd laag is geworden, klopt inderdaad. Maar er zijn heel andere dingen nodig om hen weer te motiveren, zoals het helpen overwinnen van hun angst bij het opnieuw betreden van de arbeidsmarkt, het leggen van relevante contacten met werkgevers en een deskundige begeleiding van begin tot eind van het zoektraject. Financiële prikkels pakken het eigenlijke probleem niet aan, namelijk dat langdurig werklozen geïsoleerd zijn geraakt van de arbeidsmarkt. Sterke financiële prikkels doen dat in wezen ook niet, maar bij een sterke prikkel in de vorm van een forse inkomensachteruitgang wordt de langdurig werkloze min of meer gedwongen om (opnieuw) op zoek te gaan naar de arbeidsmarkt en naar de nodige hulp om de arbeidsmarkt weer te kunnen betreden.

Als arbeidsbemiddelaars effectieve hulp zouden bieden, zijn financiële prikkels ofwel overbodig of slechts van marginale betekenis. De aandacht zou wat mij betreft dan ook veel meer moeten worden gericht op effectieve hulp. Er zijn allerlei arbeidsmarktprojecten aan te wijzen waar dit ook is gelukt en daar kan een voorbeeld aan worden genomen. Dat gebeurt echter lang niet in alle gevallen, waardoor de arbeidsbemiddeling nog verre van optimaal wordt uitgevoerd.

Een volgens mij zeer effectieve aanpak zou zijn om per regio alle werklozen thuis te bezoeken en tegelijkertijd alle actuele en potentiële banen te inventari-

seren, maar dat kan ik niet hard aantonen omdat een dergelijk type project nog niet in praktijk is gebracht.

### *Voorbeeld 2 Innovatiesubsidies*

Subsidieregelingen voor ondernemers om te innoveren lijken onder meer te berusten op de veronderstelling dat ondernemers de hand op hun knip willen houden en dat de ondernemer moet worden verleid om te gaan investeren.

Deze veronderstelling houdt echter geen stand. Als een ondernemer een goed idee heeft, wil hij dat graag verwezenlijken en is het inzetten van eigen geld de minste van alle belemmeringen die hij dient te overwinnen. Als hij geen goed idee heeft, zal hij het geld op zak houden en dat is maar goed ook. Aangezien het eigen geld van ondernemers in de meeste gevallen toereikend is, doet subsidie er voor de meeste ondernemers niet toe, zeker niet als de aanvraagprocedures ingewikkeld lijken. Verder blijkt dat verreweg de meeste ondernemers al een investeringsbeslissing hebben genomen, voordat een subsidie wordt aangevraagd.

De subsidieregelingen berusten daarnaast op de veronderstelling dat in sommige gevallen de investering de draagkracht van de onderneming te boven gaat en dat financiers in zulke gevallen uiterst terughoudend zijn. De veronderstelling dat financiers uiterst terughoudend zijn bij investeringen boven de draagkracht van de onderneming klopt wel in het geval van bancaire leningen, maar klopt niet waar het de kapitaalmarkt betreft. Als de ondernemer met een goed idee komt, kan hij er kapitaalverschaffers voor vinden, mits hij zich openstelt voor de eisen die dan aan hem gesteld worden. Alleen, dat laatste is lang niet altijd het geval, en daarin is het eigenlijke probleem gelegen. Ondernemers zijn namelijk beducht voor het inleveren van zeggenschap. Dit eigenlijke probleem kan met een subsidieregeling in bepaalde gevallen wel worden ondervangen (waarbij mij niet duidelijk is of dat ook het oorspronkelijke doel is van de regeling), maar in andere gevallen moet er nog steeds een beroep worden gedaan op de kapitaalmarkt en blijft het probleem dat kapitaalverschaffers dan bepaalde eisen stellen.

Subsidieregelingen berusten voorts op de veronderstelling dat ondernemers niet makkelijk de weg vinden naar kennisinstellingen en dat subsidies hen helpen die weg te vinden. Deze veronderstelling klopt en op dit punt zijn de regelingen dan ook heilzaam omdat ze inderdaad de weg wijzen naar kennisinstellingen. Alleen wordt hiermee slechts een klein percentage ondernemers bereikt, onder meer omdat ondernemers (terecht) het beeld hebben dat de procedures ingewikkeld zijn.



Het beleid zou kunnen worden verbeterd door subsidieregelingen vooral te richten op het contact met kennisinstellingen, door het aantal regelingen fors te reduceren, door de procedures eenvoudig te maken en door ondernemers actief te benaderen, bijvoorbeeld via een quick scan van hun mogelijkheden.

### *Voorbeeld 3 Verkeersremmende maatregelen*

Verkeersremmende maatregelen die bedoeld zijn om sluijverkeer tegen te gaan, berusten op de veronderstelling dat automobilisten zo ontmoedigd zullen worden om van sluijroutes gebruik te maken. Die veronderstelling klopt alleen bij zware maatregelen. Bij lichtere maatregelen is er nauwelijks enig effect waar te nemen.

Ook verkeersremmende maatregelen die zijn gericht op het verlagen van de snelheid helpen alleen wanneer ze tamelijk fors zijn, bijvoorbeeld in de vorm van veel scherpe drempels of van een automatische snelheidscontrole. Wanneer er bijvoorbeeld een bus in de straat moet kunnen blijven rijden worden de fysieke belemmerende maatregelen zodanig uitgevoerd dat ze voor auto's maar weinig effect sorteren. Wanneer er een snelheidsgebod wordt ingevoerd zonder automatische snelheidscontrole, maakt dat weinig indruk op de meeste automobilisten, vooral niet op de frequente passanten.

Voorts berusten verkeersremmende maatregelen op de veronderstelling dat bewoners daar blij mee zijn. Dat blijkt echter bijna nooit het geval, want bewoners hebben de meeste last van de maatregelen. Niet alleen waar het de belemmering op de doorstroming betreft, maar ook waar het gaat om vervelende neveneffecten zoals trillingen in huis.

Op zware maatregelen zitten bewoners niet te wachten, zelfs niet als het gaat om sluijverkeer. Bedrijven die aan de betreffende wegen gevestigd zijn, willen om economische redenen zelfs geen enkele maatregel die de bereikbaarheid van hun bedrijf negatief beïnvloedt.

Als bewoners tegen zware maatregelen zijn, heeft het nauwelijks zin om in plaats daarvan lichte maatregelen te treffen. Ik zou bewoners altijd voor een keuze stellen tussen effectieve maatregelen of helemaal niets.

### *Voorbeeld 4 Voorlichting over riskant gedrag*

Voorlichting over ernstige gevolgen van riskant gedrag, zoals roken, druggebruik of het afsteken van illegaal vuurwerk, berust op de veronderstelling dat harde boodschappen over de gevolgen van het riskante gedrag mensen zullen afschrikken.

Zonder nadere maatregelen komt de gewenste gedragsverandering echter niet tot stand. De gepercipieerde voordelen van het riskante gedrag zijn al gauw

meer waard dan de gepercipieerde nadelen. Bij roken en druggebruik telt daarbij mee, dat de nadelen pas na langere tijd merkbaar zijn. Bij illegaal vuurwerk telt mee dat ongelukken tamelijk zeldzaam zijn.

Er zijn dus krachtiger maatregelen nodig om het ongewenste gedrag terug te dringen, zoals een rookverbod in bedrijven of in de horeca (het effect daarvan is al aangetoond), het aan banden leggen van distributie van softdrugs, of misschien juist legalisering van softdrugs waardoor het minder avontuurlijk wordt, het toestaan van legaal vuurwerk dat qua beleving niet onderdoet voor illegaal vuurwerk.

Dit soort krachtige maatregelen maakt de gegeven voorlichting tevens een stuk geloofwaardiger, waardoor de voorlichting veel meer effect kan sorteren. Voorlichting over ernstige gevolgen en tegelijkertijd toestaan van het slechte gedrag komt bepaald ongeloofwaardig over.

#### *Voorbeeld 5 Competentiegericht leren*

Competentiegericht leren lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat leerlingen in staat zijn om via zelfwerkzaamheid tot een hoger niveau van kennis en vaardigheden te komen. Die veronderstelling is niet onjuist maar wel onvolledig, want zonder gerichte hulp van leerkrachten wordt dat hogere niveau in onvoldoende mate bereikt. En als die hulp onvoldoende wordt geboden, levert dit zodanige frustraties op bij leerlingen dat er van competentiegericht leren weinig meer terecht komt.

Ik vermoed dat competentiegericht leren zelfs grotere inspanningen van leerkrachten vergt dan het klassieke onderwijs. Als die inspanningen door hen kunnen worden geleverd, zal de kwaliteit en ook het aantal van de gediplomeerden hoger worden dan voorheen. Als dat niet het geval is, zal het resultaat juist slechter zijn. Als deze vermoedens kloppen, heeft doorgaan met competentiegericht leren alleen zin als de overheid meer geld in het onderwijs wil stoppen. Bovendien moeten scholen voldoende tijd krijgen om zich aan te passen aan de eisen die dit type onderwijs aan scholen en leerkrachten stelt.

#### *Voorbeeld 6 Positie van zelfstandigen*

De overheid hanteert op de arbeidsmarkt de volgende wettelijke tweedeling: je bent werknemer of je bent ondernemer. De zogenoemde zelfstandigen zonder personeel (zzp) worden wettelijk gezien als ondernemers, dus moeten zij zich dienovereenkomstig gedragen, anders worden zij geacht een dienstverband te hebben met hun opdrachtgever. Dat laatste is overigens noch de wens van de opdrachtgever noch van de zelfstandige.

Het zou beter bij de werkelijkheid aansluiten als de overheid van een drie-

deling uit zou gaan: werknemers, zelfstandigen (zonder personeel) en ondernemers (met personeel). De veronderstelling dat zelfstandigheid moet worden gezien als de startfase van een onderneming, klopt in een groot aantal gevallen niet. Veel zelfstandigen hebben geen groeiambitie en willen alleen in vrijheid kunnen beslissen over het werk dat ze aanpakken.

Een belangrijk criterium van de overheid voor zelfstandig ondernemerschap is, dat een ondernemer voor meerdere opdrachtgevers werkt. Dit criterium werpt voor potentiële zelfstandigen een belemmering op. Een aspirant-zelfstandige weet in veel gevallen nog niet zeker of er op afzienbare termijn andere opdrachtgevers komen. Wie op de consumentenmarkt aan de slag gaat, heeft al gauw meerdere klanten. Maar wie bijvoorbeeld als zelfstandig projectmanager aan de slag gaat, begint misschien wel met een project dat een jaar duurt. Het zou dan ook zinvol zijn deze eis te verzachten.

Er zijn nog diverse andere wettelijke regels die onvoldoende rekening houden met de bijzondere positie van zelfstandigen.

Tot zover de voorbeelden.

Je kunt de opvatting koesteren dat dit een veel te rationele benadering is en dat beleid nu eenmaal de resultante is van een complex krachtenveld, resulterend in voortdurend doormodderen in een eindeloos moeras. Daar wil ik mij niet bij neerleggen. Het is mijn overtuiging dat een rationele benadering hulp kan bieden om uit dat moeras te komen. Als er twee alternatieve beleidsvoorstellen liggen, bijvoorbeeld eentje van links en eentje van rechts, dan maakt het voor de kwaliteit van het beleid uit of deze alternatieven in rationeel opzicht deugen of juist niet deugen. Als ze beide deugen, kunnen ze allebei het beleidsdoel nabij brengen. De ene aanpak of de andere is dan een kwestie van politieke smaak, het gaat er uiteindelijk om dat de samenleving er beter van wordt. Als ze beide niet deugen, wordt het doel eenvoudigweg niet bereikt, dus is in dat geval die politieke smaak wat mij betreft irrelevant. Als het ene alternatief wel deugt en het andere niet, ben je afhankelijk van de politieke smaak of er voor het goede voorstel wordt gekozen.

Bezien vanuit een rationele benadering zou het helpen als beleidsmedewerkers beter zouden worden opgeleid om de beleidsontwikkeling op een hoger niveau te krijgen. Om hun vak goed uit te kunnen oefenen, moeten zij beschikken over bestuurskundige kennis, over kennis van het betreffende beleidsterrein waarvoor zij werken en zeker ook over een aantal onderzoeksvaardigheden. Het laatste is nodig om op vakkundige wijze de altijd noodzakelijke deskresearch te kunnen

uitvoeren, om een adequate rol als kennismakelaar en als opdrachtgever van beleidsonderzoek te kunnen vervullen en, niet in het minst, om in staat te zijn onderzoeksresultaten adequaat te benutten bij de beleidsontwikkeling.

Merkwaardig genoeg moeten de meeste beleidsmedewerkers hun vak leren door vallen en opstaan. Merkwaardig is ook dat er maar weinig uitwisseling plaatsvindt tussen beleidsmedewerkers over hun uitermate moeilijke vak. Toezichhouders kennen al een beroepsvereniging, genaamd VIDE, die vooral als een elektronisch netwerk fungeert. Het zou goed zijn als beleidsmedewerkers ook een beroepsvereniging zouden oprichten, waarbij uitwisseling van vakkenis voorop zou moeten staan. Niet louter langs elektronische weg, maar ook via seminars, trainingen, congressen en dergelijke.

Hopelijk kan dit boek een rol spelen bij het tot stand brengen van beter beleid. Met dit boek hoop ik langs rationele weg een bijdrage te leveren aan het bestrijden van de oorzaken van slecht beleid.

Uitgangspunt van dit boek is een beschouwing over de moderne samenleving, welke in de hoofdstukken 2, 3 en 4 wordt beschreven. In hoofdstuk 2 probeer ik een synthese te vinden voor een viertal klassieke tegenstellingen: arbeid/kapitaal, publiek/privaat, centraal/decentraal, mondiaal/lokaal. Vervolgens geef ik in hoofdstuk 3 een visie op de toekomst van onze economische structuur en in hoofdstuk 4 een beschouwing over economische groei.

De hoofdstukken 5 en 6 zijn gewijd aan beleidsinstrumenten en beleidsontwikkeling. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op vijf criteria voor goed overheidsbeleid, waarbij duidelijk wordt dat 'eenvoud' een overkoepelend criterium is, in die zin dat ingewikkeld beleid de vier andere criteria flink in de weg zit. Voorts worden de merites van diverse typen beleidsinstrumenten belicht vanuit deze vijf criteria.

Hoofdstuk 6 gaat over allerlei mogelijke fouten die in de loop van het beleidsproces kunnen worden gemaakt. Elke verkeerd gezette stap in het beleidsproces heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van het beleid en zal als gevolg daarvan onnodige kosten voor de samenleving veroorzaken.

Daarna wordt in de hoofdstukken 7 tot en met 13 ingegaan op de diverse beleidsterreinen en beleidsprogramma's van de overheid. In deze zeven hoofdstukken wordt hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is betoogd, toegepast op concrete beleidsterreinen.

Hoofdstuk 7 gaat over het sociaaleconomisch beleid, waarbij wordt ingegaan op vervanging van uitkeringen door een basisinkomen, invoering van vlaktaks, individualisering van pensioen en levensloop, terugdringing van speculatiewinsten.

Hoofdstuk 8 gaat in op het verbeteren van de werking van de economie, waarbij aandacht wordt besteed aan het stimuleren van ondernemerschap en innovatie, verbetering van de werking van de arbeidsmarkt en aan marktwerking.

Hoofdstuk 9 gaat over publieke dienstverlening, zoals onderwijs, zorg en sociale verhuur, en over een toegesneden juridische vormgeving van organisaties met publieke taken.

Hoofdstuk 10 gaat in op de complexe structuur van het binnenlands bestuur, op de werking van de democratie en op grondrechten.

Hoofdstuk 11 gaat over grondgebruik en grondeigendom, stedenbouw, infrastructuur en mobiliteit.

Hoofdstuk 12 gaat over uiteenlopende aspecten van veiligheid, zoals veiligheid op straat, thuis, op het werk, voor consumenten, voor het milieu, en over een van de keerzijden van veiligheid, namelijk criminaliteit.

Hoofdstuk 13 gaat over internationaal beleid, in casu over Europa, ontwikkelingshulp, vreemdelingenbeleid, en over internationale vrede en veiligheid.

In hoofdstuk 14 geef ik in het kort de belangrijkste voorstellen uit de voorgaande hoofdstukken weer, zodat de lezer zelf geen moeite hoeft te doen om een overzicht te destilleren uit de teksten van de voorgaande hoofdstukken.



# 2

## EEN SYNTHESE TUSSEN LINKS EN RECHTS

In een Europees land als Nederland is te zien dat een mengvorm is ontstaan van een samenleving met zowel sociale kenmerken als met kenmerken van een vrije markteconomie. Een hybride stelsel, dat min of meer in evenwicht wordt gehouden door linkse en rechtse krachten. Soms slaat de slinger wat meer naar links uit en dan weer wat meer naar rechts.

Het spookbeeld van Marx over het kapitalisme is niet uitgekomen door allerlei maatregelen die de negatieve effecten van een volledig vrije markteconomie hebben ingedamd. Het spookbeeld van een volslagen planeconomie is ook niet uitgekomen en gezien de mislukte experimenten met zo'n stelsel in diverse landen kan dit spookbeeld als voorgoed begraven worden beschouwd.

Maar daarmee zijn we er nog niet, want het huidige stelsel staat aan forse kritiek bloot. Een paar voorbeelden kunnen dit illustreren:

- De onvrede bij kiezers is heel groot, hetgeen alleen al kan worden aangetoond door te wijzen op de enorme verschuivingen tussen partijen, zoals de parlementaire verkiezingen in de afgelopen decennia hebben laten zien.
- Belangrijke beleidsdossiers slingeren op en neer in het debat tussen links en rechts en leveren ondertussen grote maatschappelijke problemen op, zoals we bijvoorbeeld hebben gezien bij de sociale zekerheid, het integratiebeleid en de positie van nutsbedrijven.
- Soms is er geen sprake van evenwicht tussen markt- en planeconomie en krijgt een van beide de overhand. Zie bijvoorbeeld de excessieve beloningen voor topmanagers en speculanten aan de kant van de markteconomie of het hier en daar doorgeschoten gelijkheidsstreven in het onderwijs en de zorg aan de kant van de planeconomie.

Is ons huidige stelsel inderdaad hybride of zou het gezien kunnen worden als een synthese op hoger niveau tussen twee tegengestelde stelsels die op hun eigen niveau niet met elkaar konden worden verbonden? Tot op heden lijkt het

meer op een hybride stelsel met allerlei moeizame compromissen tussen links en rechts, waarbij visies het hebben afgelegd tegen pragmatisme. Pragmatisme is echter geen richtinggevende visie, want het ontbeert normen en waarden die houvast bieden. Je kunt met pragmatisme alle kanten op en dat schept onzekerheid, stuurloosheid en ineffectiviteit.

Een synthese tussen markt- en planeconomie moet eigenlijk nog worden ontwikkeld, al is er wel een enkel beleidsterrein te vinden waarop dat deels tot stand is gebracht. Zoals in het milieubeleid dat veelal niet meer haaks op het belang van bedrijven staat maar probeert de belangen van milieu en economie in elkaars verlengde te leggen. Op de meeste gebieden ontbreekt het echter aan een visie die kan worden beschouwd als een synthese op hoger niveau.

In de afgelopen decennia hebben regeringsleiders van socialistische afkomst de suggestie gewekt dat zo'n synthese al bestaat, hetgeen zij hebben aangeduid met het begrip 'derde weg'. Helaas hebben zij verzuimd daar een duidelijke inhoud aan te geven.

In Nederland zie je daarnaast ook pogingen van met name kleine partijen om een verbinding te vinden tussen links en rechts. Bijvoorbeeld bij D66 dat zich op gegeven moment sociaalliberaal is gaan noemen maar overigens niet verder komt dan een vooral pragmatisch verhaal. Bij GroenLinks met onder meer een moderne visie op het arbeidsmarktbeleid en bij de ChristenUnie die enerzijds programmapunten van links steunt zoals op het gebied van milieu en sociaal beleid en zich anderzijds rechts opstelt als het gaat om diverse ethische kwesties.

Blijkbaar is het geen van deze partijen tot nu toe gelukt met een overtuigend verhaal te komen, want hun aanhang is niet groot, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de SP die met een klassieke socialistische visie goede zaken doet. Ook aan de rechterkant trekt een partij als de PVV veel kiezers en wellicht wordt deze partij nog voorbijgestreefd door de nog nieuwere partij TON.

De synthetische visies die tot nu toe zijn gepresenteerd, zijn blijkbaar niet erg aantrekkelijk. Dat moet dus beter, want er is duidelijk behoefte aan een aansprekend programma voor het grote middensegment van de kiezers.

Hoe zou een aantrekkelijke synthese tussen links en rechts eruit kunnen zien?

Zo'n synthese moet een aantal ogenschijnlijk onverzoenlijke tegenstellingen integreren in een nieuw systeem waarin die tegenstellingen niet meer bestaan.

Het gaat denklijk met name om de volgende vier tegenstellingen:



- 1 de tegenstelling arbeid – kapitaal, waarin het risico van uitbuiting het kernprobleem is;
- 2 de tegenstelling publiek – privaat, waarin marktwerking het kernprobleem is;
- 3 de tegenstelling centraal – decentraal, waarin bestuurlijke complexiteit het kernprobleem is;
- 4 de tegenstelling mondiaal – lokaal, waarin regionale concurrentie het kernprobleem is.

Elk van deze tegenstellingen kan worden bestreden en uiteindelijk zelfs opgeheven door een bepaald principe toe te passen:

- bij tegenstelling 1 is dat het principe van zelfstandige arbeid;
- bij tegenstelling 2 is dat het principe van verantwoordelijkheid;
- bij tegenstelling 3 is dat het principe van subsidiariteit;
- bij tegenstelling 4 is dat het principe van transparantie.

### **De tegenstelling arbeid – kapitaal**

Het pijnlijke van deze tegenstelling zit in het risico van uitbuiting dat eraan ten grondslag lijkt te liggen. Dat risico houdt in dat een betrekkelijk klein aantal mensen voordelen ontvangt waar geen of onvoldoende eigen prestatie tegenover staat, terwijl een groot aantal mensen daar offers voor moet brengen.

Je kunt dat in diverse vormen zien gebeuren: aandeelhouders incasseren goodwill van een onderneming (dat geld moet dus alsnog worden verdiend); captains of industry steken een onevenredig grote beloning in hun zak; speculanten verdienen met handel waaraan ze niets toevoegen; rijke landen profiteren van de veel te lage lonen en grondstoffenprijzen in arme landen; grootgrondbezitters vragen veel geld voor het gebruik van grond die zij ooit voor weinig of geen geld hebben verworven; oligopolisten vragen te hoge prijzen voor hun diensten of producten.

Met een aantal vormen van uitbuiting kan snel worden afgerekend wanneer alle arbeid door zzp'ers zou worden verricht en niet door werknemers, dus ook niet via werkgevers. Momenteel wordt de zzp'er eigenlijk als een vreemde eend in de bijt gezien: het is geen werknemer en ook geen werkgever. De zzp'er werkt voor eigen rekening en risico en is in die zin ondernemer, maar hij of zij heeft anderen nodig om de klus te kunnen klaren. Een aantrekkelijk kenmerk van zzp'ers is dat zij alle toegevoegde waarde zelf mogen behouden: er gaat niets naar een aandeelhouder die niet meewerkt. Door in projectverband met andere zzp'ers

samen te werken kunnen ook grootschalige projecten worden uitgevoerd. Door zelf verdiend geld bij elkaar te brengen, kunnen zulke projecten ook worden gefinancierd.

Veel organisaties en individuen leven momenteel nog van de tegenstelling kapitaal – arbeid: vakbonden, werkgeversorganisaties, adviseurs, aandeelhouders, managers. De overheid denkt ook nog graag in termen van deze tegenstelling, gelet ook op het krachtig hanteren van dichotome wetgeving: onder meer de wetgeving op het gebied van de fiscus en de sociale zekerheid maakt een enorm onderscheid tussen werknemers en ondernemers. Een verdere beweging richting zelfstandigheid zou kunnen worden bevorderd door wetgeving in die zin aan te passen, dat voluit recht wordt gedaan aan de positie van zzp'ers.

We zijn nog erg gewend aan de ondernemingswijze productie, waarbij vooral gedacht wordt aan grote ondernemingen. Het zal nog wel even duren voordat we ons realiseren dat we die grootmachten eigenlijk niet meer nodig hebben. Het aantal zzp'ers groeit ondertussen en deze ontwikkeling is volgens mij op den duur niet tegen te houden. Zodra zzp'ers de overhand krijgen, verdwijnt de tegenstelling kapitaal – arbeid. Er komt een systeem voor in de plaats waarin kapitaal en arbeid zijn ineengevloeid tot human capital dat beheerd wordt door de kennisdragers zelf.

Er is ook in dat systeem sprake van een vrije markt, want elke zzp'er zal zijn/haar kennis en ervaring tegen een prijs moeten inzetten die overeenkomt met de reële waarde die hij of zij ermee genereert. De concurrentieverhoudingen zijn zelfs optimaal te noemen omdat het aantal aanbieders groot is; het aanbod is immers niet samengebond in grote concerns die er macht mee uitoefenen; het arbeidsaanbod wordt ook niet aan banden gelegd door starre cao-regels.

Ongetwijfeld zullen er in een economie die drijft op zzp'ers wel beperkingen voor een volledig vrije marktwerking zijn, bijvoorbeeld door combinatievorming of stilzwijgende tariefafstemming. Maar deze beperkingen zijn veel kleiner dan de concurrentiebeperkende krachten die binnen het huidige systeem werkzaam zijn, zoals de macht van het grootbedrijf, de werking van latente kartels, algemeen verbindend verklaarde cao's.

Bezien vanuit een socialistisch perspectief kan worden gezegd dat alle economische macht in zo'n systeem bij de arbeid komt te liggen, meer dan in welk perspectief dat ooit door socialisten is geschetst.

Met andere woorden: zowel de vrijemarktaanhanger als de socialist komt met dit systeem beter aan zijn trekken dan in het huidige systeem. Zij moeten daarvoor wel wat opofferen: voor de vrijemarktaanhanger is het misschien jammer dat exorbitante rijkdom geen haalbare kaart meer wordt; voor de socia-

list is het misschien jammer dat hij niets meer overhoudt om te betuttelen. Het eerste ‘offer’ treft slechts weinigen en kan alleen maar als een voordeel voor velen worden beschouwd. Het tweede ‘offer’ treft al degenen die betutteling leuk vinden en dat zijn er nogal wat. Maar ik gok erop dat dit door de gemiddelde ‘arbeider’ als een grote opluchting zal worden ervaren.

Maar hoe zit het dan met mensen die geen arbeid kunnen verrichten? Laten we die in dit nieuwe systeem aan hun lot over? Dat is absoluut niet de bedoeling. Er is ook in een economie van zzp’ers een goed sociaal beleid nodig voor degenen die niet mee kunnen doen aan het arbeidsproces. Daar ga ik verderop nog uitvoerig op in.

### **De tegenstelling publiek – privaat**

De problemen rond de tegenstelling publiek – privaat zijn in de afgelopen tien jaar duidelijk naar voren gekomen in de grote privatiseringsgolf vanuit de overheid. De algemene gedachte daarachter was dat de markt een groot deel van de overheidstaken en algemene nutstaken beter en efficiënter zou kunnen uitvoeren dan overheidsinstanties of door de overheid gecontroleerde uitvoeringsorganisaties.

Afgezien van het feit dat deze gedachte voorbijgaat aan de grote mate van onvergelijkbaarheid van collectieve taken en vrijemarktactiviteiten, is vooral verzuimd voldoende na te denken over de motieven achter overheidstaken en over het nut van collectieve voorzieningen, waardoor de tegenstelling publiek – privaat eerder is vergroot dan verkleind.

De overheid heeft globaal genomen voor vier zaken te zorgen:

- 1 regels die de kwaliteit van het samenleven bevorderen en de risico’s van de vrije markt indammen;
- 2 voorzien in basisbehoeften, voor zover de markt daar niet in voorziet;
- 3 beheer van basisinfrastructuur die wegens ruimtegebrek en/of hoge kosten niet meervoudig kan worden aangeboden;
- 4 opvang van mensen in noodsituaties.

Sleutelwoord daarbij is verantwoordelijkheid. Waar moet de overheid verantwoordelijkheid voor nemen en waarvoor juist niet?

Wat de *regelgeving* betreft moet de overheid steeds nagaan welke concrete doelen zij via regelgeving wil nastreven en wat regels kunnen bijdragen aan het bereiken van deze doelen. Er kunnen ook doelen zijn die langs een andere weg dan

regelgeving bereikt worden, bijvoorbeeld ondernemerschap bevorderen door informatie te geven over ondernemen of investeringen in oudere werknemers stimuleren via afspraken met sociale partners.

Veilig verkeer is een doel dat in belangrijke mate via regelgeving wordt nagestreefd. De overheid dient zich daarbij de nodige vragen te stellen. Moet het concrete doel zijn: geen enkel verkeersslachtoffer meer of een gestage vermindering van het aantal slachtoffers? Welke verantwoordelijkheden kunnen beter worden overgelaten aan de verkeersdeelnemers zelf? Welke verkeersregels zijn effectief? Welke neveneffecten roepen verkeersregels op? Zijn de regels in voldoende mate te handhaven? Zijn ze transparant en eenvoudig?

Een goed milieu is ook zo'n doel. De einddoelstelling zou kunnen zijn: zorgen voor sluitende cycli bij het gebruik van grondstoffen en energie. Op weg daarnaar toe moeten dan concrete tussendoelen worden geformuleerd. Is een ingewikkeld systeem van vergunningen in alle gevallen effectief om deze doelen te bereiken? Of kan in veel gevallen beter worden gewerkt met kaderwetgeving waarbij voorts een beroep wordt gedaan op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven?

Goede arbeidsomstandigheden vormen ook zo'n doel. Je kunt je de vraag stellen of de huidige regelgeving de eigen verantwoordelijkheid van werknemers niet te veel heeft weggedrukt. Je kunt je ook afvragen of de regels niet te gedetailleerd zijn. Inmiddels is het instrument arboconvenant in veel sectoren in opmars. Dat legt al meer verantwoordelijkheid bij de sociale partners. Wellicht moet ook bij zulke convenanten nog duidelijker naar voren komen wat de verantwoordelijkheden zijn van de individuele werknemers.

Zo zijn er tal van beleidsdoelen van de overheid die op een dergelijke manier kunnen worden bekeken. Steeds is de vraag waar welke verantwoordelijkheid ligt. De overheid kan niet overal aanwezig zijn en moet de regels noodgedwongen zo inrichten dat burgers en bedrijven veel eigen verantwoordelijkheid voelen en nemen voor deze doelen, die immers in ieders belang worden nagestreefd. Een goed voorbeeld hiervan is de algemene regel dat verkeersdeelnemers zich veilig moeten gedragen. Die regel verwijst direct naar de verantwoordelijkheid van elke verkeersdeelnemer. De overheid is daarbij slechts verantwoordelijk voor het aanwijzen van de juiste richting en voor het in de kraag vatten van degenen die zich niet overeenkomstig gedragen.

Wat de *basisbehoeften* waar de markt niet in voorziet betreft, moet de overheid de verantwoordelijkheid nemen om elke inwoner een leefbaar bestaan te garanderen. Dat houdt globaal in dat ieder individu ook zonder betaalde arbeid vol-

doende inkomen heeft voor de eerste levensbehoeften, zoals voeding, wonen, openbare veiligheid, gezondheid en onderwijs. Wat dit betreft kan worden gezegd dat dit in Nederland redelijk voor elkaar is. Je kunt je daarbij de vraag stellen of de verantwoordelijkheid van de overheid hier en daar niet is doorgeschoten maar ook of het in bepaalde gevallen misschien tekortschiet. Voorbeelden zijn er genoeg. Uitkeringen aan mensen die kunnen werken worden wellicht te makkelijk verschaft; individuele huurtoeslag kan uitpakken als armoedeval; de politie is minder alert dan velen zouden wensen; commerciële gezondheidszorg wordt eerder afgeremd dan gestimuleerd, maar de winsten van de geneesmiddelensector worden onvoldoende beteugeld; private bijdragen aan het publieke onderwijs ter vergroting van de kwaliteit zijn slechts mondjesmaat mogelijk.

Verder is het de vraag in welke mate de uitvoering van de voorzieningen op deze gebieden door de overheid zelf moet worden gedaan. In het geval van de politie en het leger is een directe publieke controle nodig wegens het zogenaamde geweldsmonopolie van de overheid.

Voor de andere sectoren geldt dit niet of veel minder en dat zien we terug in uiteenlopende gradaties van publieke tegenover private uitvoering.

De gezondheidszorg wordt, gebonden door strikte regels, nagenoeg volledig uitgevoerd door non-profitinstellingen, terwijl de geneesmiddelenvoorziening volledig in handen is van commerciële bedrijven en dat geldt ook voor de ziektekostenverzekering.

Het openbare onderwijs is een overheidsvoorziening die via bestuurlijke organen behoorlijk op afstand is gezet waardoor het verschil met het bijzondere onderwijs niet groot meer is.

De volkshuisvesting is inmiddels geheel geprivatiseerd, waarbij woningcorporaties in hun statuten wel een sociale doelstelling hebben behouden; de huurtoeslagverstrekking is daarentegen wel in handen van de overheid.

Het leveren van een basisinkomen aan mensen die geen andere inkomensbronnen hebben wordt gedaan door de overheid zelf, met name gemeenten zijn daarmee belast. In aanvulling daarop zijn er charitatieve organisaties die allerlei specifieke ondersteuning bieden aan arme mensen.

Bij de uitvoering van deze basisvoorzieningen lijkt de overheid een directe grip te willen hebben waar het gaat om het geweldsmonopolie en om het verstrekken van uitkeringen uit belastinggeld. Niet alleen de regels en de financiën maar ook de uitvoering worden op deze gebieden onderworpen aan publieke controle. Dat de overheid hiervoor verantwoordelijk wenst te zijn is, gelet op het grote belang hiervan voor alle burgers, begrijpelijk.

In de andere gevallen is, afgezien van de historische ontwikkeling, niet duidelijk waarom er zulke verschillen in uitvoering bestaan. In al deze gevallen is uitvoering buiten de overheid goed mogelijk en kan de overheid haar verantwoordelijkheid beperken tot het regelen van de financiën en de kwaliteit van de voorzieningen.

Wat de *basisinfrastructuur* betreft is het verstandig als de overheid daar de regie over heeft en die niet overlaat aan commerciële aanbieders. Immers, het gaat hierbij om monopolioïde situaties die nu eenmaal op gespannen voet staan met een voor een goed functioneren van een markt noodzakelijke concurrentie. De belangrijkste voorbeelden van basisinfrastructuur zijn: de energievoorziening, de watervoorziening, de waterhuishouding, het wegennet, bekabeling, spoorwegen, nationale lucht- en zeehavens. Deze voorzieningen moeten niet geprivatiseerd worden in de zin van gecommercialiseerd. Ze kunnen wel zelfstandig werken onder een speciaal statuut, dat geschikt is voor zulke 'nutsmaatschappijen'. In zo'n statuut kunnen bepalingen worden opgenomen over het soort bestuur, de winstbestemming (uitsluitend ten behoeve van opvang van tegenvallers en investeringen in de infrastructuur zelf), over leveringsvoorwaarden, over het minimale kwaliteitsniveau, de prijs-kwaliteitverhouding (hogere prijs voor kwaliteit boven het minimum) en over de wijze van rapportage aan de overheid. Zo'n statuut is dus anders dan de statuten van vennootschappen, stichtingen of publieke instellingen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze statuten en het toezicht op het naleven daarvan ligt bij de overheid. De verantwoordelijkheid van de beheerders van de basisinfrastructuur ligt met zulke statuten duidelijk vast. Er is voor hen geen sprake meer van een spagaat tussen markt en publieke sector, omdat ze kunnen werken met een eigen systeem van normen en waarden.

Wat de *opvang* van mensen in collectieve *noodsituaties* betreft, ligt er een duidelijke verantwoordelijkheid bij de overheid. Immers, geen individuele burger of bedrijf is opgewassen tegen rampen die hem overkomen. Het is aan de overheid om per geval te beoordelen of er sprake is van een noodsituatie.

Bedrijven die zelf de oorzaak zijn van een noodsituatie kunnen geen beroep doen op overheidssteun. Als hun handelen noodsituaties voor anderen veroorzaakt, ligt dat voor de slachtoffers uiteraard anders, omdat het veroorzakende bedrijf veelal niet in staat is op te draaien voor de gevolgen.

Bij individuele noodsituaties moet de overheid zich niet primair verantwoordelijk voelen. De mogelijkheid om persoonlijk leed af te wentelen op de overheid lijkt wel sympathiek, maar werkt uiteindelijk niet omdat dit een onoverzienbare

stroom aanvragen oproept. Dat neemt niet weg dat de overheid alert moet zijn op het collectieve karakter van individuele noodsituaties. Als zich veel vergelijkbare gevallen voordoen, kan overheidsingrijpen wellicht zinvol of zelfs noodzakelijk zijn.

### **De tegenstelling centraal – decentraal**

Er is een merkwaardige dubbele ontwikkeling te constateren op het gebied van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Enerzijds willen hogere overheden zo veel mogelijk decentraliseren, maar anderzijds willen ze wel blijven voorschrijven wat er decentraal allemaal gebeurt. Dat leidt tot een botsing tussen centrale regels en decentrale uitvoering, soms zelfs in die mate dat de uitvoerders waarschuwen voor onuitvoerbaarheid van de regels.

Bijvoorbeeld de regels met betrekking tot de belastingen, de sociale zekerheid, de arbeidsomstandigheden, de ruimtelijke ordening en het milieu zijn op uitvoeringsniveau lastig te hanteren. Niet alleen voor bedrijven en burgers die ermee worden geconfronteerd, maar ook voor uitvoerders, zoals gemeenten, inspecties en uitvoeringsinstellingen. Europese richtlijnen maken het er bepaald niet makkelijker op. Handhaving wordt dan wel heel moeilijk en neigt naar willekeur omdat het min of meer toeval is wie gecontroleerd wordt. Iedereen controleren zou immers veel te veel geld gaan kosten, terwijl de 'maatschappelijke overhead' die door de overheid wordt opgelegd toch al behoorlijk hoog is.

Daar komt voor het bedrijfsleven nog bij, dat er sprake is van een enorme cumulatie van regels die zeker voor een klein bedrijf nauwelijks allemaal te volgen zijn en in elk geval hoge administratieve lasten veroorzaken. Niet alleen de strikte administratieve lasten wegens de wettelijke informatieverplichtingen, maar ook nog een fors bedrag aan andere nalevingskosten, zoals advieskosten en investeringskosten. Enerzijds leveren zulke kosten een bepaalde maatschappelijke waarde op, maar anderzijds pakken deze kosten nogal eens hoger uit dan nodig is. De maatschappelijke kosten-batenverhouding kan daardoor ongunstig uitvallen.

Het wapen daartegen is het principe van subsidiariteit. Hogere beleidsniveaus moeten zich zo veel mogelijk beperken tot het aangeven van doelstellingen. Deze doelstellingen moeten vooral niet uitmonden in specifieke subdoelstellingen voor allerlei doelgroepen en voor allerlei verschillende situaties. Laat het maar aan de decentrale organisaties over om nadere invulling te geven aan de algemene doelstellingen.

Bijvoorbeeld: een arbowet zou moeten volstaan met in algemene termen voor te schrijven dat mensen veilig, gezond en prettig kunnen werken, waarbij de concrete invulling wordt overgelaten aan het bedrijfsleven. Die concrete invulling zou dan de vorm kunnen krijgen van arboconvenanten die per branche worden opgemaakt, omdat arbeidsomstandigheden in de metaalsector andere eisen stellen aan een bedrijf dan in de zakelijke dienstverlening. Je zou het opstellen van dergelijke convenanten eventueel verplicht kunnen stellen om zeker te stellen dat er op uitvoeringsniveau inderdaad operationeel beleid tot stand komt. De handhaving van de overheid beperkt zich dan tot de vaststelling dat er convenanten bestaan. Door het uitgeven van certificaten of iets dergelijks kunnen branches de branchegenoten ertoe brengen om mee te doen.

Je kunt je bij een dergelijke aanpak voorstellen dat de centrale overheid onderzoek doet naar de gang van zaken bij bedrijven om te kunnen vaststellen in welke mate de beleidsdoelen worden bereikt. En als het daarmee slecht gesteld zou zijn, zou de overheid altijd nog kunnen overwegen nadere maatregelen te nemen of nog eens goed te kijken naar het ambitieniveau van de doelstellingen.

Waarom zou je als centrale overheid meer moeten doen? Zou de huidige gedetailleerde wetgeving echt beter werken? Ik denk van niet. Als je goed kijkt naar de praktijk, zul je zien dat bedrijven de wettelijke regels niet goed kennen, maar dat zij via eigen inzichten toch heel wat maatregelen nemen die bij elkaar voldoende effect sorteren. Bovendien voorkom je zo dat burgers of bedrijven zich gaan verschuilen achter de regelgeving in de trant van: als je aan de regels voldoet hoeft je verder geen zorgen meer te maken. Om nog even bij hetzelfde voorbeeld te blijven, het gaat uiteindelijk niet om het strikt naleven van gedetailleerde arboregels, maar om het bereiken van veiligheid, welzijn en gezondheid.

Deze manier van werken, centraal doelen stellen en decentraal uitvoeren, is al op meerdere gebieden in praktijk gebracht bij de medebewindstaken van gemeenten. Bijvoorbeeld in het geval van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet werk en bijstand (Wwb).

In het geval van de Wwb heeft dit geleid tot een aanmerkelijke versnelling in het terugbrengen van het aantal uitkeringen, waaruit blijkt dat zo'n soort decentralisatie gunstige effecten teweeg kan brengen. Aan de andere kant wordt er kritiek geuit op een zekere rechtsongelijkheid tussen burgers van verschillende regio's. Als die te groot zou worden, kan dit worden bestreden via enkele randvoorwaardelijke richtlijnen. Een wellicht ernstiger bezwaar ontstaat als gemeenten hun decentrale bevoegdheden gebruiken om zelf allerlei detailregels op te stellen. Zo hebben we gezien dat op het gebied van de Wet ruimtelijke ordening



(Wro) veel gemeenten een uiterst gedetailleerd welstandsbeleid hebben ontwikkeld, dat voor burgers en bedrijven onnodige kosten met zich meebrengt.

Kortom, uitvoerders van beleid moeten zelf ook uitkijken voor onnodige complexiteit. Diverse praktijkvoorbeelden laten zien dat zij dat best kunnen, als ze maar willen. Zo blijken bepaalde gemeenten in staat te zijn bouwvergunningen te verstrekken binnen enkele uren, terwijl andere gemeenten daar vele weken voor nodig hebben.

Natuurlijk kan het op allerlei gebieden zinvol zijn om aan de doelstellingen de nodige scherpte mee te geven door een systeem van sancties te hanteren als belangrijke zaken niet in orde zijn. Bijvoorbeeld waar het gaat om veiligheid van burgers is een systeem van sancties te zien als een sluitsteen voor het beleid. De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt dan nog steeds decentraal, maar deze verantwoordelijkheid wordt in dit geval niet alleen bekrachtigd door het stellen van doelen maar ook door expliciet gemaakte sancties wanneer deze verantwoordelijkheid onvoldoende wordt ingevuld.

### De tegenstelling mondiaal – lokaal

Wat is belangrijker voor mensen, de eigen omgeving of de wereld als geheel?

Natuurlijk het eerste, maar de wereld als geheel oefent van alle kanten invloed uit op de eigen omgeving. Geen enkele plaats op de wereld ontkomt aan globalisering. De vraag is of dat alleen maar bedreigend is of dat het ook kansen biedt. Ik geloof sterk in het laatste. Juist door de kansen te benutten, kunnen mogelijk negatieve effecten het hoofd worden geboden.

Zowel de bedreigingen als de kansen hebben direct te maken met de enorm gegroeide communicatiemogelijkheden. Je kunt zeggen dat elke plaats op de wereld in directe verbinding staat met elke andere plaats, zeker sinds het internet wereldwijd functioneert. Een enorm netwerk van bilaterale en multilaterale contacten is aldus mogelijk gemaakt.

In zijn medio vorige eeuw verschenen boek *Het verschijnsel mens* voorspelde Pierre Teilhard de Chardin als eerstkomende evolutiestadium van de mens het 'collectief bewustzijn'. Wat hij daar concreet onder verstond is niet duidelijk, maar de opkomst en het inmiddels intensieve gebruik van het wereldwijde internet voldoet in veel opzichten aan zijn beschrijving van de toekomst van de mensheid.

Sommigen zien in de globalisering vooral de dreiging dat bepaalde dominante stromingen of economische machten snel de wereldmarkt veroveren via het

internet. Anderen zien juist kansen om de macht verschuiven naar het kleinschalige niveau, omdat ieder individu, klein bedrijf, of kleine gemeenschap, direct kan communiceren met ieder ander in de wereld.

Ik ben niet zo bang dat de globalisering resulteert in de dominantie van enkele grootmachten, juist door de enorme communicatiemogelijkheden. Het wereldbewustzijn is zodanig toegenomen dat praatjes niet langer worden geaccepteerd. Grootmachten kunnen door massale tegenactie juist tamelijk snel op de knieën worden gekregen. Van de grote bedrijven zijn er al heel wat voorbeelden waarbij dit is aangetoond. Bij democratisch gekozen overheden, maar ook steeds meer in landen van een minder democratisch gehalte, zien we dat machtswisselingen zich snel kunnen voltrekken.

Dominantie krijgt een kans door gebrek aan communicatie, door bijvoorbeeld zaken eenzijdig te belichten. Bij een overvloed aan communicatie is het nauwelijks meer mogelijk een eenzijdig verhaal te vertellen. Dat geldt zowel voor bedrijven als voor overheden.

Daar komt bij dat we nog maar aan het begin staan van de uitnutting van het fijnmazige wereldwijde communicatienetwerk. Zodra de minder machtigen echt gaan ontdekken welke potenties dit voor hen heeft, is de macht van steeds wisselende kleinschalige verbanden niet meer te temmen door grootschalige organisaties. Grootschalige organisaties zullen zich hiernaar moeten voegen. Dat kunnen zij het best realiseren door niet grootschalig te opereren. Een grootbedrijf met een centrale besluitvormingsstructuur legt het af tegen kleine bedrijven of decentrale units die snel kunnen beslissen. Een overheid die top-down beleid blijft voeren krijgt te maken met slechte naleving van regels. Een overheid die bottom-up beleidsontwikkeling aandurft, die juist gebruik maakt van de beschikbare communicatiemogelijkheden, zal merken dat de beleidsdoelstellingen beter en sneller worden bereikt.

Transparantie is doorslaggevend voor het overbruggen van de tegenstelling mondiaal – lokaal. Liever gezegd, door intensieve communicatie wordt de tegenstelling eigenlijk opgeheven. Het lokale niveau, zelfs het individuele, wordt door mondiale contacten niet verzwakt maar juist versterkt.

Wie dit ver durft te extrapoleren, kan veronderstellen dat dit uiteindelijk leidt tot het verdwijnen van grenzen en staten. Daarbij hoort dan niet het beeld van een wetteloze prehistorie met als dominant recht dat van de sterkste. Het communicatienetwerk waarin allerlei afspraken worden gemaakt zal dan zorgen voor een natuurlijk evenwicht.

# 3

## NAAR EEN ORGANISCHE ECONOMIE

De structuur van de economie is aan een onomkeerbare verandering bezig. Dat is niet de eerste keer in de geschiedenis, maar de verandering lijkt nu groter dan bij vorige 'shifts'. De verandering gebeurt bovendien, in verschillend tempo, overal in de wereld. Iedereen kan zien dat het gebeurt, maar niet iedereen is zich er ten volle van bewust.

De verandering is fundamenteel en bestaat uit een samenspel van (schijnbaar) uiteenlopende veranderingsprocessen. Door sommige economen, zoals Roy Thurik, wordt deze verandering aangeduid als de overgang van de *managed economy* naar de *entrepreneurial economy*.

Deze overgang is van niet te onderschatten betekenis voor de samenleving. Het overheidsbeleid zal hier tijdig en adequaat op moeten reageren. Dat zal niet makkelijk vallen, omdat daarvoor een cultuurverandering in de politiek nodig is. De huidige politieke cultuur kan worden gekenschetst als 'beschermend, verdelend en bevelend' en die cultuur zou moet veranderen in 'stimulerend, bundelend en uitdagend'.

### Schets van de verandering

Ondernemerschap vervult een steeds belangrijkere rol in de samenleving. Het aantal startende bedrijven en zelfstandigen neemt toe. Ook binnen bedrijven neemt het ondernemerschappelijke karakter van de rol van werknemers toe.

Startende bedrijven en zzp'ers nemen een steeds groter deel van de banengroei voor hun rekening. Grote bedrijven zijn in de afgelopen decennia veeleer gekrompen, afgezien van fusies en overnames, waarbij overigens de totale werkgelegenheid van de gefuseerde ondernemingen altijd krimpt.

Als gevolg van de huidige ICT-gefaciliteerde kenniseconomie pakt de factor schaalgrootte anders uit dan voorheen; groter is lang niet altijd beter. Locatie is voor vele soorten van economische activiteit bovendien niet langer doorslaggevend. Internet is het toonaangevende kanaal dat ook voor kleine ondernemers

een wereldmarkt kan openen. Je kunt dan ook zeggen dat ondernemerschap mede wordt bevorderd door de ICT-ontwikkelingen.

Fusies en overnames nemen ondertussen steeds spectaculairder vormen aan en lijken daarmee juist het belang van een grote schaal te onderstrepen. Zou deze vorm van schaalvergroting misschien beschouwd kunnen worden als het defensiemechanisme van de vroegere economische structuur tegen de opkomende macht van vele kleintjes die in netwerkverband een steeds belangrijkere rol spelen?

De verhouding centraal/decentraal binnen grotere ondernemingen is ondertussen stevig aan het wijzigen. Steeds meer bedrijven blijken beter te functioneren naarmate ze democratischer worden. Een creatieve werkvloer is de belangrijkste concurrentiefactor geworden. Wat zegt het nog dat een bedrijfsonderdeel ergens op afstand wordt 'aangestuurd' door een holding, die eenmaal per jaar nieuwe targets komt afspreken?

Het is de vraag of de economische structuur nog wel goed wordt beschreven door bedrijven in te delen naar gelang de eigendomsverhoudingen. De interne structuur en de externe relaties hebben een veel grotere betekenis dan de juridische structuur.

De klassieke tegenstelling werknemer – werkgever is tegelijkertijd sterk aan het vervagen:

- er zijn talloze ondernemende werknemers, bijvoorbeeld commerciële managers in loondienst;
- er is een groeiend aantal zelfstandigen zonder personeel die enerzijds ondernemerstrekken vertonen maar anderzijds ook werknemerstrekken;
- heel wat 'vrije' ondernemers blijken afhankelijk te zijn van behoorlijk bindende contracten, zoals bij franchising, stringente toeleverings- en/of uitbestedingscontracten, inkoopcombinaties;
- een substantieel deel van de zelfstandige ondernemers heeft daarnaast een functie in dienst van een ander bedrijf, en in steeds meer loopbanen worden werknemerschap en ondernemerschap afgewisseld.

Mede als gevolg hiervan lijkt arbeid voor steeds minder mensen een corvee en veeleer op intensief beoefenen van een hobby waar ze goed in zijn. Steeds meer menselijke activiteiten worden onderdeel van de economie, waar ze vroeger als vrijetijdsbesteding werden gezien.

Hoge arbeidskosten lijken niet langer een belemmering te zijn voor het scheppen van werkgelegenheid. Hoge lonen betekenen welvaart en lage lonen betekenen gebrek aan welvaart. Lage lonen belemmeren zelfs de economische

groei, in die zin dat menselijk kapitaal wordt verspild door lage productiviteit en dat de consumptie op een laag peil wordt gehouden.

Hoewel het optimistische verhaal over ‘de nieuwe economie’ eind jaren negentig niet bleek te kloppen, want niet lang daarna kregen we alsnog te maken met recessieverschijnselen, is het onmiskenbaar zo dat de economie zich steeds beter weet te herstellen van tegenslagen, vooral als gevolg van de mondialisering. Daarbij kan worden geconstateerd dat het steeds beter lukt de inflatie in de hand te houden.

Bijzonder aan de huidige economische verandering, die in belangrijke mate wordt aangedreven door de informatietechnologie, is dat deze niet alleen wezenlijke veranderingen brengt in de productieprocessen en de aard van de producten (dat deed de intrede van de elektriciteit ook), maar bovendien de contacten met de buitenwereld (andere bedrijven, consumenten, overheid) enorm verbreedt en verdiept.

De economische structuur wordt tegenwoordig dan ook vergeleken met een netwerk. In het netwerk kunnen voortdurend nieuwe relaties worden gelegd en nieuwe projecten worden ontwikkeld. Elke kleine onderneming is in staat via het netwerk te participeren in projecten die voorheen slechts door grote bedrijven konden worden opgepakt. Grote bedrijven hebben zeer veel contacten in het netwerk, maar vooral omdat zij bestaan uit vele onderdelen die betrekkelijk zelfstandig kunnen opereren. Kortom, de demarcatie tussen groot en klein vervaagt. En ook de demarcatie tussen bedrijfstakken in het netwerk is aan het vervagen. Niet alleen omdat diversificatie steeds makkelijker bereikbaar is, maar ook omdat de connecties met andere bedrijfstakken in het netwerk een steeds belangrijker rol gaan spelen.

En hoe zit het ondertussen met het economische begrip schaarste?

Op meerdere punten is schaarste omgeslagen in overvloed en is het dus niet langer de belangrijkste drijvende kracht in het economische handelen. Zo is informatie niet alleen het belangrijkste middel geworden voor de productieprocessen maar is het ook op zichzelf inmiddels de belangrijkste categorie van producten. En juist informatie onttrekt zich aan de schaarstewetten. Maar ook vele fysieke producten zijn niet echt schaars te noemen gelet op de overvloedige productie ervan. Zelfs financieel kapitaal is niet meer schaars.

Al deze overvloed creëert echter weer nieuwe schaarste. Door de overvloedige productie van fysieke producten wordt de milieuruimte steeds schaarser

ondanks een verbeterde milieutechnologie. Met name door de overvloed aan productie van informatie is ook het menselijk kapitaal schaars geworden.

De gecombineerde overvloeden scheppen nog een ander type schaarste: de aandacht en tijd van de consumenten wordt steeds moeilijker te verkrijgen.

### **De organische economie**

Als we deze lijnen doortrekken, waar komen we dan uit over pakweg enkele decennia?

Het zou aantrekkelijk zijn om deze veranderingen te kunnen vatten in een kwantitatief model, maar dat is niet zinvol wegens de grote complexiteit en de talloze onzekere relaties in zo'n model. Zelfs een enkel aspect van de verandering eruit lichten is al lastig. Laat ik een voorbeeld geven. Je kunt aan de hand van een kwantitatief model berekenen dat het aantal zzp'ers/ondernemers in de komende jaren verder zal groeien in relatie tot de beroepsbevolking. Je krijgt dan te maken met een hoge variant, een middenvariant en een lage variant. De verschillen tussen die varianten zijn al na een jaar of vijf in de toekomst aanzienlijk, ze liggen voor Nederland in de orde van vele tienduizenden. Over de meeste andere genoemde trends is zo'n kwantitatief model niet voorhanden, laat staan dat een en ander in samenhang kan worden doorgerekend.

We moeten ons dus maar wagen aan kwalitatieve scenario's. Waarom is dat zinvol? Niet om een toekomstvoorspelling te maken, dat zou een illusie zijn, maar wel om allengs beter te kunnen anticiperen op hetgeen ons allemaal te wachten kan komen te staan. De toekomstige economische structuur vergt een omslag in het denken op alle niveaus van de economie, op het niveau van de overheid, op het niveau van branches en uiteraard op het niveau van bedrijven zelf.

De verandering van de economische structuur kan als volgt worden gekenschetst. De economie evolueert snel van een anorganisch stadium naar een organische economie, om een beeld uit de scheikunde te halen. Organische chemie houdt zich bezig met de stofwisselingen die zich in of rond levende organismen voordoen, anorganische chemie houdt zich bezig met de niet-levende materie.

We kunnen de economische structuur in deze tijd vergelijken met een levend organisme, dat zich snel weet aan te passen. Als een lidmaat afvalt blijken er meerdere andere te zijn die de functie overnemen. Nieuwe organen groeien voor het vervullen van nieuwe functies, het zenuwstelsel functioneert letterlijk op lichtsnelheid en maakt steeds nieuwe knooppunten en verbindingen, ziekte-

kiemen worden op tijd gedetecteerd en bestreden, maar soms ook besluit het organisme de ziekte in bepaalde segmenten te laten uitwoeden.

Dit verklaart de enorme herstelkracht van de nieuwe economie, die in de vroegere structuur veel minder aanwezig was. In oude sectoren of regio's met een verouderde economie zien we die herstelkracht nog niet. Daar heerst nog het anorganische stadium.

We praten in de nieuwe structuur niet langer over grote of kleine bedrijven of over sectoren, maar vooral over functies, projecten en leertrajecten, die allemaal met elkaar in verbinding staan. Functies wijzen de toegevoegde waarde aan die wordt geleverd, projecten slaan op de samenwerkingsprocessen die concrete diensten of producten voortbrengen en leertrajecten bieden de denkkracht die nodig is om op steeds hoger niveau te produceren.

Mensen bevinden zich op de knooppunten van de structuur. Zij zorgen voor het vervullen van de functies, het organiseren van projecten en het tot stand komen van leertrajecten.

De verbindingen tussen mensen zijn voornamelijk van virtuele aard, maar daarnaast worden natuurlijk nog steeds enorme hoeveelheden goederen vervoerd.

De eigendomsverhoudingen volgen de positie die mensen of groepen mensen in deze organische structuur hebben. Posities zijn voortdurend in beweging, toegevoegde waarden dus ook en beloningen variëren mee. Door de sterk gegroeide internetverbindingen in deze structuur zal elke waardetoevoeging eraan een grotere multiplier veroorzaken dan in het verleden mogelijk was. Concurrentie is inmiddels 'coöpetition' geworden: je wedijvert wel, maar vooral ook om beter te kunnen samenwerken.

Vrije tijd, werken en leren vloeien ineen. Iedereen levert tot op zekere hoogte een bijdrage aan het systeem. Werkloosheid wordt een loos begrip, een leven lang leren gebeurt vanzelf, werken is leuk en gaat tot op hoge leeftijd door.

Consumptie is enerzijds de beloning voor werken en leren, maar draagt anderzijds ook sterk bij aan leren en werken. De macht van de consument neemt toe omdat hij steeds directer kan interacteren met de producent. Sterker nog, de interactie met de producent zal dermate intensief worden, dat de consument steeds verdergaand als medeproducent gaat fungeren. Het onderscheid tussen producent en consument zal dan vervagen. Dit effect wordt nog versterkt doordat in de nieuwe organische structuur de consumentenmarkt en de business-to-business markt in elkaar gaan overlopen.

Welvaart wordt een totaalbegrip waarin offers kunnen omslaan in voordelen, waar inspanning gepaard gaat met ontspanning. Aangezien ook de welvaart in klassieke zin in dit systeem toeneemt, zal de totale welvaartsondervinding enorm gaan groeien.

De rol van materieel privaat kapitaal (liquiditeiten, apparaten, onroerend goed, beleggingen e.d.) wordt minder belangrijk dan die van immaterieel kapitaal (kennis, procesbeheersing, netwerkrelaties, communicatie e.d.). De waarde van de meeste onderdelen van de nieuwe economische structuur zal daardoor nog makkelijker in handen komen van steeds meer mensen. Of deze waarde altijd overgedragen kan worden aan anderen is zeer de vraag. Door het organische karakter van de totale structuur kunnen waarden snel veranderen; beter gezegd, waarde ontstaat eigenlijk pas doordat iemand actief is in het netwerk en moet dus voortdurend opnieuw aangetoond worden. Aandelen zouden wel eens hun langste tijd kunnen hebben gehad. Concentratie van eigendom wordt dan een lege huls. Het grootbedrijf verdwijnt daarmee allengs.

De rol van infrastructurele basisvoorzieningen die de structuur levend moeten houden (transportsystemen, elektronische systemen) is van zo groot belang geworden dat de overheid hier op zijn minst een sterk regulerende rol in dient te spelen, zo niet als beheerder ervan moet optreden.

Ieder mens is in dat systeem zowel werkgever als werknemer, hoewel deze begrippen hun inhoud gaan verliezen. De arbeidsmarkt wordt allengs volledig geïndividualiseerd, arbeidsvoorwaardenoverleg is alleen nog zinvol voor het leveren van benchmarks voor individuele onderhandelingen. Sociale verhoudingen ontstaan aan de basis van dit volstrekt democratische systeem en worden niet langer top down voorgeschreven, omdat het laatste niet nodig is en zelfs minder efficiënt.

Het systeem houdt onzekerheid en risico's in, maar ook meer mogelijkheden dan ooit om daarmee om te gaan.

Utopisch? Dat zal wel. Maar wie kon zich dertig jaar geleden een voorstelling maken van het internet, de fluwelen revolutie in het Oostblok gevolgd door het lidmaatschap van de EU van een groot aantal van die landen of de invoering van de euro? Of kijk eens naar de onvoorstelbare productiviteitsverbetering die verborgen zit in de voortdurend nieuwe technologie van producten en diensten, zoals we bijvoorbeeld zien in het geval van de ontwikkeling van schone motoren, het op de markt brengen van maatwerkhypotheek, computers die veel meer



waar voor evenveel geld leveren dan voorheen. De organische economie is dichterbij dan wij denken.

### **Overheid, brancheorganisaties en bedrijven**

Welke rol heeft de overheid in de hierboven beschreven economische structuur? Hoe kunnen bedrijven zich voorbereiden op deze fundamentele verandering? En hoe kunnen brancheorganisaties hierop inspelen?

De overheid verschaft een aantal leefregels van dit nieuwe economische organisme, omdat het soms moeite heeft boven zichzelf uit te stijgen en na te denken over langeretermijneffecten. Denk bijvoorbeeld aan regels met betrekking tot gezondheid, leefomgeving, veiligheid, gelijke startkansen voor alle mensen. Leefregels van de overheid zijn echter niet nodig (zelfs belemmerend) op punten waar het organisme zelf geneigd is optimale niveaus te zoeken. Bijvoorbeeld als het gaat over tarieven, beloning van mensen, kwaliteit van producten, arbeidsomstandigheden, investeringen, innovaties. Op dat soort punten kan de overheid beter terughoudend of afwezig zijn.

De overheid zorgt ook voor opvang van ongelukken die het organisme of onderdelen daarvan overkomen, maar ook hier weer alleen waar het organisme zelf hierin niet voorziet. Als het goed werkt voorziet het organisme in zo veel mogelijk geluk voor nagenoeg iedereen, omdat het floreren van de economie parallel is geschakeld aan het geluk van individuen. Waar dit onverhoopt niet lukt, zorgt de overheid voor opvang en herstel. Denk bijvoorbeeld aan een financiële vergoeding aan bedrijven die door een overstroming zijn getroffen.

Het is voorts van belang dat in de regelgeving het onderscheid tussen categorieën gaat vervallen, zoals ondernemers en werknemers, of groot en klein. Tweeslachtige regels belemmeren de werking van de nieuwe economische structuur. Dus bijvoorbeeld: geen Arbowet die toestaat dat zelfstandigen ongezonder mogen werken dan mensen in loondienst, socialeverzekeringswetten met gelijke rechten en plichten voor alle burgers, pensioenregels met gelijke mogelijkheden voor iedereen, een belastingdruk die evenwichtig verdeeld is, toetredingsmogelijkheden gelijk voor iedereen. Gelijke kansen voor iedereen bevordert de economische groei.

Ten slotte blijft een dominante rol voor de overheid weggelegd waar het gaat om algemene basisvoorzieningen die direct of indirect noodzakelijk zijn voor het functioneren van de economie, zoals fysieke infrastructuur, onderwijs, zorg.

Bedrijven kunnen zich voorbereiden op alle veranderingen door zich ervoor open te stellen. Een paar voorbeelden:

- medewerkers zijn belangrijker dan aandeelhouders; dat onderkennen is uiteindelijk ook beter voor de aandeelhouders;
- eigendom van bedrijven wordt steeds meer gedeeld; dat geeft nog een extra stimulans aan de economie;
- management is een taak van elke medewerker, dat werkt bovendien kostenbesparend;
- het internettijdperk is nog maar net begonnen; de meeste internetinnovaties moeten nog komen;
- samenwerking is een must; dat geldt ook voor alle andere bedrijven;
- klanten krijgen nog meer macht, maar je bent zelf ook klant;
- het succes van vandaag kan morgen al wegvallen, maar dat biedt juist ook kansen.

Brancheorganisaties zullen de bewustwording van deze veranderingen bevorderen, omdat zij voortdurend alert zijn op hetgeen zowel binnen als buiten de branche gebeurt. Alle voorbeelden die ik net heb genoemd worden door brancheorganisaties nu al aan hun leden voorgehouden en veelal ook aan een breder publiek.

Brancheorganisaties maken deel uit van de nieuwe organische structuur. Zij zijn bij uitstek te zien als onderdelen die zorgen voor voortdurende aanpassing van het organisme en voor herstel van eventuele schade. Zij kunnen de overheid aanspreken op zaken die binnen het organisme niet goed tot stand kunnen worden gebracht.

Brancheorganisaties zullen hun eigen positie in de structuur allengs ook zien veranderen. Branchegenoten zijn belangrijk, maar netwerkpartners zijn minstens zo belangrijk, dus een branche zal straks anders ingevuld en afgebakend worden. De brancheorganisatie kan zich dan niet langer organiseren langs de lijnen van de klassieke branche-indeling. Brancheorganisaties zullen zich allengs omvormen tot netwerkorganisaties.

## Afsluiting

Is de nieuwe economische structuur nu de ultieme vorm van overwinning voor het westerse economische model, zoals Francis Fukuyama dat in de jaren negentig beschreef in *Het einde van de geschiedenis*?

Tot op zekere hoogte wel, maar we moeten onderkennen dat in de organische economie de macht niet langer geconcentreerd is, maar gespreid over alle

onderdelen van het organisme. Je kunt zeggen dat de organische economie een mooie synthese is van de oude kapitalistische en socialistische modellen.

Marx heeft geen gelijk gekregen, want het grootschalige kapitalisme is niet ineengestort. Het zakt langzaam in elkaar via kleinschalig kapitalisme en internetverbindingen, waarin vooral immateriële waarden overheersen.



# 4

## ECONOMISCHE GROEI?

Moet de economie altijd maar door blijven groeien? Er zijn politici maar ook economen die vinden dat het een keer genoeg moet zijn, al was het maar om verspilling tegen te gaan en daarmee het milieu te sparen.

Westerse landen met lage groeicijfers kijken desondanks jaloers naar de groeicijfers van landen als China en India, maar hoe terecht is dat? Die landen hebben immers nog een forse achterstand, afgemeten aan het inkomen per hoofd, dus in absolute termen valt het nog wel mee met hun groei. Een bekend model voor een groeicurve is de S-curve, wat wil zeggen dat de groei na verloop van lange tijd nauwelijks meer verder gaat. Dat is toch een plausibel model, waarbij de westerse landen aan de bovenkant van de S zitten, opkomende landen in het midden en arme ontwikkelingslanden aan de onderkant.

Bovendien is het maar de vraag of een gemeten nulgroei ook stilstand van de welvaartsontwikkeling inhoudt. Dat hoeft beslist niet het geval te zijn. Je kunt proberen economische groei te vatten in termen van geldbedragen, gemeten door het CBS, maar dat zegt lang niet alles. Veel verbeteringen van diensten en producten komen zonder dienovereenkomstige prijsverhoging tot stand en dat zie je niet allemaal terug als economische groei bij het CBS, terwijl verbeterde producten die duurder worden wel meetellen in de statistieken. Zelfs wanneer er volkomen overbodige nieuwe diensten worden geleverd die alleen maar last veroorzaken, komt dit tot uitdrukking als economische groei. Als je overbodige diensten eruit zou kunnen halen, wat alleen maar plezierig is voor consument en samenleving, leidt dit tot krimp.

Kortom, is economische stilstand eigenlijk wel een probleem? Zou een periode van recessie in een aantal opzichten niet heilzaam kunnen werken en is een recessie dan nog wel een malaise? Economische groei is een paradoxaal begrip, ik ga daar wat dieper op in.

## Productiviteitsverbetering

Als er veel innovatie wordt losgelaten op efficiencyverhoging van dienstverlening, wat driekwart van onze economie betreft, leidt dit aanvankelijk veeleer tot krimp dan tot groei. Immers, dienstverlening is in hoge mate gekoppeld aan uurtarieven. Daardoor zien dienstverleners efficiencyverbetering niet makkelijk terug in hun resultaten, want het voordeel wordt mede door concurrentiedruk deels weggegeven aan hun klanten.

Alleen dienstverleners die hun efficiencyverbetering collectief verborgen weten te houden voor de klanten houden er wat aan over. Als bijvoorbeeld banken efficiënter werken en de tarieven per product tegelijkertijd handhaven zie je dat terug in een hogere omzet per medewerker, aannemende dat het aantal medewerkers door de hogere efficiency wordt gereduceerd. Als we zien dat Nederland op macroniveau achterblijft, zegt dat dus nog niets over efficiencyverbetering op microniveau.

De industrie heeft meer mogelijkheden om procesverbeteringen in klinkende munt om te zetten dan de dienstensector, die immers veel zichtbaarder moet opereren. Het gaat hierbij eigenlijk niet zozeer om het onderscheid diensten/industrie maar om de mate waarin de klant kan zien wat de dienstverlener allemaal doet. Dienstverlening die grotendeels onzichtbaar verloopt, heeft het makkelijker. Hoe meer backoffice hoe beter, wat dit betreft. Een accountant of een autorijschool heeft het in dit opzicht dus moeilijker dan een winkel of een ICT-dienstverlener. In de laatste gevallen is de druk vanuit de concurrentie belangrijker dan de directe druk van klanten. Als de onderlinge concurrentie gering is, zoals in het geval van Microsoft, zien we dan ook een hoge omzet per medewerker, maar daarmee is nog weinig gezegd over de echte productiviteit.

Je kunt uit dit betoog de volgende conclusie trekken: een hoge graad van efficiencyverbeteringen kan leiden tot achterblijven van economische groei, omdat de groei van nieuwe diensten en producten hiervoor aanvankelijk onvoldoende compenserend is.

In tegenstelling tot de industrie heeft de dienstverlening slechts beperkte mogelijkheden om aan voorraadvorming te doen. Hoewel de industrie steeds meer streeft naar just-in-time levering met een zo beperkt mogelijke voorraad gereed product of zelfs halfproducten, is het tegengesteld een voordeel dat men in een slap seizoen de productiecapaciteit deels in voorraadvorming kan stoppen. In de dienstverlening betekent een slap seizoen vooral leegloop. Denk bijvoorbeeld aan de lege vliegtuigen in de eerste maanden na 11 september 2001 of aan vraagtuitval in de consultancysector van enkele jaren geleden. Met andere woor-

den: een productiviteitsverlaging kan zich in de dienstverlening heel snel voltrekken. Aan de andere kant kan herstel daarvan net zo snel geschieden. Een diensteneconomie reageert dus heftiger op omstandigheden in de markt. Wie Nederland vergelijkt met het buitenland dient te beseffen dat een diensteneconomie in veranderende omstandigheden sneller reageert dan een industriële economie.

Een industrieel bedrijf werkt in het geheim aan de vernieuwing van zijn product of aan verbetering van het productieproces. De klant merkt daar niets van, totdat het nieuwe product op de markt wordt gezet (soms eerst in een testfase) en van procesverbetering merkt hij hoogstens iets via een prijsverlaging.

Een dienstverlenend bedrijf kan zijn diensten slechts ten dele backoffice ontwikkelen. Al gauw moet het contact met de klant gezocht worden. Dat heeft een voordeel en een nadeel. Het voordeel is dat tijdens de ontwikkeling de reacties van klanten direct kunnen worden benut. Een nadeel is dat klanten die hier liever niet mee geconfronteerd worden makkelijk naar een ander bedrijf kunnen lopen.

Deze wijze van vernieuwing in de dienstensector brengt ook met zich mee, dat het veel meer verweven is met het primaire proces dan in de industrie. Het is dan ook minder gemakkelijk te herkennen en te meten. Dat geldt overigens ook wel voor het industriële MKB, dat meestal niet beschikt over aparte Research & Development-afdelingen (R&D).

Wie probeert te meten hoe de Nederlandse dienstverlening het qua vernieuwing doet in vergelijking met het buitenland kan zich nauwelijks baseren op statistieken en heeft een hele klus om daarover zelf valide gegevens te verzamelen. We weten eigenlijk niet goed of Nederland in dit opzicht achterloopt of voorloopt. In diverse onderzoeken naar innovativiteit in het MKB worden overigens geen indicaties gevonden dat Nederlandse ondernemers onvoldoende aandacht besteden aan innovatie, integendeel.

Mijn kapper doet er een kwartiertje over om mijn haar te knippen. Ik zou niet willen dat het sneller ging, want dan loop ik het gevaar in mijn oor geknipt te worden of wordt mijn haar gemakshalve veel te kort geknipt. Een kapper heeft zo bezien dus geen mogelijkheden de productiviteit per uur te verhogen.

Hetzelfde geldt voor talloze andere dienstverleners: schoonmakers, horecabedrijven, loodgieters, hoveniers, ziekenverzorgers, schoenmakers en ga zo maar door. Zij kunnen nog wel iets hebben aan betere hulpmiddelen, maar zolang we geen robots ter beschikking krijgen, is het erg moeilijk om in dit soort branches aan substantiële productiviteitsverbetering te doen. Overigens hebben

heel wat hulpmiddelen meer te maken met arbomaatregelen dan met productiviteitsverbetering. Het kan dus best voorkomen dat het gebruik van zo'n hulpmiddel leidt tot minder productiviteit. Het kost immers tijd om met zulke hulpmiddelen om te gaan.

Natuurlijk verzinnen ook dit soort dienstverleners nu en dan nieuwe soorten dienstverlening die ze voor een hogere prijs kunnen verkopen. Zo zou mijn kapper kunnen proberen een speciale coupe te verkopen, hetgeen bij mij niet zal lukken, maar wellicht wel bij andere klanten. Maar ook dit soort mogelijkheden blijft bij dit type dienstverlening beperkt.

Met andere woorden, het heeft geen zin om van dit type branches en beroepen veel productiviteitsverbetering te verwachten. In verhouding tot andere diensten of producten zullen ze steeds duurder worden, omdat hun loonkosten gewoon blijven meegroeien. Dit soort services heeft een remmend effect op de totale groei en vormt de belangrijkste reden dat groei in de dienstverlening altijd lager zal zijn dan groei in de industrie.

Kantoorautomatisering heeft ongetwijfeld nut, maar kost soms ook veel tijd.

Toen ik een tijdje geleden iets kocht bij een meubelwinkel had de verkoperster een kwartier nodig om mij de bon mee te kunnen geven, omdat de computer niet flexibel omging met de korting die ik had bedongen.

Als bij ons bedrijf een nieuwe versie van een softwarepakket wordt geïnstalleerd, houd ik steeds weer mijn hart vast. Niet zozeer omdat zoiets niet meteen werkt, want daar zorgen onze ICT'ers wel voor door het eerst op kleine schaal uit te testen, maar omdat iedereen er geweldig aan moet wennen. Dat kost natuurlijk veel onproductieve uren, terwijl die nieuwe versie verder niet altijd voordelen biedt en soms zelfs nadelen. Bijvoorbeeld omdat bepaalde kunstjes die je bij de vorige versie onder de knie had gekregen niet meer mogelijk zijn.

En hoeveel tijd besteden medewerkers eigenlijk aan, laat ik dat maar noemen, niet direct relevante internetverkenningen?

Laten we daarnaast de out-of-pocketkosten van ICT niet vergeten, zoals de kosten van adviseurs, licenties en hardware, die liegen er niet om. Deze kosten zijn altijd hoog, terwijl het rendement lastig vast te stellen is.

Natuurlijk zijn er ook talloze voorbeelden van een gunstige kosten-batenverhouding. Zo kan ik mij geen onderzoeksbureau meer voorstellen zonder statistische programmatuur of een bank zonder klanteninformatiesysteem of een winkel zonder kassascanning. Maar ik vraag me in het geval van een modale onderneming wel af of de kosten altijd beneden de baten blijven.



Overigens denk ik wel dat ICT nog uit allerlei kinderziektes moet groeien en dat de kosten-batenverhouding geleidelijk steeds beter zal worden. Ziedaar een mooie kans op rendementsverbetering in de toekomst.

Bovendien geloof ik zeker in ICT in de zin van het ontwikkelen van nieuwe vormen van dienstverlening. De e-businessballon of internetbubble van tien jaar geleden mag dan zijn doorgeprikt, dit neemt niet weg dat er heel wat nieuwe dienstverlening is ontstaan via het internet, zoals op het gebied van bemiddeling (bijv. arbeidsmarkt, huizenmarkt), de verkoop van diensten (bijv. financiële diensten, reizen), de verkoop van producten (bijv. via veilingen), en de informatievoorziening (bijv. kennisbestanden, voorlichtende sites van publieke instellingen). Ook ondernemers zijn positief over ICT waar het gaat om de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening. ICT is te zien als een onmisbaar instrument voor productinnovatie in de dienstverlening. Dat geldt trouwens ook voor de overheid, al is daar nog een lange weg te gaan.

Deze nieuwe vormen van dienstverlening met behulp van ICT dragen ongetwijfeld bij aan de economische groei, overigens blijkbaar onvoldoende om een economische stilstand te kunnen voorkomen, zoals regelmatig blijkt.

### Is alle groei nuttig of leuk?

Dienstverleners en producenten zijn voortdurend op zoek naar nieuwe producten. Maar er wordt al zoveel aangeboden, dat er sprake lijkt te zijn van oververzadiging. Ik noem wat voorbeelden.

Hoeveel post wordt er dagelijks verstuurd met aanbiedingen voor cursussen/ seminars en dergelijke? Ik gooi er dagelijks een stapeltje van weg. Goed voor de grafische sector, maar eigenlijk is hier sprake van verspilling met alleen maar negatieve effecten voor het milieu.

Hoeveel adviesbureaus trachten u een probleem aan te praten, wat in sommige gevallen nog lukt ook? Hoeveel negatieve invloed heeft dat op uw productiviteit? Je wordt immers afgeleid van de zaken waar het echt om gaat. Ook hier is sprake van verspilling

Van hoeveel telefonische verkoopacties bent u het slachtoffer? Ik ben al wel tien keer gebeld door levensverzekeringsmaatschappijen die graag iemand langs willen sturen. Dat is nog betrekkelijk onschuldig, maar denk ook eens aan zoiets als de Legio Lease-affaire en de woekerpolissenaffaire, die betrokkenen alleen maar nadeel hebben opgeleverd.

Hoeveel SPAM krijgt u tegenwoordig in uw elektronische postbus en hoe lastig is het niet om dit tegen te houden? Om nog maar niet te spreken over hackers die je computer zelfs kunnen ontregelen.

Hoe kijkt u aan tegen branchevervaging, zoals de horeca- en winkelfuncties van benzinepompen? Ik kom daar om benzine te tanken, maar moet soms minuten bij de kassa wachten op mensen die allerlei andere zaken komen afrekenen. En wat heb je nu eigenlijk aan computers op het schap bij een levensmiddelenwinkel?

En wat te denken van allerlei gemaksdiensten om kantoorpersoneel in de watten te leggen? Of zou dat na verloop van tijd weer overwaaien?

Daarnaast zijn er ook talloze voorbeelden van overbodige dienstverlening door de overheid te noemen, maar daar zal ik in deze paragraaf niet op ingaan.

Al die overbodigheid in onze economie is niet alleen te vinden in de service-sector. Ik noem maar als voorbeeld de enorme ingewikkeldheid van allerlei apparaten. Hebt u wel eens geprobeerd een handleiding volledig door te werken? Dat is, nog los van het feit dat het weerzin wekt, ondoenlijk, maar je betaalt wel voor die overbodige functies en het gebruiksgemak wordt er sterk door ingeperkt.

Wat ik hiermee wil zeggen is dat niet alle groei leuk of nuttig is. Overbodige dienstverlening en overbodige productie eruit halen levert een slechter macrocijfer op, maar ook een hogere leefkwaliteit. Het lijkt mij dan ook zinvol onderzoek te doen naar de mate van overbodigheid in de economie, dus naar zaken waar (bijna) niemand op zit te wachten, plus de onnodige milieuschade die dit oplevert. En als keerzijde hiervan kan tegelijkertijd worden nagegaan welke wensen momenteel nog onvervuld blijven. Dit als een indicatie waar bedrijven het zoeken moeten als ze nieuwe of betere diensten of producten op de markt willen brengen.

De vrijkomende capaciteit van die overbodige diensten zou vervolgens benut kunnen worden om diensten aan te bieden waar consumenten wel op zitten te wachten. Of nog beter, om publieke diensten uit te breiden waar een schrijnend tekort aan is. Zoals onderhoud van publieke ruimten, zorg voor ouderen, leerkrachten in het onderwijs. Probleem hierbij is natuurlijk dat zoiets leidt tot verhoging van het overheidsbudget en dat is tegenwoordig lastig te realiseren.

Bedrijven zouden zich bij het bedenken van nieuwe diensten en producten moeten richten op zaken waar klanten echt behoefte aan hebben en niet meer de zoveelste keer ongeveer hetzelfde aanbieden. Dat vereist innovatieve denkkracht in die zin dat je dan moet inleven in de klant. Als denkrichting zou ik willen meegeven: hoe kun je stress weghalen bij klanten? Als veel bedrijven dat zouden doen, zou dat de economie een positieve impuls kunnen geven.

## De invloed van consumentengedrag

Het is lastig aan te geven welk deel van de economie gericht is op nut en welk deel op plezier. Het nuttige wordt nogal eens met het aangename verenigd en dat werkt op zichzelf natuurlijk goed. Het zal iedereen wel duidelijk zijn dat het aandeel 'fun' sterk aan het groeien is.

De bestedingen met een honderd procent plezierkarakter, zoals computerspelletjes, dvd's, vakanties, uitgaan, hobby's nemen duidelijk toe. Dat geldt ook voor bestedingen met een hoog plezierkarakter: mobiele telefoons, auto's, mooie huizen, design meubilair, modieuze kleding, luxe voedsel, persoonlijke verzorgingsmiddelen, et cetera. Dan zijn er nog de toenemende comfortbestedingen, zoals kant-en-klare maaltijden, uitbesteding onderhoudswerk, huishoudelijke apparaten, auto met chauffeur.

Je kunt wel zeggen dat de economische groei langzamerhand vooral afhankelijk is geworden van uitgaven met een plezierkarakter. Aangezien mensen nooit genoeg krijgen van leuke dingen, zal het voorlopig nog wel goed gaan met de economische groei. Het aantal manieren om je te vermaken neemt ondertussen dagelijks toe. De productiviteitsgroei zorgt er ondertussen voor dat de meeste mensen het zich allemaal ook nog kunnen veroorloven.

Zijn er geen risico's of nadelen verbonden aan het grote pleziergehalte in de economie?

Als mensen zich op een gegeven moment minder zeker voelen over de toekomst kunnen dit soort bestedingen wellicht heel snel dalen en daarmee zou zelfs een negatieve spiraal in werking kunnen worden gezet. Zoals bij een scherpe terugval van de beurskoersen wegens het ontploffen van luchtballonnen in de economie, een economische crisis door het ineenzakken van kunstmatig hooggehouden valuta, het teloorgaan van overmatig met vreemd vermogen gefinancierd bedrijfsleven, een doorgezette stijging van de rente, een onmiddellijke afschaffing van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, een grote overstromingsramp of aardbeving.

Misschien is er ook nog een ander soort risico, namelijk dat grote groepen mensen toch een keer genoeg krijgen van een overmatige aandacht voor allerlei materiële zaken, onder invloed van bepaalde opinieleiders die vinden dat geestelijke waarden op de eerste plaats moeten komen of dat milieuwaarden een hoge prioriteit dienen te krijgen en dat er in materieel opzicht dus veel soberder moet worden geleefd. Vanuit het perspectief van economische groei kun je dit wel een risico noemen, maar maatschappelijk gezien lijkt dit eerder op een voordeel dan op een nadeel.

Een derde soort risico zou kunnen zijn dat algemeen nuttige zaken worden verdrongen door plezierbestedingen. Belastingen, milieuheffingen of premies voor ziektekosten betaalt niemand graag, maar dat geld wordt als het goed is juist heel nuttig besteed. En net op deze gebieden schiet de bestedingsruimte nogal eens te kort (onderwijs, zorg, verkeersinfrastructuur, alternatieve energiebronnen). Zelfs nuttige zaken in de particuliere sfeer kunnen door te grote plezierbestedingen onder druk komen te staan, met bijvoorbeeld als gevolg achterstallig onderhoud van de woning of geen geld om de kapotte wasmachine te vervangen.

De economie groeit niet als consumenten de hand op de knip houden, dat is een feit waar geen discussie over hoeft te worden gevoerd. Economen verklaren het zuinige gedrag van consumenten uit het lage niveau van consumentenvertrouwen in verband met een onzekere toekomst. Daar zit beslist wat in, maar het verklaart niet alles.

#### *Paradoxaal consumentengedrag*

Mensen vertonen de merkwaardige eigenschap zowel te snakken naar rust als naar onrust. We hebben op veel momenten liever geen gezeur aan het hoofd, liever geen nieuwe computer waar je opnieuw mee moet leren omgaan, geen nieuwe ziektekostenverzekering en geen nieuwe wetgeving die je administratie weer eens overhoop haalt. Maar op veel andere momenten willen we juist wel verandering, bijvoorbeeld nieuwe meubels, een goedkopere hypotheek, een betere school voor je kinderen.

Ook klagen we nogal eens over de hectiek in ons werk, maar het mag natuurlijk niet al te rustig worden want dat voelt heel wat onprettiger. Ondertussen hopen we allemaal op financiële onafhankelijkheid zodat je kunt stoppen met werken op een moment dat je zelf kiest. Maar lang niet iedereen stopt ook daadwerkelijk, want werken blijkt voor veel mensen een onmisbaar deel van hun leven. En degenen die stoppen met werken zie je na verloop van tijd weer aan de gang met andere activiteiten. Je vervelen is immers niet leuk.

Als ondernemer heb je ook zo'n dubbel gevoel. Je hebt al heel wat tot stand gebracht, dus je zou wel eens een rustige tijd willen meemaken. Maar een ondernemer voelt zich al gauw niet op zijn gemak in zo'n rustige periode. Als hij zich wel op zijn gemak voelt kan hij de tent trouwens beter verkopen, want als je te lang op je lauweren blijft rusten gaat het mis. Een rustige periode hoeft overigens niet verkeerd te zijn, want het geeft je de tijd om na te denken over ideeën die altijd wel in je hoofd spelen of daarover eens met anderen te praten, wat stimulerend kan zijn om een idee ook te gaan verwezenlijken.

De economie moet het hebben van de onrustige kant van mensen. Sterker nog, zonder die onrust stort de economie in elkaar.

Onrustige consumenten willen wat beleven, die laten het geld rollen. Van daar ook de enorme reclame-inspanningen die erop gericht zijn om rustige mensen onrustig te maken. Of dat effectief gebeurt betwijfel ik overigens, want consumenten krijgen wel erg veel reclame op zich af, wat bijvoorbeeld leidt tot reclamevlucht tijdens het zappen.

Onrustige ondernemers zijn nog belangrijker voor de economie, want daarvan moet de vernieuwing komen: leukere producten, betere dienstverlening, creatieve vondsten, nieuwe markten, efficiëntere productie. Hoe groter het aantal onrustige ondernemers hoe beter. Dus ook, hoe meer nieuwe ondernemers hoe beter, want nieuwe ondernemers zijn per definitie onrustig.

Maar economie is niet alles zeggen tegenwoordig nogal wat mensen en daar hebben ze natuurlijk een punt.

Het lijkt erop dat er sprake is van een groeiende aversie tegen het consumeren of ten minste van een zekere consumptiemoeheid. Mensen die op een gegeven moment minder geld uitgeven, bijvoorbeeld uit voorzichtigheid, komen wellicht tot de ontdekking dat minder consumeren in zekere zin rustgevend is. Het spaargeld dat ondertussen groeit zorgt ook nog voor het rustige gevoel iets achter de hand te hebben.

Waarom is consumeren vermoeiend en niet alleen maar leuk? Heeft u wel eens een badkamer moeten uitzoeken en een aannemer moeten regelen? Dat is een behoorlijke inspanning, zo ondervinden veel mensen. Heeft u wel eens een meubelboulevard bezocht? Een rondgang door tien meubelzaken is knap vermoeiend, vooral als je dan nog steeds niet het bankstel hebt gevonden waar je op valt. Je oude bankstel blijft dan nog maar even staan. Heeft u de laatste tijd nog een nieuw apparaat gekocht? De aankoop zelf valt nog wel mee, maar het leren werken met dat apparaat is geen sinecure. Ik denk dat oudere mensen hun oude apparaat zo lang mogelijk willen houden uit angst voor de nieuwe onbegrijpelijke gebruiksaanwijzing. Je kunt tegenwoordig van alles zoeken via het internet, maar alleen al het gevoel dat er met de betaling iets mis kan gaan, gooit roet in het eten. Vakanties kunnen voor heel wat stress zorgen, een vakantie overslaan kan soms rustgevender zijn dan met vakantie gaan.

De consument wordt gelijktijdig geconfronteerd met een toenemende diversiteit aan concurrerende vormen van tijdsbesteding, waarvan er heel wat maar weinig kosten. Een computerspelletje van vijftig euro kan je misschien wel vijfhonderd uur bezighouden. Steeds meer mensen gaan voor hun conditie urenlang lopen

of fietsen, wat alleen slijtage van schoenen of fietsen kost. Activiteiten georganiseerd door vrijwilligers zijn nauwelijks terug te vinden in de economische statistieken. Wie werk en kinderen combineert, heeft minder uren over om andere dingen te doen. Wie weinig tijd heeft om een aankoop goed voor te bereiden, zal na enige onbezonnen aankopen minder gaan besteden.

Afgezien van een groep minderbedeelden is in Nederland geen sprake van gebrek aan welvaart als er een tijdje minder wordt geconsumeerd. Misschien zijn veel Nederlanders langzamerhand op een zodanig niveau van verzadiging beland, dat zij zich de luxe willen veroorloven van wat je zou kunnen noemen posthedonistisch gedrag. Ik zie trouwens wel een lichtpuntje in dat posthedonisme. De rustige consument kan zich veroorloven een hogere prijs te betalen voor de aankopen die hij nog wel doet. Leveranciers van hoogwaardige kwaliteitsproducten en luxe diensten kunnen daarvan profiteren, mits zij de stress tijdens het aankoopproces en de ingebruikneming van een product weten te minimaliseren.

Laten de rustzoekers overigens wel beseffen dat het onwenselijk is als iedereen het rustig aan zou gaan doen, want er zijn maar weinig rustzoekers die genoeg willen nemen met veel minder welvaart dan waar ze nu op rekenen.

### *Vormgeving en creativiteit*

Waar betaal je meer voor als consument: voor de functie van een product of voor de vormgeving? Als je kijkt naar artikelen als kleding, horloges of meubels zie je enorme prijsverschillen. Die prijsverschillen worden deels bepaald door verschillen in functionele kwaliteit, maar voor een groot deel kun je ze toeschrijven aan verschillen in vormgeving. De prijsverschillen zijn in diverse gevallen zelfs vele malen hoger dan de functionele waardeverschillen. In die gevallen betaal je als consument veel meer voor de vormgeving dan voor de functie van het product. Soms gaat dat zo ver, dat een product dat in China is geproduceerd voor een paar euro, hier in de winkel wordt verkocht voor een paar honderd euro. Levert zo'n hoge prijs wel een dienovereenkomstige waarde op voor de consument? Of betaalt die veel te veel voor zo'n product?

Vanuit het milieu gezien is een hoge prijs voor producten overigens een groot voordeel. Als alle producten heel goedkoop zouden zijn, is de kans groot dat er nog meer verspild zou worden dan er nu al gebeurt. Je zou zelfs kunnen zeggen dat de consumptie van in verhouding tot de fabricagekosten dure producten een zegen is voor het milieu.

De waarde van een design hangt samen met de waarde die door consumenten aan merken wordt toegekend. Er moet bij de consument een stabiel beeld over een merk ontstaan voordat hij of zij veel geld op tafel legt voor de vormgeving van een product. Dat lukt een producent of een handelaar pas na jaren investering in de marketing van een merk. Overigens is er geen garantie dat een merk uiteindelijk aanslaat bij de consument, dus voordat je veel geld kunt verdienen met een mooie vormgeving moet je eerst veel risico's nemen. En als ondernemer moet je dit wel doen, want met alleen maar fabriceren valt niet zoveel meer te verdienen.

Kijkend naar de productieketen is snel te zien dat het ontwerpen en verhandelen veel meer oplevert dan het fabriceren. Steeds meer productie wordt verplaatst naar lagelonenlanden en steeds meer productie wordt in hoge mate geautomatiseerd. Hogelonenlanden moeten het vooral hebben van de ontwerp-fase en van de marketing.

Ontwerpen gaat niet alleen over technologie maar ook over vormgeving, en marketing gaat over beeldvorming. Dat heeft alles te maken met creativiteit, vandaar ook dat economen hier tegenwoordig zoveel nadruk op leggen. Zonder creativiteit valt er in ons soort landen aan producten weinig meer te verdienen. Jammer alleen, dat lagelonenlanden ook creatief beginnen te worden. Maar moeten we daar bang voor zijn? Creatievelingen in die landen zullen een snelle inkomensgroei meemaken, waardoor zij onder meer dure producten bij ons kunnen kopen. Creatievelingen in onze landen zullen door al die nieuwe creatievelingen eerder worden gestimuleerd dan ontmoedigd.

Het is wel zaak dat bedrijven het belang van creativiteit inzien en daar ook naar handelen. Creativiteit is nu eenmaal een doorslaggevende productiefactor geworden. Je moet in creativiteit durven investeren en daarvoor moet je kunnen beschikken over creatieve mensen. Voor het ontwikkelen van creativiteit ligt er een wezenlijke taak in het onderwijs. En dan gaat het niet alleen om voldoende studenten die creatieve opleidingen volgen, maar ook en vooral om ruime aandacht voor creativiteit in alle andere opleidingen en in het bijzonder de beroepsopleidingen.

## Afsluitend

Welvaartsondervinding en economische groei zijn in rijke landen nauwelijks meer positief gecorreleerd. Alleen al dat gegeven moet ons aan het denken zetten bij de jaarlijkse groeiprognoses die iedereen zo graag afgeeft. Het zal nog wel een tijd duren voordat nulgroei positief gewaardeerd gaat worden. Daarvoor is nodig dat mensen geleidelijk de positieve kanten daarvan gaan waarderen, zoals een beter milieu, minder hectiek, genieten van kwaliteit, minder overlast.





# 5

## KWALITEITSCRITERIA VOOR OVERHEIDSBELEID

Aan de werking van beleidsinstrumenten liggen meestal simpele theorieën over menselijk gedrag ten grondslag:

- 1 gewenst gedrag wordt gestimuleerd door er een beloning voor te geven
- 2 ongewenst gedrag wordt ontmoedigd door er straf voor te geven
- 3 gewenst gedrag wordt aangemoedigd door het aan te prijzen en
- 4 ongewenst gedrag door het af te raden of af te keuren.

Deze theorieën over het menselijk gedrag gaan in de praktijk niet zomaar op. Dat is eigenlijk wel jammer, want dan zou beleid maken niet zo moeilijk zijn. Drie eenvoudige voorbeelden kunnen dit laten zien.

Voorbeeld 1: als een beloning moeilijk te bereiken is, denk bijvoorbeeld aan een ingewikkelde subsidieaanvraag, kan het offer dat ervoor moet worden gebracht te groot zijn, of lijken (wat zeker zo belangrijk is).

Voorbeeld 2: als een potentiële overtreder, bijvoorbeeld van een verkeersregel, weet of vermoedt dat de pakkans gering is, kan de 'straf maal pakkans' lager uitpakken dan het plezier dat hij heeft van zijn ongewenste gedrag.

Voorbeeld 3: attitudes van mensen (die ten grondslag liggen aan gedrag) zijn moeilijk te beïnvloeden, waardoor een spotje op de tv of een waarschuwing op een pakje sigaretten weinig uithaalt.

Deze voorbeelden illustreren al dat goed beleid nogal wat denkwerk vraagt en vooral ook proefondervindelijke onderbouwing. Voor het ontwikkelen van goed beleid is dan ook een basisvoorwaarde dat beschikbare wetenschappelijke kennis, maar ook praktijkkennis die niet in de wetenschap is bijgezet, wordt gebruikt om tot optimale werking van de in te zetten beleidsinstrumenten te komen.

Goed werkend beleid voldoet aan de volgende vijf eigenschappen: doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtvaardigheid, consistentie, eenvoud. In de volgende paragraaf worden ze nader toegelicht.

## De vijf criteria

### *Doeltreffendheid*

Een beleidsmaatregel moet merkbaar bijdragen aan de doelen die de overheid op het betreffende gebied wenst te bereiken. Daarbij moet ook worden gelet op synergie met andere beleidsinstrumenten.

Hierbij gaat het niet alleen over de prestaties van uitvoeringsorganisaties (output), maar ook en vooral over de effecten van die prestaties bij de doelgroep of in de samenleving als geheel (outcome).

Doelen worden beter bereikt wanneer ze voldoen aan de vijf SMART criteria: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

### *Doelmatigheid*

Een beleidsmaatregel mag geen onnodige kosten veroorzaken en de kosten moeten in redelijke verhouding staan met de baten. Hier zitten nogal wat haken en ogen aan, die niet altijd goed worden bekeken. Het gaat namelijk niet alleen om de directe uitvoeringskosten bij de overheid, maar ook om handhavingskosten, om uitvoeringskosten voor burgers en bedrijven en om mogelijke schadelijke neveneffecten van de maatregel op andere gebieden.

### *Rechtvaardigheid*

Een beleidsmaatregel moet de beoogde doelgroep in hoge mate kunnen bereiken, dat wil zeggen het beleid moet goed toegankelijk zijn voor de doelgroep, het moet kunnen worden afgedwongen als dat nodig is en oneigenlijk gebruik of ontduiking moet zo veel mogelijk worden vermeden. Dit is bepaald geen makkelijk criterium, want het vergt een slim bedachte aanpak en een hoge kwaliteit van uitvoering.

Het gaat dus om gelijke monniken gelijke kappen: bijvoorbeeld ieder die recht heeft op een subsidie dient deze ook te krijgen, en ieder die er geen recht op heeft dient deze niet te krijgen; ieder die belasting dient te betalen moet dat ook doen.

### *Consistentie*

Een beleidsmaatregel moet kloppen met reeds genomen beleidsmaatregelen op hetzelfde gebied en met relevante beleidsdoelen en beleidsmaatregelen op andere gebieden of van andere overheden. Dat wil zeggen, beleidsmaatregelen moeten niet met elkaar in strijd zijn, en burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat er sprake is van continuïteit in het beleid.

De samenhang met andere beleidsgebieden is niet makkelijk te realiseren, omdat er nu eenmaal heel veel beleid is. Daarbij moet zeker ook het Europese beleid worden genoemd.

Als een beleidsmaatregel haaks staat op voorgaand beleid, dat kan natuurlijk wel eens nodig zijn, moet dat niet alleen goed worden uitgelegd maar er is ook een overgangperiode nodig om het vertrouwen bij burgers en bedrijven in de overheid niet te ondermijnen.

### Eenvoud

Een beleidsmaatregel moet eenvoudig zijn: een heldere doelstelling, transparante regels, korte procedures, geen onnodige details, zo min mogelijk uitzonderingen. Dit criterium ligt misschien niet zo voor de hand, maar het is een belangrijk voorwaardelijk criterium om aan de andere criteria te kunnen voldoen. Complex beleid zorgt namelijk voor hoge uitvoeringskosten, het is minder toegankelijk, misbruik is makkelijker, het is lastig te handhaven, het komt eerder in aanvaring met ander beleid, en het is moeilijk uit te voeren waardoor er minder effect wordt bereikt.

Waarom zijn deze criteria zo belangrijk? En zijn ze wel haalbaar, want we mogen constateren dat heel wat bestaand beleid er niet erg aan voldoet.

Doeltreffendheid is belangrijk, omdat beleid nu eenmaal wordt gemaakt om bepaalde doelen te bereiken. Als beleid geen doel treft kan het beter achterwege worden gelaten, want dan is het overbodig.

Doeltreffendheid is lastig te realiseren, omdat:

- een beleidsinstrument een prikkel uitdeelt aan een doelgroep in de context van een complexe samenleving waarin sprake is van vele concurrerende prikkels;
- het nogal eens onduidelijk is hoe de relatie kan worden gelegd tussen de prikkel en het beoogde gedrag van de doelgroep;
- het institutionele geheugen van de overheid beperkt is waardoor wielen steeds weer moeten worden uitgevonden en oude wijn in nieuwe zakken wordt gedaan.

Doelmatigheid is belangrijk, omdat de offers die voor het beleid moeten worden gebracht gedragen dienen te worden door de samenleving.

Doelmatigheid is lastig te realiseren, omdat:

- de uitvoeringskosten in de praktijk nogal eens blijken tegen te vallen;
- marktwerking in de publieke sector nauwelijks mogelijk is;

- de nalevingskosten voor burgers en bedrijven onvoldoende in beeld worden gebracht;
- ongewenste neveneffecten lastig te achterhalen zijn.

Rechtvaardigheid is belangrijk, omdat het beleid wordt ondermijnd als er oneigenlijk gebruik of misbruik plaatsvindt. Dat is goed te zien in samenlevingen waar corruptie en fraude hoogtij vieren.

Rechtvaardigheid is lastig te realiseren, omdat:

- de controle op verkeerd gebruik veel inspanningen kost;
- er bijna altijd mazen in de wet te vinden zijn;
- er veel inspanningen nodig zijn om de doelgroep goed te informeren.

Consistentie is belangrijk, omdat inconsistent beleid tegendraadse effecten oproept en tevens verwarring sticht bij uitvoerders en nog meer bij de doelgroep van het beleid.

Consistentie is lastig te realiseren, omdat:

- er altijd (ex ante) evaluatie voor nodig is om inconsistentie te kunnen opsporen;
- er nogal wat beleid wordt gemaakt in reactie op incidenten, waarbij snelheid belangrijker is dan kwaliteit;
- het geheugen bij beleidsinstanties niet altijd op peil wordt gehouden, waardoor onvoldoende rekening wordt gehouden met het verleden.

Eenvoud is belangrijk, omdat het een noodzakelijke voorwaarde is voor de andere criteria. Complexe regelgeving zit zichzelf in de weg en zit vooral ook beter beleid in de weg.

Eenvoud is lastig te realiseren, omdat:

- de eerste reflex op maatschappelijke problemen is om meer regels te maken;
- de bestaande regels hardnekkig worden verdedigd door degenen die er belang bij hebben;
- de politieke stromingen uiteenlopende visies hebben waardoor veel regelgeving uitdraait op een ingewikkeld compromis.

### **Typen beleidsinstrumenten en de vijf criteria**

Als je de vijf criteria toepast op diverse typen beleidsinstrumenten, zijn er allerlei specifieke kenmerken van de beleidsinstrumenten te onderkennen. Daarmee kunnen de voor- en nadelen van de beleidsinstrumenten in kaart worden gebracht.

Ik onderscheid de volgende acht typen beleidsinstrumenten:

- wettelijke regels of verordeningen met betrekking tot het gedrag
- financiële arrangementen voor sociaal zwakkeren
- subsidies ten behoeve van bepaalde activiteiten
- fiscale voordelen en fiscale nadelen
- convenanten
- structurele publieke voorzieningen
- incidentele voorzieningen
- voorlichting.

*Wettelijke regels (rijk) of verordeningen (gemeente) tegen ongewenst gedrag c.q. ten behoeve van gewenst gedrag, gecombineerd met handhavinginstrumenten*

Voorbeelden: verkeersregels, milieuwetgeving, arbowetgeving, drugswetgeving, Mededingingswet, Wet ruimtelijke ordening, Algemene Plaatselijke Verordening, arbeidsrecht.

#### EENVOUD

Deze wetten zijn alle nogal complex, omdat een algemene ‘goed gedrag’-regel wordt vertaald in allerlei bijzondere situaties. De detaillering lijkt hier en daar te zijn doorgeschooten, waardoor inmiddels pogingen op gang zijn gekomen om vereenvoudiging aan te brengen. Zoals in de arbowetgeving (halvering van het aantal regels), de Wet ruimtelijke ordening (welstandsbeleid mag achterwege blijven; echter bijna geen enkele gemeente heeft hiervan gebruik gemaakt) en de Mededingingswet (bagatelbepaling met betrekking tot samenwerking tussen kleine bedrijven, die wellicht nog wordt uitgebreid). Vereenvoudiging kan echter stuiten op maatschappelijke weerstand, zoals we hebben gezien in het geval van het ontslagrecht.

De handhaving van dit type regels is dermate arbeidsintensief dat de betreffende uitvoeringsinstanties en inspecties slechts steekproefsgewijze controle kunnen uitoefenen. In sommige gevallen wordt alleen gehandhaafd na het indienen van een klacht.

#### RECHTVAARDIGHEID

Wegens de lastige handhaving kunnen overtredingen makkelijk plaatsvinden. Zodra dit structureel wordt is er sprake van gedoogbeleid, hetgeen ondermijnend werkt voor de regelgeving: niemand gelooft er dan meer in. Van de andere kant zijn er veel burgers die zich aan deze regels wensen te houden vanuit hun eigen opvatting en/of die van hun sociale omgeving. Er is dus ook heel wat goed gedrag dat zelfs zonder regels tot stand zou komen.

De regelgeving hoeft niet alleen te leunen op algemene controles, er kan ook gericht worden ingegrepen op grond van klachten; in het geval van de Algemene Plaatselijke Verordening van gemeenten blijft de handhaving bijna geheel beperkt tot optreden na (herhaalde) klachten. Een aantal gemeenten heeft op instigatie van MKB-Nederland een vereenvoudiging ingevoerd bij het verlenen van vergunningen aan bedrijven, waarbij wordt uitgegaan van het goede gedrag van bedrijven en waarbij de sancties niet mals zijn als een bedrijf hier misbruik van maakt.

#### DOELTREFFENDHEID

De doelen van dit type beleid worden grotendeels wel bereikt; er gaat veel meer goed dan fout, hoewel voortdurend getwist kan worden over het ambitieniveau. Bijvoorbeeld: achthonderd verkeersdoden en tienduizenden ernstige slachtoffers zijn geen getallen om in te berusten.

Streven naar nul fouten is een onmogelijke opgave die al gauw in strijd komt met het volgende criterium: doelmatigheid. De doeltreffendheid kan worden vergroot door synergie met andere beleidsinstrumenten. Bijvoorbeeld de verkeersveiligheid kan worden vergroot door een goed wegennet, naleving van de arbowetgeving kan worden versterkt door een arboconvenant.

#### DOELMATIGHEID

De kosten die de overheid maakt met betrekking tot dit type beleid vallen wel mee. Daarmee is nog niet gezegd, dat er ook sprake is van lage kosten bij burgers en bedrijven. Met name bedrijven hebben te maken met nogal wat nalevingskosten: denk bijvoorbeeld aan het aanvragen van een milieuvergunning en het nemen van passende milieumaatregelen in het bedrijf. Ook burgers kunnen soms aanlopen tegen kosten, zoals de kosten van een bouwvergunning of het betalen van boetes.

De baten bij dit type beleidsinstrumenten zijn hoog, ondanks het feit dat we ver verwijderd zijn van het nulfoutenideaal. Het nastreven van dit ideaal zou echter zoveel extra kosten met zich meebrengen, dat de doelmatigheid daarmee sterk omlaag zou gaan.

#### CONSISTENTIE

De consistentie van dit type beleidsinstrument is veelal hoog, omdat het lang meegaat en er weinig veranderingen worden aangebracht. Dat neemt niet weg dat als de wetgeving een keer wordt veranderd, dit soms drastisch kan gebeuren zoals we gezien hebben op het gebied van de sociale zekerheid en van de mede-

dingingswetgeving. In zulke gevallen vraagt de consistentie van het beleid extra aandacht.

#### *Financiële arrangementen voor sociaal zwakke groepen*

Voorbeelden: Wet werk en bijstand, huurtoeslag, zorgtoeslag, Wet voorziening gehandicapten, arbeidsongeschiktheidswetten, wachtgeld- en werkloosheidswet, kwijschelding gemeentelijke belastingen voor minima, sommige vormen van ontwikkelingshulp, AOW, kinderbijslag, studiefinanciering.

#### EENVOUD

Dit type beleid zou tamelijk eenvoudig kunnen worden ingericht, maar blijkt in de praktijk nogal complex uit te pakken, niet alleen door de regels zelf, maar ook door de uitvoeringspraktijk. De regels worden ingewikkeld door detaillering wegens gewenste rechtvaardigheid, of ze worden ingewikkeld door vaagheid, omdat vaagheid tot onduidelijkheid bij de uitvoering leidt. De uitvoering zelf vergt dan ook ingewikkelde procedures en een omvangrijke uitvoeringsorganisatie.

#### RECHTVAARDIGHEID

Hoewel er sprake is van enige fraude (bijv. Bijstandswet, kinderbijslag) en ook wel van oneigenlijk gebruik (bijv. de WW), kan toch worden gezegd dat het geld in overgrote meerderheid terecht komt waar het voor bedoeld is, mede als gevolg van de omvangrijke uitvoeringsorganisaties.

#### DOELTREFFENDHEID

De doeltreffendheid van dit type beleid is hoog, omdat in de respectieve financiële behoeften van de beoogde doelgroepen in bijna alle gevallen wordt voorzien. De doeltreffendheid kan worden vergroot door adequate voorlichting.

#### DOELMATIGHEID

De doelmatigheid wordt ingeperkt door de hoge uitvoeringskosten, door fraude en door enkele ongewenste neveneffecten. Vooral de laatste categorie is van belang. Bijvoorbeeld de voormalige WAO had als neveneffect, dat veel meer mensen inactief bleven dan strikt nodig is; de huidige WIA alsmede de Wet Poortwachter hebben daar wel verbetering in gebracht. De doelmatigheid wordt ook ingeperkt door het feit dat het om 'open eind'-regelingen gaat: de omvang van de vraag bepaalt het aanbod en dus de kosten.

**CONSISTENTIE**

Dit type maatregelen is nogal eens aan grote veranderingen onderhevig, waardoor de consistentie op het spel kan komen te staan. Ook algemene maatregelen van bestuur, waarvoor geen instemming van het parlement vereist is, kunnen voor inconsistenties zorgen. Gevaar voor inconsistentie zit ook in een mogelijk negatieve invloed op andere beleidsterreinen; denk bijvoorbeeld aan de armoedeval die van sommige van deze regelingen kan uitgaan.

*Subsidies ten behoeve van gewenste (maatschappelijke) activiteiten*

Voorbeelden: innovatiesubsidies, cultuursubsidies, gemeentelijke subsidies aan verenigingen, milieusubsidies, subsidies voor maatschappelijke organisaties met een goed doel, onderzoekssubsidies, vestigingssubsidies, subsidies voor natuurbehoud.

**EENVOUD**

De eenvoud van dit type beleid wordt tegengewerkt door de wens om drempels op te werpen voor de toelating tot dit soort subsidies. Dat leidt tot behoorlijk zware procedures, die zowel veel vragen van de uitvoeringsorganisatie als van de aanvragers.

**RECHTVAARDIGHEID**

De lastige toegang tot dit soort subsidies werkt in veel gevallen een scheve verdeling in de hand. Innovatiesubsidies gaan veel meer naar het grootbedrijf dan naar het MKB waar zij primair voor bedoeld zijn. Omdat deze subsidies altijd tijdelijk zijn, kan er sprake zijn van een forse discontinuïteit voor de aanvrager, bijvoorbeeld bij cultuursubsidies en subsidies voor maatschappelijke organisaties. Fraude komt nauwelijks voor wegens de strenge toegangsbevestiging. Wel is er soms sprake van oneigenlijk gebruik.

**DOELTREFFENDHEID**

De doeltreffendheid wordt in enkele gevallen sterk ingeperkt door de strenge procedures, waardoor veel potentiële aanvragers het laten afweten. De doeltreffendheid is in een aantal gevallen ook twijfelachtig, als blijkt dat de betreffende activiteiten ook zonder subsidie tot stand zouden zijn gekomen. Wellicht is soms sprake van verdringingseffecten (bijv. bedrijven met subsidie verdringen activiteiten van andere bedrijven).

De doeltreffendheid kan worden vergroot door adequate voorlichting.



#### DOELMATIGHEID

De doelmatigheid van dit type subsidies is beperkt te noemen, omdat de baten niet optimaal zijn en de kosten in verhouding tamelijk hoog zijn: de subsidie zelf, de uitvoeringskosten en de kosten van de aanvragers. Voordeel is wel dat het (tegenwoordig) altijd gaat om een van tevoren vastgesteld budget, zodat er geen overschrijdingen kunnen plaatsvinden.

#### CONSISTENTIE

Subsidieregelingen zijn meestal eindig, waardoor er op bepaalde momenten sprake is van discontinuïteit. De argumenten voor een subsidieregeling zijn eveneens nogal tijdgebonden, waardoor de gronden voor subsidiëring binnen een betrekkelijk klein aantal jaren sterk kunnen verschillen. Verder zijn subsidieregelingen bij uitstek vatbaar voor bezuinigingsrondes.

#### *Fiscale voordelen en nadelen voor bepaalde doelgroepen of productgroepen*

Voorbeelden: hypotheekrenteaftrek voor huiseigenaren, aftrekposten in verband met de oudedagsvoorziening, diverse aftrekposten voor zelfstandigen, arbeidskostenforfait voor werkenden, laag btw-tarief voor bepaalde diensten/producten (bijv. onderwijs, kunst/cultuur, kappers, primaire levensbehoeften), investeringsaftrek, vermindering loonkosten R&D-medewerkers; energiebelasting, accijns op tabak en alcohol, accijns op auto's, fiscale bijtelling auto van de zaak.

#### EENVOUD

Dit soort regelingen is over het algemeen bijzonder ingewikkeld. Dat heeft te maken met het feit dat de regelingen gelden voor allerlei doelgroepen en subdoelgroepen, die tot evenveel uitzonderingen op de algemene fiscale regels leiden. Die ingewikkeldheid geldt voor de regels zelf en daarnaast ook nog eens voor de uitvoering.

#### RECHTVAARDIGHEID

De rechtvaardigheid wordt tot op zekere hoogte ingeperkt door de ingewikkeldheid van de regels. Niet iedereen die recht heeft op de voordelen krijgt die ook, omdat het veelal aan de aanvrager is om ervan gebruik te maken. Ook zijn er nogal wat fraudemogelijkheden doordat de controle enorm veel inspanning vergt.

**DOELTREFFENDHEID**

De doeltreffendheid is ondanks het voorgaande toch betrekkelijk hoog te noemen, omdat de doelgroepen in overgrote meerderheid bereikt worden.

**DOELMATIGHEID**

De doelmatigheid wordt negatief beïnvloed door de zeer hoge uitvoeringskosten. Dat betreft niet alleen de kosten van de overheid maar ook de kosten die burgers en bedrijven moeten maken om van de regelingen gebruik te kunnen maken. Het grote aantal fiscale adviseurs is voor het laatste een goede indicator. Er is voorts in enkele gevallen sprake van ongewenste neveneffecten, waaronder enige fraude en oneigenlijk gebruik.

**CONSISTENTIE**

Veranderingen in het belastingstelsel worden in kleine stappen doorgevoerd om schokeffecten tegen te gaan. Soms is men daar zo bang voor, dat aan een gewenste verandering niet eens wordt begonnen, zoals in het geval van de hypotheekrenteaftrek.

Door wisselingen van regering kunnen overigens juist jojo-effecten ontstaan, zoals bij de fiscale behandeling van bedrijfsauto's is gebeurd.

*Convenanten tussen de overheid en (sectoren van) het bedrijfsleven of publieke instellingen*

Voorbeelden: milieuconvenanten, arboconvenanten, publiek/private investeringen, sociaal akkoord, afspraken met monopolisten over hun dienstverlening (bijv. NS, TNT), afspraken met instellingen voor hoger onderwijs.

**EENVOUD**

Het gaat om overeenkomsten die behoorlijk complex blijken uit te pakken. Ze voegen extra regels toe aan de wetgeving. Dat kan overigens ook wel helpen om de wet makkelijker te kunnen nakomen.

**RECHTVAARDIGHEID**

De afspraken worden op vrijwillige basis gemaakt met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, die niet zonder meer alle bedrijven vertegenwoordigen. De naleving staat niet onder wettelijk toezicht. Het kan voorkomen dat daardoor bedrijven en instellingen zich aan de afspraken onttrekken, maar dat gebeurt evenzeer bij wettelijke voorschriften.

#### DOELTREFFENDHEID

De doeltreffendheid is tamelijk hoog, ondanks hindernissen tijdens de uitvoering (die zich overigens altijd kunnen voordoen). De overheid heeft als stok achter de deur om alsnog met wettelijke bepalingen te komen, als het convenant onvoldoende oplevert. Convenanten werken aanvullend op bestaande wetgeving en voorzieningen.

#### DOELMATIGHEID

De kosten zijn betrekkelijk gering, terwijl de baten behoorlijk zijn, waardoor de doelmatigheid hoog uitpakt.

#### CONSISTENTIE

Een convenant is is geen wet waar je je aan moet houden, dus bedrijven en instellingen kunnen er betrekkelijk makkelijk van af, als ze dat zouden willen. Op het niet naleven van de afspraken staan verder geen directe sancties, waardoor de burger minder zekerheid wordt geboden.

*Structurele publieke voorzieningen voor diensten die niet of onvoldoende door de markt (kunnen) worden geboden*

Voorbeelden: onderwijs, gezondheidszorg, politie, justitie, jeugdzorg, leger, wegnenot, riolering, waterhuishouding, infrastructuur voor openbaar vervoer, havens.

#### EENVOUD

De aard en de omvang van dit soort voorzieningen brengt een hoge mate van complexiteit met zich mee. Dit neemt niet weg dat met name de uitvoering beduidend eenvoudiger zou kunnen door eigen beleidsruimte toe te staan aan de instellingen die de diensten leveren (bijv. onderwijs, gezondheidszorg). Daarnaast dient de dekkingsgraad hoog te zijn (je kunt dus geen 80-20 regel toepassen); zelfs in afgelegen buitengebieden is het tegenwoordig gebruikelijk om riolering aan te leggen.

#### RECHTVAARDIGHEID

De toegang tot dit soort voorzieningen is heel hoog, nagenoeg niemand wordt ervan uitgesloten. De prijs voor deze voorzieningen wordt opgebracht naar draagkracht, via de belastingen, hoewel daar uitzonderingen op bestaan zoals bij een deel van de gezondheidszorg.

**DOELTREFFENDHEID**

De doeltreffendheid is over het algemeen hoog, maar wordt bij sommige voorzieningen ingeperkt doordat niet iedereen volledig aan zijn trekken komt. Zo is er sprake van schooluitval, pakt justitie slechts een deel van de criminaliteit aan en wordt in de jeugdzorg langs elkaar heen gewerkt. De doeltreffendheid kan worden vergroot door tijdelijk aanvullende voorzieningen te treffen, zoals een organisatie die jongeren extra opleidingsmogelijkheden aanbiedt.

**DOELMATIGHEID**

De kosten van omvangrijke voorzieningen zijn navenant hoog. De productiviteit kan in meerdere gevallen nog duidelijk verbeteren. Er is op enkele gebieden sprake van ongewenste neveneffecten, zoals overlast voor de omgeving door de infrastructuur en overconsumptie in de gezondheidszorg.

**CONSISTENTIE**

Aangezien dit soort voorzieningen structureel is, is de consistentie ervan hoog te noemen. Dat neemt niet weg dat regels over de toegang tot deze voorzieningen enig roet in het eten kunnen gooien. Bijvoorbeeld: in sommige gemeenten heeft niet iedereen in het buitengebied een aansluiting op het riool, in het bijzonder onderwijs worden soms bepaalde leerlingen niet toegelaten, in afgelegen regio's worden her en der ov-lijnen opgeheven.

*Incidentele voorzieningen om knelpunten of gevolgen van rampen op te lossen*

Voorbeelden: tijdelijke verkeersmaatregelen, fonds voor slachtoffers van een overstroming, ter beschikking stellen van een ontmoetingsplaats voor hangjongeren, regellichte zones, een extra uitkering voor minima, extra inspanningen voor achterstandswijken.

**EENVOUD**

Dit soort voorzieningen is over het algemeen niet zo moeilijk tot stand te brengen omdat het om betrekkelijk eenvoudige doelstellingen gaat (het lenigen van nood, het opheffen van een specifiek knelpunt) en omdat ze meestal snel tot stand moeten komen.

**RECHTVAARDIGHEID**

Het is lang niet altijd zo dat bij een knelpunt of ramp een dergelijke voorziening wordt getroffen. Daardoor ontstaat nogal wat willekeur.

#### DOELTREFFENDHEID

Waar toegepast, wordt het tijdelijke doel over het algemeen behaald. Lange-retermijndoelen worden er niet mee behaald. Dit soort voorzieningen werkt aanvullend op de structurele voorzieningen.

#### DOELMATIGHEID

De kosten zijn niet hoog, de baten zijn tijdelijk maar wel merkbaar. Ongevenste neveneffecten zijn er nauwelijks.

#### CONSISTENTIE

De consistentie van dit soort voorzieningen is per definitie gering maar op een hoger abstractieniveau is er wel sprake van consistentie omdat wel duidelijk is dat er bij het ontstaan van bepaalde problemen een specifieke reactie mag worden verwacht van de overheid. Er kan overigens enige spanning optreden met ander beleid, bijvoorbeeld: een regellichte zone leidt in wezen tot concurrentievervalsing.

#### *Voorlichting om gewenst gedrag aan te moedigen*

Voorbeelden: voorlichting over ongezonde leefgewoonten (roken, alcohol, drugs, eenzijdig dieet, weinig beweging), voorlichting over de arbeidsmarkt (opleidingen, arbeidsbemiddeling, zelfstandig ondernemerschap), voorlichting over het milieu (energiebesparing, ecologisch verantwoorde producten, recycling), voorlichting over cultuur (kunst, andere culturen).

#### EENVOUD

Voorlichtingsprogramma's zijn op zichzelf over het algemeen niet ingewikkeld. Het ontwikkelen van een goed programma is overigens bepaald niet eenvoudig, juist om ervoor te kunnen zorgen dat de informatie goed toegankelijk is.

#### RECHTVAARDIGHEID

Voorlichting wordt aan iedereen gegeven. De informatie is voor bijna iedereen goed bereikbaar, al hebben degenen die niet op het internet zijn aangesloten tegenwoordig een minder goede positie.

#### DOELTREFFENDHEID

De doeltreffendheid is tamelijk gering, omdat gedrag nauwelijks verandert door voorlichting. Voorlichting kan wel ondersteunend zijn bij andere beleidsinstrumenten en is daarbij nogal eens een belangrijke voorwaarde om andere beleidsinstrumenten goed te laten werken.

**DOELMATIGHEID**

De kosten zijn niet hoog. De directe baten zijn gering, de indirecte baten die ontstaan via andere beleidsinstrumenten kunnen tamelijk hoog uitpakken.

**CONSISTENTIE**

Voorlichting staat nogal eens in dienst van andere beleidsinstrumenten, wat als zodanig kan worden beschouwd als consistent. Aan de andere kant is voorlichting meestal nogal vluchtig en tijdgebonden; ook wordt nogal eens gewisseld van voorlichtingstechniek.

**Afsluiting**

In het voorgaande is niet ingegaan op allerlei relaties tussen de beleidsinstrumenten en de te bereiken beleidsdoelen. Het bereiken van een bepaald beleidsdoel kan worden bevorderd via meerdere instrumenten. We zien meestal zelfs een pakket aan maatregelen dan wel een beleidsprogramma bestaande uit vele elkaar aanvullende maatregelen. Een enkelvoudige beleidsmaatregel volstaat slechts zelden, omdat de werking daarvan beperkt is. Maar ook een heel pakket aan maatregelen kan weinig effect sorteren, als de maatregelen nauwelijks aansluiten op de te bereiken doelen. Aan de andere kant kan een beperkt maar welgekozen pakket aan maatregelen een groot effect sorteren.

Beleid moet altijd maatwerk zijn, dat overigens slechts goed kan worden geleverd als er een deugdelijke analyse onder ligt. Er is sprake van enige begrijpelijke informatiemoeheid bij beleidsmakers, maar dit mag niet als excuus worden gebruikt om ondeugdelijk beleid te maken. In het volgende hoofdstuk komt het doorslaggevende belang van deugdelijke analyses uitvoerig naar voren.

# 6

## VALKUILEN IN HET BELEIDSPROCES

Op alle beleidsterreinen geldt dat bij elke stap die wordt gezet tijdens het beleidsproces fouten kunnen worden gemaakt. Deze fouten leiden vervolgens tot allerlei onnodige kosten voor de overheid zelf, voor bedrijven en voor burgers. Elke keer dat een maatschappelijk probleem wordt omgezet in een beleidsprobleem, loop je het risico dat weer een serie nieuwe fouten in aantocht is.

Alleen al daarom is het van groot belang om beleid zo eenvoudig mogelijk te houden, niet alleen bij nieuw beleid maar ook bij wijzigingen in het bestaande beleid. Om dit te kunnen bereiken is een constante stroom van evaluatie en/of onderzoek nodig, in alle fasen van het beleidsproces, zo moge uit het onderstaande blijken.

Ten behoeve van dit hoofdstuk is het beleidsproces opgedeeld in zes fasen, die je bij elkaar de beleidscyclus kunt noemen.

De eerste fase, *agendabepaling en probleemanalyse*, betreft de herkenning van problemen in de samenleving die aandacht vergen van beleidsmakers, op basis van een degelijke analyse van deze problemen. Veroorzakers van fouten in deze fase zijn verkeerd uitgevoerde beleidsanalyses, het negeren van correcte beleidsanalyses of het helemaal nalaten van beleidsanalyses.

De tweede fase, *formuleren van beleidsdoelstellingen*, betreft de verbeteringen die overheden willen nastreven voor hun burgers met betrekking tot deze problemen. Veroorzakers van fouten in deze fase zijn onduidelijke beleidsdoelstellingen maar ook complexe beleidsdoelstellingen.

De derde fase, *ontwerp van beleidsmaatregelen en -instrumenten*, betreft de keuze van geschikte middelen om de beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken. Veroorzakers van fouten in deze fase zijn verkeerde veronderstellingen over de werking van beleidsinstrumenten en het nalaten van ex ante evaluaties.

De vierde fase, *besluitvorming*, betreft de uiteindelijke beslissingen die politici nemen op basis van de voorgaande fasen. Veroorzakers van fouten in deze fase zijn verkeerde amendementen, inconsistenties en het ontbreken van een tijdhorizon.

De vijfde fase, *implementatie*, betreft de introductie van nieuw of gewijzigd beleid en vervolgens de uitvoering van dit beleid. Veroorzakers van fouten in deze fase zijn slechte communicatie, slechte voorbereiding, complexe samenwerking en geen ruimte voor bijstellingen.

De zesde fase, *evaluatie*, betreft het leerproces van de beleidsmakers met het oog op verbeteringen van het beleid. Veroorzakers van fouten in deze fase zijn onvoldoende monitoring, verkeerde evaluaties en een selectief gebruik van evaluaties.

### **Agendabepaling en probleemanalyse**

In de fase van het herkennen van beleidsproblemen bestaat het risico dat een probleem onvoldoende wordt geanalyseerd. Als beleidsmakers hun beleid baseren op een verkeerde analyse, zullen hun maatregelen geen positief effect sorteren voor de samenleving en hoogstens leiden tot 'leeg beleid', dat alleen maar kosten en overlast veroorzaakt.

De aanbeveling om een degelijke probleemanalyse uit te voeren, met inbegrip van een evaluatie van het bestaande beleid, is echter makkelijker opgeschreven dan uitgevoerd.

Een eerste moeilijkheid is dat verschillende politieke partijen en politici, organisaties van belanghebbenden, journalisten en anderen allemaal hun eigen probleempercepties hebben. Maatschappelijke problemen, al of niet omgevormd tot beleidsproblemen, zijn te zien als mentale constructies in de hoofden van diverse stakeholders. Het is dan ook een forse opgave voor een analist om zijn hoofd koel te houden.

Neem bijvoorbeeld het (veronderstelde) probleem van een laag niveau van innovatie in een branche. Brancheorganisaties zullen daarbij wijzen op een gebrek aan belangstelling vanuit de financiële wereld om in de betreffende branche te investeren, terwijl banken en kapitaalverschaffers zullen wijzen op een gebrek aan goede ondernemingsplannen. Onderzoekers laten echter zien dat geld niet zozeer het probleem is, maar kennis. Dus beleidsmaatregelen die zich richten op het financiële probleem zullen minder effectief zijn dan maatregelen die gericht zijn op het kennisprobleem. Overigens kunnen die twee aspecten wel worden gekoppeld.

Of neem het probleem van langdurige werkloosheid. Werkgevers denken dat de meeste werklozen ongeschikt zijn voor een baan, linkse politici zien hen als slachtoffers van het kapitalisme terwijl rechtse politici vinden dat het hun eigen schuld is, CWI's zien hen als moeilijk bemiddelbare klanten. Onderzoekers laten



echter zien dat de meeste werklozen in staat zijn om een geschikte baan te vinden, als zij maar de juiste ingangen vinden naar de wereld van de werkgevers. Maatregelen die gericht zijn op het scheppen van goede ingangen zullen dus meer banen voor hen opleveren dan andere maatregelen zoals cursussen, subsidies of korten op uitkeringen.

De analyse van een onderzoeker wordt echter lang niet altijd gezien of gehoord door de diverse stakeholders, onder meer omdat hun eigen percepties stevig verankerd zijn in hun geest.

Een wezenlijk punt dat zelden wordt meegenomen in probleemanalyses is de vraag of een overheidsinterventie wel een zinvolle oplossing kan bieden, ongeacht de verschillende gezichtspunten van de stakeholders. Het is verstandig om burgers en bedrijven hun eigen problemen te laten oplossen als een overheidsinterventie slechts een marginale impact heeft op het probleem, terwijl de kosten daarvan bijna nooit verwaarloosbaar zijn.

Een tweede moeilijkheid is dat maatschappelijke problemen aan verandering onderhevig zijn, omdat de samenleving zelf voortdurend aan het veranderen is. Als gevolg daarvan zullen goede beleidsmaatregelen na verloop van tijd tamelijk ineffectief worden. Niet alleen omdat de problemen zelf van karakter veranderen, maar ook omdat de diverse stakeholders zich geleidelijk aanpassen aan eerder genomen beleidsmaatregelen, hetgeen zelfs kan resulteren in averechtse effecten.

Bijvoorbeeld, als de groei van het aantal werknemers stagneert door een forse groei van het aantal zelfstandigen, zouden wetten met betrekking tot de arbeidsverhoudingen wel eens aan een herziening toe kunnen zijn. Als burgers geleidelijk leren hoe ze bepaalde belastingregels kunnen ontduiken, zal de betreffende bewindspersoon de mazen in de wet willen dichtten. Als de emissie van een bepaald type stoffen sterk is gedaald, wordt het tijd milieusubsidies over te hevelen naar andere milieuproblemen. Als cameratoezicht wordt ontlopen, bijvoorbeeld door maskers te gebruiken, zijn nadere maatregelen nodig voor de bestrijding van criminaliteit.

Met andere woorden, bestaand beleid moet op gezette tijden tegen het licht worden gehouden, niet alleen om een hogere effectiviteit te bereiken maar ook om met beleidsmaatregelen te stoppen als deze overbodig zijn geworden. Wat dat betreft zou elke nieuwe, aangepaste of verlengde beleidsmaatregel altijd voorzien moeten worden van een horizonbepaling, waarmee de maatregel automatisch ophoudt te bestaan tenzij hij expliciet wordt verlengd. Het langetermijnkarakter, om niet te zeggen het structurele karakter van de meeste beleidsmaatregelen is een hoofdoorzaak van onnodige beleidskosten.

Er is nog een andere belangrijke moeilijkheid voor een analist. De beschikbare kennis over maatschappelijke problemen is eigenlijk altijd in meerdere of mindere mate beperkt. Zelfs wanneer overvloedige informatie beschikbaar is, blijkt het niet eenvoudig om daaruit de geschikte informatie te halen die van toepassing is op de specifieke vraagstelling waarmee de onderzoeker aan de slag gaat. En als dat desondanks aardig gelukt is, blijkt altijd weer dat er toch wat gaten in de kennis aanwezig zijn.

In veel gevallen is de informatie trouwens gedateerd, zodat je ten minste een update nodig hebt, waarbij je naar nieuwe informatie op zoek moet.

In sommige gevallen heeft de onderzoeker te maken met een probleem dat nog onvoldoende begrepen wordt. Als dat uit een analyse blijkt, heeft het in zo'n geval vervolgens weinig zin om grootschalige maatregelen te nemen; alleen kleinschalige experimenten hebben dan zin.

Deze moeilijkheden lijken het werk van een onderzoeker een beetje hopeloos te maken, maar het zou een verkeerde conclusie zijn om te besluiten zo'n analyse maar helemaal achterwege te laten. Analyses kunnen niet het antwoord geven op alle vragen, maar wel helpen om het aantal foute beleidskeuzen sterk te beperken en om richtingen te vinden waarin adequate oplossingen kunnen worden gevonden.

### **Het formuleren van beleidsdoelstellingen**

In de fase van formulering van beleidsdoelstellingen bestaat het risico van niet of slechts matig voldoen aan de vijf SMART-criteria: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Als een beleidsdoelstelling daar onvoldoende aan voldoet, ontstaat er voor alle stakeholders onzekerheid over het al of niet bereiken van dat doel, met alle gevolgen van dien.

Bijvoorbeeld, als de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven probeert het aantal inbraken op bedrijfsterreinen te reduceren, zonder getallen te noemen en een tijdstip waarop die reductie bereikt moet zijn, is het niet mogelijk om de maatregelen daarop te richten en kunnen na verloop van tijd frustraties ontstaan over het achterblijven van de resultaten bij de verwachtingen.

Als horecabedrijven en winkels gevraagd wordt de rommel binnen een straal van honderd meter rond hun bedrijf op te ruimen, lijkt dat een onrealistisch en onacceptabel doel. Daarom is dit voorstel ook weer snel van tafel gegaan.

Als scholen wordt gevraagd om wat te doen aan het reduceren van drop-outs, zullen ze willen meedenken over een haalbaar percentage in relatie tot de hoeveelheid tijd en geld die daarvoor beschikbaar is.

Er worden nogal eens erg vage doelen bedacht, zoals: het innovatiever maken van het bedrijfsleven, het scheppen van kansen voor nieuwe bedrijven, het vergroten van de verkeersveiligheid, het vergroten van de leefbaarheid van stadswijken. Zulke vage doelen hebben een heleboel concretisering nodig.

Het volstaat niet om beleidsdoelen te formuleren in termen van prestaties van uitvoeringsinstellingen, ze moeten ook worden geformuleerd in termen van effecten voor de samenleving, dat wil zeggen voor burgers en bedrijven.

Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om het aantal mensen dat wordt bemiddeld door een Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), maar ook om de mate waarin zij door die hulp een baan hebben weten te bemachtigen. Het is niet genoeg om het aantal verdachten te tellen dat is gearresteerd, je moet ook weten of dit heeft geleid tot een daling van het aantal slachtoffers van criminaliteit.

En aan de andere kant, het is ook niet voldoende om alleen de effecten op de samenleving in de doelstelling op te nemen. Bijvoorbeeld, als het beleidsdoel is om de energieconsumptie te verminderen, moet je niet alleen een reductiepercentage noemen, maar dit uitwerken naar bijvoorbeeld percentages per sector in het bedrijfsleven gekoppeld aan de hiervoor benodigde investeringen, of naar de verschillende maatregelen die worden getroffen om de reductie te bereiken.

Vanzelfsprekend is ook een juiste koppeling nodig tussen de beleidsdoelen en het probleem dat moet worden opgelost. Als verkeersveiligheid een probleem is in een bepaalde gemeente, is het onvoldoende om het aantal verkeersongelukken als maatstaf te nemen, wanneer de beeldvorming bij bewoners over de verkeersveiligheid beduidend negatiever is dan de feitelijke onveiligheid. Wellicht zijn er heel andere maatregelen nodig om die beeldvorming te verbeteren dan de maatregelen die zijn gericht op het verminderen van het aantal ongelukken.

Als er in een bepaalde regio veel werkloosheid heerst, is het onvoldoende om het scheppen van meer banen als beleidsdoel te nemen, wanneer het gemiddeld genomen slecht gesteld is met het scholingsniveau van de werklozen.

Wanneer de economie in een bepaalde regio krimpt en het beleidsdoel is om de innovatiegraad in het bedrijfsleven te vergroten (bijvoorbeeld via innovatievouchers), dan zal dit wellicht onvoldoende opleveren als er tevens sprake is van een dalende omvang van de beroepsbevolking in de regio.

Een valkuil bij het formuleren van beleidsdoelen is ook het verdelen van de populatie in verschillende doelgroepen, omdat dit het beleid een stuk ingewikkelder maakt.

Denk bijvoorbeeld aan verschillende subsidieregelingen voor verschillende sectoren in het bedrijfsleven, wat zowel gevolgen heeft voor de uitvoeringskosten als voor de transparantie van het subsidiewezen. Of denk aan verschillende fiscale aftrekposten voor bepaalde groepen mensen, waarmee het belastingstelsel ingewikkelder en minder transparant wordt.

Een extra complicatie ontstaat wanneer de afbakening tussen de verschillende doelgroepen lastig of onduidelijk is. Als uitvoeringsinstellingen moeten omgaan met doelgroepen zoals arme huishoudens, mensen met een ongezonde levensstijl, bedrijven die werken met illegalen, bedrijven met een hoog niveau van R&D, zullen ze forse inspanningen moeten doen om zulke groepen op te sporen.

Het is dus altijd van belang te kijken naar niet noodzakelijke onderverdelingen bij het formuleren van beleidsdoelen.

Diverse stakeholders hebben baat bij ingewikkeld beleid. Bijvoorbeeld belastingadviseurs ontlenen hun baan aan het ontwarren van het ingewikkelde belastingstelsel danwel aan het zoeken naar gaten in dat systeem. Het gelag wordt ondertussen betaald door ondernemers die dure belastingexperts moeten inhuren, omdat ze zichzelf machteloos voelen tegenover het bureaucratische systeem dat gepaard gaat met een ingewikkeld belastingstelsel.

Dat geldt ook voor de vele andere regelsystemen waar bedrijven aan moeten voldoen. Bij elkaar leidt dat tot een ontzagwekkende hoeveelheid nalevingskosten voor het bedrijfsleven, vooral waar het gaat om de administratieve lasten.

Belastingadviseurs zullen niet zo gauw pleiten voor een sterke versimpeling van het belastingstelsel, want zij ontlenen hun status en inkomen juist aan de ingewikkeldheid van dat systeem. En dat geldt ook voor professionals die via andere regelsystemen hun geld verdienen.

Ondertussen zijn politici veeleer geneigd nieuwe bijzondere doelgroepen aan te wijzen, dan pogingen te doen om het aantal doelgroepen te verminderen, gestimuleerd als ze daartoe worden door diverse lobbyorganisaties.

Daar komt nog bij dat uitvoeringsinstellingen pal staan voor hun eigen positie, wanneer er een vereenvoudiging van regels dreigt die gevolgen heeft voor hun werkgelegenheid of hun status.

Als gevolg hiervan is het vereenvoudigen van wetgeving een enorme opgave voor een regering. De ijzeren driehoek, zoals die door de Duitse bestuurskundige Werner Jann wordt genoemd, bestaande uit politieke partijen, lobbyisten en professionals, verzet zich altijd heftig tegen forse vereenvoudigingen.

## Ontwerpen van beleidsinstrumenten en beleidsmaatregelen

De fase van het ontwerpen van beleid is wellicht de gevaarlijkste fase voor het maken van fouten, met alle gevolgen die deze met zich meebrengen.

De belangrijkste vragen zijn de volgende. Welke bewijzen kunnen worden aangedragen dat het voorgestelde beleid gaat werken? Hoe wordt gecompenseerd voor de nadelige neveneffecten van het beleid? Zijn de beleidsmaatregelen en/of beleidsinstrumenten acceptabel en toepasbaar voor uitvoerders, bedrijven en burgers?

Zonder bevredigende antwoorden op deze vragen mogen we een hoop problemen verwachten bij de uitvoering van het beleid, in de vorm van frustraties, onnodige kosten voor het bedrijfsleven en verspilling van belastinggeld. We hebben onlangs aan het rapport van de Tweede Kamer over de onderwijsvernieuwingen nog kunnen zien, welke problemen slecht beleid zoal met zich meebrengt.

‘Evidence based policies’ zijn lastig te ontwikkelen wegens het natuurlijke ongeduld van politici. Een behoorlijke ex ante evaluatie, zoals een veldexperiment of een simulatieonderzoek, kost veel tijd en een forse inspanning. Het is begrijpelijk dat politici niet altijd willen wachten op de resultaten van dergelijke studies, want zij worden geacht besluitvaardigheid en daadkracht te tonen. Zij lopen daarom liever het langeretermijnrisico van de kosten en frustraties van verkeerd beleid dan te worden verweten dat ze te weinig doen aan de problemen waarvoor ze zich gesteld zien.

Politici dienen zich evenwel veel meer bewust te worden van het feit dat de kosten van verkeerd beleid moeten worden gedragen door de belastingbetaler, en nog extra door bedrijven en burgers die erbij betrokken zijn.

Politici kunnen beter een compromis zoeken in snellere typen ex ante evaluatie, zoals een inventarisatie van soortgelijk beleid in andere regio's/landen of een haalbaarheidsonderzoek in samenwerking met het bedrijfsleven, dan helemaal afzien van een ex ante evaluatie. Zulke studies kunnen de faalkosten aanzienlijk beperken. Overigens is het bij omvangrijke beleidsprogramma's altijd aan te bevelen om een sophisticated type ex ante evaluatie te kiezen en de vertraging die dat oplevert maar voor lief te nemen.

Laten we een paar voorbeelden bekijken.

Een van de vele beleidsinstrumenten om langdurig werklozen aan het werk te krijgen betreft loonkostensubsidies voor werkgevers. De redenering is dat lang-

durig werklozen minder productief zijn, en dat je daarvoor kunt compenseren via een (tijdelijke) verlaging van hun loonkosten. Daarmee zou de drempel naar werk voor deze groep mensen worden verlaagd. Dit is als zodanig geen onjuiste redenering, maar hij is verre van volledig.

Alleen al het bestaan van een dergelijk instrument bevestigt het slechte imago van langdurig werklozen. Je zou zelfs kunnen zeggen dat het eerder als een waarschuwingssignaal werkt dan als een stimulerende maatregel. Werkgevers zitten niet te wachten op loonkostensubsidies, maar op sollicitanten die voldoen aan de functie-eisen. Ze zijn ook wel bereid om langdurig werklozen een kans te geven, en daarbij zou een subsidie wel een beetje kunnen helpen, maar ze zijn vooral beducht voor eventuele ontslagkosten. Echter, ze komen nauwelijks in aanraking met langdurig werklozen, omdat deze groep werklozen angst voor de arbeidsmarkt heeft ontwikkeld. Het beleid zou zich dan ook vooral moeten richten op het overwinnen van die angst bij werklozen. Richting werkgevers helpt een garantie tegen ontslagkosten meer dan een loonkostensubsidie. Die laatste zal ook wel een beetje helpen, maar dan wel in combinatie met andere maatregelen. Je zou ook kunnen besluiten het geld van de loonkostensubsidie te gebruiken voor die andere maatregelen, omdat daar meer effect van mag worden verwacht.

Veel milieubeleidsinstrumenten zijn gebaseerd op een prijsprikkel. Dat zal ongetwijfeld enig effect hebben, maar tevens nogal wat administratieve lasten met zich meebrengen, want je krijgt alleen subsidies of aftrekposten als je bewijzen levert van je goede milieugedrag. Maatregelen die de bron van de vervuiling aanpakken zijn voor burgers en bedrijven veel makkelijker, afgezien dan van bedrijven die direct te maken hebben met die vervuilingbronnen. Het verplicht stellen van roetfilters of het verbieden van bepaalde chemische stoffen werkt makkelijker dan het regelen van een subsidie op roetfilters of het heffen van een zware belasting op milieubelastende stoffen. Bovendien zijn dit soort maatregelen ook nog een stuk effectiever.

Een nieuwe spoorlijn of autoweg kan wenselijk zijn vanuit het gezichtspunt van verkeersstromen, maar zal altijd veel schadelijke neveneffecten met zich meebrengen, zoals het afbreken van gebouwen, verhuizingen, afwaardering van onroerend goed in de omgeving, een minder prettige leefomgeving voor aanwonenden.

Door tunnels te graven kan dit soort schade in hoge mate worden vermeden, maar tunnels zijn nogal duur en daarom wordt daar slechts in beperkte mate voor gekozen.

Deze situatie heeft in Nederland geleid tot een impasse, waardoor de infrastructuur voor het verkeer niet meer voldoet aan de gestegen vervoersbehoefte.

Gedetailleerde regels voor arbeidsomstandigheden veroorzaken veel nalevingskosten voor bedrijven. Die nalevingskosten kunnen grotendeels worden vermeden door het bedrijfsleven ruimte te geven om zelf de details in te vullen. Bovendien zal dit de effectiviteit van het arbobeleid ten goede komen, omdat iedere sector zal streven naar een optimale kosten-batenverhouding, wat niet alleen economisch gezien gunstig is maar ook positief zal uitwerken op het bereiken van de beleidsdoelen.

### **Besluitvorming**

Tijdens de fase waarin beslissingen worden genomen door het parlement, provinciale staten en gemeenteraden, ligt het gevaar van verkeerde amendementen op de loer. Dat wil zeggen: amendementen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ondermijnen.

De druk van lobbyisten is hoog, dus de meeste politici zijn geneigd om een beetje toe te geven, wat desastreus kan uitpakken voor de kwaliteit van het beleid of voor de kosten, waaronder ook de nalevingskosten voor burgers en bedrijven.

Als een gemeenteraad besluit tot minder scherpe verkeersremmende maatregelen in een woonwijk dan was voorgesteld door deskundigen, bijvoorbeeld minder hoge verkeersdrempels omdat de aanwonenden klagen over mogelijke schade aan hun huizen, dan zal het effect op de snelheid van het verkeer slechts marginaal zijn, waardoor het oorspronkelijke beleidsdoel niet kan worden gehaald. De kosten-batenverhouding voor de belastingbetaler is dan ongunstig, terwijl omwonenden in elk geval nog het ongemak houden van de reconstructie van de wegen in hun wijk.

Als het parlement bepaalde uitzonderingen wenst op de belastingregels voor sommige typen ondernemers, zal een elegant voorstel dat is gericht op belastingvereenvoudiging worden vervormd tot een stelsel dat misschien nog complexer is dan het bestaande stelsel. Lobbyorganisaties die zulke uitzonderingen bepleiten hebben hier op dat moment blijkbaar geen oog voor, terwijl ze op andere momenten klagen over het hoge niveau van administratieve lasten.

Als een provincie meer bedrijven wil aantrekken door bepaalde voordelen aan te bieden aan bedrijven die verhuizen naar die provincie, zal zo'n beleid worden gehinderd als provinciale staten een aantal strikte criteria wenst toe te

passen op de bedrijven die daarvoor in aanmerking willen komen, onder meer doordat zoiets extra inspanningen van de betreffende bedrijven vergt.

Als het parlement naar aanleiding van enkele incidenten meer en intensievere inspecties wil van de kwaliteit van voedsel, zou het extra rendement hiervan wel eens gering kunnen zijn in verhouding tot de hiervoor te maken kosten en de extra inspanningen die dit van het bedrijfsleven vergt.

Een ander soort probleem ontstaat als tijdens het besluitvormingsproces blijkt dat in het beleidsvoorstel belangrijke aspecten niet zijn meegewogen.

Een aantrekkelijk voorstel voor een nieuw winkelcentrum in de binnenstad zal door de gemeenteraad worden verworpen, als inwoners naar voren brengen dat er in het plan geen rekening is gehouden met extra verkeersstromen die door zo'n centrum worden aangetrokken.

Een voorstel voor een economische zone met lichtere regels zal moeten worden verworpen, als blijkt dat dit niet in overeenstemming is met Europese regels.

Een voorstel voor innovatie in het onderwijssysteem, als dat er nog ooit komt, zal hopelijk worden verworpen als blijkt dat geen rekening is gehouden met de kosten van extra training van leerkrachten.

Elk bestuursniveau moet rekening houden met de aanpassingskosten die elke beleidswijziging met zich meebrengt. Dat vergt dus een zorgvuldige voorbereiding van elke besluitvormingsprocedure.

Het is overigens beter om een slecht of onvolledig voorstel te verwerpen dan om te proberen dit te repareren met amendementen. Er is immers veel te weinig tijd om de merites van de amendementen behoorlijk te kunnen onderbouwen.

Wat een steeds groter probleem vormt is het voortdurend groeiende aantal regels dat door beleidsmakers tot stand wordt gebracht. Het aantal nieuwe regels groeit sneller dan het aantal afgeschafte regels. Om een voorbeeld te noemen: in Duitsland bepalen 27.000 regels het dagelijkse leven van bedrijven en dit aantal groeit jaarlijks met 500.

Het bestaan van meerdere bestuursniveaus – gemeenten, provincies, landen en de EU – levert hieraan een belangrijke bijdrage.

Het grote aantal regels is voor ondernemers een belangrijke hinderpaal om zich bewust te zijn van alle verplichtingen waar zij aan moeten voldoen of alle voordelen die zij zouden kunnen incasseren. Welke ondernemer kan meer dan drie subsidieregelingen noemen van de honderden die er in Nederland in totaal bestaan voor het bedrijfsleven? Welke ondernemer kent alle relevante regels op het gebied van arbeidsomstandigheden of van het milieu? Welke ondernemer is zich bewust van alle relevante details van het systeem van sociale zekerheid?



En waarom is het dan geen wonder dat lang niet alle regels goed worden nageleefd en dat er van subsidieregelingen slechts een beperkt gebruik wordt gemaakt?

Door de grote complexiteit van het bestuur en al het beleid dat het bestuur voortbrengt treffen we ook een flink aantal conflicterende regels aan. Het ministerie van EZ inventariseerde er enkele jaren geleden wel achthonderd via een meldpunt strijdige regels. Hoe moeten ondernemers daar in godsnaam mee omgaan?

De macht van een hogere bestuurslaag veroorzaakt nu en dan een verwarrende situatie. Zo verbiedt het economische beleid van de EU haar lidstaten om bepaalde voor de betreffende lidstaat noodzakelijke milieumaatregelen te nemen, terwijl daardoor de milieubeleidsdoelstellingen niet kunnen worden gehaald, zelfs niet de milieudoelstellingen van de EU.

Of neem een provincie die een ruimtelijk plan van een stad afwijst, hetgeen het economisch beleid van de stad voor vele jaren blokkeert, met allerlei gevolgen voor onder meer ondernemers maar ook voor de gemeente zelf, zoals desinvesteringen, vertragingen en extra kosten.

Nieuwe regels van hogerhand moeten meestal nader worden ingevuld door de lagere bestuursorganen. Een risico daarbij is dat de regels daar ingewikkelder van worden. Met name Nederland heeft de naam om EU-regels aan te vullen met extra toeters en bellen, waar de EU niet om heeft gevraagd en evenmin de Nederlandse burgers, laat staan het Nederlandse bedrijfsleven. Heel wat maatschappelijk ongerief bij bedrijven komt voort uit stapeling van Nederlandse regels bovenop de EU-regels.

## Implementatie

Implementatie van beleidsmaatregelen is de volgende gevaarlijke fase in het beleidsproces. Zal het beleid worden uitgevoerd zoals beleidsmakers het hebben bedoeld? Zijn uitvoeringsinstellingen voldoende voorbereid op de veranderingen die zij moeten invoeren? Is het bedrijfsleven voldoende geïnformeerd? Zijn de betreffende doelgroepen onder de burgers behoorlijk op de hoogte gesteld? Reageren bedrijven of burgers zoals de beleidsmakers hopen dat zij zullen reageren?

De realisatie van nieuwe beleidsbeslissing gaat gepaard met een reeks implementatie-stappen. Als de implementatie niet goed verloopt, en dat kan al het geval zijn als slechts één stap niet goed wordt gezet, mogen we een boel problemen verwachten voor alle stakeholders.

De eerste belangrijke implementatiestap is communicatie naar burgers, brancheorganisaties, ondernemers, uitvoeringsinstellingen.

Bijvoorbeeld: om nieuwe voorschriften voor het gebruik van bepaalde stoffen te kunnen naleven, moet de manager van een bedrijf op de hoogte zijn van deze voorschriften. Zo'n manager zal ook gebaat zijn met informatie over alternatieve oplossingen, zeker als de nieuwe voorschriften forse investeringen vergen. Misschien gaan de nieuwe voorschriften vergezeld van een subsidieregeling die moet worden uitgelegd. Eventuele uitvoeringsinstellingen moeten al in een vroeg stadium op de hoogte worden gesteld, willen zij het bedrijfsleven hierbij goed van dienst kunnen zijn.

Nog een paar voorbeelden.

Voordat een renovatieplan voor een dorpscentrum ten uitvoering wordt gelegd, zal het nodige geregeld moeten worden voor ondernemers, zodat zij hun zaken kunnen voortzetten gedurende de reconstructie.

Bij een verandering van het belastingstelsel is het raadzaam belastingadviseurs vroegtijdig te informeren, ruim voordat de veranderingen worden ingevoerd. Op die manier kunnen zij min of meer als bondgenoten van de overheid functioneren tijdens de introductieperiode.

Als de communicatie faalt, zullen de effecten van nieuw beleid op zijn minst worden vertraagd, en zullen extra kosten moeten worden gemaakt om de implementatie alsnog op gang te krijgen. Burgers en bedrijven worden verondersteld de wet te kennen, dus boetes voor overtredingen kunnen ook worden opgelegd als de communicatie onvoldoende effect heeft gehad. Dat leidt niet alleen tot extra kosten voor burgers en bedrijven, maar ook tot veel onbegrip en een groeiende kloof tussen politiek en samenleving. Het is dan ook beter om pas met boetes te komen na een fatsoenlijke introductie.

Een tweede belangrijke stap is de aanpassing aan het nieuwe beleid van uitvoeringsorganisaties, door middel van instructies en training, wijzigingen in het werkproces, nieuwe contracten met de overheid. In sommige gevallen is zelfs een reorganisatie nodig. In veel gevallen blijken de ICT-aanpassingen een groot struikelblok te zijn.

Als de uitvoeringsorganisaties onvoldoende tijd krijgen voor aanpassing, verloopt het implementatieproces niet adequaat, met als gevolg vele fouten, frustraties bij burgers en bedrijven en hogere kosten.

Een belastingdienst die onvoldoende is voorbereid op een toeslagensysteem voor de compensatie van de ziektekosten voor mensen met een laag inkomen, zal veel problemen veroorzaken bij de betreffende doelgroep en extra kosten moeten maken om deze problemen op te lossen.

Een vuilnisophaalbedrijf zal moeten investeren in nieuwe apparatuur, als een gemeente besluit om een nieuw systeem van afvalscheiding in te voeren. Voordat het nieuwe beleid kan gaan werken, moet eerst worden gewacht op de levering van die nieuwe apparatuur.

Een arbeidsbemiddelingsbureau heeft tijd nodig om nieuwe software te kunnen toepassen die nodig is voor een nieuwe aanpak van de jeugdwerkloosheid.

Een extra probleem voor de implementatie van nieuw beleid komt naar voren als er sprake is van een samenwerkingsverband tussen diverse instellingen.

Jeugdproblemen bijvoorbeeld moeten worden aangepakt door middel van samenwerking tussen uiteenlopende partijen als gemeente, politie, kinderscherming, jeugdzorg, scholen, CWI, werkgeversorganisaties. Dat betekent een enorme hoeveelheid aanpassingen, om niet te spreken van een revolutie. Het gaat immers niet alleen om aanpassingen binnen de organisaties maar ook om aanpassingen tussen de organisaties.

Of neem een programma om achterstandswijken te vitaliseren. Dat vergt synergie tussen de rijksoverheid, gemeenten, gemeentewerken, woningcorporaties, bouwbedrijven, wijkraden, welzijnsorganisaties, ondernemersverenigingen en meer. Je kunt je de inspanningen voorstellen die nodig zijn om al die partners goed te laten samenwerken in een dergelijk programma.

Een derde belangrijke stap betreft de eerste fase van uitvoering van beleid, die je de try-outfase kunt noemen, waarin allerlei fouten in het uitvoeringsproces naar voren komen en ook onverwachte reacties van de kant van doelgroepen kunnen blijken.

De lengte van deze subfase hangt natuurlijk af van de complexiteit van het beleid. Alle betrokken partijen, inclusief de politiek, moeten ervan uitgaan dat er diverse aanpassingen nodig zullen zijn. Dat voorkomt teleurstellingen.

Voorbeelden van fouten in het werkproces zijn: verkeerde adressen in een mailing door een fout in de software, doorsturen van werklozen naar de verkeerde werkgevers wegens een misverstand over de doelen van een nieuwe regeling, vragen in een formulier die door ondernemers niet worden begrepen, onduidelijke operationalisering van de criteria die moeten worden toegepast bij het verkrijgen van vergunningen of subsidies leidend tot onrechtmatige vergunningen of subsidies.

Voorbeelden van onverwachte reacties van de doelgroep zijn: een hoog niveau van misbruik van een belastingregel, veel minder gebruik van een publieke dienst dan was verwacht zoals recent nog bleek bij taalcursussen voor allochtonen, veel meer gebruik van een subsidieregeling dan was verwacht waar-

door het budget snel is uitgeput, ondernemers die liever hun bedrijf verplaatsen dan zich te onderwerpen aan nieuwe overheidsregels in hun regio of land, criminaliteit die zich snel verplaatst naar andere regio's na de invoering van strenge regionale maatregelen, illegaal dumpen van afval na de introductie van een nieuw tariefsysteem.

Als er in al dit soort gevallen niet spoedig verbeteringen worden aangebracht, zullen alle stakeholders veel extra kosten moeten maken en wordt de geloofwaardigheid van de overheid voor de zoveelste keer ter discussie gesteld.

## Evaluatie

Ten slotte is er de fase van evaluatie. Is er sprake van een behoorlijk monitoringstelsel? Leert de overheid voldoende van evaluatieonderzoek? Zijn de effecten van het beleid bevredigend? Is er voldoende ruimte voor bijstellingen van het beleid? Wat zijn de kosten van het beleid voor de overheid, maar ook voor bedrijven en burgers?

Als er geen sprake is van een proces van leren en bijstellen, zal de kosten-batenverhouding van het beleid niet optimaal zijn, waardoor onnodige kosten worden veroorzaakt voor alle stakeholders.

Onder meer door de invloed van Algemene Rekenkamer is beleidsevaluatie, in sommige gevallen programma-evaluatie genoemd, tegenwoordig een normaal verschijnsel.

Dat neemt niet weg dat beleidsevaluatie in te veel gevallen tekortschiet en dat er in andere gevallen onvoldoende gebruik van wordt gemaakt. De terugkoppeling naar beleidsmakers is dan ook onvoldoende. In een ideale situatie zou er sprake moeten zijn van een sluitende beleidscirkel, of een beleidsspiraal als je het leerproces ook meeneemt. Maar er is veeleer sprake van een kronkelige lijn die slechts nu en dan het pad van politici kruist.

Zoals eerder in dit hoofdstuk al is beschreven, worden politici meer beïnvloed door diverse stakeholders dan door beleidsanalisten. En als ze geneigd zouden zijn zich te laten beïnvloeden door beleidsevaluaties, is een behoorlijke evaluatie lang niet altijd voorhanden.

Maar er is wel hoop.

Op heel wat beleidsterreinen zijn monitors ontwikkeld, die een constante stroom van relevante beleidsinformatie opleveren. Neem bijvoorbeeld de politiemonitor die informatie oplevert over alle soorten van crimineel gedrag, ook op

het niveau van wijken en dorpen. Dit soort informatie wordt tegenwoordig in elk gemeente gebruikt voor het bepalen van prioriteiten in de taken van de politie.

Of neem de diverse regionale jeugdmonitoren plus de landelijke jeugdmonitor, die laten zien hoe het gaat met de jeugd en welke beleidsinspanningen hiervoor worden gedaan.

Onder meer in Rotterdam worden de ontwikkelingen in wijken gedetailleerd gevolgd met het oog op het vergroten van de leefbaarheid, vooral ook in achterstandswijken.

Ook op het gebied van de nalevingskosten van het beleid wordt tegenwoordig alom gemonitord hoe die kosten zich ontwikkelen. Daar moet wel bij vermeld worden, dat met name het bedrijfsleven sceptisch is over de uitkomsten daarvan, omdat het weinig merkt van een gemeten daling van deze kosten. Dat ligt niet alleen aan het eerdergenoemde feit dat er steeds weer nieuwe regels bijkomen, maar ook aan discussies over definities van hetgeen onder nalevingskosten en in het bijzonder administratieve lasten moet worden verstaan.

Meer wezenlijk is het probleem dat drastische veranderingen in het beleid die tot echte besparingen zouden leiden van de nalevingskosten, nauwelijks lijken te verwezenlijken. Zelfs lobbyorganisaties van het bedrijfsleven werken dergelijke veranderingen tegen.

Het parlement organiseert zo nu en dan zijn eigen onderzoeken, zoals naar de onderwijsvernieuwing, het integratiebeleid, de sociale zekerheid, vervolgingsmethoden bij de politie, vredesmissies, infrastructurele projecten. Deze parlementaire onderzoeken zijn het beste bewijs dat evaluatie noodzakelijk is. Er zijn daaruit ook duidelijke lessen getrokken. Parlementair onderzoek is echter een laatste redmiddel. Het is veel beter om van meet af aan te evalueren en dit ook systematisch te doen.

Het lijkt er ondertussen op dat publieke managers steeds meer behoefte hebben aan hoogwaardig beleidsonderzoek dan aan quick-and-dirty analyses. Hun enige probleem is dat de budgetten voor beleidsonderzoek tekortschieten, zeker als ze quick-and-dirty onderzoek willen vervangen door hoogwaardig onderzoek.

Een andere gunstige ontwikkeling is het internet. Beleidsmedewerkers kunnen langs die weg een schat aan informatie vinden. Hun enige probleem is een adequate selectie te maken uit het overvloedige aanbod.

Kwaliteitszorgsystemen zijn tegenwoordig een normaal verschijnsel in de publieke sector. Dat is nog geen garantie voor een adequate feedback, want zo'n systeem kan ook misleidend werken of zelfs worden misbruikt. En het levert ook

wel enige administratieve lasten op voor burgers en bedrijven. Aan de andere kant: als zo'n systeem bijdraagt aan een betere service, is dat pure winst. Als zoiets bijvoorbeeld leidt tot het verkorten van aanvraagprocedures, zullen mensen graag bereid zijn om vragenlijsten in te vullen.

Als we kijken naar de rapporten van goede evaluatiestudies, zien we dat de effecten van beleidsprogramma's en beleidsinstrumenten nogal eens onbevredigend zijn. De belangrijkste reden daarvoor is dat het in dit hoofdstuk beschreven beleidsproces verre van optimaal verloopt. Ook goede evaluatiestudies lijden onder dit verschijnsel, want zelfs evidente uitkomsten van dergelijke studies worden soms volledig genegeerd vanwege andere belangen of simpelweg wegens onverschilligheid.

De enige macht om daar wat aan te doen is de macht van organen van het openbaar bestuur. Als zij zouden besluiten om goede beleidsanalyses serieus te nemen en de conclusies van dergelijke studies te accepteren, kan er echte vooruitgang worden geboekt in termen van beter beleid en minder onnodige uitvoeringskosten en nalevingskosten.

## Aanbevelingen

Beter beleid wordt mogelijk door alle stappen in het beleidsproces zorgvuldig te doorlopen. Daarmee kunnen tevens de kosten van beleid sterk worden gereduceerd.

Aan de andere kant is dit een bijzonder lastige opgave, die vraagt om krachtige en langdurige inspanningen van beleidsmedewerkers, politici en lobbyorganisaties. Maar dit is de enige weg die kan worden gegaan, als we beleidskwaliteit en kostenreductie serieus willen nemen.

Drie betrekkelijk eenvoudige maatregelen zouden kunnen helpen om het verbeterproces op gang te brengen.

- 1 Laat overheden geen maatregelen meer nemen zonder een automatische expiratiedatum.
- 2 Neem geen beslissingen meer over nieuw of gewijzigd beleid zonder behoorlijke ex ante evaluatie.
- 3 Vraag het bedrijfsleven eens serieus, welke subsidiemaatregelen en belastingaftrekposten zij zouden willen inruilen voor een algemene lastenverlichting.

Drie betrekkelijk zware maatregelen zouden vervolgens tot substantiële verbeteringen moeten leiden.

- 1 Volg een zero-base benadering voor alle beleidsprogramma's om mogelijk achterhaald beleid te ontdekken, evalueer dit voor de zekerheid nog eens goed en schaf al het achterhaalde beleid vervolgens af. Ondervraag hierover ook burgers en bedrijven.
- 2 Selecteer per bestuursorgaan (ministerie, provincie, gemeente) ten minste drie beleidsprogramma's die vatbaar zijn voor vereenvoudiging. Geef per beleidsprogramma een opdracht aan onafhankelijke deskundigen om het programma te herontwerpen.
- 3 Vraag het bedrijfsleven en instellingen van de publieke sector welke regelingen kunnen worden vereenvoudigd door bedrijven en instellingen meer eigen verantwoordelijkheid te geven voor goed gedrag en vraag ze hoe dit het beste kan worden verwezenlijkt. Verander vervolgens de regelingen conform hun antwoorden.

Voor politici is een plezierig neveneffect van beleidsvereenvoudiging het terugwinnen van vertrouwen van burgers en bedrijven. In het afgelopen decennium hebben zij dat vertrouwen geleidelijk zien verminderen. Politici en politieke partijen die het aandurven om te gaan voor beleidsvereenvoudiging, zullen in eerste instantie worden ontmoedigd door sterk tegenwerkende en rumoerige belanghebbenden, maar uiteindelijk worden beloond voor hun politieke moed.





# 7

## SOCIAALECONOMISCH BELEID

### Sociale zekerheid

De huidige wetgeving op het gebied van sociale zekerheid is ingewikkeld en versnipperd. Ingewikkeld, omdat de toegang tot de wereld van uitkeringen wordt verdedigd als ware het een stadspoort in de middeleeuwen. Het woord 'poortwachter' is zelfs de officiële benaming van een van de wetten op het gebied van de arbeidsongeschiktheid. Versnipperd, omdat de sociale zekerheid in uiteenlopende gedaanten verschijnt, zoals WWB, WIA, Wajong, AOW, AWBZ, WW, Kinderbijslag, met daarnaast nog een rijtje inkomensondersteunende wetten bij andere ministeries dan SZW, zoals de studiefinanciering van OCW, de huurtoeslag van VROM, de zorgtoeslag van VWS en de negatieve inkomstenbelasting bij Financiën.

Deze complexiteit en versnippering leidt tot forse uitvoeringskosten: bij de overheid zelf, bij uitvoeringsinstellingen en ook bij bedrijven en burgers. Bovendien leidt de complexiteit tot ongewenste neveneffecten. Belangrijke voorbeelden van dit soort effecten zijn: de armoedeval, hoge brutoloonkosten, fraude, afwenteling.

Merkwaardig genoeg is er al sedert een jaar of dertig een alternatieve oplossing voor dit ingewikkelde en versnipperde stelsel bekend, namelijk het basisinkomen. In 1976 brachten vier FNV-medewerkers een rapport uit (dat ik overigens niet meer kan vinden) waarin zij een financiële analyse geven van de betaalbaarheid van een basisinkomen. In 1985 bracht de WRR een advies uit met betrekking tot wat ik maar noem een gedeeltelijk basisinkomen. Ook nadien is het basisinkomen nog wel eens ter discussie gebracht, maar telkens weer werd deze discussie snel en grondig gesmoord. De tegenstanders beroepen zich eigenlijk maar op twee argumenten: mensen worden er lui van en het is onbetaalbaar. Op deze twee argumenten is echter veel, zo niet alles, af te dingen.

Wat de veronderstelde luiheid van mensen betreft wekt het huidige grote aantal uitkeringstrekkers inderdaad de schijn dat mensen liever lui dan moe zijn. Maar dit is voor de overgrote meerderheid van uitkeringstrekkers inderdaad schijn. Wie dieper met hen in gesprek komt, zal merken dat velen heel graag een betaalde baan zouden hebben. Die baan is echter moeilijk te pakken te krijgen, omdat er de nodige belemmeringen zijn: de armoedeval, negatieve zelfwaardering en faalangst bij het actief zoeken naar werk, intransparantie van de arbeidsmarkt, geen contacten met de actieve wereld, ineffectief functionerende bemiddelaars. Zelfs vrijwilligerswerk is voor uitkeringstrekkers moeilijker te bemachtigen dan voor mensen die een betaalde baan hebben. Invoering van een basisinkomen geeft juist extra kansen op betaalde arbeid, omdat de armoedeval dan niet meer werkt, er allerlei laagbetaalde arbeid mogelijk wordt en de drempel naar zelfstandig ondernemerschap sterk wordt verlaagd.

Voor zover dat argument over luiheid opgaat, kan dit overigens op een effectieve wijze worden ondervangen door er maatschappelijke werkplicht aan te koppelen. Bijvoorbeeld gemeenten zouden langs die weg mensen zonder werk kunnen oproepen voor maatschappelijk dienstbetoon (tegen een geringe vergoeding boven het basisinkomen). Met name voor jongeren zou dit een stok achter de deur kunnen zijn om ervoor te zorgen dat ze weinig ruimte krijgen om zich bezig te houden met allerlei ongewenste activiteiten.

Wat de veronderstelde betaalbaarheid betreft, dat is een kwestie van rekenen. Er zijn meerdere bronnen waaruit het basisinkomen kan worden betaald. De belangrijkste is uiteraard het afschaffen van alle bestaande sociale zekerheid (met uitzondering van een bijzondere opvangregeling, waarover later meer). Ook de inkomensregelingen van andere departementen dan SZW kunnen worden afgeschaft. Naast de besparing op de directe kosten van de uitkeringen is er natuurlijk een besparing op de uitvoeringskosten. Een tweede bron is het afschaffen van alle belastingvrije voeten en vormen van negatieve inkomstenbelasting. Een derde bron is het afschaffen van alle aftrekposten voor de inkomstenbelasting, gekoppeld aan vlaktaks (zie verderop). Een vierde bron is het invenienseffect ten gevolge van de verbeterde werking van de arbeidsmarkt en van de economie als geheel.

Het spreekt vanzelf dat het invoeren van een dergelijk systeem geen sinecure is, er zal onder meer goed moeten worden nagedacht over de vraag hoe de overgang van het huidige stelsel naar zo'n nieuw stelsel het beste kan worden geregeld, maar dat mag wat mij betreft niet als argument worden aangevoerd om het maar na te laten.

Verwacht mag worden dat invoering van een basisinkomen op drie manieren een gunstig effect heeft op de economie. De eerste is verlaging van de brutoloonkosten voor bedrijven, hetgeen bedrijven ertoe aanzet meer mensen binnen te halen en hetgeen bovendien remmend werkt op het vertrek van banen naar lagelonenlanden. De tweede is dat mensen minder drempels hebben naar de arbeidsmarkt door het wegvallen van de armoedeval; zelfs een klein baantje werkt al positief uit op het inkomen. De derde is het positieve effect op zelfstandig ondernemerschap: de startersdrempel wordt beduidend verlaagd, waardoor er meer dynamiek in de economie tot stand kan komen.

Daarnaast kan er een enorme besparing worden bereikt op de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid. De werkgelegenheid die daarmee verdwijnt, kan worden ingezet in andere sectoren van de economie.

Als werkenden boven het basisinkomen behoefte hebben aan een verzekering tegen werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, kan dat worden geregeld door individuele verzekeringen op de particuliere markt. En natuurlijk is het ook mogelijk collectieve regelingen af te spreken in cao's. Met het basisinkomen als basis gaat het dan om een aanvullende regeling, zoals we dat al kennen bij pensioenen.

Hoe hoog zou een basisinkomen moeten zijn? De WRR stelde in 1985 voor om ongeveer de helft van het minimuminkomen als basisinkomensniveau te nemen. Daarmee wordt echter niet voldaan aan wat als een belangrijke randvoorwaarde voor het basisinkomen moet worden beschouwd: je moet voldoende middelen hebben om te kunnen beschikken over de meest noodzakelijke levensbehoeften: voedsel, kleding en onderdak. Dan kom je uit op het niveau dat vergelijkbaar is met de AOW voor samenwonenden, waarbij als uitgangspunt wordt genomen dat mensen zo veel mogelijk bij elkaar gaan wonen. Voor mensen die alléén willen wonen, zal het basisinkomen tekortschieten, dus deze groep is dan aangewezen op betaalde arbeid om voldoende inkomen te kunnen bemachtigen. Wie meer wil verdienen dan het basisinkomen, moet gaan werken.

Het basisinkomen zou voor de eerste 25 levensjaren leeftijdsafhankelijk moeten zijn, zoals dat nu ook het geval is met de kinderbijslag en de studietoelage. Er wordt tijdens de kinderjaren immers uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de ouders. Tot het 18e jaar wordt het basisinkomen aan de ouders uitgekeerd. Tussen 18 en 25 jaar moet het basisinkomen worden gekoppeld aan de verplichting tot leren en/of werken. Inactieve jongeren worden in geen geval getolereerd, waarbij gemeenten als sluitstuk kunnen optreden om iedereen aan de slag te brengen.

Het basisinkomen kan uiteraard ook de AOW vervangen. Voor alleenstaanden zonder aanvullend pensioen schiet het inkomensniveau van samenwonenden tekort. Je zou in die gevallen aan een aanvullend basisinkomen kunnen denken, maar daar zitten nadelen aan vast als controle op fraude en een zekere onrechtvaardigheid tegenover mensen met een klein aanvullend pensioen. Uitgangspunt moet toch zijn, dat mensen zelf op zijn minst sparen voor een beperkt aanvullend pensioen dat hen in staat stelt zelfstandig te wonen. Als iemand dat nalaat, is samenwoning dan de enige oplossing. Los daarvan moet er een voorziening blijven vergelijkbaar met de bijzondere bijstand om noodsituaties op te kunnen lossen.

Wie om gezondheidsredenen niet kan werken, heeft geen mogelijkheden om dure artikelen aan te schaffen. Een kapotte wasmachine bijvoorbeeld kan een fors probleem opleveren. Dat is nu trouwens ook al zo. Om hieraan tegemoet te komen is voor deze groep een bijzondere opvangregeling nodig, vergelijkbaar met de bestaande bijzondere bijstand. Verder zou voor alleenstaanden (al of niet met kinderen) die echt niet kunnen werken het basisinkomen op een hoger peil kunnen worden gebracht. In dat geval is wel een strikte controle op zijn plaats.

Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling dat immigranten meteen recht kunnen doen gelden op het basisinkomen, zeker niet als zij geen baan hebben. Werkende immigranten zouden daardoor veel duurder worden dan mensen met een basisinkomen. Dit kan worden opgelost via een vergoeding aan werkgevers naar rato van het aantal gewerkte uren. Voor illegale immigranten dienen werkgevers geen recht te krijgen op een vergoeding, zodat illegale arbeid daarmee effectief kan worden bestreden. Voor niet werkende immigranten zijn er, afgezien van echte vluchtelingen, wat mij betreft geen inkomensvoorzieningen.

Na vijf fte aan werkjaren kunnen immigranten ook het basisinkomen verwerven, waarbij overwogen zou kunnen worden dit te koppelen aan het Nederlandschap.

Emigranten kunnen na een korte periode die volgt op hun vertrek uit Nederland geen aanspraak meer maken op het basisinkomen. Het aanhouden van een pied-à-terre in Nederland heeft daarbij geen opschortende werking. Emigranten die na verloop van tijd terugkomen, kunnen niet meteen aanspraak maken op het basisinkomen.

## Ontslagbeleid

Over het ontslagbeleid is de laatste jaren veel te doen geweest.

Eenzijds stelde de FNV een tijdje geleden voor om de WW-uitkering te laten betalen door de betrokken werkgever. Dat was niet zo'n gek idee. Door de WW uit de collectieve sfeer te halen zal er niet meer geld aan worden uitgegeven dan strikt nodig is en het zal ook meer mensen actief houden op de arbeidsmarkt. Een ander voordeel is dat er een hoop bureaucratie wordt uitgespaard. De werkgever kan immers als uitkerende instantie optreden. Van dit voorstel is nadien weinig meer vernomen.

Anderzijds stelde VNO-NCW voor het ontslag te versoepelen door de gang naar de kantonrechter overbodig te maken en de hoogte van de vergoeding aan banden te leggen. Ook hiervoor geldt, dat dit meer mensen actief zal houden en dat er een hoop bureaucratie kan worden uitgespaard. Met name het overslaan van de kantonrechter bleek voor de vakbonden een brug te ver.

Vervolgens heeft de commissie-Bakker geadviseerd om werkgevers verantwoordelijk te maken voor een naadloze overgang van ontslagen medewerkers naar een nieuwe baan.

De ontslagvergoeding zou prima kunnen worden geïntegreerd in de WW-uitkering. Dat is in het huidige stelsel lastig te realiseren, maar bij een regeling die door werkgevers zelf moet worden toegepast kan dat heel goed. Dat zou ook uitstekend passen als er een basisinkomen wordt ingevoerd, want in dat geval is een wettelijke WW-uitkering wat mij betreft overbodig.

Het zou verstandig zijn de ontslagvergoeding te ontdoen van een overdreven gouden-handdrukarakter. En het zou ook verstandig zijn het ontslagrecht voor iedereen gelijk te maken, dus geen uitzonderingspositie voor bijvoorbeeld ambtenaren.

Het voordeel van een integratie van WW en ontslagvergoeding zou zijn dat iedereen, werkgevers en werknemers, voortaan precies weet waar hij of zij aan toe is. Gelijke monniken, gelijke kappen. En daarmee kan administratieve en juridische rompslomp worden voorkomen. Met name de juridische wereld moet dan wel een veer laten, want daar wordt heel wat verdiend met ontslagzaken, maar juristen hebben vast beter werk te doen.

Gekoppeld hieraan kan ook de ontslagprocedure sterk worden vereenvoudigd. De procedures bij CWI en kantonrechter zijn al wel verbeterd, maar je kunt je afvragen of die in een nieuw stelsel nog wel nodig zijn. Meestal gaat het in de procedurele gevechten tussen werkgever en werknemer vooral om de schuldvraag, met vooral negatieve gevolgen: voor de werkgever, omdat zulke procedures veel geld kosten, en voor de werknemer, omdat die er nogal eens psychische schade door oploopt. Die schuldvraag is trouwens in veel gevallen lastig te beantwoorden, met als bijkomend verschijnsel dat de wederzijdse pleidooien

bol staan van verzonnen argumenten. Als gezegd, het gaat heden ten dage al een stuk beter, maar het lijkt mij nog beter om die schuldvraag maar helemaal niet meer te stellen.

Bij ontslag wegens krimp van de organisatie ligt de schuld in elk geval niet bij de werknemer, dus gaat het alleen nog om de vraag welke mensen eruit moeten en onder welke voorwaarden. Dat zal net als nu afgesproken moeten worden tussen werkgever en werknemersvertegenwoordigers.

En mocht een werkgever zich niet aan zulke afspraken houden, dan is een gang naar de rechter altijd nog mogelijk.

## Belastingen

Het Nederlandse belastingstelsel is knap ingewikkeld. Diverse pogingen om het eenvoudiger te krijgen hebben merkwaardig genoeg geleid tot een nog grotere complexiteit. En dat terwijl het recept voor een eenvoudig belastingstelsel al heel lang op de plank ligt, namelijk 'vlaktaks' ofwel een gelijk belastingniveau voor iedereen.

Voor de loon/inkomstenbelasting kan dat eenvoudig worden geregeld door aan alle inkomsten van elke burger hetzelfde belastingtarief (percentage) op te leggen, en dat onder afschaffing van alle aftrekmogelijkheden, ook wat betreft de hypotheekrente maar met uitzondering van de pensioenpremie (hoewel daar ook iets voor te zeggen valt). Tegelijkertijd zouden ook bijtellingen zoals het huurwaardeforfait moeten worden afgeschaft.

Om ongewenste schokeffecten te voorkomen, is een overgangsregeling nodig, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan een overgangsperiode waarbinnen mensen tijd krijgen om orde op zaken te stellen. Gedurende deze periode, bijvoorbeeld tien jaar, kan iedere burger zelf het gunstigste moment van overstap naar het nieuwe stelsel maken. Na die periode valt iedereen dan onder het nieuwe stelsel, waarna voor mensen met grote overgangsproblemen een beroep op een hardheidsclausule mogelijk moet zijn. Voor de overgrote meerderheid zullen de inkomenseffecten overigens niet zo groot zijn als sommigen lijken te vrezen. Enige daling van de huizenprijzen is ondertussen meer dan welkom en uiteindelijk voor iedereen beter. Met de financiële wereld moet de afspraak worden gemaakt, dat de waardedaling van huizen geen negatieve gevolgen mag hebben voor mensen met een bestaande hypotheek.

Het zou heel mooi zijn om het invoeren van vlaktaks te combineren met het hiervoor behandelde basisinkomen, want dan kan elke verdiende euro boven het basisinkomen worden belast. Het tarief zou niet al te hoog moeten zijn, maar is

natuurlijk afhankelijk van het niveau van collectieve uitgaven. Een schappelijk tarief is bijvoorbeeld 30%, dat is nu het tarief van box 3. Bij een dergelijk tarief zijn er geen grote negatieve effecten te voorzien, maar het is niet uit te sluiten dat het tarief hoger zal uitvallen. Een tarief hoger dan 40% lijkt mij niet wenselijk.

Het is hierbij van belang dat het inkomensbegrip eenduidig wordt gedefinieerd. Het zou dan ook moeten uitgaan van alle bruto-inkomsten van een individu, afgezien van het basisinkomen, waarbij inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen (waar ook gestald) worden gelijkgesteld.

Het boxensysteem komt dus daarmee te vervallen en daarmee vervalt ook het merkwaardige verschijnsel in het huidige systeem, dat de belasting op arbeid veelal beduidend hoger uitvalt dan de belasting op vermogen. Wie zich moet inspannen om inkomen te verkrijgen moet in het huidige systeem voor die inspanning blijkaar extra belasting betalen. Hoe moet je dat anders zien dan als een zekere minachting voor arbeidsprestaties? Vreemd is ook dat inkomsten uit arbeid met een progressieve tariefstelling te maken hebben, terwijl voor inkomsten uit kapitaal nu al een vlaktaks geldt. Daar komt nog bij dat alle schulden in box 3 aftrekbaar zijn, terwijl in box 1 alleen de hypotheekrente mag worden afgetrokken, waarbij niet moeilijk is te voorspellen dat daar verder aan getornd zal worden. Het merkwaardigste gevolg van box 3 is wel, dat inkomsten uit vermogen die binnen het betreffende jaar worden geconsumeerd geheel onbelast blijven. De rechtvaardigheid hiervan ontgaat mij ten enenmale.

Overigens kan voor het bepalen van het inkomen van vermogen wel aangesloten worden bij een onderdeel van het systeem van box 3, namelijk het beginsaldo en het eindsaldo van het vermogen in het betreffende jaar. Het inkomen uit vermogen kan worden gedefinieerd als het eindsaldo minus het beginsaldo en daarbij opgeteld het bedrag dat aan het vermogen is onttrokken voor consumptieve doeleinden. Een positief saldo wordt belast, een negatief saldo wordt niet beloond maar ook niet belast en mag niet worden meegesleept naar een volgend jaar.

Ook bedrijfswinsten kunnen met eenzelfde tarief belast te worden als de inkomstenbelasting. Bij verkoop van de onderneming hoeft dan alleen nog belasting betaald te worden over de ontvangen goodwill en niet meer over de intrinsieke waarde, want daarover is al eens belasting betaald.

Binnen ondernemingen is er een forse categorie kosten met een gemengd zakelijk/privé karakter waardoor er voordelen in natura kunnen ontstaan voor medewerkers of voor de eigenaar zelf, als gevolg waarvan hun belastingdruk lager is dan die van andere burgers. Door dit soort kosten slechts gedeeltelijk aftrekbaar

te maken voor de onderneming en/of door ze gedeeltelijk te tellen bij het individuele inkomen kan dit effect worden gecompenseerd. Jammer genoeg maakt dit het stelsel weer ingewikkeld. Het zou daarom beter zijn deze kosten niet toe te staan als aftrekposten, waarmee het algemene belastingtarief zo laag mogelijk kan worden gehouden. Echte bedrijfskosten moeten natuurlijk wel aftrekbaar blijven.

Wat de aftrek van pensioenpremies betreft, kan de huidige praktijk van uitgestelde inkomstenbelasting worden gehandhaafd. Het niveau van de pensioenvoorziening zou in hoge mate kunnen worden vrijgelaten, als er tevens een regel wordt ingevoerd dat bij overlijden het eventueel resterende bedrag wordt belast tegen normale inkomstenbelasting-tarief (IB-tarief).

Dit brengt ons op de successiebelasting. Aangezien een erfenis kan worden gezien als inkomsten voor de erfgenaam, zou hierover eveneens het IB-tarief moeten worden geheven. Bij een vrije pensioenopbouw kan de erfgenaam deze belasting uitstellen door het in zijn of haar pensioenvoorziening te stoppen.

Bij het erven van een onderneming kan de successiebelasting continuïteitsproblemen opleveren. Als de onderneming door een of meer erfgenamen wordt voortgezet, kan belastingheffing beter achterwege blijven, mits het ondernemingsvermogen intact blijft.

Er zijn natuurlijk tal van bezwaren te noemen tegen een stelsel van inkomstenbelasting als hierboven beschreven, maar bij nadere beschouwing zal het bijna altijd over specifieke belangen gaan en zelden over het algemene belang. Bij de overgang naar een systeem van vlaktaks zal de ene burger er gelukkiger mee zijn dan de andere; dat is altijd zo bij een systeemwisseling. Alleen argumenten die gaan over het algemene belang mogen wat mij betreft worden meegenomen bij de afweging tussen een vlaktaks en het huidige stelsel.

De omzetbelasting kan nog wat vereenvoudigd worden door alle diensten en producten gelijk te belasten. Nu zijn er nog diensten en producten die met een laag btw-tarief of zelfs een nultarief worden belast. Daar zijn wel enige argumenten voor, maar het leidt ook tot merkwaardige situaties, zoals op het snijvlak van horeca en kruideniers, van onderwijs en consultancy of van kunst en ambacht, waarbij soortgelijke diensten of producten ongelijk worden belast.

Accijnzen en dergelijke zijn kostprijsverhogende belastingen die op bepaalde producten worden geheven in verband met hun negatieve effecten op milieu (bijv. benzine) of gezondheid (bijv. tabak en alcohol). Daar zit overigens een



zekere willekeur in, want niet alle producten die hiervoor in aanmerking komen worden even zwaar aangepakt, dus een nadere beschouwing van de mate waarin dit gebeurt kan geen kwaad.

Er is zeker wat te zeggen voor dit soort belastingen, omdat daarmee ongewenst gedrag kan worden ontmoedigd en er inkomsten kunnen worden gegenereerd waarmee de negatieve gevolgen van dat gedrag kunnen worden gecompenseerd. Aan de andere kant zijn er bijna altijd alternatieve beleidsmaatregelen te bedenken om dat ongewenste gedrag te voorkomen, die bovendien veel effectiever zijn.

Een kras voorbeeld van een ingewikkelde belasting is de onroerendezaakbelasting (OZB) van gemeenten. De grondslag is ingewikkeld, omdat hij uitgaat van taxatiewaarden van woningen en bedrijfsgebouwen, hetgeen forse administratieve procedures vergt die een niet verwaarloosbaar deel van de opbrengst vergen. De grondslag heeft bovendien weinig relatie met de gemeentelijke diensten die worden verleend, hetgeen bijvoorbeeld wel het geval is bij de tarieven voor het verwijderen van afval. De OZB lijkt wel een extra inkomstenbelasting, want inkomen en waarde van het woonhuis zijn sterk gecorreleerd. Merkwaardig is voorts, dat deze belasting een algemene inkomstenbron voor de gemeenten vormt, waaruit bestedingen worden gedaan die van belang zijn voor alle burgers, terwijl alleen de huiseigenaren deze belasting opbrengen.

Bovendien wordt de taxatiewaarde ook nog eens gebruikt voor de bepaling van het huurwaardeforfait. Aangezien de taxaties enige grilligheid niet kan worden ontzegd, wordt daarmee een onzekerheidsfactor rond het inkomen geschapen.

Deze vorm van belasting zou dan ook moeten verdwijnen. Het gebruikersdeel van de OZB is om soortgelijke redenen enkele jaren geleden trouwens al verdwenen. Als er al een specifieke gemeentelijke belasting moet komen – je kunt het immers ook regelen via het gemeentefonds – zou het beter zijn dit te integreren in een totale gemeentelijke heffing per huishouden voor alle algemene diensten van de gemeente. Voor specifieke diensten kan overigens het profijtbeginnsel overeind blijven.

Een alternatief is het heffen van opcenten op de inkomstenbelasting, zoals vanuit de hoek van de gemeenten ooit is geopperd. Gemeenten beschikken graag over de mogelijkheid van een eigen belasting, omdat er binnen het keurslijf van de uitkering uit het gemeentefonds minder mogelijkheden zijn voor eigen beleid. Daar zit wat in, want gemeenten moeten tot op zekere hoogte met elkaar kunnen concurreren. Aan de andere kant is voor diverse beleidsinstrumenten ook veel te zeggen voor gelijkheid tussen gemeenten, dus die eigen

ruimte moet ook weer niet zo groot worden dat er onnodige ongelijkheid tussen burgers uit verschillende gemeenten ontstaat. Voorts is het de vraag of gemeenten zich wel op het gebied van inkomensbeleid moeten begeven. Ik zie meer heil in een gemeentelijke belasting die gekoppeld is aan de levering van algemene gemeentelijke diensten.

### **Begrotingsbeleid**

Tegenwoordig zijn overheidsuitgaven en -inkomsten redelijk met elkaar in evenwicht en dat moet ook zo blijven. Dat evenwicht was met name in de jaren tachtig ver te zoeken en daar hebben we nog steeds een forse staatsschuld aan te danken. Je kunt je overigens afvragen of het wel zinvol is die staatsschuld sterk terug te dringen. Staatsobligaties zijn een mooi stabiel beleggingsproduct dat node gemist zal worden als er niet langer in belegd kan worden. Ondertussen wordt die schuld in verhouding tot het nationale inkomen geleidelijk minder, dus er ontstaat zachtjesaan toch wat extra beleidsruimte.

Stabiliteit in de overheidsfinanciën is belangrijk. Bezuinigingen op zinvolle taken zijn immers altijd vervelend, bovendien geven die in tijden van laagconjunctuur een extra negatieve impuls. De belastingdruk zou omlaag kunnen in tijden van hoogconjunctuur, maar als die dan weer omhoog moet in tijden van laagconjunctuur geeft dit eveneens een negatieve impuls, dus je kunt beter even wat opsparen in goede tijden om te kunnen ontsparen in slechte tijden. Voor burgers en bedrijven wordt de overheid zo een stuk betrouwbaarder dan wanneer de lastendruk op een sinuscurve lijkt.

Als de overheid kan zorgen voor het uitbannen van minder zinvolle taken, overbodig beleid, ingewikkeld beleid en dergelijke, kan hieruit een forse besparing worden bereikt, waarmee vervolgens tekorten kunnen worden gedekt bij zinvolle overheidstaken, zoals onderwijs en zorg. Daarmee kan de lastendruk voor een lange periode stabiel worden gehouden.

### **Profiteurstaks**

Graaiende topbestuurders komen de laatste jaren nogal in het nieuws. Er zijn daarnaast nog veel meer mensen die extreem veel geld ontvangen in verhouding tot de waarde die zij opleveren voor de economie.

Wat te denken van tussenhandelaren op termijnmarkten die allerlei grondstoffen duur maken om er zelf bovenmatig veel aan te kunnen verdienen, dit ten koste van de uiteindelijke afnemers. Of handelaren in onroerend goed die panden voor een lage prijs opkopen om ze meteen weer voor een hoger bedrag te

verkopen, wat de vorige of volgende eigenaar met een strop opzadelt, of allebei. Of grondspeculanten die voor weinig geld agrarische grond verwerven binnen de uitbreidingscontouren van dorpen en steden, om die voor veel geld te verkopen na ommekomst van een nieuw bestemmingsplan. Of overbetaalde sportlieden waaraan iedereen moet meebetalen via hogere prijzen voor producten van bedrijven die sportclubs sponsoren. Of artiesten die veel geld ontvangen voor een reclamespotje, wat natuurlijk moet worden terugverdiend via de prijs van de aangeprezen producten. En denk eens aan de hoge bedragen voor goodwill die bij de overname van bedrijven aan de eigenaren wordt betaald, waar vervolgens nieuwe aandeelhouders en werknemers het gelag voor moeten betalen. Of aan daghandelaren op de beurs die leven van speculatie, maar wel de grote massa van aandeelhouders laten opdraaien voor de negatieve gevolgen.

Het is (bijna) allemaal volstrekt legaal, maar het is wel slecht voor de economie. Want een gewone ondernemer krijgt dit alles voor zijn kiezen in de vorm van hogere inkooprijzen en hogere loonkosten van medewerkers, waarmee de onderneming minder armslag heeft. Een soort extra belasting eigenlijk, een taks die ons wordt opgelegd door de wereld van de profiteurs, alleen eentje waar je niets voor terugkrijgt. Het zou mij niet verbazen als het hierbij gaat om zo'n 10% van de omzet.

Het gaat hier om de ongewenste bijverschijnselen van een ongebreidelde markteconomie. Hoe zou je die kunnen bestrijden zonder de goede kanten van de markteconomie aan te tasten?

De consumenten kunnen misschien macht uitoefenen als het gaat om energiebedrijven of winkels, maar ze kunnen in de meeste andere gevallen weinig beginnen.

Het meest voor de hand liggende middel lijkt het wegbelasten van buitensporige inkomens, dus een profiteurstaks opgelegd aan de profiteurs zelf. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan en bovendien heeft het weinig effect als het beperkt blijft tot een enkel Europees land. Daarbij komt dat het haaks staat op het minder ingewikkeld maken van het belastingsysteem. Dus het moet anders.

Een deel van de oplossing kan worden gevonden in maatregelen die speculatie tegengaan; zie daarvoor de volgende paragraaf.

Een ander deel kan worden gevonden in het strakker maken van de regels voor 'good governance' in grote bedrijven, zoals het vragen van advies aan een OR over de beloningen van bestuurders. Grote bedrijven kunnen dit niet afdoen als gezeur of het negatief beïnvloeden van het ondernemingsklimaat. Het is gewoon een kwestie van fatsoenlijke maatschappelijke verhoudingen.

## Speculatie

Burgers en bedrijven zullen na verloop van tijd een hoeveelheid bezittingen met een min of meer duurzame waarde verwerven, zoals onroerend goed, roerende zaken met een blijvende waarde en gespaard geld, al dan niet in de vorm van effecten. Deze bezittingen worden gebruikt ten behoeve van de persoonlijke levenssfeer of zijn nodig voor het voeren van een bedrijf. Daar is niets mis mee.

Privaat eigendom loopt uit de hand in gevallen waar sprake is van speculatieve beleggingen. De voorbeelden zijn hierboven al genoemd. Als gezegd: het mag allemaal, maar de winsten voor de speculant gaan ten koste van vele slachtoffers: huizenkopers die geconfronteerd worden met hoge grondprijzen, pensioengerechtigden die hun rechten zien aangetast, werknemers die worden ontslagen, boeren in ontwikkelingslanden die veel te weinig ontvangen voor de resultaten van hun arbeid.

Speculatiewinsten werken ontwrichtend op de samenleving. Het kan allemaal nog erger wanneer er sprake is van illegaal handelen, maar ook op de legale praktijk is veel af te dingen. Er is dan ook veel aan gelegen speculatief gedrag onmogelijk te maken. De maatregelen die daarvoor nodig zijn, zijn niet zo moeilijk te bedenken, maar ongetwijfeld zal er veel weerstand zijn wanneer dergelijke maatregelen worden voorgesteld.

Grondspeculatie wordt onmogelijk door eigendom van grond slechts mogelijk te maken voor de overheid. Dat is een drastische maatregel, maar voor wie er langer over nadent zeer de moeite waard om serieus op in te gaan. De wereld is minder groot dan we vroeger dachten en zeker de hoeveelheid bruikbare grond is beperkt. Daar komt bij dat de wereldbevolking nog steeds sterk stijgt. Als er één goed is dat altijd schaars zal blijven is het ruimte. Emigratie naar andere planeten is immers uiterst onwaarschijnlijk, gelet op de onleefbare omstandigheden op andere planeten in ons zonnestelsel en de onoverbrugbare afstanden naar andere zonnestelsels. We zullen het met de aanwezige grond op onze planeet moeten doen. Waarom zou een private persoon dan het recht mogen hebben om rijk te worden van deze schaarste?

Grond moet natuurlijk wel gebruikt kunnen worden en de overheid moet dan ook gebruiksrechten aanbieden aan burgers en bedrijven, tegen een aanvaardbare prijs in verhouding tot de betreffende locatie en het gebruiksdoel. Deze gebruiksrechten mogen vervolgens niet worden doorverkocht, anders kan er toch weer speculatie ontstaan.

Speculatie met onroerend goed kan worden tegengegaan door een directe doorverkoop onmogelijk te maken en door in te grijpen in de huidige werkwijze van onroerendgoedhandelaren op veilingen, zodat veilingen toegankelijk kunnen worden voor niet-professionele kopers.

Speculatie op de valutamarkten kan onmogelijk worden gemaakt door geleidelijk toe te groeien naar een wereldmunt. Nu al proberen veel landen hun munt te koppelen aan grote valuta, zoals de dollar en de euro. De euro zelf is een goed voorbeeld waarbij aan speculatie binnen de eurozone radicaal een eind is gemaakt. De belangrijkste stap zou natuurlijk zijn het koppelen van de euro en de dollar, liefst gevolgd door de yen. Vanzelfsprekend horen daar tamelijk strikte begrotingsregels bij, zoals in het geval van de euro al bestaan.

De nadelen van variërende wisselkoersen zijn denkkelijk groter dan de nadelen van vaste wisselkoersen c.q. de eenheidsmunt. Het grootste nadeel van variabele wisselkoersen is de speculatie die ervoor zorgt dat de onderlinge verhoudingen scheef worden getrokken. Onevenwichtigheid kan ook ontstaan als een veelgebruikte munt zoals de Amerikaanse dollar leidt tot een enorme overconsumptie in het thuisland en de rest van de wereld het gelag betaalt in de vorm van een waardedaling van deze munt.

Economen zien het als een voordeel dat economieën met elkaar in evenwicht kunnen komen via variabele wisselkoersen, maar dit voordeel slaat om in een nadeel wanneer dit evenwicht sterk wordt verstoord. Een zwakker wordende munt wordt door speculanten veel zwakker gemaakt dan nodig zou zijn voor een gezond evenwicht. Het gelag wordt betaald door de bevolking: dan gaat het niet alleen om het opbrengen van de speculatiewinst, dat is nog maar bijzaak, maar ook wordt er inkomensverlies geleden wegens schade aan de economie.

Speculatieve handel in landbouwproducten kan worden tegengegaan door het invoeren van een systeem van veilingen, zoals die in Nederland al bestaan voor tuinbouwproducten, waar producenten rechtstreeks toegang toe hebben. Boeren in de derde wereld zouden niet langer volstrekt afhankelijk moeten zijn van de bulkhandel, zoals nu het geval is. Zij zouden hun producten rechtstreeks via veilingen aan de man moeten kunnen brengen.

Heel effectief zou ook zijn het wereldwijd afschaffen van subsidies op de landbouw, bijvoorbeeld de Europese landbouwsubsidies. Dit stelt boeren in de derde wereld in staat redelijke prijzen te ontvangen voor hun producten, waardoor de marges voor de speculant sterk zullen verminderen.

Ook voor grondstoffen, zoals olie en metalen, zou speculatieve handel ontmoedigend of liever afgeschaft moeten worden. Een deel van de oplossing kan

gevonden worden in het onmogelijk maken van het vrijwel meteen met winst verkopen van een aangekochte partij grondstoffen.

Werknemers zullen in de toekomst geen directeuren-grootaandeelhouders of andere aandeelhouders meer accepteren die te veel geld uit het bedrijf halen. Naast werknemers zullen er steeds meer zelfstandigen komen die behalve loon naar arbeid ook een deel van de projectwinst opeisen.

Bij bedrijfsoverdrachten zullen steeds minder overnemers bereid zijn een groot bedrag neer te leggen voor de goodwill. De continuïteit van bedrijven moet elk jaar weer opnieuw worden waargemaakt. Wie vroeger een zaak overnam, kon nog langere tijd rekenen op redelijke inkomsten. Tegenwoordig moet de overnemer meteen flink aan de bak om te zorgen dat het bedrijf de overname overleeft.

Speculatie op de beurs kan aan banden worden gelegd door de regels voor effectenbeurzen zodanig aan te passen dat het handelen op (ultra)korte termijn onmogelijk wordt gemaakt. In onderstaand stukje 'Tem de beurs' wordt daar verder op ingegaan.

In alle bovengenoemde gevallen kunnen de opbrengsten van speculatie enigszins aan banden worden gelegd door ze te belasten. In het geval speculatiewinsten door bedrijven worden gemaakt, gebeurt dit al langs de weg van de vennootschapsbelasting. Maar in het geval van individuele burgers kan een belasting makkelijk worden voorkomen door zo'n winst voor het eind van het jaar consumptief aan te wenden, want dan komt die winst niet terecht in box 3. In de paragraaf over belastingen heb ik daarvoor een alternatief voorstel gedaan.

Al deze maatregelen zijn gericht op het voorkomen van oneigenlijke voordelen voor weinigen, onder gelijktijdige uitbuiting van velen. Dit lijkt een eenzijdig linkse opvatting, maar wie goed nadenkt over het optimaal functioneren van de economie en de samenleving zal inzien dat deze opvatting voor bijna alle mensen standhoudt.

Je mag best veel verdienen, als je daarvoor ongeveer dezelfde waarde aan prestatie tegenover hebt gezet. Voordelen genieten zonder prestaties doet afbreuk aan de economie en aan een goed functionerende samenleving.

### *Tem de beurs*

Wat we van de afgelopen tien jaar hebben kunnen leren, is dat de beurs de economie enorm kan verstoren. Als het snel omhoog gaat is het een luchtbel die leidt tot het nemen van rare risico's zoals het aankopen van aandelen met

geleend geld of het aangaan van riskante hypotheke. Zodra die luchtbel zo mogelijk nog sneller weer leegloopt, is het leed niet te overzien.

De wisselvalligheid van de beurs is in belangrijke mate te wijten aan het speculatieve gedrag van daghandelaren en aan de derivatenhandel. Daarvoor moet de gewone belegger het gelag betalen. Dat gelag bestaat bijvoorbeeld uit het in rook opgaan van spaargeld en uit hogere pensioenpremies. Dat is vervolgens niet best voor de gewone ondernemer, want die merkt dat aan een lagere omzet en hogere kosten.

Voor de financiering van ondernemingen heeft de beurs ondertussen niet al te veel betekenis, zeker niet voor het MKB en evenmin voor een substantieel aantal grote bedrijven, zoals familiebedrijven en coöperaties.

Verder denkend, zou de vraag kunnen worden gesteld wat eigenlijk de functie is van aandelenbezit buiten de direct bij het bedrijf betrokkenen om. Voor de financiering van een bedrijf zijn er vele andere manieren om aan geld te komen. Voor de werknemers in het bedrijf is het beslist niet prettig om te moeten leven met de onzekerheid van fluctuerende waarden van de aandelen van het bedrijf waar ze in werken en van het afkomen van winsten en vermogens door roofzuchtige aandeelhouders. Klanten zijn uiteindelijk degenen die moeten zorgen voor het inkomen van het bedrijf en hebben eigenlijk een tegengesteld belang ten opzichte van aandeelhouders.

Ik denk dat werknemers en klanten uiteindelijk zullen zorgen voor het verdwijnen van extern aandelenbezit. Zij zullen kiezen voor bedrijven die geen speelbal zijn van externe aandeelhouders.

Ondertussen wordt het leven van beursgenoteerde ondernemingen nogal eens zuur gemaakt door overdreven en onbegrijpelijke reacties van actieve beleggers. Een goed resultaat? Ja, maar de koers keldert omdat bepaalde analisten nog meer willen. Een slecht resultaat? De koers gaat omhoog, want er is een reorganisatie aangekondigd. Een resultaat zoals verwacht? De koers gaat omlaag want een concurrent geeft een winstwaarschuwing. Je wordt er gek van. Met de echte economie hebben dit soort bewegingen niets te maken. Het is maar goed dat verreweg de meeste bedrijven niet op de beurs genoteerd staan. Hadden die verder geen last van de beurs, dan zou er geen reden zijn om wat aan het systeem van de effectenbeurzen te willen veranderen, maar die reden is er dus wel. Het zou helpen als de beurs in toom zou kunnen worden gehouden. Drie eenvoudige regels zouden dat voor elkaar kunnen krijgen:

- 1 Als je aandelen van een bepaald fonds koopt mag je ze pas na verloop van een bepaalde periode weer verkopen, waarbij deze periode langer is naarmate het pakket aandelen groter is.
- 2 Als je een groot pakket wil kopen moet je dat van tevoren aankondigen, en eveneens als je een groot pakket wil verkopen.
- 3 Schaf de derivatenhandel af, omdat die uitsluitend speculatieve doelen heeft.

Dit betekent weinig avontuur meer voor de speculanten, maar het is wel veel beter voor de economie. En ook veel beter voor de samenleving omdat dit de extreme kantjes van het kapitalisme afsnijdt.

Dit zal natuurlijk niet zomaar gebeuren, want al degenen die aan deze handel verdienen zullen zich daar fel tegen verzetten. Daarom nog een ander idee. Richt een alternatieve beurs op die alleen maar langzame handel mogelijk maakt. Dan zullen veel bedrijven ervoor kiezen over te stappen en ongetwijfeld ook veel beleggers, zeker de grote. Groeiende bedrijven waarvan de aandeelhouders snel rijk willen worden, kunnen dan kiezen voor de snelle beurs die natuurlijk ook avontuurlijke beleggers zal blijven aantrekken.

### **Werknemers, ondernemers en zelfstandigen**

Het onderscheid tussen werknemers en werkgevers stamt uit de tijd van de industriële revolutie. De slechte arbeidsverhoudingen in die periode hebben geleid tot de opkomst van vakbonden, werkgeversorganisaties, cao's en heel veel sociale wetgeving. Dat was een goede ontwikkeling in die zin, dat allengs alle problemen die voortkwamen uit de industriële revolutie inmiddels goeddeels zijn opgelost.

In de plaats daarvan zijn echter nieuwe problemen gekomen als gevolg van het doorschieten van wetgeving ter bescherming van werknemers. Het functioneren van de arbeidsmarkt wordt daardoor ernstig belemmerd. We kunnen dat zien aan verschijnselen als: grote aantallen mensen die gevangen zitten in een uitkeringssituatie, hoog ziekteverzuim in sommige sectoren, te lage productiviteit in vele sectoren, te hoge arbeidskosten in alle sectoren.

Al deze nieuwe problemen zou je in één klap kunnen oplossen via een drastische maatregel: afschaffing van het werknemerschap. Dat klinkt op het eerste gezicht ongelooftwaardig, maar blijft dat ook zo als je er langer over nadenkt? We zien al jarenlang een groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel. In sommige sectoren, zoals de bouw en de consultancysector, heeft dit verschijnsel



al een zodanige omvang dat er sprake is van een structureel verschijnsel zonder welke deze sectoren niet goed zouden kunnen functioneren.

We zien met name in dienstverlenende organisaties een grote autonomie van professionele werknemers, waarbij de ouderwetse gezagsverhouding ver te zoeken is.

We zien de sterke opkomst van de netwerkeconomie, waarbij samenwerkingsverbanden tussen min of meer gelijkwaardige partners zorgen voor de uitvoering van activiteiten. Anders gezegd, we zien een tendens in de richting van projectgewijze productie in plaats van ondernemingsgewijze productie.

Grote bedrijven worden juridisch en financieel centraal aangestuurd, maar qua productie is er sprake van decentralisatie in kleine autonome eenheden.

Als je deze trends extrapoleert is het niet moeilijk een nieuwe economische structuur te voorzien waarvan de basis wordt gevormd door zzp'ers en betrekkelijk kleine ondernemingen (zie hoofdstuk 3). De economische activiteit vindt daarbij grotendeels plaats in de vorm van projecten. Zo'n structuur functioneert goed door de flexibele inzet van zzp'ers en kleine werkgroepen. Wat is daarbinnen nog de relevantie van werknemerschap? In de plaats van een arbeids-overeenkomst komt immers een samenwerkingsovereenkomst of een projectcontract.

Het zou daarbij een misverstand zijn te menen dat een dergelijke structuur funest is voor de zwakkeren op de arbeidsmarkt. Uitgaande van de invoering van een basisinkomen kunnen ook laaggeschoolden vrijwel drempelloos in projecten worden opgenomen. Als gevolg daarvan doen zij de nodige werkervaring op. Dit zal hen tevens prikkelen gebruik te maken van gratis scholingsaanbod vanuit de overheid waardoor hun inzetbaarheid nog verder kan worden vergroot.

Het is niet nodig in één klap het arbeidsrecht en alles wat daarmee samenhangt af te schaffen. Een rustiger manier om te komen tot de hier beschreven nieuwe economische structuur is het bevorderen van het aantal zelfstandigen zonder personeel door een aantal bestaande wettelijke belemmeringen weg te nemen. Alleen al het laten vallen van de eis dat een zzp'er voor meerdere opdrachtgevers moet werken om sociale premies te kunnen ontlopen, zou al helpen. Het laten vallen van de Algemeen Verbindend Verklaring bij cao's zou nog meer helpen. Ook het verbeteren van de toegang tot kredietfaciliteiten, bijvoorbeeld via het vergroten van de mogelijkheden voor borgstellingskrediet, zou een goede stimulans opleveren.

Ik ga nu wat verder in op die zelfstandigen zonder personeel.

### *De derde weg: zelfstandigen zonder personeel*

Het lijkt erop alsof beleidsmakers het fenomeen van zelfstandigen zonder personeel een beetje lastig vinden. Moet je ze beschouwen als ondernemers, of zijn het toch eigenlijk verkapte werknemers? Maar ze zijn niet in loondienst. Wat te doen? Als de groei van hun aantal nog een tijdje zo voortduurt, ondergraven ze allengs het systeem van sociale zekerheid, zo vinden de organisaties van werkgevers en werknemers. Beide proberen overigens vat op hen te krijgen, want leden zijn leden.

Wat hebben we aan zzp'ers voor de groei van de economie als ze alleen zichzelf onderhouden? We moeten het toch van groeiers hebben? Zo lijkt de redenering van sommige economen te zijn.

Je hoort of leest maar weinig positiefs over het fenomeen van de zelfstandigen zonder personeel. Mede daarom wil ik graag een positieve visie geven.

Om maar meteen de toon te zetten: zij zijn de voorbode van een nieuwe economische structuur, die ik in hoofdstuk 3 heb beschreven. Zij laten zien hoe de klassieke tegenstelling werkgever/werknemer doorbroken kan worden. Zij groeien daar als het ware bovenuit. Zij integreren de begrippen aandeelhouderswaarde, medewerkerswaarde en klantwaarde, want zij treden op elk moment in elk van deze drie rollen. Zij vertegenwoordigen daarmee zowel arbeid als kapitaal als de consument. De revolutie die Karl Marx ons beloofd heeft, ontpopt zich inmiddels als een geleidelijke maar uiteindelijk massieve omwenteling van de economische structuur, waarin individuele kennis macht biedt en niet langer 'het kapitaal'. Zzp'ers hebben er een hekel aan voor een aandeelhouder te werken die zelf geen inhoudelijke bijdrage levert.

Velen van hen zijn kenniswerkers of vakmensen met een hoge motivatie voor het vak dat zij beoefenen en een optimale klantgerichtheid. Dat moet ook wel, want anders kom je moeilijk aan de bak. Zij werken voor zichzelf, maar vooral ook samen met anderen in een fijnmazig netwerk dat goed kan functioneren dank zij moderne informatie- en communicatietechnologie. Zij werken projectsgewijs en dus niet ondernemingsgewijs. De productiviteit van dit systeem is hoger dan die van klassieke ondernemingen, omdat er geen betaling plaatsvindt voor niet-productieve uren.

Het imago van zzp'ers zal geleidelijk beter worden en daardoor zullen steeds meer mensen deze stap gaan zetten. De steeds lossere arbeidsrelaties van werknemers met werkgevers zullen daar het nodige aan bijdragen. Er komt vast nog een tijd dat het aantal zzp'ers groter wordt dan het aantal werknemers. Het zal nog wel een paar generaties duren voordat deze ontwikkeling tot volle wasdom komt, maar het zou een misvatting zijn hier geen rekening mee te houden.

Zzp'ers staan, kortom, aan de top van de economische ontwikkeling en moeten zeker niet worden beschouwd als de onderkant van de economie. Het is dan ook verstandig om vanuit het beleid een andere kijk te ontwikkelen op zzp'ers dan tot nu toe uit de regelgeving blijkt. Ga niet langer na in welk ouderwets hokje de zzp'er kan worden gestopt: werknemer of ondernemer. Beschouw zzp'ers als een volwaardige derde categorie en houd vanaf nu bij elke nieuwe of aangepaste regelgeving rekening met hun status aparte.

Een van de belangrijkste belemmeringen voor werknemerschap aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn de hoge loonkosten. Een zzp'er mag onder het minimumloon werken en hoeft geen sociale premies af te dragen, waardoor de loonkosten beduidend lager kunnen uitpakken. Daarmee kan heel wat werk worden geschapen dat door bedrijven met werknemers niet kan worden uitgevoerd omdat het te duur is voor de klanten.

Door werkgevers in staat te stellen met zelfstandigen te werken, kunnen zij projecten goedkoper uitvoeren, waardoor minder werk naar lagelonenlanden hoeft te verdwijnen.

Zwart/grijs werken kan via de derde weg bovendien worden omgezet in wit werken. De belastingdruk voor een zelfstandige die laag beloonde arbeid verricht, is immers zo laag dat het nauwelijks loont zwart te blijven werken. Denk daarbij ook aan de aftrekposten die een zelfstandige mag toepassen.

Door zzp'ers die onder het minimumloon zitten de mogelijkheid te geven hun inkomen aan te vullen uit de bijstand, kan een al te lage beloning worden bestreden. Aan de andere kant verlaagt dit de drempel om aan de slag te gaan, zeker als het inkomen dat men uit arbeid krijgt niet wordt weggecompenseerd via een navenant lagere bijstandsuitkering. Iets dergelijks zou dan ook voor WW'ers moeten gelden.

Als we uitgaan van invoering van een basisinkomen, kunnen deze effecten nog veel beter tot hun recht komen.

Door zzp'ers in een beginperiode de mogelijkheid te bieden voor slechts één opdrachtgever te werken kan de drempel naar zelfstandigheid worden verlaagd. Als een zzp'er een tijdje aan de slag is, is het voor hem/haar makkelijker aan nieuwe opdrachtgevers te komen waarmee hij/zij alsnog aan het criterium van de fiscus/het UWV kan gaan voldoen.

Nog mooier is dit criterium helemaal af te schaffen, want het is eigenlijk bedoeld om ondernemers te onderscheiden van werknemers. Aangezien we het over een nieuwe categorie hebben, zou kunnen worden overwogen daar anders mee om te gaan.

Het onderscheid tussen een ondernemer en een zzp'er is pas na een tijdje na de start merkbaar. Een ondernemer blijft niet in zijn eentje maar breidt uit met werknemers en/of partners, een zzp'er blijft in zijn eentje. Een ondernemer bouwt zijn eigen 'infrastructuur' op: gereedschap, apparatuur, werkprocessen, organisatie, een ondernemingsbalans. Een zzp'er doet dat hoogstens in beperkte mate.

## Pensioen en levensloop

Het is mij niet bekend wat het overheadpercentage is op de jaarlijkse omzet in pensioenland, maar het zou mij niet verbazen als het minstens 10% is. Het is in elk geval een geweldig hoog bedrag, dat beter ten goede kan komen aan de regelingen zelf. Deze hoge overhead wordt veroorzaakt door de enorme complexiteit van de pensioenarrangementen en nu ook van de levensloopregeling. Daarnaast maakt die complexiteit de regelingen voor de deelnemers nogal ondoorzichtig.

De complexiteit wordt door pensioen- en levensloopregelaars verdedigd met argumenten die vanuit hun optiek gezien best deugen. Verzekeraars willen een markt bedienen die uiteenlopende behoeften laat zien. Zij hebben baat bij zo veel mogelijk moeilijk vergelijkbare producten. Actuarissen en adviseurs hebben te maken met de wetgeving en met ingewikkelde cao's. Vakbonden willen graag collectieve regelingen, wat echter een belangrijke oorzaak van complexiteit is. Overigens kun je je afvragen of het soort solidariteit dat collectieve regelingen op de been houdt, namelijk de hoge prijs die jongeren betalen voor het pensioen van ouderen, nog lang gepikt zal worden door de jongeren.

Een andere vraag is in hoeverre de rendementen van beleggingen nog wel voldoende zullen groeien om pensioenen in collectieve regelingen te kunnen blijven garanderen. De economieën in ontwikkelde landen zijn ooit uitgegroeid, en dan is het nog maar de vraag of een jaarlijks rendement van 3 of 4% haalbaar blijft. Bij lagere rendementen dan 3% neemt de pensioenlast zodanige vormen aan dat dit de actieve economie gaat beschadigen. De tering zal dan alsnog naar de nering moeten worden gezet. De laatste acht jaar zien we al duidelijke signalen dat pensioenfondsen grote moeite hebben om voldoende dekking te genereren, hetgeen her en der al heeft geleid tot onvolledige indexeringen. Beleidsmakers bedenken regels op basis van veranderende politieke wensen, alleen is de vraag waarom dit niet gepaard kan gaan met vereenvoudiging van het stelsel. De toezichthouder heeft vooral bij collectieve regelingen veel eisen te stellen en wil daarbij de wet streng toepassen. De vragen die de belastingdienst

stelt als je een aftrekpost voor lijfrentepremies hebt zijn terecht, maar nauwelijks zonder hulp te beantwoorden.

Vereenvoudiging is niet te verwachten van de pensioen- en levensloopregelaars. Het is immers hun vak en hun boterham. Een voorstel voor vereenvoudiging moet dus van een outsider komen. Bij deze.

De AOW is een goede basisregeling voor 65-plussers of later 67-plussers en bovendien niet erg ingewikkeld, maar het kan eenvoudiger bij een volledige individualisering omdat de AOW dan fraudebestendig wordt.

Meebetalen aan de AOW door 65-plussers is volgens sommigen niet terecht en niet nodig. Vanuit het principe van rechtvaardigheid bekeken is het niet aan te bevelen. Er ontstaan weer nieuwe pensioengaten, die nota bene groter worden als je ze probeert te repareren. Sparen voor je pensioen wordt afgestraft, dat is het pijnlijke punt.

Bij invoering van een basisinkomen zijn de pensioenleeftijd en het al of niet meebetalen aan de AOW overigens geen relevante kwesties meer. Iedereen kan dan zelf bepalen hoelang en hoeveel hij werkt, en iedereen betaalt mee aan het basisinkomen. Het begrip pensioenleeftijd bestaat dan niet meer.

Alle aanvullingen op de AOW zouden wat mij betreft in één en hetzelfde individuele mandje moeten komen, niet alleen de pensioenpremies maar ook de levensloopregeling en lijfrentepremies. Daarbij moet veel ruimte worden gegeven aan individuen om geld opzij te leggen voor de toekomst, bijvoorbeeld 30% van het brutojaarinkomen. Iedere spaarder heeft vervolgens het recht om op elk gewenst moment geld op te nemen voor onbetaald verlof, zoals in de levensloopregeling bedoeld wordt. Ik zou het werkgeversdeel van de premie gewoon als brutosalaris willen beschouwen, dan kan de werknemer zelf kiezen wat hij/zij opzij legt.

Wat mij betreft hoeft er geen verplichting te worden opgelegd om elk jaar een bepaald minimum te sparen voor de oude dag. Meebetalen aan de AOW door 65-plussers is in dat geval zeker niet aan te raden, want dat geeft juist een stimulans om de pensioenpot voortijdig te legen. We hoeven ons overigens niet ongerust te maken dat dit in groten getale gebeurt, want een zorgeloze oude dag wordt hoog gewaardeerd.

Als mensen willen dat de pensioenpot gedeeld moet worden met een partner kan dat geregeld worden. In zo'n geval moeten beide partners het natuurlijk eens zijn over de opnamen uit de pot. Vanzelfsprekend moet er ook een fiscale regel zijn voor overblijvende pensioengelden als iemand overlijdt.

Dit voorstel biedt verzekeraars alle mogelijkheden om op basis hiervan met mooie pensioenproducten te komen. De wetgever moet wel een aantal spelregels opstellen met betrekking tot de transparantie, nauwkeurigheid, juistheid en vergelijkbaarheid van de informatie over administratiekosten, risico's, verwachte rendementen, procedures voor inleg en opname, fiscale aspecten. Het toezichthoudende orgaan De Nederlandsche Bank dan wel de Autoriteit Financiële Markten ziet toe op naleving van deze regels.

Ik hoor natuurlijk de bezwaren al tegen dit voorstel.

Een deel van de bezwaren komt neer op de opvatting dat mensen de eigen verantwoordelijkheid over hun pensioen niet aankunnen, en dat die verantwoordelijkheid hen dus grotendeels moet worden onthouden. Dit zou kunnen worden opgelost door een minimumniveau van premie-inleg verplicht te stellen, alleen maakt zo iets het systeem toch weer complexer, dus liever niet.

Een ander deel van de bezwaren komt neer op het onnodig opsparen van geld voor mensen die korter leven dan gemiddeld. Daar staat tegenover dat een aantal mensen minder zullen sparen dan ze via een collectief stelsel zouden doen en dat erfgenamen het geld deels voor hun eigen pensioen zullen gebruiken, waardoor ze uit hun normale inkomen minder opzij hoeven te leggen. Daar komt bij, dat er iets oneerlijks zit in het huidige systeem dat mensen die jong overlijden veel betalen maar er weinig voor terugkrijgen.

Een derde soort bezwaar is dat de risico's van de pensioenopbouw volledig bij de werknemers komen te liggen. Dat bezwaar klopt, maar dit is aan de andere kant juist een voordeel, omdat onze huidige collectieve systemen op den duur niet houdbaar zijn als de economische groei rond het nulpunt gaat schommelen.

Ten slotte nog een vierde type bezwaren. Je hoort en leest de laatste jaren nogal eens dat de burger niet zit te wachten op nog meer liberalisering. Je ziet bijvoorbeeld maar weinig mensen overstappen naar een nieuwe energieleverancier. Daar kan ik goed inkomen. Er is dan ook niets tegen collectief geregelde faciliteiten in de vorm van bedrijfspensioenfondsen of bedrijfstakpensioenfondsen, alleen zijn deze wat mij betreft dan beheerder van de optelsom van de individuele mandjes.

# 8

## ECONOMISCH STIMULERINGSBELEID

### Financiële prikkels

#### *Innovatiesubsidies*

In hoofdstuk 1 staat een korte analyse (die ik op deze plaats niet zal herhalen) met betrekking tot het functioneren van innovatiesubsidies, waaruit blijkt dat deze regelingen deels berusten op verkeerde veronderstellingen. Daarmee is nog niet gezegd dat ze overbodig zijn, maar ze kunnen wel duidelijk worden verbeterd.

Het beleid zou kunnen worden verbeterd door het aantal regelingen sterk te reduceren en door de procedures uiterst eenvoudig te maken. Het makkelijkst zou een algemene investeringsaftrek werken. Daarmee wordt de armslag van de ondernemer bij elke investering vergroot en dat zal ook financiers makkelijker over de streep trekken. Bovendien is dit vanuit het innovatiebeleid helemaal geen gek idee, omdat elke investering in zekere mate tot innovatie leidt, ook investeringen die in eerste instantie niet bedoeld zijn als innovatief. Bijvoorbeeld een verhuizing is op zichzelf niet innovatief, maar zal bijna altijd tevens leiden tot investeringen in nieuwe apparatuur en ICT, verbetering van het productieproces, verbetering van de relatie met klanten en toeleveranciers, et cetera.

Wat ook goed zou kunnen werken is het actief benaderen van ondernemers, bijvoorbeeld via een gratis quick scan van de mogelijkheden voor de onderneming om te gaan innoveren, waarbij tevens wordt verwezen naar kennisinstellingen en financieringsbronnen. Zo'n quick scan zal zich alleen kunnen richten op innovaties op basis van bestaande technologie, maar dan hebben we het wel over de overgrote meerderheid van de innovaties.

Overigens zijn de meeste ondernemers van mening dat innovatiesubsidies overbodig zijn en dat je beter voor een algemene lastenverlichting kunt zorgen, bijvoorbeeld in de sfeer van de loonkosten. Afschaffen van de innovatiesubsidi-

dies, alsmede alle andere subsidies voor het bedrijfsleven, moet dan ook serieus worden overwogen.

### *Risicogaranties*

Het verstrekken van risicogaranties is een krachtig instrument om investeringen uit te lokken. De werking van deze instrumenten (BB-MKB en Groeifaciliteit) kan echter nog duidelijk worden verbeterd.

De op zichzelf goed werkende borgstellingsregeling voor het MKB heeft als nadeel dat banken er niet zo graag aan meewerken, omdat de regeling binnen banken tot extra administratieve procedures leidt. Daardoor wordt deze regeling door banken in veel minder gevallen aangeboden dan zou kunnen. Dit kan worden verbeterd door de regeling op collectieve schaal aan te bieden aan banken, waarbij banken niet de verplichting hebben per geval te rapporteren maar over het totaalresultaat van alle gevallen die via de bank van de regeling gebruik maken. Dat betekent uiteraard wel een aanpassing van de regeling. Het is dan voorts nodig de omvang van het budget voor de BB-MKB sterk uit te breiden, omdat het huidige gebruik de regeling al (nagenoeg) uitput. Dit leidt tot een groter beslag op de rijksbegroting, waarbij het de overheid overigens geen liquiditeiten kost. Aan de andere kant zullen de inverdieneffecten via extra economische groei groot zijn.

Ook voor de nog betrekkelijk prille groeifaciliteit zou iets dergelijks kunnen worden gedaan, waarbij in dit geval ook de wereld van beleggers betrokken kan worden. Door de inzet van de groeifaciliteit te koppelen aan een door een beleggingsfonds opgezet investeringsfonds voor het MKB, kunnen aan investerende ondernemers betere beleggingsvoorwaarden worden aangeboden. Bijvoorbeeld in de vorm van achtergestelde leningen met een rente die wel boven de bancaire rente ligt maar toch draaglijk is. Langs deze weg kan ook de vrees bij ondernemers voor een verlies van zeggenschap worden weggenomen.

### *Subsidies of belastingaftrek voor scholing van werknemers*

Subsidies of belastingaftrek voor scholing van werknemers kan goed werken, als het een algemeen geldende maatregel is. De bestaande subsidieregels zijn zodanig dat lang niet alle scholing eraan voldoet. De vraag kan worden gesteld waarom niet elke investering in scholing waardevol wordt gevonden. Specifieke regelingen brengen voorts extra administratieve rompslomp met zich mee, wat veel bedrijven weerhoudt om er gebruik van te maken. Belastingaftrek voor opleidingen is een paar jaar geleden overigens afgeschaft.

Het verdient aanbeveling een regeling te maken in de vorm van een forfaitaire aftrekpost die boven een bepaald drempelniveau mag worden toegepast.



Daarbij zou dan geen onderscheid moeten worden gemaakt naar soorten scholing. Alle vormen van scholing zouden daar dus onder moeten vallen en ook alle kostensoorten zouden moeten meetellen. Ook de tijd die door medewerkers binnen de reguliere werktijd wordt besteed, zou moeten worden meegenomen. Juist die tijd brengt voor bedrijven de meeste kosten met zich mee en is daarom nogal eens een forse belemmering om tot scholing over te gaan.

Het drempelniveau zou bijvoorbeeld kunnen worden gelegd op 10% van de totale toegevoegde waarde van de onderneming. De aftrekpost zou dan bijvoorbeeld kunnen worden gevonden in een teruggave van 10% van de afgedragen btw, dus 2% van de toegevoegde waarde, althans voor zover het bestede bedrag boven die 10% komt.

Het mag duidelijk zijn dat zo'n systeem ook de nodige uitvoeringskosten en administratieve lasten met zich meebrengt, maar scholing van zo veel mogelijk mensen is voor de economie van zodanig groot belang dat een brede stimuleringsregeling wel wat mag kosten.

## Andere prikkels

### *Voorlichting en advisering*

Voorlichting en advisering zijn zinvolle beleidsinstrumenten om ondernemers te helpen bij het voorbereiden van investeringsbeslissingen.

De mate waarin deze instrumenten worden benut, kan nog sterk worden verbeterd door middel van een systematische actieve benadering van ondernemers. De instrumenten werken immers voornamelijk passief, in die zin dat ondernemers zelf initiatief moeten nemen om naar informatie en advies te zoeken. Door ondernemers op te zoeken bij hun bedrijf kan veel meer informatie en advies worden doorgegeven dan tot nu toe het geval is. Daardoor zullen ondernemers eerder op ideeën komen en ook sneller tot actie overgaan. Daarnaast kan worden gedacht aan uitbreiding van het aantal lokale bijeenkomsten dat wordt georganiseerd.

Het moge duidelijk zijn dat dit een fors extra beslag legt op de organisaties zoals Syntens die zich met voorlichting en advisering bezighouden. Er is dan ook meer budget voor nodig, dat is het enige bezwaar bij deze verbetering. Aan de andere kant kan deze extra investering door de overheid makkelijk worden terugverdiend via de economische groei die hier het gevolg van zal zijn.

### *Ondernemersbewijs*

We hoeven er niet rouwig om te zijn dat de Vestigingswet is opgeheven, want die wet kende behoorlijk wat nadelen. En we willen graag veel nieuwe onderne-

mers, want dat is goed voor de economie. Toch blijft er iets knagen. Kan iedereen nu zo maar ondernemer worden? Krijgen we niet te veel gelukzoekers, om niet te zeggen beunhazen of brokkenmakers?

Als je een auto wilt besturen heb je een rijbewijs nodig, zelfs bij iets ludieks als golfen heb je een golfbewijs nodig. Waarom dan niet een of andere vorm van een ondernemersbewijs? Niet verplicht natuurlijk, want dan heb je weer een stukje vestigingswetgeving terug, maar het zou toch op vrijwillige basis kunnen?

Er zijn nogal wat startende ondernemers die op belangrijke punten, zoals financiën of marketing, niet het geringste benul hebben en daar te laat achterkomen. Er zijn gelukkig ook vele startende ondernemers die hun kennisgebieden op tijd door krijgen en dan proberen op die gebieden het nodige te weten te komen. Voor beide groepen zou een ondernemersbewijs een goede voorziening zijn. Voor de eerste groep om te voorkomen dat zij brokken maken en voor de tweede om ze een makkelijke toegang tot die kennis te bieden.

Waar moet je dan aan denken bij zo'n ondernemersbewijs? Ik denk aan een goed opgezette cursus van pakweg twaalf avonden, waarop wordt ingegaan op allerlei voor beginnende ondernemers essentiële zaken: administratie, fiscus, financiering, kostenbewaking, ICT, personeelszaken (facultatief), kwaliteit, klantgerichtheid, marketing; eindigend in een toets waar je een voldoende voor moet halen om het bewijs te verkrijgen. Kortom, iets wat vergelijkbaar is met de vroegere AOV-cursussen dan wel een beknopte vorm van een middenstandsdiploma. De kosten zouden vergelijkbaar moeten zijn met de kosten van een rijbewijs, want dat niveau van kosten kan blijkbaar iedereen opbrengen.

Zouden startende ondernemers hier positief op reageren? Ik denk van wel, mits er de nodige publiciteit aan wordt besteed. Je moet daarbij proberen een sfeer te scheppen waarin mensen trots zijn op het halen van hun ondernemersbewijs, zodat zij er op verjaardagen graag over vertellen. Je kunt de deelname voorts op allerlei manieren stimuleren. Accountants en administrateurs zouden er bij startende ondernemers op kunnen aandringen toch vooral zo'n bewijs te gaan halen. Banken zouden bij kredietaanvragen kunnen vragen naar het ondernemersbewijs. Leveranciers zouden ernaar kunnen vragen bij de eerste grote bestelling. De overheid zou het ondernemersbewijs in het begin kunnen subsidiëren, om de boel op gang te brengen. Loopt het eenmaal, dan kan de subsidie worden teruggedroefd en kan het daarna aan de markt worden overgelaten.

Is dit een nieuwe drempel naar ondernemerschap? Ik denk van niet, het zou juist een uitnodiging tot ondernemerschap kunnen worden. Door het behalen van het ondernemersbewijs zul je immers met meer overtuiging de markt betreden.

### Duurzaam ondernemen

Beleidsdoelstellingen op het gebied van milieu worden makkelijker behaald wanneer de desbetreffende beleidsmaatregelen zo veel mogelijk worden gericht op de bronnen van de vervuiling, terwijl dit voor het bedrijfsleven tevens de kortste weg naar duurzaam ondernemen oplevert. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

Het verbieden van het gebruik van bepaalde stoffen werkt sneller en beter dan het belasten van het gebruik en levert ondernemers minder administratieve lasten op.

Het verplicht stellen van bepaalde milieuvorzieningen op bijvoorbeeld apparaten werkt beter dan ondernemers via voorlichting of een convenant over te halen deze voorzieningen aan te brengen en zal daarom eerder de gewenste investeringen met zich meebrengen.

Een convenant met het bedrijfsleven over een duurzame productiestructuur in de voortbrengingsketen van bepaalde producten levert meer op dan voorlichting over maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Subsidies voor milieu-innovaties aan ondernemingen in het begin van de productieketen werken door in de rest van de keten, waardoor bedrijven verderop in de keten met betrekking tot deze milieuaspecten niet meer lastig hoeven te worden gevallen.

## Ondernemingskapitaal en de kapitaalmarkt

### Kenniskapitaal

De bezittingen van een onderneming zie je op de bedrijfsbalans maar gedeeltelijk tevoorschijn komen. Je ziet vooral goederen en geldbedragen vermeld staan. Het meest waardevolle bezit van een onderneming bestaat echter uit kennis en vaardigheden, en die zie je juist niet terug op de balans. Dat is eigenlijk vreemd in deze tijd waarin de kenniseconomie zo hoog genoteerd staat. Het is trouwens ook een groot nadeel als ondernemers financiering nodig hebben, want de financier mist essentiële informatie over de waarde van de onderneming en stelt zich daardoor onnodig terughoudend op.

Daar moet toch iets aan te doen zijn? Als het lukt in de voetballerij, en bij sommige bedrijven met patenten, waarom zou hier dan geen brede aanpak voor kunnen worden bedacht? Er moeten toch audittechnieken kunnen worden bedacht waarmee de waarde kan worden geschat van vakkenis, productkennis, marktkennis, positie van het bedrijf in de waardeketen, ontwikkelde bedrijfsprocessen, opgeslagen informatie en dergelijke? Niet via historische kostprijzen, want er wordt vast veel geld overboord gegooid, maar misschien kan worden

gedacht aan de reconstructiewaarde. Bijvoorbeeld: als een medewerker met kennis van zaken vertrekt, wat kost het dan om een ander op hetzelfde niveau te brengen? Als een bestaand werkproces opnieuw zou moeten worden opgezet, hoeveel tijd vergt dat dan minimaal? Als een databestand verloren gaat, wat kost het dan om het opnieuw op te bouwen? Accountants moeten daar toch wat mee kunnen?

Waarom is dit belangrijk? Als banken de kenniswaarde van een bedrijf zouden accepteren als onderdeel van het eigen vermogen, zouden meer bedrijven dan nu op basis van hun solvabiliteit geld kunnen lenen bij banken. Voor risicokapitaalverschaffers is dit zo mogelijk nog belangrijker, omdat kennis voor hen het ultieme criterium is voor de financiering, waarbij het bovendien meestal om grotere bedragen gaat. Een ander punt is de waardevaststelling bij bedrijfs-overdrachten. Koper en verkoper hebben een tegengesteld belang bij zo'n transactie, maar als je weet wat de kenniswaarde is van een bedrijf kan dat een brug slaan tussen de partijen waardoor er meer overdrachten kunnen plaatsvinden, wat zeker in de komende tijd belangrijk is voor onze economie.

Een derde en misschien wel belangrijkste argument is dat bedrijven zo leren sturen op kenniswaarde. Een kennisinvestering wordt eerder gedaan als je die later terugvindt op de balans. Kennismanagement zal ook bewuster worden gedaan, want je wilt zo min mogelijk kennis verloren laten gaan als je weet wat je kenniswaarde is. Medewerkers met kennis zullen er ongetwijfeld ook van profiteren, want de ondernemer is zich dan meer bewust van hun waarde voor het bedrijf. Daarmee kunnen ondernemers voorkomen dat kennis sneller wegvloeit dan goed is voor het bedrijf.

Ten slotte, wanneer dit wordt ingevoerd kunnen materiële activa sneller worden afgeschreven, hetgeen een extra impuls geeft aan innovatie.

### *Snelle groeiers?*

De meeste Nederlandse ondernemers houden niet erg van een snelle groei van hun onderneming. Méér investeren dan mogelijk is met eigen geld, met eventueel daarnaast een aanvullende lening van de bank, zien zij niet zo zitten. Daar voelen zij zich waarschijnlijk heel comfortabel bij, maar het is niet erg goed voor de groei van onze economie en uiteindelijk ook niet voor hun onderneming. Onderinvestering kan zelfs funest uitpakken.

Aan de andere kant is het ook goed nieuws, want als Nederlandse ondernemers de kansen zouden gaan benutten die nu nog niet benut worden, biedt dit nieuwe mogelijkheden voor economische groei.

Dan is wel de vraag hoe we die ondernemers in beweging krijgen. De nationale mentaliteit is immers niet erg stimulerend. Zekerheid gaat zo ongeveer voor

alles en avonturen zijn leuk behalve als ze riskant zijn. Je hebt in Nederland heel wat uit te leggen als je ambitie toont. En als je dan ook nog aan de verkeerde partij (de bank) geld vraagt voor een ambitieus ondernemingsplan, loop je grote kans dat je ambitie in de kiem wordt gesmoord.

Ik zou de oplossing willen zoeken waar die eigenlijk al klaarligt, namelijk bij de diverse spelers op de kapitaalmarkt. Die willen best investeren in kansrijke ondernemingen, alleen krijgen ze in Nederland weinig respons. Ze kunnen natuurlijk rustig blijven afwachten en hopen op betere tijden, maar ze kunnen zich ook een stuk actiever gaan gedragen dan zij tot nu toe hebben gedaan.

Dan doel ik in de eerste plaats op het verbeteren van de negatieve beeldvorming bij ondernemers over de kapitaalmarkt. Het beeld van sprinkhanen zit er volgens mij diep in, en niet in alle gevallen ten onrechte, waardoor het negatieve beeld erg hardnekkig wordt. Dat beeld zorgt er ondertussen wel voor dat allerlei prima functionerende aanbieders van kapitaal door ondernemers worden genegeerd of niet eens worden waargenomen.

In de tweede plaats doel ik op het soort arrangementen dat geboden wordt. Voor een flink aantal ondernemers is een achtergestelde lening een aantrekkelijk alternatief voor een participatie via aandelen. Participatie is inleveren van zeggenschap en dat zien de meeste ondernemers niet zitten, misschien ten onrechte maar het is wel een feit. Anders moeten de kapitaalverschaffers maar beter uitleggen dat ze toegevoegde waarde leveren.

In de derde plaats doel ik op het ‘cherry picking’ gedrag van de kapitaalverschaffers. Ik wil hun procedures niet vergelijken met een Idols-competitie, maar feit is dat slechts een zeer beperkt deel van de ondernemingsplannen wordt gehonoreerd. 10% is bijvoorbeeld een normaal percentage, en de rest valt dus af. Maar onder die 90% zitten heel wat uitstekende plannen, waarvan het zonde is dat ze niet doorgaan. Waarom zou je die ondernemers niet de mogelijkheid bieden om voluit te gaan investeren?

### **Bevordering van concurrentie**

We kunnen dagelijks in de krant lezen hoe belangrijk de werking van de vrije markt is voor de consument. Voor het Ministerie van Economische Zaken is marktwerking een van de belangrijkste beleidsissues.

Maar hoe vrij is de markt eigenlijk? Laat de hier gegeven lijst voorbeelden, die nagenoeg eindeloos is uit te breiden, eens op u inwerken.

- Wie zich verzekert tegen ziektekosten ontkomt niet aan de tariefstijgingen die worden veroorzaakt door mensen die bewust riskant leven.

- De consument die wars is van zegeltjes en airmiles moet gewoon meebetalen aan de diverse loyaliteitsprogramma's in de detailhandel.
- In dorpen waar slechts een enkele winkel is, betalen de minder mobiele ouderen de hogere prijzen van die winkel.
- Een spoorwegverbinding of regionale busverbinding wordt altijd door slechts één bedrijf aangeboden; over de tarieven valt niet te onderhandelen.
- Leerboeken moet je aanschaffen als je onderwijs wilt volgen en over de prijs kun je niet onderhandelen.
- De sterk gestegen topinkomens bij de grote bedrijven worden door de consument betaald, of hij wil of niet.
- Wie nooit auteursrechtelijke werken kopieert betaalt mee aan kopieerrechten die gekoppeld zijn aan de aanschaf van geluidsdragers of kopieerapparaten.
- Tv-reclame van vooral de grote bedrijven wordt door de consument opgebracht, of hij dat nu wil of niet.
- Wie tankt tijdens een Europese vakantierit betaalt de hogere prijs op de autosnelweg of de prijs van omrijden naar een stadje in de buurt.
- De betrekkelijk geringe tariefverschillen tussen ziektekostenverzekeraars worden overtroffen door de jaarlijkse prijsstijgingen van de polissen.
- Alle klanten betalen mee aan de schade ten gevolge van winkeldiefstal, breuk en verlies, omdat dit in de prijzen wordt doorberekend.
- De enorme winsten van de grote multinationals worden betaald door de consument, die onvoldoende macht heeft om lagere prijzen te bedingen.
- Als je eenmaal in handen van Windows bent gevallen, kom je daar niet meer vanaf, ook wanneer je dat graag zou willen.
- Sponsoring van dure takken van sport wordt door de consument betaald, ook als hij helemaal niet van sport houdt.
- Een abonnement wordt veelal automatisch verlengd en de consument wordt niet tijdig of helemaal niet op de hoogte gesteld van de mogelijkheid om hier een beslissing over te nemen.
- Mislukte overnames van grote bedrijven door andere grote bedrijven worden door de consument betaald, of hij wil of niet.
- Goede woningen zijn nogal schaars, je hebt als koper dan ook geen verweer tegen de sterk gestegen vraagprijzen en de soms nog hogere biedingen van concurrent-kopers.
- De kosten van financiële bemiddelaars worden door banken en verzekeringsmaatschappijen op onzichtbare wijze doorberekend, ook wanneer geen gebruik wordt gemaakt van een bemiddelaar.

- Aan de maandelijkse energierekening valt moeilijk te ontkomen en al evenmin aan de regelmatige prijsstijgingen; overstappen naar een andere leverancier biedt nauwelijks soelaas.
- Door de invoering van de mobiele telefonie maken ook ouderwetse bellers hogere kosten, omdat velen alleen nog maar mobiel bereikbaar zijn.
- Er zijn maar weinig consumenten die van notarissen, makelaars en advocaten te weten komen dat je over hun hoge tarieven kunt onderhandelen.
- Doordat oude software niet langer ondersteund wordt, worden consumenten gedwongen over te stappen naar nieuwe software.

De economie ontwikkelt blijkbaar een aantal voor consumenten dwingende structuren waar moeilijk vat op te krijgen is. Is een volledig vrije markt wellicht een illusie? Zitten er ergens 'natuurlijke' grenzen aan de vrijheid van de markt? En waar kan de overheid aangrijpingspunten vinden die tot een grotere keuzevrijheid leiden?

#### *Enkele maatregelen*

De toezichthouders doen hun best en bereiken gelukkig wel een en ander, maar het blijft werken aan kleine marges. Striktere regels zouden toezichthouders in staat stellen een aantal van deze verschijnselen steviger aan te pakken of deze verschijnselen zelfs direct kunnen indammen. Ik geef enkele voorbeelden.

Je zou kostenverhogende loyaliteitsprogramma's kunnen verbieden; directe kortingen voor trouwe of grote klanten blijven natuurlijk wel mogelijk. Reclame en sponsoring zouden aan banden kunnen worden gelegd door dit boven een bepaald norm niet meer aftrekbaar te stellen: bedrijven die meer kosten maken worden hierdoor duurder dan bedrijven die binnen de norm blijven. De rekening van financiële bemiddelaars zou niet door banken en verzekeraars mogen worden betaald, maar direct aan de consument moeten worden gepresenteerd, die uiteraard zelf mag kiezen of hij daar gebruik van maakt. Het automatisch verlengen van abonnementen zou verboden kunnen worden en consumenten zouden het recht moeten krijgen elk abonnement op elk moment zonder boetes op te zeggen. Bij het op de markt brengen van software zou de aanbieder verplicht kunnen worden een garantietermijn te noemen, waarbinnen de consument verzekerd is van ondersteuning.

Het nadeel van dit soort regels is dat ze weer extra complexiteit kunnen veroorzaken alsmede extra kosten van handhaving. Aan de andere kant kunnen ze het toezichthouders ook makkelijker maken. Als randvoorwaarde zou moeten gelden dat de handhavingskosten per saldo niet stijgen.

## Aanbestedingsbeleid

Een ander aspect van marktwerking is het aanbestedingsbeleid van de overheid. De regels voor aanbesteding zitten een vrije marktwerking gedeeltelijk in de weg.

Bij grotere projecten komt de overheid via allerlei formele criteria die worden gehanteerd onvermijdelijk uit bij grote bedrijven. Ook consortia van kleine bedrijven komen nauwelijks in aanmerking, tenzij een groot bedrijf voor hen als hoofdaannemer fungeert. Merkwaardig is ook dat niet-inhoudelijke criteria bij elkaar zwaarder kunnen wegen dan inhoudelijke criteria. Niet het beste bedrijf wint, maar het bedrijf dat de bureaucratie van Europese aanbestedingsregels het beste onder de knie heeft. Soms valt dat samen, maar lang niet altijd.

Frustrerend is voorts dat ingeval niet wordt voldaan aan een bepaald ondergeschikt detail dit al kan betekenen dat een offerte meteen terzijde wordt gelegd. Zo'n detail werkt dan als een absoluut criterium en dat is ook voor grote bedrijven een bijzonder vervelend verschijnsel. Herkansingen worden daarbij niet geboden, want de regels schrijven voor dat je anders helemaal opnieuw moet beginnen met de procedure. Dit soort regels zit vooral ook de opdrachtgevers zelf ernstig in de weg, omdat zij natuurlijk graag de beste uitvoerder zouden selecteren.

Een ander dwarszittend punt is de aanbesteding van zogenaamde raamcontracten. In zo'n geval wil de opdrachtgever een groot aantal opdrachten gedurende een langere periode laten uitvoeren door een beperkt aantal aanbieders. Hij meent daarbij kostenvoordelen te kunnen behalen. Dat is overigens nog maar de vraag, want als de opdrachtgever eenmaal vastzit aan de paar aanbieders die zijn uitgekozen, hebben die volgens mij allerlei mogelijkheden om de prijsstelling zodanig te beïnvloeden, dat een kostenvoordeel niet wordt behaald of zelfs omslaat in een kostennadeel.

Kwalijker is dat de opdrachtgever zichzelf met zo'n raamcontract behoorlijk in de weg zit, omdat hij van de overgrote meerderheid aan aanbieders geen gebruik meer kan maken, waardoor lang niet altijd een optimale uitvoering van de projecten tot stand komt. Het gebeurt zelfs regelmatig dat bij nader inzien blijkt, dat de bedrijven die het raamcontract hebben binnengehaald voor diverse projecten geen deskundigheid in huis hebben. Dat heb je ervan, als inhoudelijke criteria niet dominant zijn bij de aanbesteding. Je ziet opdrachtgevers dan ook al gauw proberen buiten het raamcontract om te gaan om toch de juiste expertise te kunnen binnenhalen.



Ten slotte moet op de enorme administratieve lastendruk worden gewezen, die de aanbestedingsprocedures met zich meebrengen. Het is heel gebruikelijk dat er vele ordners vol informatie moeten worden aangeleverd, ook bij betrekkelijk kleine en overzichtelijke projecten. Voor heel wat potentiële aanbieders kan dit alleen al een reden zijn om maar niet mee te doen.

Kortom, de aanbestedingsregels belemmeren de marktwerking veeleer dan dat ze die bevorderen en dat kan toch niet de bedoeling zijn. Aanbestedingsregels die het bereiken van de beleidsdoelen frustreren, moeten zo snel mogelijk worden gesaneerd. Het gaat daarbij niet zozeer om de Europese regels zelf, maar om een andere manier van invullen van die regels. Op de een of andere manier is er een cultuur ontstaan die de formele criteria dominant heeft gemaakt. Het is volgens mij mogelijk om de procedures zodanig te veranderen, dat inhoud veel zwaarder weegt dan de formele aspecten. Daarbij moeten de procedures sterk worden vereenvoudigd, met name op het punt van de informatieverplichtingen; de kosten daarvan zijn voor het bedrijfsleven nogal hoog.

### **Arbeidsmarktbeleid**

Een stimulerend arbeidsmarktbeleid is geen luxe, want ook als het minder goed gaat met de economie, is er altijd wel gebrek aan goed geschoold personeel. Vakmensen moet je dikwijls met een lampje zoeken, terwijl je als ondernemer niet zónder kunt. Krapte op de arbeidsmarkt werkt als een belemmerende factor voor economische groei.

De demografische oorzaken van de krapte op de arbeidsmarkt zijn al lang bekend: er zijn in verhouding minder jongeren beschikbaar dan vroeger en de meeste ouderen willen graag ruim voor hun 65e stoppen met werken. Daar komt nog bij dat te veel jongeren zonder diploma de school verlaten.

Als de economie in de komende jaren nog een beetje wil groeien, zal de schaarste aan vakmensen een enorm probleem gaan worden en een ware slag op de arbeidsmarkt veroorzaken. Zelfs als de economie niet meer groeit, zullen demografische ontwikkelingen toch tekorten op de arbeidsmarkt veroorzaken. Wat te doen?

Werkgevers kunnen er zelf het nodige aan doen door van de juiste kanalen gebruik te maken. Het aanbieden van stage- en opleidingsplaatsen is bijvoorbeeld een goed middel om jonge mensen op de werkvloer te krijgen. In zee gaan met goede arbeidsbemiddelaars kan nieuwe medewerkers opleveren die je anders niet gevonden zou hebben. Ook kun je je inspanssen om oudere vakmen-

sen zo lang mogelijk bij je bedrijf te houden, om jongeren te helpen bij het uitgroeien tot vakman of -vrouw.

Voorts lijkt het logisch dat er van alles wordt gedaan om mensen langer te laten doorwerken en dat er gebruik wordt gemaakt van arbeidskrachten uit het buitenland. Merkwaardig is echter, dat er ondertussen nog steeds minstens één miljoen mensen zonder werk zijn die best aan de slag zouden willen, maar wie dat op eigen kracht moeilijk lukt. Op de een of andere manier wordt deze groep in de discussies over krapte op de arbeidsmarkt nogal genegeerd.

Het is al heel lang mis met de beeldvorming over mensen die geen werk hebben. Die willen niks en kunnen ook niks, zo kun je het dominante beeld wel samenvatten. Dat is echter een enorme misvatting. Het zou vooral helpen als werkgevers een helder beeld proberen te krijgen van dit deel van het arbeidsaanbod.

Denk niet te gauw dat er iets mis is met mensen die na langere tijd nog geen baan gevonden hebben, want in bijna alle gevallen is dat helemaal niet zo. Ze hebben alleen pech gehad bij het zoeken, wat natuurlijk nogal ontmoedigend werkt, zodat veel werkzoekenden na een tijdje gaan denken dat het aan henzelf ligt. Het beeld dat zij niet willen werken komt voort uit de constatering dat deze mensen moeilijk bereikbaar zijn of dat zij niet komen opdagen als je ze uitnodigt. Hun eerste reactie op arbeidsmarktprikkels is inderdaad tamelijk afhoudend, maar dat is te verklaren uit negatieve ervaringen op een arbeidsmarkt die op hen allengs een steeds vijandiger indruk maakt. Als je daar doorheen weet te komen, blijkt dat bijna iedereen eigenlijk heel graag aan de slag wil, zelfs als men er financieel niet op vooruitgaat.

Denk niet te gauw dat mensen zonder baan slecht geschoold zijn, want hun scholingsniveau is grotendeels vergelijkbaar met het niveau van mensen met een baan. Het beeld dat deze mensen slecht zijn opgeleid komt voort uit het feit dat men zich niet kan voorstellen dat goed opgeleide mensen geen werk hebben. Als je de minst opgeleide 20% van deze arbeidsreserve buiten beschouwing zou laten, is de overgrote meerderheid van 80% net zo goed opgeleid als de werkende bevolking. De meeste vacatures kunnen qua opleiding makkelijk worden vervuld vanuit deze arbeidsreserve. Wat ook steeds weer blijkt is, dat mensen die langdurig geen werk hebben gehad na een korte overgangperiode hun werk even goed doen als mensen die zo'n periode niet hebben meegemaakt.

Denk ook niet te gauw dat oudere werkzoekenden te duur zijn, want dat is lang niet altijd zo en in elk geval zijn zij zeer gemotiveerd om aan de slag te gaan. Als je ouderen aanneemt zullen zij zich bovendien ontpoppen als loyale medewerkers.

Probeer ook, door allerlei berichtgeving in kranten en op de tv heen, het besef bij jezelf te laten doordringen dat de meeste allochtonen net zo goed inzetbaar zijn als de meeste autochtonen.

Het dreigende tekort aan arbeidskrachten kan prima worden opgelost door de arbeidsreserve te activeren. Het is niet eens zo moeilijk om dit te bewerkstelligen, omdat inmiddels tamelijk goed bekend is welke aanpak goed werkt. De optimale methode begint met een thuisbezoek door een bemiddelaar die de betreffende persoon begeleidt tot en met de eerste periode in een baan. Arbeidsmarktprojecten die deze methode toepassen zijn zonder uitzondering redelijk tot zeer succesvol. Er zijn zelfs projecten aan te wijzen die deze methode met opmerkelijk succes op zeer moeilijk bemiddelbare groepen richten. Toegegeven moet worden dat de ondoorzichtigheid en inflexibiliteit van de arbeidsmarkt dit soort projecten niet makkelijk maakt en dat ze veel geld kosten.

Waar het tot nu toe aan ontbreekt is een grootschalige aanpak waarbij tegelijkertijd grote aantallen mensen thuis worden bezocht en tegelijkertijd een groot aantal vacatures wordt geworven, met inbegrip van de latente vacatures die manifest kunnen worden door concreet te laten zien dat er voldoende aanbod beschikbaar is. Zo'n grootschalige aanpak vergt een deltaplan voor de arbeidsmarkt en is bepaald niet goedkoop, zij het per cliënt een stuk goedkoper dan projecten die vanuit kleine hoeveelheden vacatures werken en/of vanuit een kleine groep werkzoekenden. De investering zal echter bijzonder snel worden terugverdiend en bovendien kan dit grotendeels worden betaald uit de bestaande geldstromen, met name de geldstromen die voor het regionale arbeidsmarktbeleid beschikbaar zijn.

Het onderwijs kan een positieve rol spelen bij het vinden van vakmensen door ervoor te zorgen dat het aantal schoolverlaters met een diploma fors toeneemt. Een eenvoudig middel zou zijn om de leerplicht zover te verlengen totdat de leerling een vakdiploma heeft behaald. Wat daarbij goed helpt is het niet verstrekken van een uitkering aan jongeren zonder diploma.

Scholen kunnen bedrijven ook helpen door te voorkomen dat er te weinig leerlingen komen voor vakken die veel kansen bieden op de arbeidsmarkt en te veel leerlingen voor vakken waarvoor er meer dan genoeg mensen beschikbaar zijn.

Dat kan door vakken te stimuleren waarbij je met de handen moet werken en door niet eenzijdig de nadruk te leggen op vakken waarbij je met je hoofd werkt; en ook door te laten zien dat rekenen net zo belangrijk is als taal voor de opleiding tot welk vak dan ook.

Mensen kiezen nogal eens voor niet-technische beroepen, omdat zij denken dat die beter betalen, terwijl ze ook nog makkelijker lijken. Soms krijg je ook wel eens de indruk dat taal belangrijker wordt gevonden dan rekenen. Heb je taalvaardigheid, dan maak je makkelijker relaties en misschien komt het daardoor dat alfa's inderdaad nogal eens beter betaald worden. Ingenieurs zijn bijvoorbeeld minder duur dan advocaten en dat terwijl technenuten over het algemeen slimmer zijn dan alfa's. Het is jammer dat de waardering voor bètaberoepen zo is afgenomen. Het technische kennisniveau is namelijk van doorslaggevend belang voor onze welvaart. Het wordt tijd dat men eens laat zien dat techniek een mooi en belangrijk vak is en dat de betaling in veel gevallen zelfs beter is dan voor andere vakken. Op die manier kunnen jongeren fascinatie krijgen voor het vak. Geef vooral meer voorlichting richting ouders, zodat die bij hun kinderen belangstelling voor technische vakken kunnen stimuleren.

De overheid kan hier veel aan doen. Overheden kunnen in het onderwijs, via het arbeidsmarktbeleid en via voorlichting laten zien dat techniek interessant is en voor onze toekomst uitermate belangrijk is. Ook de media kunnen meehelpen, die kunnen veel meer aandacht besteden aan de mooie kanten van techniek dan zij nu doen.

# 9

## PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Het belangrijkste probleem van de publieke dienstverlening is dat er geen sprake is van echte marktwerking. Als gevolg daarvan lopen de kosten van de publieke sector voortdurend sterker op dan gewenst is.

Er zijn allerlei trucjes uitgetoetst om toch zoiets als marktwerking te laten ontstaan, maar geen van alle hebben ze doorslaggevende resultaten opgeleverd.

Zo is er geprobeerd een pseudomarkt te creëren door burgers te laten kiezen voor verschillende aanbieders (zoals in het geval van scholen, musea, nutsbedrijven), maar in de meeste gevallen valt er weinig te kiezen (zoals in het geval van afvalverwerking, openbaar vervoer, politie).

Ook is geprobeerd bepaalde diensten te privatiseren, zoals in het geval van de spoorwegen, de energiebedrijven en diverse onderhoudswerkzaamheden. Dit ging nogal eens gepaard met ongunstige neveneffecten zoals een slechtere service. Er is inmiddels de nodige huiver ontstaan om op deze weg verder te gaan.

Ook is geprobeerd bedrijfskundige principes toe te passen in publieke organisaties, zoals in de zorgsector, bij diverse uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid en bij gemeentelijke diensten. Een groot aantal adviseurs heeft daar goed aan verdiend. Zij behalen daarbij wel de nodige resultaten op de korte termijn, maar op de lange termijn blijkt de bureaucratische inslag van publieke organisaties toch heel hardnekkig te zijn.

Het marktwerkingsprincipe moet maar eens op de helling, dat is niet de manier gebleken om publieke diensten te stroomlijnen. Er zijn gelukkig ook andere manieren om hier wat aan te doen, te weten: strakke budgetafspraken, deregulering en decentralisering, toegesneden rechtsvormen, belonen van effectiviteit van publieke managers en hun organisaties.

Neem bijvoorbeeld het primaire en secundaire onderwijs. Als schoolleiders kunnen beschikken over een lumpsum budget van de overheid, voorts de vrije hand krijgen met betrekking tot de besteding daarvan en daarnaast de mogelijkheid om neveninkomsten te verwerven, is al veel gewonnen. Als daarnaast de

vele ministeriële voorschriften in de vorm van circulaire plaatsmaken voor informatie en advies, dan zal de creativiteit van de schoolleider niet langer worden beknot door de vele regels die hem of haar hinderen in het treffen van optimale oplossingen. In het tertiaire onderwijs is men daar al tamelijk ver mee. De prestaties van het tertiaire onderwijs in relatie tot de kosten ervan zijn in de loop van de tijd spectaculair gestegen. Dat voorkomt overigens niet het nodige gemopper op krappe budgetten, want de overheid heeft deze ontwikkeling bij het tertiaire onderwijs tevens gebruikt om op de kosten te besparen, maar dat doet niets af aan het feit dat de kosten-batenverhouding in deze subsector fors is verbeterd.

### **De maatschappelijke onderneming**

Vanuit de politiek is recentelijk de gedachte geopperd om te komen tot een apart statuut voor maatschappelijke ondernemingen, wat volgens mij geen gek idee is.

In het verleden hadden we zulke ondernemingen al in de vorm van nutsbedrijven. Dat zijn min of meer monopolieachtige bedrijven met een groot algemeen belang, zoals spoorwegen, energiebedrijven, zee- en luchthavens, woningcorporaties. Als gezegd zijn dergelijke nutsbedrijven al lange tijd onderhevig aan allerlei privatiseringsprocessen en roepen de niet onverdeeld gunstige effecten hiervan inmiddels de discussie op of er niet te ver wordt doorgeschoten met dit soort privatiseringen.

Doel van de privatisering was een betere marktwerking voor dit soort organisaties, maar wel zodanig dat de toegankelijkheid niet minder zou worden. Die marktwerking blijkt echter moeilijk te realiseren en de toegankelijkheid loopt gevaar, dus moeten we er wel mee doorgaan, zo vragen velen zich af.

Aan de andere kant zijn er ook publieke dienstverleners, zoals scholen, zorginstellingen, arbeidsbureaus (CWI's), diensten gemeentewerken, de publieke omroep, die juist niet zijn geprivatiseerd, terwijl daar min of meer dezelfde argumenten voor zouden kunnen worden aangevoerd.

In discussies over dienstverlening wordt de economische wereld verdeeld in twee grote sectoren: de publieke en de private. Je hebt ofwel een bedrijf en moet dan aan alle verwachtingen voldoen die voor een bedrijf gelden zoals aandeelhouderswaarde creëren, ofwel een overheidsorganisatie die zich moet houden aan de regels die voor de publieke sector gelden. Daartussenin ben je al gauw verdacht bezig: je eet van twee wallen, je hebt te veel marktmacht, de overheid heeft er geen greep op, et cetera.

Dus moeten organisaties die we vroeger nutsmaatschappijen zouden noemen een in mijn ogen oneigenlijke keuze maken voor de publieke dan wel de private sector. Die keuze is oneigenlijk, omdat er een derde keuze zou moeten bestaan, namelijk de keuze om nutsmaatschappij te zijn met een daarbij passende rechtsvorm. Omdat ik van mening ben dat ook publieke dienstverleners buiten de voormalige nutsmaatschappijen deze keuze moeten kunnen maken, vind ik de naam ‘maatschappelijke organisatie’ beter passen.

Voor een operationalisering hiervan moet in de eerste plaats werk worden gemaakt van een nieuwe rechtsvorm, die het een maatschappelijke organisatie mogelijk maakt te doen waar zij voor is bedoeld, namelijk het aanbieden van een min of meer monopolistische dienst van algemeen belang, en dat op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke manier.

Dus geen vennootschap, geen stichting, geen ZBO, geen agentschap, maar een maatschappelijke organisatie met specifieke statuten. In de statuten van een dergelijke organisatie worden in elk geval de volgende zaken geregeld:

- het algemene doel en de middelen die daarvoor ter beschikking staan;
- winstbestemming in het kader van dit doel;
- de diensten die worden aangeboden;
- bevoegdheden van bestuur en toezichthouders, passend bij het doel;
- overheidsvoorschriften waaraan moet worden voldaan;
- wijze waarop met prestaties wordt afgerekend;
- de wijze waarop klanten invloed kunnen uitoefenen op kwaliteit en prijs;
- de toegang die wordt verleend aan marktpartijen.

Er is, kortom, behoefte aan een structuur tussen markt en overheid, die niet wordt beschouwd als een hybride vorm zwalkend tussen die twee werelden, maar die als een op zichzelf staande derde wereld wordt gezien en behandeld.

Het zou wel eens kunnen zijn dat de sector publieke dienstverlening langs deze weg tot grote bloei kan komen, omdat er nu vele organisaties bestaan die zich ongelukkig voelen met hun huidige hybride status.

## Onderwijs

Het initiële onderwijs wordt gezien als een belangrijke overheidstaak, en niet ten onrechte. Het is een basisvoorziening, bedoeld om alle kinderen en jongeren op een zo hoog mogelijk niveau van kennis en vorming in te laten stromen in het volwassen leven. Gelijke kansen staan hierbij hoog in het vaandel, daarom wordt het initiële onderwijs niet overgelaten aan de private sector, want dat zou leiden

tot grote sociale ongelijkheid. Het onderwijs is er juist voor om onnodige ongelijkheid te bestrijden.

Om het scholingsniveau van kinderen zo hoog mogelijk te krijgen, wordt het initiële onderwijs niet beperkt tot de leerplichtige leeftijd maar doorgetrokken tot en met het universitaire onderwijs.

Voorts is een belangrijk uitgangspunt, zelfs verankerd in de Grondwet, dat er vrijheid van schoolkeuze moet zijn. Daarom is er niet alleen openbaar onderwijs, maar zijn er daarnaast diverse vormen van bijzonder onderwijs, waarvoor uiteenlopende levensbeschouwelijke stromingen de grondslag vormen. Je kunt je afvragen of al dat bijzondere onderwijs tegenwoordig nog wel zinvol is, maar je kunt ook de stelling betrekken dat het verschil tussen een openbare school en een bijzondere school praktisch gezien niet zo erg groot is. Immers, op een openbare school wordt ook onderricht gegeven in levensbeschouwelijke stromingen en op een bijzondere school wordt bijzondere aandacht besteed aan de daar heersende levensbeschouwelijke richting. Maar het overgrote deel van de lessen gaat hier toch niet over en de examens zijn in alle gevallen gelijk. Wel lijkt mij zoiets als een reiskostenvergoeding met betrekking tot het systeem van vrije schoolkeuze niet meer van deze tijd. Als ouders kiezen voor een school (soms heel ver) buiten de eigen buurt, ligt het niet voor de hand dat de overheid opdraait voor de hiermee gepaard gaande reiskosten.

Tot voor kort trad het ministerie van OCW op als een soort hoofdkantoor van de onderwijssector, van waaruit leiding werd gegeven aan alle schoolmanagers en waarbij een groot aantal detailvoorschriften werd uitgevaardigd. Het is al langere tijd duidelijk dat dit hoofdkantoormodel niet goed werkt, omdat het de scholen onvoldoende ruimte laat voor het treffen van optimale maatregelen. Vandaar dat ook het ministerie probeert een andere rol te gaan spelen dan in het verleden. Dat vergt nog een hele omslag.

Tot voor kort werd het onderwijs ook geplaagd met allerlei door de politiek opgelegde ‘verbeteringen’ in het onderwijssysteem, waarvan inmiddels niet alleen is gebleken dat ze mislukt zijn maar ook dat ze het onderwijsniveau negatief hebben beïnvloed. Het is te hopen dat de politiek daar de juiste conclusies uit zal trekken.

De centrale overheid heeft in wezen slechts twee zaken te regelen: stellen van kwaliteitseisen in de vorm van outputnormen (eindtermen) en het verschaffen van voldoende financiële middelen.

Die kwaliteitseisen komen overigens voort uit de samenleving: scholen zelf, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties. De overheid kan zich hierbij



beperken tot het hanteren van raamwetten, die van tijd tot tijd worden ingevuld met actuele kwaliteitseisen, en tot de controle op de naleving hiervan. Het is daarbij niet nodig dat de overheid voorschrijft hoeveel lessen er moeten worden gegeven en welke onderwijsmethoden moeten worden toegepast. Het aantal lessen is trouwens een indicator die van zeer beperkte waarde is voor het bepalen van onderwijskwaliteit.

De financiële middelen kunnen het best worden verschaft in de vorm van lumpsum aan de scholen, waarbij de enige moeilijkheid is om daarvoor geschikte allocatiemodellen te ontwikkelen. In het tertiaire onderwijs is daar de meeste ervaring mee en daaruit blijkt dat zulke modellen bevredigend kunnen werken. Dit soort modellen zal uiteindelijk voor alle onderwijssectoren moeten worden ontwikkeld. Het spreekt vanzelf dat de bekostiging op een zodanig niveau moet liggen, dat de scholen behoorlijke salarissen kunnen betalen aan hun leerkrachten. Als we iets hebben kunnen leren van de afgelopen decennia is het dat het onderbetalen van leerkrachten op den duur funest is voor de kwaliteit van het onderwijs.

Het is in dit systeem verder niet nodig dat de overheid de arbeidsvoorwaarden van de leerkrachten centraal regelt.

Buiten de kwaliteitseisen en de lumpsum kan al het andere beter worden overgelaten aan de scholen zelf, dat wil zeggen aan schoolbesturen, directies, leerkrachten, ouders en leerlingen.

En al dat andere is heel veel: onderwijsvormen, leerprogramma, arbeidsvoorwaarden, schoolgebouwen, organisatiestructuur, samenwerkingsverbanden, aantrekken van extra middelen (boven de lumpsum), preventieve maatregelen tegen schooluitval, opvang buiten de lessen, buitenschoolse activiteiten. Het grote voordeel hiervan is dat de professionals hun werk dan optimaal kunnen inrichten, wat tevens bevorderlijk is voor het principe van vrijheid van onderwijs.

Ik hoop daarbij wel dat het onderwijs de grote nadruk op cognitieve vakken wil loslaten en weer kansen gaat bieden aan kinderen die aanleg hebben voor ambachtelijke en technische vakken. Die vakken leiden merkwaardig genoeg aan onderwaardering, terwijl veel mensen met een cognitieve opleiding toch moeten erkennen dat zij in hoge mate afhankelijk zijn van mensen met ambachtelijke/technische beroepen. De ambachtsschool zou in ere moeten worden hersteld, maar wel in een modern jasje waardoor het niet functioneert als afvalput maar juist leerlingen aantrekt met een intrinsieke motivatie. Ik laat dit verder graag aan het onderwijs zelf over.

Bij het bekostigen van onderwijsinstellingen zou meer dan voorheen rekening moeten worden gehouden met tweedekansonderwijs en levenslang leren. Veel jongeren beseffen tijdens de normale schoolleeftijd nog niet wat zij eigenlijk willen of waar zij aanleg voor hebben. Mensen met een baan hebben veelal behoefte aan bijscholing. Sommige mensen willen na verloop van tijd een overstap maken naar een ander beroep.

De drempels naar het onderwijs zijn voor ouderen nogal eens hoog, zowel in financieel als in organisatorisch opzicht. De prijzen van contractonderwijs zijn voor individuen nauwelijks op te brengen, maar ook werkgevers schrikken hier nogal eens voor terug. Diverse tweedekansopleidingen worden gelukkig wel gesubsidieerd, maar de range van het aanbod van dergelijke opleidingen zou nog sterk kunnen worden verbeterd. Avondonderwijs wordt lang niet in alle gevallen geboden.

Tevens dient bij de bekostiging rekening te worden gehouden met opvangvoorzieningen buiten de lesuren voor basisschoolleerlingen, zodat daar geen aparte regeling meer voor nodig is. Voor kinderen tot vier jaar is een aparte regeling nog wel nodig. Het verdient aanbeveling de bestaande regeling sterk te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door dit uit de algemene middelen te betalen. Ook ligt het voor de hand tot het 18e jaar alle leermiddelen (dus ook schoolboeken) aan leerlingen gratis ter beschikking te stellen. De huidige problemen met betrekking tot de aanbestedingsprocedures kunnen worden overwonnen door de aanbestedingsregels sterk te vereenvoudigen.

Buiten het initiële onderwijs bestaat er een grote markt voor contractonderwijs en onderwijs van commerciële aanbieders. De overheid zou zich daar enigszins mee kunnen bemoeien door middel van erkenningsregelingen, maar je kunt je afvragen of dit voldoende toegevoegde waarde heeft. Volledig vrijlaten van deze markt is waarschijnlijk een betere optie, dat scheelt in elk geval wat belastinggeld.

## Wetenschap

Wetenschapsbeoefening is al heel lang niet meer mogelijk zonder een zeer ruime financiële basis vanuit de overheid. De grote vraag is hoe de middelen optimaal kunnen worden verdeeld.

Aan de ene kant is het nodig om wetenschappers voldoende ruimte te geven om aan nieuwe ideeën te werken. Belangrijke ontdekkingen worden niet gepland, maar ontstaan gaandeweg op onverwachte momenten, niet in het minst door onderweg zijwegen in te slaan. Onderzoeksprogramma's moeten

dan ook de nodige flexibiliteit hebben. Dat is eigenlijk ook niet zo moeilijk te realiseren, zelfs niet in 'probleemgestuurde' programma's. Daarbij komt dat de meest vernieuwende wetenschappers zich in elke omgeving wel ontplooiën, desnoods tegen de verdrinking in.

Vanuit de politiek wordt naar het maatschappelijk rendement van wetenschap gevraagd en velen dringen aan op een koppeling van onderzoeksbudgetten aan maatschappelijke vraagstukken. De standaardreactie vanuit de wetenschap is dan dat wetenschap het best gedijt zonder die koppeling. Het is zeker waar dat vrije wetenschap veel moois heeft opgeleverd voor de samenleving, maar het is net zo waar dat gebonden wetenschap ook veel moois heeft opgeleverd voor de maatschappij. Eigenlijk doet het budgetteringssysteem er niet zoveel toe. Het is dan ook niet verkeerd om een substantieel deel van de wetenschapsbeoefening te koppelen aan maatschappelijke vraagstukken. Aan de andere kant is het evenmin verkeerd om een substantieel deel van de wetenschapsbeoefening daar juist niet aan te koppelen.

Er wordt door sommigen gesteld dat de meest vernieuwende onderzoeksprojecten het minst in aanmerking komen voor financiering, omdat de beoordeelaars tot de gevestigde orde behoren. Daar zit wel wat in. Een vernieuwende wetenschapper doet er dan ook goed aan geen subsidieaanvragen in te dienen in een pril stadium van zijn onderzoek en vooralsnog alleen vrij budget plus vrije tijd te gebruiken voor de uitwerking van zijn ideeën.

Er is gelukkig veel samenwerking op het gebied van onderzoek tussen wetenschappelijke instellingen en het bedrijfsleven. De relaties met grote bedrijven zijn zelfs behoorlijk intensief. Voor het MKB zijn wetenschappelijke instellingen in principe ook toegankelijk, maar bij die grote groep bedrijven worden er nog veel kansen gemist. Het zou goed zijn om bijvoorbeeld met brancheorganisaties na te gaan welke kansen dat zijn en daar gerichte acties op te ondernemen. Verder zouden met name universiteiten nog wel wat meer armslag mogen krijgen om in jonge bedrijven die voortspruiten uit universitair onderzoek te kunnen investeren.

## Jeugdzorg

Jeugdzorg richt zich op kinderen met problemen. De jeugdzorg komt in actie zodra deze problemen zich sterk manifesteren, bijvoorbeeld na een forse mishandeling, na een aangifte van incest, na weglopen, zwerven op straat in verwaarloosde staat, bij (herhaald) crimineel gedrag.

De oorzaken van deze problemen zijn in hoge mate te vinden in een slechte opvoedingssituatie. Voorkomen van langdurig slechte opvoedingssituaties is lastig te verwezenlijken, maar het is wel de beste manier om jeugdproblemen te reduceren. Daarom is het aan te bevelen om vroegtijdig na te gaan hoe het is gesteld met de situatie thuis en om in slechte situaties veel eerder in te grijpen dan tot nu toe gebruikelijk is. Interventies komen pas laat op gang, meestal zelfs te laat, omdat de vrijheid binnen het gezin hoog in het vaandel staat. Die vrijheid moet echter worden afgewogen tegen het belang van het kind dat zijn hele leven de last van een slechte opvoeding moet dragen en daar eigenlijk nooit meer vanaf komt. En die vrijheid moet ook worden afgewogen tegen het belang van de samenleving als geheel, die kan opdraaien voor de negatieve maatschappelijke gevolgen van slechte opvoedingssituaties.

Er zijn te veel instanties die zich met jeugdzorg bezighouden, waardoor samenwerking bijzonder lastig te organiseren is. Hiermee hangt samen een wirwar van regelingen en budgetten, die moeilijk aan elkaar te knopen zijn. De effectiviteit van de jeugdzorg wordt hierdoor negatief beïnvloed.

Het zou beter kunnen werken wanneer er één instantie zou komen, waarin de verschillende aspecten van de jeugdzorg verenigd zijn: juridisch, gezondheid, sociaal, arbeid, financieel, cultureel etc. Deze instantie zou ook alle budgetten tot haar beschikking moeten krijgen die nodig zijn om al deze aspecten in een geïntegreerde aanpak te kunnen bedienen. Daarmee zal tevens een efficiëntcyverbetering mogelijk blijken, die kan worden aangewend voor kwaliteitsverbetering van de jeugdzorg.

### **Gezondheidszorg**

Het grote probleem van de gezondheidszorg betreft de voortdurend boven het inflatieniveau groeiende kosten.

Artsen, verpleegkundigen, onderzoekers, fabrikanten van geneesmiddelen en apparatuur, en zeker ook patiënten stellen het belang van goede zorg boven kostenbeheersing. Dat is een heel begrijpelijk standpunt. Politici durven daar dan ook bijna niet tegenin te gaan. Besparen op de gezondheidszorg is dus uitermate lastig. Maar het is wel nodig, juist om een adequate zorgverlening te kunnen handhaven. En het is ook wel mogelijk, zoals onder meer blijkt uit de resultaten die een aantal zorginstellingen op het punt van efficiency heeft geboekt.

Een belangrijk punt is het voorkomen van overbodige behandelingen. De meeste ziekten gaan vanzelf over. Bovendien veroorzaken medische ingrepen allerlei ongewenste neveneffecten. Piet Vroon was in de jaren tachtig zelfs van mening dat de curatieve gezondheidszorg per saldo gemiddeld geen levensverlengend effect heeft. Uit recent onderzoek blijkt gelukkig dat er wel degelijk sprake is van een positief saldo.

Er zijn veel handelingen die een duidelijk soelaas bieden aan patiënten. Iemand die een been breekt heeft alleen maar voordeel van een medische behandeling. Mensen met een hoge bloeddruk hebben baat bij medicijnen die de bloeddruk verlagen. Een infectie kan bijna altijd afdoende worden bestreden met antibiotica en zo zijn er talloze voorbeelden. Aan de andere kant zien we ook talloze case histories van patiënten die niet geholpen kunnen worden en van patiënten die er zelfs slechter van worden. De laatste categorie is de afgelopen jaren wat meer in de publiciteit gekomen, maar nog niet zo lang geleden was het niet gebruikelijk om hierover te praten.

Een nadere analyse van zulke case histories zou aan het licht kunnen brengen welke medische handelingen een groot risico van contraproductiviteit of overbodigheid met zich meebrengen. Publicatie van de resultaten van zo'n analyse kan de medische wereld en natuurlijk ook patiënten waarschuwen voor zulke risico's.

Probleem is hierbij dat patiënten nauwelijks kunnen accepteren dat een medische behandeling geen zin heeft. Je ziet hen in wanhoop ook grijpen naar middelen uit de hoek van de alternatieve geneeskunst.

Probleem is ook dat artsen het vanuit hun beroepsethiek heel moeilijk vinden om te stoppen met behandelen of met verder onderzoek van de patiënt.

Het derde probleem is dat leveranciers van geneesmiddelen het gebruik daarvan voortdurend stimuleren, wegens het grote commerciële belang.

Een doorslaggevende oplossing is niet voorhanden. Je kunt mensen niet ontzeggen om te proberen van hun ziekte af te komen. Je kunt wel proberen een financiële rem te zetten op overbodige behandelingen. Eigen risico's voor patiënten hebben waarschijnlijk wel enige preventieve werking, maar betere afspraken tussen verzekeraars en artsen zijn ongetwijfeld veel effectiever en waarschijnlijk ook minder complex.

Een ander belangrijk punt is preventie van ziekten. Voorlichting over gezonde en veilige leefgewoonten is al heel lang gebruikelijk, maar heeft slechts een beperkt resultaat, omdat mensen de kortetermijnvoordelen van hun slechte leefgewoonten nogal eens hoger aanslaan dan de risico's die zich op lange termijn voordoen.

Het is dan ook beter om ongezonde leefgewoonten drastischer aan te pakken, zoals het verbod op roken, dat op allerlei plaatsen geldt en het verbod op alcohol voor jeugdigen. Afspraken met fabrikanten van levensmiddelen zouden ertoe moeten leiden dat de consument nauwelijks nog aanbod krijgt van echt ongezonde producten. Stimuleren van beweging zou ook nog effectiever kunnen, bijvoorbeeld door aan scholen substantieel hogere eisen te stellen wat betreft beweging van leerlingen tijdens en na de schooluren.

Overigens leveren preventieve maatregelen op langere termijn geen kostenvoordelen voor de gezondheidszorg op, wel een langer leven en een hoger niveau van leefkwaliteit. Langer leven zou zelfs tot kostenverhoging kunnen leiden, omdat mensen op hogere leeftijd langer verzorging nodig kunnen hebben dan het geval zou zijn geweest als zij op jongere leeftijd zouden zijn overleden aan de gevolgen van slechte leefgewoonten.

Enkele jaren geleden is er een nieuw stelsel van ziektekostenverzekering ingevoerd, waarbij het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekering is vervallen. Dat is op zichzelf een goede zaak, maar het had allemaal een stuk eenvoudiger gekund door de bekostiging van het basispakket gewoon via de belastingen te laten lopen, net zoals dat onder andere bij het onderwijs, de politie en de wegeaanleg gebeurt. Opmerkelijk genoeg wordt ondertussen de AWBZ wel via de belastingen bekostigd.

Ik zie geen enkele goede reden om de kosten van het basispakket via de burger te laten lopen, waarbij voorts de werkgever voor de andere helft opdraait en ook nog een complex systeem nodig is van toeslagen voor mensen met lage inkomens. Waarom zouden mensen met hogere inkomens niet meer mogen betalen voor de zorg dan mensen met middeninkomens, terwijl we dat voor al die andere voorzieningen wel heel gewoon vinden? Uitgaande van de in het vorige hoofdstuk voorgestelde vlaktaks zou de lastenverdeling trouwens weer wat evenwichtiger worden dan bij het huidige systeem met een toptarief van 52%.

De keuze voor verschillende verzekeraars kan dan volledig worden gebaseerd op de geleverde service en hun aanbod aan individuele keuzepakketten. Over de tarieven voor het basispakket kunnen de verzekeraars onderhandelen met de zorgautoriteit, die tevens belast kan worden met het terugdringen van overbodige handelingen in de zorg.

Tweedeling in de gezondheidszorg wordt in Nederland door velen met verve bestreden. Men is met name tegen commerciële dienstverleners in de zorg die bepaalde patiënten met voorrang behandelen of extra zorg verlenen. Ik vind dat

een krampachtig standpunt. De extra kosten van dit soort zorg worden betaald door de patiënt zelf of zijn werkgever. De commerciële zorgverleners kunnen daarnaast enige druk wegnemen van de reguliere gezondheidszorg, wat ruimte schept voor andere patiënten. Het enige criterium dat ik zou willen aanleggen is dat de commerciële zorg niet ten koste mag gaan van de reguliere zorg.

Ook de wegens de toenemende vergrijzing groeiende kosten van de 'care' zijn een punt van aandacht. Dat deze kosten omhoog gaan is onvermijdelijk. Het tempo van de groei kan langs meerdere wegen wel aan banden worden gelegd. Voorzieningen treffen waarbij ouderen en jongere gehandicapten zo veel en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen, is goedkoper dan een verblijf in instellingen. Individuele zorgbudgetten die besteed kunnen worden aan mantelzorg leveren de beste kosten-batenverhouding op.

De AWBZ is een budget waar lange tijd nauwelijks naar is gekeken. Het groeide alleen maar. Inmiddels is dat aan het veranderen. Zo zijn de eigen bijdragen die gehandicapten moeten leveren aan de kosten van de instelling waar zij verblijven pas geleden gelijkgeschakeld, waar zeker wat voor te zeggen is. Voor gehandicapten met een uitkering betekent dit een substantiële verlaging van hun vrij te besteden geld. Voor werkende gehandicapten geldt dat hun vrije bestedingsruimte veelal groter is dan die van andere werkenden met een laag inkomen. Je kunt je afvragen of dat terecht is.

Er zijn ongetwijfeld nog meer maatregelen nodig om de omvang van dit budget te beheersen.

### **Kunst en cultuur**

Scheppende kunst is een gebied waarmee de overheid zich eigenlijk niet zou moeten bemoeien. Aan de andere kant vraagt de wereld van de scheppende kunstenaars wel om financiële ondersteuning, omdat de marktwaarde van kunst zich meestal pas na verloop van langere tijd manifesteert.

Bij subsidies voor kunstuitingen wil de overheid weten of het geld wel optimaal wordt besteed en dit vergt dan een beoordeling van de 'kwaliteit' van de kunst. Zo'n beoordeling is echter een hachelijke zaak, zeker bij de meest vernieuwende kunstuitingen. Voor de kunstenaars is het vooral een soort loterij. Degenen die gunstig loten, krijgen daardoor een voorsprong op degenen die ongunstig loten.

Voor reproducerende kunst bestaat er een behoorlijke markt, waarbij overigens sponsoring nogal eens een duidelijke bijdrage levert naast enigerlei vorm van basissubsidie van de overheid.

De overheid dient zich met name te richten op het bieden van behoorlijke faciliteiten die voor alle kunstenaars toegankelijk zijn, zoals kunstonderwijs, gebouwen en organiseren van manifestaties.

Voor kunstcollecties en historische collecties bestaat eveneens een behoorlijke markt, maar de kosten van deze collecties kunnen bijna nooit worden gedekt uit de opbrengsten van bezoekers. Musea, bibliotheken, archieven, waardevolle gebouwen en botanische tuinen krijgen dan ook steun van de overheid om de tekorten te dekken. Dat is noodzakelijk om verval van deze collecties te voorkomen.

Voor het behoud van een publieke omroep valt veel te zeggen, als die omroep dan ook echt publiek zou zijn. Dat zou inhouden dat de reclameblokken zouden moeten worden afgeschaft, dat kwaliteit het bepalende criterium wordt en niet de kijkcijfers, en dat er op zijn minst geen kruissubsidiëring mag plaatsvinden van commerciële nevenactiviteiten. Maar nog liever dat er helemaal geen commerciële nevenactiviteiten worden uitgevoerd. Het belang van een kwaliteitsomroep voor de vrije meningsvorming mag niet worden onderschat.

Wellicht moet er in de toekomst ook een publieke pers komen, als de kwaliteit van de dag- en weekbladen achteruit zou gaan. Bijvoorbeeld wegens het verloop van abonnees van kwaliteitskranten naar gratis dagbladen of wegens het verloop van abonnees van opiniebladen naar amusementsbladen. Ook het belang van een goede persvoorziening voor een vrije meningsvorming mag niet worden onderschat.

### **Woningcorporaties**

Woningcorporaties bieden huisvesting aan mensen met een betrekkelijk laag inkomen. Het is een belangrijke basisvoorziening waarmee wordt voorkomen dat grote groepen mensen speelbal worden van particuliere verhuurders. Het onderhoud van woningen van woningcorporaties ligt op een behoorlijk niveau en de huren zijn schappelijk. Aangezien ook die schappelijke huren door veel mensen niet konden worden opgebracht, bestaat het instrument van de individuele huurtoeslagen. Het is eigenlijk jammer dat dit nodig is, want het is een ingewikkeld systeem. Een beter idee zou zijn om de woningcorporaties in staat te stellen woningen met voldoende lage huren aan te bieden, met name voor huurders met lage inkomens. Daarmee wordt tevens voorkomen dat de individuele huurtoeslag een prijsopdrijvend effect heeft op de particuliere markt.



Er is nogal wat discussie geweest over het zogenaamde scheef wonen. Heel wat mensen met een middeninkomen zijn huurder van een goedkope woning, waarmee zij starters op de woningmarkt flink in de weg zitten. Dit zou kunnen worden aangepakt door de huurprijs tot op zekere hoogte inkomensafhankelijk te maken, maar liever door deze mensen betere woningen aan te bieden. Veel mensen blijven in zo'n goedkope woning zitten omdat er voor hen te weinig alternatieven zijn.

Het verkopen van goedkope woningen aan huurders gaat ten koste van de sociale woningvoorraad en zou alleen in bijzondere gevallen moeten plaatsvinden. Voor duurder woningen geldt dit bezwaar niet.

Woningcorporaties beheren een substantieel deel van de woningvoorraad en zij zijn een belangrijke speler bij het verbeteren van bestaande woonwijken alsmede het inrichten van nieuwe woonwijken. Daarmee betreden zij tot op zekere hoogte het gebied van commerciële partijen zoals projectontwikkelaars. Het is voor gemeenten van belang om beide partijen evenwichtig te behandelen, zodat er niet eenzijdig wordt gebouwd. Dus niet alleen maar woningen bouwen voor de laagste inkomens, maar naar rato ook voor de andere inkomensgroepen zodat de doorstroming bevorderd wordt.

### **Vrijwilligerswerk of maatschappelijke dienstplicht**

Heel wat maatschappelijke dienstverlening gebeurt door vrijwilligers. Als er een basisinkomen zou worden ingevoerd, zou dit soort werk in zekere zin als betaald werk kunnen worden gezien. Waarbij je nog zou kunnen overwegen om in bepaalde gevallen iets extra's te vergoeden, bijvoorbeeld omdat er reiskosten worden gemaakt.

Je zou een stap verder kunnen gaan en iedere Nederlander in een bepaalde leeftijdsfase, bijvoorbeeld tussen het 18e en 30e levensjaar, verplichten om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke dienstverlening, min of meer als tegenprestatie voor het ontvangen van een basisinkomen. Een maatschappelijke dienstplicht dus, waarbij gedacht zou kunnen worden aan 2500 uur ofwel anderhalf werkjaar.

De voordelen hiervan zijn: het biedt jongeren een stukje extra vorming en werkervaring, de financiering van het basisinkomen wordt er wat makkelijker door, de personeelsvoorziening bij diverse publieke taken wordt verruimd, het voorkomt hangjongeren.

Je zou zelfs nog verder kunnen gaan en iedere Nederlander verplichten om een dag per week aan maatschappelijke taken te besteden als tegenprestatie voor het basisinkomen.

Dit biedt de volgende voordelen: een betere uitwisseling tussen de publieke en de private sector, nog meer ruimte voor financiering van het basisinkomen, nog betere personeelsvoorziening voor de publieke sector, het biedt enig tegengewicht tegen de consumptiemaatschappij, iedereen kan een steentje bijdragen aan een goed werkende publieke sector, verkleining van de kloof tussen overheid en burgers.

# 10

## BINNENLANDS BESTUUR, DEMOCRATIE EN GRONDRECHTEN

### Binnenlands bestuur

Het binnenlands bestuur is een lappendeken van bestuurlijke organisaties en verantwoordelijkheden: de rijksoverheid met al haar departementen, zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, inspecties, toezichhouders, adviesorganen; provincies en provinciale diensten, regionale organen en samenwerkingsverbanden; gemeenten en gemeentelijke diensten, wijkraden, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden; waterschappen en hoogheemraadschappen.

Blijkbaar zijn er vele verbouwingen geweest aan het Huis van Thorbecke. Het oorspronkelijke pand is nagenoeg onherkenbaar en de mooie architectuur heeft plaatsgemaakt voor een vreemd gedrocht.

Er zijn diverse acties ondernomen en voorstellen gedaan om hier wat tegen te doen, zoals pogingen tot verminderen van het aantal provincies, afschaffen van de provincies, een voorstel voor meer bestuurlijke samenwerking in de Randstad, voorstellen voor het instellen van stadsprovincies, verdergaande gemeentelijke herindeling, pogingen tot vermindering van het aantal departementen, meer structurele interdepartementale samenwerking, maar veel heeft dit niet opgeleverd.

Bestuurlijke drukte, zoals het wordt genoemd, is het gevolg van dit alles. En die bestuurlijke drukte werkt nogal verlamdend op het vermogen om beslissingen te nemen die nodig zijn om tot optimaal beleid te komen. Het bestuur zit zichzelf in de weg, waarbij nog komt dat actiegroepen in deze wirwar een uitstekende voedingsbodem vinden om die beslissingen te dwarsbomen.

Bovendien leidt deze verwarrende structuur tot veel onnodige kosten bij de overheid, wat investeringen in nieuw beleid danig in de weg zit.

Er is dan ook genoeg reden om tot een aanzienlijke versobering over te gaan. Maar hoe?

Een betrekkelijk eenvoudige maatregel is het overhevelen van samenwerkingsverbanden van grote aantallen gemeenten naar het provinciale niveau. Een samenwerkingsverband van tientallen gemeenten met betrekking tot een gemeenschappelijke GG&GD kun je wel een intergemeentelijk samenwerkingsverband noemen, maar de invloed hierop vanuit een enkele gemeenteraad is nagenoeg nihil, waardoor de democratische controle bijzonder weinig voorstelt. Een provinciale dienst lijkt hiervoor een betere oplossing te bieden. Er is dan ook geen afzonderlijk bestuur meer nodig, met alle vergadergevolgen van dien.

Regionale samenwerkingsverbanden van een kleinere groep gemeenten zouden kunnen worden ondergebracht bij de grootste deelnemende gemeente, waarbij met de andere gemeenten een service-level-agreement wordt afgesproken.

Waterschappen en hoogheemraadschappen kunnen worden opgeheven, waarbij de taken naar de provincies worden overgeheveld.

Gedecentraliseerde onderwerpen zouden volledig moeten worden gedecentraliseerd, dus zelfs geen controle meer vanuit de rijksoverheid. Gedecentraliseerde onderwerpen waarbij het gewenst is om vanuit centrale richtlijnen te werken zouden kunnen worden gerecentraliseerd.

Onderwerpen waarvoor het Europese niveau onontbeerlijk is, zouden geheel aan Europa kunnen worden overgedragen, zoals buitenlands beleid, defensie, milieuwetgeving, vreemdelingenbeleid.

Wat natuurlijk ook enorm zou helpen is het weghalen van overbodig beleid en onnodige complexiteit, zoals met name in hoofdstuk 6 uitvoerig is bepleit. Kortheidshalve verwijs ik naar dat hoofdstuk.

Een ander aspect van de bestuurlijke complexiteit is de rigiditeit van de overheidsorganisatie: de kolomsgewijze indeling, de parafencultuur, de vastgeroeste rechtsposities van overheidsdienaren. In hoofdstuk 3 heb ik beschreven hoe de private sector zich geleidelijk aan het omvormen is tot een organische structuur. Iets dergelijks zal in de publieke sector niet vanzelf ontstaan, maar het zou wel wenselijk zijn zo iets na te streven.

Maatregelen daartoe kunnen zijn: alleen nog maar projectgewijs werken, kleinere aantallen vast personeel en zo veel mogelijk flexibele capaciteit, verantwoordelijkheid neerleggen bij projectleiders, lijnmanagers alleen voor shared service centra, procedures sterk vereenvoudigen, de politieke verantwoordelijkheid bij grote projecten bij één bestuurder neerleggen die voldoende mandaat heeft.

Natuurlijk zal het niet meteen lukken alle bestuurlijke knopen te ontwarren. Zelfs na een langdurige periode van sanering zal het openbaar bestuur nog steeds ingewikkeld zijn en zullen sommige gewenste ontwikkelingen worden belemmerd door een bestuurlijke knoop.

De overheid zou dan ook gebaat zijn bij een wet die een ontsnappingsroute mogelijk maakt wanneer bestaande regels belangrijke beleidsdoelen blokkeren. Zoals in het geval van verbetering van infrastructuur die vastloopt in allerlei procedures en stringente regels. Omdat het maatschappelijke belang van een op die manier geblokkeerd beleidsdoel keihard moet worden aangetoond, vraagt zo'n wet om een parlementair besluit met tweederde meerderheid, elke keer dat de wet wordt toegepast. Er is al eens voor een ontsnappingsroute gekozen, toen er een noodwet voor de grote rivieren werd aangenomen. Het gaat mij nu om een ontsnappingswet met een structurele werking, die van pas kan komen op alle beleidsterreinen. Een probleem is waarschijnlijk dat daarmee Europese regels niet opzijgezet kunnen worden, maar veel hinder zit in Nederlandse regels en wellicht kan er later in Europees verband ook zo'n ontsnappingswet komen.

Ten slotte wil ik pleiten voor een omkering van de keten van beleidsontwikkeling. Daarmee bedoel ik het volgende. Als er langs welke weg dan ook een maatschappelijk probleem wordt aangedragen moet dit probleem allereerst deugdelijk worden geanalyseerd in samenspraak met de stakeholders. Vervolgens moet met de stakeholders worden nagegaan wat de rol van de overheid zou moeten zijn en wat beter aan de stakeholders zelf kan worden overgelaten, waarna de beleidsdoelen in samenspraak met de stakeholders worden geformuleerd. In een daaropvolgende fase moet de overheid in eerste instantie aan de stakeholders vragen welke overheidsmaatregelen er nodig zijn om die doelen te kunnen bereiken, vervolgens zoeken naar evidence-based beleidsmaatregelen, daarna toetsen van de haalbaarheid van die maatregelen bij de stakeholders, dan pas voorleggen van voorstellen aan de besluitvormers.

Laten we daarbij afspreken dat de overheid pas na een dergelijke aanpak als probleemeigenaar mag worden aangesproken. Het bestuurlijke ongeduld zal op deze manier enigszins op de proef worden gesteld, maar het resultaat voor de samenleving zal des te beter zijn en er wordt ontzettend veel geld mee verdiend in termen van het voorkomen van onnodige kosten.

### **Meer directe democratie**

De werking van de democratie kan in Nederland nog duidelijk worden verbeterd door meer vormen van directe democratie in te voeren.

Dat is van groot belang voor het verhogen van de betrokkenheid van burgers bij de politiek en het verkleinen van de afstand tussen burger en overheid.

Het is daarnaast van belang omdat dit meer ruimte kan scheppen voor belangrijke veranderingen. Oud beleid is immers hardnekkig en kan alleen via krachtig ondersteunde politici worden gewijzigd.

Na diverse mislukte pogingen om via referenda burgemeesters te kiezen, wordt het onderhand hoog tijd om de bevolking direct voor een burgemeester te laten kiezen.

Om de gekozen burgemeester goed te kunnen laten functioneren, zal het nodig zijn de structuur van het gemeentebestuur opnieuw te wijzigen. Immers, een gekozen burgemeester heeft een volwaardige politieke rol te spelen. De burgemeester zou daarom de bevoegdheid moeten krijgen om wethouders voor te dragen aan de gemeenteraad. Het programma waarop de burgemeester wordt gekozen zou voorts het collegeprogramma moeten worden. Dat neemt niet weg dat het college beleidswijzigingen voor goedkeuring moet voorleggen aan de gemeenteraad en dat ook de raad met voorstellen kan komen.

Uiteraard controleert de raad de uitvoering van het beleid. De raad moet ook het recht houden om wethouders naar huis te sturen. Een burgemeester naar huis sturen ligt minder voor de hand, omdat die nu eenmaal het mandaat van de bevolking heeft. De raad moet echter wel de mogelijkheid hebben om een slecht functionerende burgemeester aan te pakken, waarvoor als drempel een tweederde meerderheid van de raad zou kunnen gelden.

In het parlement zitten maar weinig direct gekozen personen. De meesten komen binnen in het kielzog van een lijsttrekker. Enigerlei vorm van districtenstelsel kan hierin verbetering brengen. Dat heeft tevens als voordeel dat zich makkelijker parlementaire meerderheden kunnen vormen. Nadeel is uiteraard de onevenredigheid van het stelsel, omdat verliezende stemmen niet of minder meetellen.

Een alternatief model zou kunnen zijn om op deelprogramma's te laten stemmen. Elke politieke partij levert op bijvoorbeeld vijf hoofdgebieden van beleid een deelprogramma op met een bijbehorende lijst van kandidaten. De kiezer mag dan vijf stemmen uitbrengen. Voor elk van de vijf gebieden komen er dan dertig parlementariërs. Voordeel voor de kiezer is dat hij niet langer integraal voor een partijprogramma hoeft te kiezen. Voor bepaalde onderdelen kan hij links kiezen en voor andere rechts. De inhoud van het regeringsprogramma wordt op die manier directer beïnvloed door de kiezers. Doordat elke partij per deelprogramma een lijst van kandidaten met een inhoudelijke lijsttrekker kan

aanwijzen, krijgt de kiezer tevens meer mogelijkheden om op bepaalde personen te stemmen.

De indeling in hoofdgebieden is hierbij uiteraard van groot belang. Ik geef een voorzet: sociaaleconomisch beleid, publieke dienstverlening, ruimtegebruik en infrastructuur, veiligheid en milieu, internationaal beleid. Zo'n model vergt uiteraard een extra inspanning om tot een integraal regeringsakkoord te komen, maar doet beduidend meer recht aan de inhoudelijke wensen van kiezers. Daarbij blijft het natuurlijk lastig om de kool en de geit te sparen, maar dat is in de huidige situatie evenzeer het geval.

Een gekozen minister-president is ook een aantrekkelijke mogelijkheid. Dat zou dan wel moeten inhouden dat deze het regeringsprogramma opstelt en op basis daarvan de regering samenstelt. Als hij of zij dat doet met voldoende oog op de samenstelling van het parlement, zal het parlement dit programma aanvaarden en is daarmee de samenwerking tussen regering en parlement voldoende gewaarborgd. Het parlement zou wel de bevoegdheid moeten houden om bewindslieden naar huis te sturen als die het regeringsprogramma niet goed uitvoeren, waarbij overigens mag worden aangenomen dat de minister-president dit niet zover laat komen.

Adviserende referenda kennen diverse nadelen. Kiezers hebben de neiging ze te gebruiken om er algemene onvrede mee te uiten, de politiek zet zichzelf min of meer opzij terwijl zij toch gekozen zijn om beslissingen te nemen en het is nauwelijks mogelijk kiezers adequaat te informeren over alle gevolgen van hun keuze. Dit soort referenda kan dan ook beter achterwege worden gelaten.

Wel is een correctief referendum zinvol. Als de politiek een besluit neemt dat de bevolking echt in het verkeerde keelgat schiet, moet de mogelijkheid bestaan om een beslissing terug te draaien, zelfs als het gaat om belastingmaatregelen. Vanzelfsprekend mogen daarbij hoge drempels worden aangelegd, zodat alleen een breed en hardnekkig verzet bij de bevolking tot uitdrukking kan komen.

### **Grondrechten en ethische kwesties**

Individuele vrijheid is het grootste goed waarover mensen in democratische landen kunnen beschikken. Om die vrijheid te kunnen waarborgen zijn er diverse regels nodig die aan de andere kant weer beperkingen opleggen. Immers, de vrijheid van een bepaald individu mag niet ten koste gaan van de vrijheid van anderen.

Verkeersregels bijvoorbeeld zijn nodig om ervoor te zorgen dat een ongebreidelde vrijheid niet leidt tot vele botsingen.

De vrijheid van meningsuiting is een belangrijk aspect van de individuele vrijheid. Het is moeilijk precies aan te geven wanneer deze vrijheid bedreigend wordt voor de vrijheid van andere individuen. Wanneer een bepaalde negatieve uiting schade toebrengt aan een of meer andere personen, kan dit op degene die verantwoordelijk is voor die uiting via de rechter worden verhaald. Lastiger zijn situaties wanneer zulke negatieve uitingen leiden tot maatschappelijke schade, bijvoorbeeld wanneer een minderheidsgroep zich collectief beledigd voelt. Toch is ook dan de enige weg om via de rechter verhaal te krijgen, omdat alleen dan het belang van de vrijheid van meningsuiting goed kan worden afgewogen tegen het betreffende maatschappelijke belang.

De scheiding van kerk en staat heeft direct te maken met de grondwettelijke vrijheid. De geboden van godsdiensten worden min of meer vrijwillig geaccepteerd door de gelovigen, maar kunnen niet worden opgelegd aan anderen. Als zulke geboden ook niet-gelovigen zouden raken, moet daar dus een stokje voor worden gestoken. Godsdiensten die streven naar de status van staatsgodsdienst worden daarom in democratische landen tot het uiterste bestreden, zeker als fundamentalistische gelovigen op actieve manier proberen het 'ongeloof' aan te pakken. De wet dient dan ook volstrekt boven het geloof te staan. Een misdaad begaan onder de noemer van een godsdienst maakt een misdaad niet minder erg.

Theoretisch zou een godsdienst zo groot kunnen worden dat de leden van een daaraan gelieerde partij met tweederde meerderheid in het parlement komen om vervolgens de Grondwet te wijzigen en hun godsdienst tot staatsgodsdienst uit te roepen. In zo'n geval zou er sprake zijn van het einde van de democratie. De kans daarop is gelukkig miniem.

Een democratie is van alle staatsmodellen het best functionerende model, ook al zijn er allerlei bezwaren en beperkingen. Andere modellen kennen grotere bezwaren en andere beperkingen. Er is dan ook alle reden om voor dit model op te komen, al zal dit in bepaalde landen of in bepaalde fasen van de ontwikkeling van landen niet makkelijk functioneren.

De vrijheid van onderwijs is een grondrecht, dat praktisch gezien vooral blijkt te worden gekoppeld aan religies. Voor andere publieke taken, zoals zorg of sociale woningbouw, is een vrije keuze niet in de Grondwet verankerd, maar in de praktijk maakt dat eigenlijk weinig uit. Je kunt je afvragen of zo'n in de Grondwet



verankerde bepaling voor het onderwijs nog wel zinvol is. Aan de andere kant is er niet veel tegen om het maar zo te laten.

Van groot belang is natuurlijk dat alle ingezetenen gelijk worden behandeld. Er mag geen onderscheid zijn naar ras, geslacht, seksuele geaardheid of wat dan ook.

Toch zitten hier soms wel praktische grenzen aan. Asielzoekers krijgen niet zomaar dezelfde burgerrechten als legale ingezetenen. Illegalen hebben vanzelfsprekend weinig rechten, maar toch worden hen op essentiële punten wel rechten verleend, zoals het recht op gezondheidszorg bij acute ziekten en het recht op onderwijs voor kinderen.

Burgers die emigreren verliezen juist bepaalde rechten, zoals het recht op AOW-opbouw.

Het recht op leven is aan het begin en aan het eind van het leven niet helemaal scherp te maken. Een vroege abortus is via een bepaalde procedure toegestaan en daar zijn goede redenen voor. Euthanasie is onder een strikte procedure ook toegestaan en ook daar zijn goede redenen voor. Wat hierbij overweegt is de individuele keuzevrijheid: de keuze van een zwangere vrouw om de zwangerschap te mogen afbreken en de keuze van een patiënt met een ondraaglijke ziekte om te mogen sterven.

De tegenargumenten liggen voor de hand: de keuze van een aanstaande moeder wordt wellicht onder zware druk gemaakt en in elk geval niet door het aanstaande kind; de keuze van een zwaar zieke patiënt wordt wellicht niet bij vol bewustzijn gemaakt. Daarnaast worden ook godsdienstige argumenten ingebracht, maar die hebben wegens de scheiding tussen kerk en staat niet de overhand.

De huidige abortuspraktijk laat zien dat er geen sprake is van een ongeremde toepassing van abortus. Er is veeleer sprake van een remmend effect als je kijkt naar landen waar een legale abortus niet of nauwelijks mogelijk is. Dat pleit voor de regeling zoals die is gegroeid.

De huidige euthanasiepraktijk laat zien dat er zorgvuldig wordt gehandeld. Er is geen reden om de wet te wijzigen. Daarbij zij aangetekend dat de procedures die moeten worden gevolgd omslachtig zijn, maar dat heeft een direct verband met zorgvuldigheid. Ondertussen kunnen moderne methoden van pijnbestrijding het aantal euthanasiegevallen gaan beperken.

Het gedogen van bijvoorbeeld softdrugs levert voor burgers een onduidelijke situatie op. Het zou beter zijn om het leveren en consumeren van softdrugs te

legaliseren, liefst meteen in heel Europa. Softdrugs kunnen moeilijk als gevaarlijker worden bestempeld dan het legale product alcohol.

Gedoogbeleid is in alle gevallen uit den boze. Bijvoorbeeld het gedogen van schendingen van bestemmingsplannen scheidt rechtsongelijkheid tussen burgers. Dit geldt voor alle vormen van gedogen. Dus je moet ofwel verbieden en effectief handhaven ofwel legale mogelijkheden scheppen voor alle burgers.

Het burgerlijk huwelijk is opengesteld voor iedereen, althans voor zover het paren betreft, waarmee ik overigens geen huwelijken voor meervoudige relaties wil bepleiten.

Mensen die niet kiezen voor het huwelijk maar wel langdurig met elkaar willen samenleven sluiten daartoe een samenlevingscontract af. Als zij kinderen krijgen moet er tevens een en ander worden vastgelegd over het ouderschap. Een huwelijk regelt dit veel makkelijker, maar blijkbaar is dit voor sommigen psychologisch gezien toch een stap te ver.

Bij echtscheidingen is in veel gevallen de omgangsregeling met de kinderen nog steeds een lastig probleem. De positie van vaders blijkt nogal eens zwak te zijn. Op dat punt kan de wetgeving nog wel worden verbeterd. Het belang van de kinderen dient voorop te staan, maar juist daarom moet er een evenwichtige omgangsregeling zijn. De verantwoordelijkheid voor de kinderen dient immers door beide ouders gedragen te worden, tenzij er sprake is van strafbare feiten.

Na een echtscheiding kunnen de financiële verplichtingen van de ene partner voor een partner zonder baan nogal zwaar uitpakken, waarbij overigens de fiscus een belangrijk deel voor zijn rekening neemt. Door die verplichtingen te beperken kan niet alleen het beroep op de fiscus worden verminderd, maar kan ook deze partner worden gestimuleerd om niet bij de pakken neer te zitten.

Dierenrechten zijn de laatste jaren behoorlijk onder de aandacht gekomen, onder meer door de opkomst van de Partij voor de Dieren.

Het gebruik van proefdieren voor wetenschappelijk onderzoek is in de loop van de tijd duidelijk gedaald. Dierenactivisten zijn van mening dat proeven met dieren geheel moeten worden uitgebannen. Wanneer zulke proeven cruciaal zijn voor het ontwikkelen van geneesmiddelen, zal het gebruik van proefdieren mogelijk moeten blijven.

Het doden van dieren ten behoeve van de productie van luxe goederen is eveneens duidelijk afgenomen. Het is overigens tamelijk hypocriet om dit type producten te gaan verbieden, als voor de productie van dierlijk voedsel wel in groten getale dieren mogen worden gedood. Misschien willen dierenactivisten ook het laatste wel verboden zien, maar dat is geen realistisch streven.

De leefomstandigheden van dieren worden allengs beter, waarbij overigens nog een lange weg te gaan is voordat alle dieren hiervan optimaal kunnen profiteren.

Het houden van huisdieren levert nauwelijks problemen op en als die zich voordoet, zoals toen bleek dat goudvissen in een kom geen goed leven hebben, blijkt zo'n probleem snel uit de wereld te kunnen worden geholpen.

Wilde dieren in het circus hebben onder druk van de dierenactivisten waarschijnlijk hun langste tijd gehad. Daar kan ik me wat bij voorstellen, maar het is wel te hopen dat het met wilde dieren in dierentuinen niet dezelfde kant opgaat.



# 11

## RUIMTELIJKE ORDENING EN INFRASTRUCTUUR

### Grondgebruik

Bijna elke gemeente doet zijn best bedrijven binnen te halen en woningen te bouwen. Dat is ook logisch, want een gemeente wil in economisch opzicht meertellen en bedrijvigheid en nieuwbouw van woningen brengen veel geld in het laatje.

Het ontwikkelen van nieuwe bouwterreinen of het herontwikkelen van oude terreinen is echter geen sinecure, zeker als het gaat om bedrijfsterreinen. De Wet op de ruimtelijke ordening geeft gemeenten wel enig houvast, maar in veel gevallen heeft de gemeente niet het voortouw omdat commerciële partijen nogal eens sneller en adequater handelen. In zulke gevallen kan de gemeente veelal niet realiseren wat men eigenlijk zou willen. Met als gevolgen: voor burgers en bedrijven wordt het duurder, bedrijfsverplaatsingen binnen de gemeente komen lastig tot stand, er is minder geld voor infrastructurele voorzieningen en geen geld voor mooie ruimtelijke oplossingen.

Als grond de bestemming bouwterrein krijgt, stijgt het fors in waarde en met dat waardeverschil kan de gemeente de nodige openbare werken financieren. Maar dat lukt niet als de gemeente geen eigenaar is van de grond. Gemeenten zijn dan ook terughoudend met bestemmingsplanwijzigingen als het grond van particulieren betreft, want zij kunnen dan niet voorkomen dat de waarde stijging grotendeels toekomt aan de betreffende particulieren. Gevolg is natuurlijk, dat er onder de huidige wetgeving minder ruimte voor woningen en bedrijven beschikbaar komt dan mogelijk zou zijn. En schaarste aan grond zorgt weer voor een hogere grondprijs, wat nadelig is voor burgers en bedrijven die nieuwe huisvesting nodig hebben.

Bij het herontwikkelen van oude bedrijfsterreinen ligt het allemaal nog wat gecompliceerder. Bij die terreinen is al sprake van een bedrijfsbestemming, dus een waardestijging van de grond zit er niet meer in tenzij er woonwijken van

worden gemaakt. Er is veelal sprake van hoge kosten van herstructurering, onder meer wegens milieukwesties. Dat heeft nogal eens tot gevolg dat men probeert de bestemming te wijzigen in woningbouw, omdat alleen dan een financieel sluitende oplossing kan worden gevonden. Dat gaat dan wel ten koste van het areaal aan bedrijfsterreinen, dus dit leidt tot een extra behoefte aan nieuw aan te leggen bedrijfsterreinen.

Een afdoende oplossing voor dit vraagstuk zou zijn om alle grond in handen te stellen van de overheid, zoals ik in hoofdstuk 7 al heb voorgesteld, waarbij ik in de eerste plaats denk aan gemeenten, maar voor bepaalde soorten grondgebruik aan provincies of aan de rijksoverheid.

Een algemene onteigeningswet zou dit kunnen regelen. Vanzelfsprekend dienen grondeigenaren daar een redelijke vergoeding voor te ontvangen, echter wel ontdaan van speculatieve opslagen. Omdat het bij elkaar om grote bedragen gaat, zal een betrekkelijk langdurige overgangsfase nodig zijn. De financiële dekking van de onteigening kan worden gevonden via de uitgifte van gebruiksrechten, maar vooral in het begin zal er veel geld geleend moeten worden om de aankoop van grond te kunnen betalen.

Bij het uitgeven van gebruiksrechten kan een onderscheid worden gemaakt naar gebruik voor woningen, kantoren, lichte industrie, zware industrie, infrastructuur, recreatiegebieden, landbouwgebieden en natuurgebieden. Dit is tevens te zien als een vervanging voor het huidige systeem van bestemmingsplannen en streekplannen.

Wat de natuurgebieden betreft wil ik een pleidooi houden om daarbij evenwicht te zoeken met andere soorten gebruik. De regels met betrekking tot natuurgebieden zijn zo strikt dat dit zelfs ernstige belemmeringen kan opleveren voor bedrijven die al eerder bestonden dan het aanpalende natuurgebied, dus het is op zijn minst nodig om dit in goed overleg met het betreffende bedrijfsleven op te lossen.

Je kunt je daarbij afvragen of gebieden zoals het Groene Hart van de Randstad zich wel lenen voor het vestigen van natuurgebieden. Echte natuurgebieden moeten volgens mij worden gezocht in streken zoals de Veluwe of in onze buurlanden. Verder hebben de schaarse natuurgebieden in ons land in belangrijke mate een recreatieve functie, dus ze moeten voldoende ontsloten worden om recreanten ervan te kunnen laten genieten.

Het tekort aan ruimte kan deels worden opgelost via eilanden in zee. Het lijkt erop dat de daarmee gemoede investeringen inmiddels terugverdiend kunnen

worden, mits die eilanden multifunctioneel benut worden, dus bijvoorbeeld voor energieopwekking (windmolens gecombineerd met een waterbassin, getijdenwerking benutten) en/of logistieke knooppunten (luchthaven, opslag bulkgoederen) en/of industriële functies (recycling-industrie, chemische fabrieken). Als woongebieden lijken ze mij minder geschikt, omdat wonen lastig te combineren is met andere functies en de grondprijs daardoor waarschijnlijk te hoog oploopt, maar dat zou in de verdere toekomst anders kunnen uitpakken.

### Stedelijke ontwikkeling

Het verbeteren van oude stadswijken is niet makkelijk. Het gaat niet alleen om (dure) renovatieprojecten, maar ook om het bestrijden van sociale achterstand.

Het stimuleren van allerlei vormen van ondernemerschap is een uitstekende manier om de ontwikkeling van dergelijke wijken de goede kant uit te krijgen. Het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn om bedrijven die voor grote overlast zorgen toe te staan, maar een veelkleurig palet van winkels, ambachtelijke bedrijven en allerlei andere dienstverleners komt een dergelijke wijk zeer ten goede. Tegelijkertijd moeten huisjesmelkers worden uitgebannen, eigenaren van slecht onderhouden panden worden aangepakt en ondernemingen die geld witwassen worden gesloten. Sommige gemeenten zijn daarmee al aardig in de weer.

Een adequate aanpak van het wijkbeheer voorkomt verloedering. Vandalisme en kleine criminaliteit kunnen worden gereduceerd via regelmatige patrouilles van stadswachten, politie en actiegroepen van burgers.

Het gedwongen mengen van bevolkingsgroepen zie ik niet als een zinvolle aanpak. Integratie van allochtonen is van groot belang, maar niet langs deze weg. Integratie moet toch vooral een natuurlijk proces zijn, waar allochtone medeburgers uit welbegrepen eigenbelang zelf voor kiezen. De overheid kan daarbij wel enigszins helpen via voorlichting en het aanbieden van cursussen, waarbij het aanleren van de Nederlandse taal de belangrijkste ingang is.

Oude bedrijfsterreinen dienen te worden hergebruikt, zodat het buitengebied zo veel mogelijk kan worden ontzien. Als ze in een woonomgeving liggen, kan een wijziging in een woonbestemming een goede oplossing zijn, omdat daarmee het buitengebied ook wordt ontzien. Als het gaat om verouderde industriegebieden dient er een herontwikkeling plaats te vinden, waarbij projectontwikkelaars, bedrijven en de gemeente gezamenlijk zullen moeten opdraaien voor de kosten. In veel gevallen zal ook het wegennet moeten worden aangepast. Het inrichten van nieuwe bedrijfsterreinen moet sterk worden beperkt zolang er nog oude ter-

reinen beschikbaar zijn. De overheid kan dit stimuleren door revitaliseringsprojecten te subsidiëren.

Verouderde perifere kantoorlocaties dienen eveneens te worden herontwikkeld, waarbij het kan helpen om een tijdlang geen nieuwe kantoorlocaties aan te wijzen. Voor kantoren in het stadscentrum kan een wijziging in een woonbestemming een goede oplossing zijn.

Voor winkelgebieden is de locatie van nog groter belang dan voor andere sectoren. Een binnenstad zonder winkels is niet aantrekkelijk, maar aan de andere kant kunnen perifere winkelgebieden leiden tot nieuwe economische activiteiten. Beide soorten winkelgebieden hebben een belangrijke functie, dus steden zullen beide mogelijk willen maken. Winkels moeten het hebben van aanloop van publiek, dus de ontsluiting van en naar het winkelgebied is van eminent belang.

Nieuwbouwwijken worden vooral op grootschalige wijze ontwikkeld. Hier en daar zijn wat experimenten gedaan door burgers zelf mogelijkheden te bieden huizen naar eigen inzichten te (laten) ontwerpen, waarmee hun woonwensen beter worden bediend en ook nog een gevarieerder beeld van de gebouwde omgeving ontstaat. Nieuwbouwwijken kunnen nog aantrekkelijker worden door burgers ook de mogelijkheid te geven de woonomgeving naar eigen inzicht te (laten) ontwerpen, door ze invloed te geven op het stratenplan, de grootte van de kavels, het openbaar groen en dergelijke. Door deze horizontale aanpak kunnen zulke wijken organisch groeien, wat spannender resultaten oplevert dan een verticale planmatige aanpak.

Bouwvoorschriften zullen er uiteraard moeten blijven, met name met het oog op de veiligheid van de gebouwen. Het is wel zaak om het woud aan regels sterk uit te dunnen. Voorschriften gesteld in termen van te bereiken veiligheidsniveaus of in de vorm van raamwetten zouden voldoende moeten zijn, als er tevens hoge sancties worden verbonden aan het niet halen van de beleidsdoelstellingen. Handhaving kan zich dan beperken tot het laatste en hoeft geen tijd te besteden aan de wijze waarop een en ander technisch wordt gerealiseerd. Het kan overigens geen kwaad om handleidingen te verschaffen over die technische uitwerking, maar ook alternatieve oplossingen moeten mogelijk zijn, al was het maar dat er voortdurend innovaties komen en ook de inzichten voortdurend veranderen. Recent nog is bijvoorbeeld gebleken dat de voorschriften met betrekking tot vluchtwegen in gebouwen berusten op diverse verkeerde veronderstellingen over menselijk gedrag.



Bouwvoorschriften over esthetische aspecten kunnen wat mij betreft geheel achterwege worden gelaten. Het welstandsbeleid in bijna alle gemeenten is uiterst betuttelend, leidt niet tot een mooiere gebouwde omgeving en kost burgers en bedrijven veel geld dat beter kan worden besteed.

## Mobiliteit

Ondanks diverse verbeterende maatregelen, zoals het gebruik van vluchtstroken en het oplossen van een aantal bottlenecks, is het aantal filekilometers allengs verder toegenomen. Het is niet moeilijk te bedenken dat het verkeer in de komende jaren op enorme problemen zal stuiten. En dat zal buitengewoon negatieve effecten teweegbrengen voor het bedrijfsleven, want bedrijven kunnen nu eenmaal niet functioneren zonder mobiliteit. Dat weet iedereen natuurlijk allang, maar ik vrees dat de gevolgen in de komende jaren vele malen serieuzer zullen worden dan de situatie waarin we inmiddels hebben leren berusten. Tegelijkertijd is het iedereen duidelijk dat oplossingen niet zomaar voor het grijpen liggen, want goede oplossingen zijn niet alleen zeer kostbaar, het duurt ook bijzonder lang voordat ze zijn gerealiseerd en ze zijn bovenal nogal omstreden.

Moeten we het autoverkeer dan maar helemaal laten vastlopen, wat volgens sommigen de enige oplossing is? Ik ben bang dat dit leidt tot een structurele verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie. Om die positie te kunnen behouden zal echter een omvangrijk en daardoor nauwelijks haalbaar programma van mobiliteitsmaatregelen nodig zijn. Dat programma zou moeten bestaan uit diverse drastische maatregelen, die overigens allemaal al eens bedacht zijn. Ik noem er een paar.

Een metrosysteem voor de gehele Randstad kost zeer veel geld, maar kent veel minder ruimtelijke bezwaren dan de aanleg van andere infrastructuur en kan een echt alternatief bieden voor het personenvervoer in de Randstad. En als er een goed alternatief is voor de auto, kan je de automobilist veel makkelijker uit de auto krijgen. Stedelijke gebieden als Parijs en Londen blijven vooral mobiel door uitstekende ov-voorzieningen, gecombineerd met hoge prijzen voor het verblijf van auto's in de binnenstad.

Het plan voor ondergrondse voorzieningen dat recentelijk vanuit de private sector voor de ontsluiting van de binnenstad van Amsterdam is bedacht, is ook een mooi voorbeeld van een drastische, maar zeer doeltreffende oplossing.

Voor het afmaken van verbindingen tussen en rond de grote steden, zoals de A4 tussen Rotterdam en Delft of de ring rond Eindhoven (er is een waslijst van dergelijke knelpunten), zou een noodwetgeving de eeuwige patstelling van dat

soort projecten kunnen doorbreken (zie ook hoofdstuk 10 over een ontsnapingswet). Toen de rivieren dreigden te overstromen kwam er ook ineens een noodwet, dus waarom zou een megastagnatie in het autoverkeer geen aanleiding kunnen zijn om iets dergelijks te doen voor zo'n belangrijk probleem?

Een systeem van kilometerheffing zal kunnen helpen de mobiliteit op bepaalde tijden en plaatsen enigszins in te dammen, als dat tenminste mogelijk wordt gemaakt via variabele tarieven. Het effect zal groter zijn naarmate het openbaar vervoer beter geregeld wordt.

Een systeem van kilometerheffing zie ik tevens als het scheppen van nieuwe kansen voor goederenvervoer per schip en per trein. Wat het laatste betreft ben ik een van de schaarse supporters van de door velen verguisde Betuwelijn. Dat komt omdat ik denk dat onze kinderen er ooit dankbaar voor zullen zijn dat die lijn is aangelegd, omdat die heel veel vrachtwagens kan gaan vervangen.

Het wegennet kan nog beter worden benut door meer aanvoer van goederen in de nacht toe te staan. Om overlast te voorkomen, moet dan wel zo geluidsarm mogelijk worden gewerkt, dus dat stelt hoge eisen aan materieel en mensen.

De financiering van infrastructuur wordt belemmerd doordat de rijksoverheid investeringen niet mag afschrijven. Daardoor is het nagenoeg onmogelijk mega-investeringen te doen zoals een metronet in de Randstad, dat wellicht honderd miljard zou gaan kosten, maar wel echt zou helpen.

Misschien kan het Rijk infrastructuur leasen van private partijen, dan kan zo'n bedrag over pakweg vijftig jaar worden uitgesmeerd. Of geef gemeenten een hogere uitkering, met de verplichting te investeren in infrastructuur. Of bepleit op Europees niveau een uitzondering voor mega-investeringen, waarvan aantoonbaar is dat er voldoende baten binnenkomen via tarieven en belastingen.

Er moet een hoop geld kunnen worden uitgegeven om een inhaalslag te maken, zoals in de periode van wederopbouw en Deltawerken is gebeurd.

Veel belemmeringen voor het ontwikkelen van infrastructuur komen voort uit milieuproblemen. Door een hardere aanpak van de milieuproblemen kan (bijna letterlijk) de weg vrij worden gemaakt voor het verbeteren van de infrastructuur.

Een drastische manier om de mobiliteit in te dammen zou zijn om kantoorpersoneel te verplichten minimaal een dag per week thuis te werken, gespreid over de week dus niet alleen op vrijdagen. Daarmee kunnen veel spitsfiles worden vermeden. Zo'n oplossing biedt al op korte termijn soelaas, dus die moet alleen al worden overwogen omdat andere oplossingen veel meer tijd vergen.

De mobiliteitsbehoefte kan voorts geleidelijk worden ingedamd langs de weg van ICT. Vergaderen kan al vrij goed langs deze weg worden georganiseerd, maar dat gebeurt nog zelden. Ook klantcontacten kunnen meer en meer via ICT plaatsvinden. Moderne ICT-systemen leveren nauwelijks meer een belemmering op om bij thuiswerken alle faciliteiten te hebben die ook op het werk beschikbaar zijn.

Mobiliteitsbeleid gaat niet over het maken van keuzen tussen alternatieven. Er moet tot op zekere hoogte voor alle alternatieven tegelijk worden gekozen om de problemen de baas te worden.

### **Beheer van infrastructuur**

Infrastructuur zoals wegen, waterwegen, dijken, rails, luchthavens, waterleiding, energietransport, ICT-kabels, neemt veel ruimte in beslag en is erg duur om aan te leggen. Er kan dus geen sprake zijn van een overvloedig aanbod. Bovendien is infrastructuur wezenlijk voor het functioneren van de samenleving.

Het ligt dan voor de hand de macht over al die infrastructuur in handen te geven van de overheid. De overheid houdt dan in elk geval de regie over het beheer van de infrastructuur. De uitvoering van dat beheer kan overigens worden uitbesteed aan 'maatschappelijke organisaties' (nutsbedrijven) zoals die in hoofdstuk 9 zijn beschreven.

Het gebruik van de infrastructuur kan vervolgens wel aan de private sector worden overgelaten. Gebruik door maatschappelijke organisaties (nutsbedrijven) moet ook mogelijk zijn, zeker als het gaat om het leveren van energie en water.



# 12

## VEILIGHEID EN MILIEU

Veiligheid is een veelomvattend begrip. Het gaat onder meer om veiligheid op straat, veiligheid op het werk, voedselveiligheid, bescherming tegen natuurrampen en om internationale vrede. De overheid wordt geacht hierin de hoofdrol te spelen, niet alleen door regels uit te vaardigen, maar ook door preventieve maatregelen en handhaving. De impliciete verwachting die burgers daarbij hebben is dat de overheid veiligheid overal en altijd garandeert en vervolgens verantwoordelijk is voor alles wat misgaat. Een dergelijke verwachting kan echter niet worden waargemaakt, zelfs niet bij benadering.

Wat mag je wel verwachten van de overheid?

Ten eerste dat er regels zijn die veiligheid voorschrijven in allerlei situaties, zoals in het verkeer, in gebouwen, in en om bedrijven, in woonwijken, bij consumptie van goederen en diensten, in riskante omgevingen. Die regels vertellen burgers en bedrijven wat veilig gedrag is en wat niet. Handhaving van deze regels overal en altijd is volstrekt onmogelijk. Hoogstens zijn steekproefsgewijze controles mogelijk ter bevordering van het gewenste gedrag, zoals bij snelheids-overtredingen. De pakkans is dan ook gering en de gepakten voelen zich vooral in die zin gepakt, dat bijna alle andere overtreders vrijuit gaan.

Ten tweede mag je verwachten dat de overheid ingrijpt wanneer er overtredingen of overlast worden gemeld. Met de regels in de hand kan er daadwerkelijk opgetreden worden wanneer zulke meldingen worden gedaan. Burgers dienen de verantwoordelijkheid op zich te nemen om voor die meldingen te zorgen. Dat moet niet worden gezien als verklikkerij, maar als goed burgerschap. Het is sociale controle in optima forma. Natuurlijk zit er het risico aan dat sommigen dit misbruiken om hun medeburgers te pesten, maar dat kan in geval van goed gedrag in principe niet leiden tot onschuldige slachtofferschap.

Ten derde mag je verwachten dat de overheid voorzieningen treft voor de bewaking van de veiligheid, zoals politie, brandweer, ambulancedienst, inspecties en internationaal gezien ook een leger.

Ten vierde mag je verwachten dat de overheid zorgt voor aanleg en onderhoud van een veilige infrastructuur, zoals dijken, wegen, havens en dergelijke.

Veiligheidsregels moeten in elk geval laten weten dat onveilig gedrag ongewenst is. De hoofdregel in het verkeer verbiedt gevaarlijk rijgedrag van weggebruikers. Daarmee zou eigenlijk alles al gezegd moeten zijn, maar het geven van concrete richtlijnen in allerlei situaties helpt weggebruikers deze hoofdregel in alle omstandigheden toe te passen.

Het naleven van verkeersregels kan in hoofdzaak op twee manieren worden bevorderd. Logische voorschriften worden beter opgevolgd dan onlogische. Een forse snelheidsbeperking op een brede weg is niet alleen onnodig maar stimuleert ook overtredingen. Een inrijverbod dat tot een kilometerslange omweg noopt, zal nogal eens genegeerd worden. De tweede manier is uiteraard handhaving. Langs de weg van ICT zal het steeds makkelijker worden de pakkans te vergroten en dat zal ongetwijfeld een forse preventieve werking krijgen op het maken van overtredingen.

Veiligheidsregels die door bedrijven moeten worden nageleefd, zoals arboregels, kunnen vooral tot goede resultaten leiden als bedrijven ruimte krijgen om hun eigen oplossingen toe te passen. Gedetailleerde regels brengen niet alleen onnodige nalevingskosten met zich mee, maar leveren ook een minder goed resultaat op dan globale regels die door bedrijven zelf kunnen worden uitgewerkt tot maatwerkoplossingen. Bedrijven laten zich veel meer aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid inzake veiligheid dan op moeilijk te implementeren en soms onbegrijpelijke regels. De doelstellingen van het veiligheidsbeleid moeten natuurlijk helder en concreet worden geformuleerd, anders wordt de handhaving een onzeker avontuur.

Overigens is het zeker niet verkeerd om handleidingen te maken over best practices, waarmee bedrijven hun voordeel kunnen doen. Met name brancheorganisaties kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Ook convenanten tussen overheid en brancheorganisaties zijn een goede methode om tot een optimale regelgeving te komen, die enerzijds leidt tot de gewenste veiligheidsniveaus en anderzijds tot branche-eigen oplossingen.

Voor regels voor voedselveiligheid die gelden voor bedrijven in de voedselketen (boeren, fabrikanten, vervoerders, groothandel en detailhandel) zou eenzelfde op de betreffende branches toegesneden benadering kunnen worden gekozen, waarbij wel bijzondere aandacht moet zijn voor de plaats in de voedselketen van de betreffende branche. Een probleem in het begin van de keten is later in de keten nu eenmaal lastig te ondervangen.

## Milieu

Hoe lang zal het nog duren voordat economie en milieu een duurzame relatie aangaan? Langzamerhand is elke ondernemer wel doordrongen van het enorme belang van het milieuvraagstuk, ook waar het gaat om de continuïteit van de eigen onderneming. Een tactiek van verschroeiende aarde leidt immers na verloop van tijd tot een volledige ontwrichting van de economie. Maar hoe moet je als ondernemer dit vraagstuk nou aanpakken?

Dat het milieu wordt gezien als een kans op innovatie, klinkt wel goed maar de praktijk is nogal weerbarstig. Je bent als ondernemer slechts een schakeltje in de grote productieketen en die keten kun je nauwelijks beïnvloeden. En wie steekt als eerste zijn nek uit? Zolang je concurrenten nog niet investeren in milieurespecterende productie, begin je in elk geval met een financiële achterstand, terwijl nog onzeker is of en wanneer je die achterstand kunt omzetten in een voorsprong. Er zijn natuurlijk aardig wat subsidieregelingen op dit gebied, maar het kost wel de nodige inspanning om daarvan gebruik te maken. Je ziet een aantal bedrijven dat dit met succes doet, maar de meeste bedrijven komen hier eenvoudigweg niet aan toe.

Ik zie wel wat in collectieve acties die vanuit brancheorganisaties worden opgepakt. Wat een enkel bedrijf niet lukt, kan door een gemeenschappelijke aanpak wel lukken. Daar zijn al heel wat voorbeelden van te vinden. Bij dat soort acties is het ook aantrekkelijker om subsidie aan te vragen en is het voor adviseurs en kennisinstellingen veel beter mogelijk om een substantiële bijdrage te leveren.

Ik zie ook veel in convenanten tussen de overheid en het bedrijfsleven, waarin wordt geregeld hoe de productieketen kan worden opgeschoond. Dat zijn lastige trajecten, maar er kan heel veel milieuwinst mee worden geboekt en aan het bedrijfsleven biedt het de kans om internationaal gezien een voorsprong te nemen.

Heel uitdagend is de door McDonough en Braungart ontwikkelde 'from cradle to cradle'-aanpak. Deze drastische aanpak heeft als uitgangspunt: geen enkele verspilling, je moet zelfs meer teruggeven aan het milieu dan je eruit weghaalt. Het gaat om een totale omwenteling bij de bedrijven waar dit is toegepast en toch hoefden die volgens de berichtgeving geen terrein prijs te geven aan de concurrentie. Overigens zijn het wel grote bedrijven, waardoor de vraag blijft of kleine bedrijven hier ook wat mee kunnen aanvangen. Ik weet niet hoeveel we mogen verwachten van deze benadering, maar het verdient meer aandacht dan alleen scepsis.

Ten slotte blijft natuurlijk van het grootste belang dat de overheid een hoofdrol speelt in het terugdringen van de milieuproblematiek. Alleen door ambitieuze doelen te stellen en stringente randvoorwaarden op te leggen kan de economie worden gedwongen om op grote schaal effectieve investeringen te doen in duurzame productie.

De aanpak van milieuproblemen gebeurt eigenlijk nog steeds halfzacht. Harde verplichtingen opleggen in het begin van de productieketen is veel effectiever dan subsidies of belastingen aan het eind van de consumptieketen. Je moet dan denken aan maatregelen zoals: oudere diesels zonder roetfilter verbieden, auto's met een te hoog verbruik niet meer toelaten, geluidsarme banden verplichten, apparaten met een hoog verbruik niet meer toelaten, zonne-energie verplicht stellen in alle nieuwbouw- en renovatieprojecten, het gebruik van ongewenste stoffen verbieden, energiezuinige installaties verplicht stellen, strikte normen stellen voor de uitstoot van stoffen door de industrie en dergelijke.

De Europese Unie moet zulke maatregelen niet willen tegenhouden, sterker nog: Europa zou voor dergelijke regels juist het voortouw moeten nemen. Men moet lidstaten in elk geval niet opzadelen met regels die verlamdend werken op het bereiken van beleidsdoelen op aanpalende terreinen. Vooral de regels op het gebied van marktwerking moeten door een lidstaat (tijdelijk) terzijde kunnen worden gesteld, als zulke regels milieudoelen ernstig schaden.

Duidelijke verplichtingen in het begin van de productieketen kunnen veel ingewikkeldheid van milieuwetgeving voorkomen, doordat de rest van de productieketen er niet meer mee te maken heeft.

Daarnaast is het zinvol het beleid zo veel mogelijk in termen van concrete doelstellingen vast te leggen in plaats van een zeer groot aantal detailvoorschriften uit te vaardigen over de manier waarop die doelstellingen moeten worden bereikt. Bedrijven hebben dan ruimte om een optimale oplossing te bedenken.

Het spreekt vanzelf dat met het bedrijfsleven ook over de haalbaarheid van de milieudoelstellingen moet worden gesproken. Het tempo van verandering zal dan wellicht iets lager liggen dan de politiek zou willen, maar aan forcings kleven diverse andere risico's zoals: grote economische schade, verplaatsing van het probleem naar andere landen, er komen noodoplossingen in plaats van structurele oplossingen.

De aanvraagprocedures van milieuvergunningen kunnen worden versneld door voorlopige vergunningen af te geven, waarbij een bedrijf zelf primair verantwoordelijk is voor de handhaving. Als bij inspectie blijkt dat het bedrijf toch in



gebreke blijft, volgt een forse sanctie. Als bij inspectie blijkt dat het in orde is, volgt een definitieve vergunning.

### **Criminaliteit**

Criminaliteit bestaat merkwaardig genoeg voor een substantieel deel dankzij wetten en regels. Elke belemmering die de wetgever oplegt kan worden gezien als een uitdaging voor het criminele circuit. Zonder dergelijke regels zou een belangrijk deel van de criminaliteit geen bestaansmogelijkheden meer hebben.

Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het verbod op drugs. Zoals de 'drooglegging' in de VS ons lang geleden al heeft geleerd, brengt een verbod op drugs veel criminaliteit voort. Het werkt zelfs extra druggebruik in de hand, omdat de enorme winstgevendheid van drugsverkopen leidt tot een buitengewoon actieve werving van nieuwe druggebruikers. Als dit verbod zou worden opgeheven, valt in een klap de grootste sector van de criminaliteit weg. Ergo, legalisering van drugs verhoogt de publieke veiligheid.

Er zijn dan ook politici maar ook handhavers die drugs het liefst zouden legaliseren, zeker als het om softdrugs gaat. Zij wijzen er in dit verband terecht op dat alcohol, toch ook een tamelijk sterke drug, gewoon mag worden verkocht en dat roken weliswaar steeds moeilijker wordt gemaakt, maar niet verboden is.

Het grote probleem is natuurlijk dat het buitenland nog lang zo ver niet is in het denken hierover. Nederland in zijn eentje is te kwetsbaar om eenzijdig het druggebruik, laat staan de drugshandel, te legaliseren. Misschien is als eerste fase haalbaar om een bepaald gebied aan te wijzen waar bepaalde drugs vrij mogen worden geproduceerd en verhandeld. In elk geval kan het de moeite lonen op Europees niveau te lobbyen voor een liberaler drugsbeleid.

Ondertussen kan worden gewerkt aan ruimere experimenten met gecontroleerde verstrekking van harddrugs, omdat daarmee allengs de kern van de druggebruikers buiten het criminele circuit kan blijven.

Landbouwsubsidies en importheffingen zijn een ander voorbeeld van regelgeving die criminaliteit uitlokt. Door te manipuleren met uitvoer en invoer van goederen kunnen op frauduleuze wijze premies worden verdiend of heffingen worden ontlopen. Het afschaffen van dergelijke regels is niet alleen goed voor de wereldhandel en in het bijzonder voor ontwikkelingslanden, maar levert ook het wegvallen van dergelijke fraude op.

Ook voor belastingwetten geldt dat ingewikkelde regels meer mogelijkheden bieden voor misbruik en fraude. Simpeltaks is niet alleen goed voor het vermin-

deren van administratieve lasten, maar ook voor het tegengaan van belastingfraude.

Langs de weg van beleidsvereenvoudiging kan dus heel wat criminaliteit worden voorkomen.

De belangrijkste oorzaak van criminaliteit moet worden gezocht in jeugdproblemen.

Jeugdproblemen komen in hoge mate voort uit opvoedingsproblemen. Kinderen die opgroeien in probleemgezinnen hebben het moeilijk om een goede weg in het leven te vinden. Voor sommige van hen is de uiteindelijke ontsnapingsroute gelegen in het criminele circuit. Het is van groot belang om problemen in gezinnen tijdig te onderkennen om daarmee mogelijkheden te scheppen om een negatief levenspatroon van kinderen te voorkomen. Interventies in gezinnen die worden uitgevoerd voordat de problemen uit de hand lopen, verhogen de publieke veiligheid.

Een andere oorzaak betreft schooluitval. Kinderen die onvoldoende geschoold zijn krijgen geen baan, wat niet alleen weinig inkomen betekent maar vooral ook verveling, gevoelens van nutteloosheid en van verongelijkheid. De drempels naar criminaliteit worden daardoor tamelijk laag. Met andere woorden, stevige maatregelen die schooluitval terugdringen, verhogen de publieke veiligheid.

Een derde oorzaak is de import van weinig kansrijke jongeren uit het buitenland. Zodra blijkt dat Nederland hen niet vanzelfsprekend werk aanbiedt, zoeken deze jongeren alternatieven om hun bestaan mee op te vullen. Daarbij kan onder meer de drempel naar het criminele circuit worden overschreden. Tegengaan van deze instroom door van de betreffende jongeren te vergen dat ze eerst een opleiding volgen, verhoogt de publieke veiligheid.

Er zijn nog diverse andere wegen voor de bestrijding van criminaliteit, die al hebben bewezen te kunnen werken.

Zo is er allerlei preventie op microniveau door burgers en bedrijven, zoals inbraakbeveiliging, betalen met veilige passen in plaats van contant, winkelpoortjes, cameratoezicht, acties tegen wapenbezit. Wat daarbij goed blijkt te helpen is een speciale behandeling van veelplegers.

Een ander type preventie kan zijn het preventieve beslag op verdachte vermogens. Zolang de overheid moet bewijzen dat een vermogen langs criminele weg verdiend is, blijven deze vermogens echter grotendeels buiten schot. Door de bewijslast om te keren, kan effectief worden opgetreden. Wanneer iemand niet kan aantonen dat een vermogen op legale manier is verkregen, moet dit per defi-

nitie als een crimineel vermogen worden beschouwd en mag het door de staat in beslag worden genomen. Uiteraard krijgt betrokkene het geld terug zodra het bewijs is geleverd dat het legaal verkregen is. Degenen die eerlijk aan hun geld zijn gekomen, zullen overigens weinig moeite hebben om dit aan te tonen.

Tenslotte is er de laatste tijd meer aandacht gekomen voor normen en waarden, waardoor er in elk geval de nodige discussie op gang is gekomen. Dat kan op den duur een positief effect opleveren, zeker als hieraan ook in het onderwijs systematische aandacht wordt besteed.

Alle preventie bij elkaar kan niet elke vorm van criminaliteit voorkomen. Misdrijven die voortkomen uit persoonlijkheidsstoornissen zijn het lastigst te bestrijden. Persoonlijkheidsstoornissen zijn min of meer onbehandelbaar, dus de enige oplossing die dan blijft is het opsluiten van mensen nadat is gebleken dat zij een gevaar zijn voor de samenleving. Dat blijkt echter pas zodra zij een ernstig misdrijf hebben begaan. Daar is helaas niet zoveel aan te doen. Preventief opsporen van mensen met een riskante persoonlijkheid is niet alleen onbegonnen werk, maar ook is er bij lange na geen sluitende procedure te ontwikkelen die met grote waarschijnlijkheid toekomstige daders kan aanwijzen; dit nog afgezien van de grote ethische bezwaren die hiertegen zijn in te brengen.

## Justitie en politie

Burgers die in aanraking komen met criminaliteit merken dat het voor politie en justitie lastig is om daders te pakken te krijgen. Tegelijkertijd merken burgers ook dat zij als niet-criminelen makkelijk worden betrap op kleine overtredingen, waardoor de vraag opkomt of men bij politie en justitie wel de goede prioriteiten stelt.

Dat leidt nogal eens tot onbegrip, zeker bij ondernemers. Ondernemen is niet leuk meer als je regelmatig wordt geconfronteerd met diefstal of inbraak, en zeker niet als daarbij ook nog geweld wordt gebruikt. Je wordt als ondernemer helemaal gallisch als je merkt dat politie en justitie er tamelijk lauw op reageren. Heb je daar soms je belastingcenten voor betaald? Bovendien moet je jezelf nogal beheersen als je een dader betrapt, want voordat je het weet maak je van de dader een slachtoffer.

Een beetje begrip voor politie en justitie is echter op zijn plaats, want het is eigenlijk dweilen met de kraan open zolang de oorzaken van criminaliteit onvolgende worden aangepakt.

En aan de andere kant worden zij toch ook geacht bijvoorbeeld verkeersregels te handhaven. De pakkans bij deze overtredingen mag zonder meer klein

worden genoemd. De verontwaardiging over een boete komt veeleer voort uit deze kleine pakkans dan uit een grote: waarom krijg ik een boete en al die anderen niet?

Op basis van onderzoek naar slachtofferschap en ongevallencijfers, van betere ICT-faciliteiten, van samenwerking met de tv en van overleg met andere instanties zoals gemeenten, wordt de prioriteitstelling bij de politie ondertussen steeds beter. Dat geldt ook voor de effectiviteit van hun optreden. De effectiviteit kan nog behoorlijk worden opgevoerd door verbeteringen in de organisatie, waarbij kan worden gedacht aan verkleining van het aandeel indirecte uren, specialisatie bij de opsporing, meer contacten met burgers via het internet, verbetering van beveiligingssystemen.

Justitie heeft bij het vervolgen van criminelen nogal eens moeite met de procedures voor de bewijsvoering. Zelfs een klein foutje kan al leiden tot het moeten laten lopen van een verdachte. De wetgeving zou wat dit betreft meer ruimte moeten laten om procedurefouten te mogen herstellen.

Diverse methoden die heel effectief zouden kunnen zijn, mogen niet worden toegepast. Aan de andere kant hebben verdachten allerlei rechten zoals het zwijgrecht die het moeilijk maken om tot een sluitend bewijs te komen. Je krijgt daardoor een spel waarbij de ene partij zich aan strikte regels moet houden, terwijl de andere zich nergens wat van hoeft aan te trekken. Ook op dit punt zou de wetgeving voor wat meer evenwicht kunnen zorgen, bijvoorbeeld door het zwijgrecht te beperken of door in vooronderzoek ruimere mogelijkheden te bieden.

Aan de andere kant is ook gebleken dat justitie soms last heeft van een 'tunnelvisie', wat zelfs kan leiden tot onterechte veroordelingen. Door het OM te verplichten diverse theorieën naast elkaar te zetten, kan worden voorkomen dat bepaalde theorieën te weinig aandacht krijgen. Door rechters te verplichten het 'geheim van de raadkamer' te openbaren, kan de zorgvuldigheid bij lastige uitspraken worden vergroot.

Opsporing van crimineel gedrag, maar ook van gewone overtredingen, kan worden verbeterd door de privacyregels (deels) opzij te zetten. Het doorslaggevende argument daarbij is dat mensen die niets te verbergen hebben er geen last van zullen krijgen. Dat is helaas nog maar de vraag, want er kan sprake zijn van onjuiste gegevens en van toevallige combinaties van gegevens die als verdacht kunnen worden bestempeld. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot het moeten ondergaan van enkele vervelende verhoren. In zo'n geval moet de betreffende persoon achteraf wel schadeloos worden gesteld door justitie.

Een ander risico kan zijn dat gekoppelde gegevens in verkeerde handen vallen en vervolgens voor heel andere doeleinden worden gebruikt dan voor de opsporing, waarbij wel vermeld moet worden dat dit risico toch al levensgroot aanwezig is.

Al met al lijken mij de voordelen van het gedeeltelijk opzijzetten van privacy-regels ten behoeve van de opsporing toch wel groter dan de nadelen.

De rechterlijke macht heeft voorts een grote rol in het beslechten van allerlei conflicten tussen burgers, bedrijven en publieke instanties. De voortgaande jurisdisering van de samenleving heeft inmiddels geleid tot een overbelasting van het juridisch apparaat en dat ondanks de opkomst van mediation. Het is op zichzelf een groot goed dat burgers en bedrijven zich kunnen wenden tot de rechterlijke macht om hun conflicten te beslechten. Aan de andere kant is het verstandig om pogingen te doen het aantal conflicten omlaag te brengen.

Als de rechten van consumenten beter worden beschermd, zijn er minder rechterlijke uitspraken nodig over conflicten tussen consumenten en bedrijven. Naarmate contracten tussen bedrijven duidelijker en evenwichtiger worden opgesteld, zullen er minder rechterlijke uitspraken nodig zijn over conflicten tussen bedrijven. Als ontslagregels helder worden vastgelegd, hoeft een rechter geen rol meer te spelen bij ontslagprocedures. Als de regelgeving van de overheid eenvoudiger en helderder wordt, zijn er minder conflicten tussen de overheid en burgers/bedrijven te verwachten.

Investerings in conflictpreventie kunnen worden terugverdiend in de vorm van besparingen op juridische procedures. Daarmee kan de rechterlijke macht zich vervolgens concentreren op de zaken die er echt toe doen en kan de kwaliteit van de rechtspraak worden verhoogd.



# 13

## INTERNATIONAAL BELEID

### Europa

Concurrentie uit Polen, verplaatsing van productie naar landen met lage lonen, druk op onze cao's, Turkije, hinderlijke regels uit Brussel. Ziedaar een greep uit de negatieve argumenten die ongetwijfeld hebben meegespeeld toen de Nederlandse kiezers enkele jaren geleden de Europese Grondwet naar de prullenbak verwezen. Het zijn overigens punten waar de Grondwet geen verandering in zou hebben gebracht, maar daar ging het de toenmalige nee-stemmers niet om.

Luisterend naar tegenstanders van die Grondwet kreeg ik nogal eens de indruk dat zij dit soort argumenten eenzijdig hanteerden en misschien ook niet volledig in beeld hadden.

Het aanbod van goedkope arbeid uit Polen en andere landen kost inderdaad werkgelegenheid van Nederlanders, maar levert wel goedkopere dienstverlening op die onze koopkracht verbetert. De Polen gaan vervolgens meer verdienen en kunnen daardoor hun gestegen koopkracht onder meer hier gaan besteden. Voor verplaatsing van productie naar lagelonenlanden geldt ongeveer hetzelfde. Als we de productie van bijvoorbeeld textiel of elektronica binnenslands hadden kunnen houden, zou onze welvaart nu beslist op een lager niveau liggen.

Dit alles levert inderdaad druk op onze cao's op. Maar die druk kan ook heilzaam werken, namelijk als de luxe kanten van cao's erdoor worden aangepakt, zoals te vroeg stoppen met werken, te veel vakantiedagen, te hoge vergoedingen bij ziekte en ontslag en dergelijke. En het zou voor de economie niet verkeerd zijn, als er ook druk ontstaat op ons nog altijd peperdure stelsel van sociale zekerheid, waarbij ik met name doel op onnodig gebruik van dit stelsel.

Aan de andere kant zullen de arbeidsvoorwaarden in de Europese lagelonenlanden geleidelijk verbeteringen ondergaan, waardoor er op een gegeven moment evenwicht ontstaat, althans in Europa. Zo'n evenwicht ontstaat er voorlopig nog niet met landen als China of India, omdat daar eindeloos veel goedkope arbeidskrachten beschikbaar zijn.

Er is nog een ander voordeel van de concurrentie uit lagelonenlanden. Wij worden gedwongen innovatiever te worden: nieuwe en leukere producten, slimmer produceren, kwalitatief hoogwaardig, milieurespecterend. Langs deze weg kan er weer nieuwe en zelfs betere werkgelegenheid ontstaan. Daarmee kunnen we onze hoge lonen op peil houden. Dit is een mooie uitdaging, die wij best aankunnen.

Overbodige Europese regels zijn inderdaad niet welkom, dat geldt trouwens ook voor de nationale regels. Maar goede Europese regels kunnen onze economie in meerdere opzichten vooruit helpen. Europese milieuregels, regels voor voedselveiligheid en Europees marktwerkingsbeleid zorgen onder meer voor eerlijker concurrentieverhoudingen en betere producten. Europa zorgt ook al decennia lang voor het ontbreken van interne conflicten tussen de lidstaten, wat natuurlijk goed is voor het economische klimaat. Slechte Europese regels, zoals de Europese landbouwsubsidies, kunnen het best worden bestreden door het Euro-parlement meer macht te geven.

Hoe moeten we aankijken tegen een mogelijke toetreding van nog meer nieuwe landen, waarbij met name Turkije genoemd moet worden als een omstreden kandidaat? In principe blijven de hiervoor genoemde argumenten overeind staan bij een verdere uitbreiding. Toetreding van Turkije zou EU-landen een goede kans bieden om te leren omgaan met moslimlanden en zou wellicht een bijdrage leveren aan stabiliteit in die regio. Aan de andere kant is toetreding van Turkije voor veel Europeanen bijna letterlijk een brug te ver. En Turkije zelf kan nog niet bogen op een zodanig beleidsniveau dat toetreding welhaast vanzelfsprekend zou zijn. De deur voor Turkije dient in elk geval niet op slot te gaan, zodat de kans op een toenadering van beide zijden blijft bestaan.

Inmiddels is er geen sprake meer van een Europese Grondwet en zal in Nederland geen referendum worden gehouden over het nieuwe Europese verdrag. Het nieuwe verdrag is er nog steeds op gericht het functioneren van Europa te verbeteren, maar het referendum in Ierland heeft ondertussen een spaak in het wiel gestoken.

Ook als ratificatie van dit verdrag uiteindelijk zou lukken, is Europa nog bepaald geen optimale constructie. Met name het Europese buitenlandse beleid is tot nu toe nauwelijks ontwikkeld, waardoor Europa in de wereld in verhouding een veel kleinere rol speelt dan mogelijk zou zijn. Het is natuurlijk naïef te denken dat de grote Europese landen dit op afzienbare termijn aan de EU zouden willen overla-



ten, maar het is wel goed om vast te stellen dat het enorm veel zou opleveren voor Europa om tot een gemeenschappelijk beleid te komen. Op zijn minst is het dus goed om hierover verder discussie te voeren.

Wellicht is het op lange termijn zelfs haalbaar om tot een Europees leger te komen in plaats van de nationale legers van de lidstaten, wat voor alle lidstaten grote voordelen zou opleveren.

Verder verdient het aanbeveling om beleidsoverlap tussen de EU en de lidstaten zo veel mogelijk te vermijden. Dus als er Europese regels zijn op een bepaald gebied, is het niet meer nodig om nationale regels daaraan toe te voegen. Als het wenselijk is dat de lidstaten op een bepaald beleidsterrein zelf bepalen welke maatregelen ze nemen, moet er juist geen Europees beleid overheen worden gelegd.

Het Europees beleid zou zich moeten beperken tot gebieden waar een Europees aanpak een duidelijke meerwaarde biedt aan alle lidstaten, dus ingeval het gaat om grensoverschrijdende kwesties. Die meerwaarde ligt voor de hand op gebieden als: milieu, water en energie, veiligheid van producten, grensoverschrijdende mobiliteit, internationale veiligheid, buitenlandbeleid, mega-investeringen in de wetenschap, marktwerking, de euro.

Die meerwaarde ligt niet of veel minder voor de hand op gebieden als: landbouwbeleid, arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, regionale ontwikkeling, economisch stimuleringsbeleid. Op zulke gebieden kan de EU beter wegblijven, tenzij de EU een federatie van staten zou worden zoals de VS. Met het laatste zou echter de unieke hybride constructie van de EU teloorgaan. De hoge mate van autonomie van de lidstaten die gepaard gaat aan een gemeenschappelijke aanpak op daarvoor relevante gebieden, zou op den duur wel eens een groter succes kunnen opleveren dan het Amerikaanse model.

### **Globalisering en ontwikkelingshulp**

De angst voor globalisering zit er bij veel mensen diep in. Aan de ene kant zijn er mensen die bang zijn voor de opkomende macht van landen als China en India, die bedreigend kan zijn voor de economische maar ook politieke positie van de westerse landen. Aan de andere kant zijn er de antiglobalisten die bang zijn voor het wereldkapitalisme dat de ongelijkheid in de wereld juist zal versterken.

Antiglobalisten zou ik willen voorhouden, dat globalisering juist belangrijke positieve gevolgen heeft voor de internationale handel, die nog verder kunnen worden uitgebouwd via onder meer het wegnemen van handelsbelemmeringen en nieuwe ontwikkelingen op het gebied van ICT. Je kunt zelfs zeggen dat globa-

lisering een wezenlijke bijdrage levert aan een betere welvaartsverdeling in de wereld, al zijn we nog ver af van een wereldwijd evenwichtige situatie. Je kunt ook zeggen dat de verspreiding van kennis een belangrijk aspect is van de globalisering. Kennis is zelfs in arme landen vrij makkelijk toegankelijk. En je kunt zeggen dat globalisering de macht van het grootbedrijf tot op zekere hoogte juist beperkt, waarbij moet worden erkend dat de marktmacht van het grootbedrijf tot nu toe nog maar weinig is aangetast.

Globalisering kun je dan ook zien als een belangrijk instrument voor de spreiding van inkomen, kennis en macht, en dat zou antiglobalisten aan het denken moeten zetten.

Wat de opkomende economieën betreft, moeten toch vooral de kansen worden gezien die deze bieden, zoals hierboven al is toegelicht. Per saldo zijn er economisch gezien alleen maar voordelen. Qua milieu lijken er vooral nadelen te zijn, maar als je dat nader beschouwt, kunnen die al gauw omkeren in voordelen. Niet alleen kunnen deze landen van ons leren dat er veel onnodige vervuiling en verspilling is ontstaan in tijden dat de kosten van milieu en energie nog bijzonder laag waren en dat je dus in tijden waarin die kosten hoog zijn het beslist heel anders moet aanpakken. Ook kunnen deze landen bij de bouw van nieuwe fabrieken, installaties, infrastructuur en dergelijke van meet af aan rekening houden met een betere aanpak. Bovendien dwingen de opkomende landen de reeds ontwikkelde landen alsnog tot diepgaande verbeteringen, doordat een deel van de milieuruimte aan hen moet worden afgestaan en doordat de energieprijzen enorm zijn gestegen wegens de grote energiebehoeften bij de opkomende landen. De tijd van gemakzuchtige verspilling is voor de westerse landen voorbij, dat is zelfs in de VS aan de meeste mensen duidelijk geworden.

De economische groei van de opkomende landen is enorm, maar we moeten ons daar niet op verkijken. Een groei van pakweg 10% in China wordt vergeleken met een groei van pakweg 2% in West-Europa. Maar het gemiddelde inkomen van de bevolking ligt in China op minder dan 20% van het gemiddelde inkomen van de bevolking in West-Europa. In absolute termen is de groei bij ons dus zelfs nog groter. De groei van China bevindt zich ergens in het meest verticale middeendeel van de S-curve, waarin de relatieve groei op zijn hoogtepunt is. Onze groei bevindt zich in het bijna horizontale hoge deel van de S-curve, de eindfase van de groeicurve waarin we wellicht zullen moeten leren leven met nulgroei. De groei van laag ontwikkelde landen bevindt zich in het bijna horizontale lage deel van de S-curve, de beginfase van de groeicurve. Het lijkt geen twijfel dat China na verloop van tijd ook in de eindfase terecht komt, zoals ook met Japan en Zuid-Korea is gebeurd. Er zijn nu eenmaal grenzen aan de groei, zoals reeds in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen.

In landen die aan de bovenkant van de S-curve terecht zijn gekomen, zie je ook dat de bevolking stationair wordt. In andere landen neemt de bevolking nog steeds toe. Het is voor de wereld als geheel van groot belang om ervoor te zorgen dat de totale wereldbevolking stationair wordt. Niet alleen betekent dit een grotere welvaart voor alle mensen, maar het is ook beter voor hun leefomgeving, gezondheid en welzijn.

Het is dan ook van het grootste belang de economie in ontwikkelingslanden te stimuleren. Ten behoeve hiervan zijn enorme ontwikkelingsprogramma's opgetuigd, met Nederland in de voorhoede, waarvan de opbrengsten echter twijfelachtig zijn.

Ontwikkelingshulp die de lokale markt naar de knoppen helpt, werkt uiteraard compleet averechts. Ontwikkelingshulp die vooral wordt geboden in de vorm van westerse consultants levert nauwelijks structurele effecten op. Ontwikkelingsgeld waarvan grote bedragen verdwijnen in corrupte systemen, werkt eerder averechts dan bevorderend. De leningen aan ontwikkelingslanden zorgen voor een enorme inkomensoverdracht aan de ontwikkelde landen, waardoor deze niets overhouden voor diepte-investeringen in hun economie. Per saldo levert de ontwikkelingshulp maar weinig op, zo weinig dat je er beter mee kunt stoppen en naar andere manieren moet zoeken om deze landen te helpen.

Het gaat erom de economieën in deze landen op gang te krijgen. Belangrijke voorwaarden daarvoor zijn: op zijn minst moet er een verlicht regime aan de macht zijn, de wetgeving met betrekking tot eigendom moet redelijk op orde zijn, er moet sprake zijn van een redelijk veilige situatie, er moeten redelijke arbeidsverhoudingen zijn, er dient een adequaat onderwijsstelsel te zijn. Ik zie wel heil in hulp op dit soort gebieden, omdat daarmee een noodzakelijke basis kan worden gelegd voor het op gang brengen van de economie. Het gaat dan met name om projecten die ontwikkelingslanden helpen hun wetgeving op deze gebieden op orde te krijgen.

Als je daarnaast gewone ontwikkelingshulp wilt verschaffen, moeten de projecten door de inwoners zelf worden uitgevoerd, waarbij de besteding van ontwikkelingsgeld niet moet worden bepaald door het donorland.

Er zijn in elk geval drie gebieden waar ik voorlopig een duidelijke rol voor de ontwikkelingshulp blijf zien, namelijk water, energie en milieu. Dat zijn zodanig essentiële voorwaarden om een economie te kunnen opbouwen, dat ik mij kan voorstellen dat sommige landen in een bepaalde fase over het dode punt moeten worden geholpen. Daarbij gaat het dan vooral om grote infrastructurele investeringen waarvoor zulke landen onvoldoende geld beschikbaar hebben.

De best denkbare ontwikkelingshulp die Europa zou kunnen bieden is het afschaffen van de landbouwsubsidies en andere handelsbelemmerende maatregelen.

Dat zal onder meer wel leiden tot een sanering van de landbouwsector in Europa, maar daar zijn bij nadere beschouwing vele voordelen mee gemoeid. De Europese landbouw kan zich gaan richten op hoogwaardiger producten, en de boeren uit de derde wereld krijgen toegang tot de Europese markt waardoor hun inkomen kan worden verbeterd. Een deel van het geld voor ontwikkelingshulp zou dan kunnen worden gebruikt om de tussenhandel zodanig te structureren dat de boeren in de ontwikkelingslanden een behoorlijk inkomen krijgen voor hun productie. Dat kost allemaal tijd en er is zoals bekend veel verzet van met name Frankrijk tegen het afschaffen van landbouwsubsidies. Dus we mogen hiervan pas op langere termijn resultaten verwachten.

Wat goed zou helpen is het invoeren van wereldminimumprijzen voor allerlei grondstoffen. Dat zal de handel niet leuk vinden, maar belangrijker is dat er in arme landen voldoende kan worden verdiend aan het produceren en leveren van grondstoffen. Het spreekt vanzelf dat zoiets moeilijk tot stand te brengen is, maar je kunt beginnen met zo'n voorstel op de internationale agenda te zetten.

Je zou daaraan kunnen koppelen dat deze landen ook een minimumloon invoeren, om ervoor te zorgen dat de exportinkomsten behoorlijk worden verdeeld over de bevolking.

Zeer lage lonen in ontwikkelingslanden leiden tot verspilling van arbeidskracht dus tot een lage productiviteit, tot veel te weinig koopkracht bij de bevolking waardoor de economie in het binnenland nauwelijks op gang komt. Het leidt tot apathie bij de meeste mensen want waarom zou je je best doen als je zo weinig perspectief hebt, en tot gebrek aan innovatie bij bestaande bedrijven, want waarom zou je nog investeren als er zoveel goedkope arbeid beschikbaar is. Op die manier komt zo'n land er dus nooit. Deze vicieuze cirkel moet ergens worden doorbroken, en de snelste manier om daarvoor te zorgen is een structurele inkomensverbetering.

Er is nog een heel andere categorie hulp die niet primair gaat over economische ontwikkeling maar over humanitaire hulp na rampen, tijdens oorlogen en bij epidemieën. Die hulp moet natuurlijk altijd gegeven worden, vooral uit humanitaire overwegingen, maar ook om de betreffende economieën weer op de been te helpen.

## Water en energie

Zoetwatervoorziening en energiebronnen zijn ongelijk verdeeld in de wereld en daarbij ook nog eens steeds schaarser aan het worden. Dat leidt tot allerlei spanningen en levert in toenemende mate risico's voor de wereldvrede op.

De afhankelijkheid van energie van de westerse landen, maar ook van landen als China en India, is groot. Dit levert landen met oliebronnen een machtige positie op, die zij begrijpelijkerwijs in hun voordeel zullen aanwenden, maar die ook bedreigingen kan inhouden. De schaarste aan water kan daarnaast een bron worden van ernstige regionale conflicten.

De prijs van fossiele brandstoffen is hoog opgelopen. Als het nog even zo doorgaat wordt het echt de moeite waard om op grootschalige wijze alternatieve energie te gaan opwekken. Grote oliemaatschappijen investeren momenteel nog weinig in alternatieve energie en besteden bijna al hun geld aan het ontsluiten van fossiele bronnen. Blijkbaar verwachten zij daar nog steeds het hoogste rendement mee te kunnen halen. Het wordt tijd om met deze bedrijven convenanten af te sluiten om een jaarlijks toenemend deel van hun winsten te investeren in alternatieve energie.

In het bijzonder valt dan te denken aan grootschalige installaties in gebieden zoals de Sahara, waarmee zonne-energie kan worden opgewekt. Dat zou ook goed zijn voor de economische ontwikkeling van Afrika en daarnaast uiteraard een zegen voor het milieu. Als stok achter de deur kan worden bedreigd met het oprichten van nieuwe energiebedrijven door diverse staten (of door de EU), die zulke investeringen in alternatieve energie gaan doen, gefinancierd via hogere belastingen op fossiele brandstoffen. Kernenergie is een alternatief dat de laatste jaren door sommigen weer naar voren wordt gebracht, maar het is nog steeds een zeer omstreden alternatief. Als er denkbare betere alternatieven zijn, die niet of minder omstreden zijn, ligt het voor de hand die eerst uit te proberen.

Naast grootschalige projecten is het verstandig om ook op grootschalige wijze kleinschalige projecten te stimuleren, zoals het opwekken van zonne-energie op daken van woningen en grote gebouwen. Zulke kleinschalige projecten kunnen sneller worden gerealiseerd dan grootschalige en helpen tevens om onnodig grote investeringen in grote energieprojecten te voorkomen.

Vanzelfsprekend blijft het noodzakelijk om zo veel mogelijk energiebesparing te stimuleren of af te dwingen, omdat daarmee voor de korte termijn de meeste druk van de ketel kan worden gehaald. Daar komt bij dat hiermee de investeringen in alternatieve energie kunnen worden beperkt tot wat echt noodzakelijk is.

Investerings in energiebesparingsprojecten in minder ontwikkelde landen hebben hogere rendementen dan in hoogontwikkelde landen, daarom is het zinvol dergelijke projecten in ontwikkelingslanden te ondersteunen met geld uit de ontwikkelde landen.

Zodra er eenmaal voldoende alternatieve energie wordt gewonnen, kan dit ook helpen het waterprobleem op te lossen, door ontzilting van zeewater en door grootschalig vervoer van zoetwater naar plaatsen waar water schaars is.

Rijke landen kunnen arme landen ook helpen bij het ontwikkelen van de noodzakelijke waterprojecten. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het ontwikkelen van de economie van deze landen.

Om regionale conflicten te voorkomen zou de VN bevoegdheden moeten krijgen voor het regelen van de verdeling van water in gebieden waar zoetwater niet ruim voorhanden is.

### **Vreemdelingenbeleid**

Het mooiste zou natuurlijk zijn, als alle mensen zich vrij konden vestigen waar ook ter wereld. Zolang er landen bestaan met uiteenlopende welvaart is dat echter een illusie. Een land bestaat nu eenmaal uit een bepaald geografisch gebied met daarop een aantal inwoners die hun groepsbelang willen stellen boven het belang van de rest van de wereld. Wat dat betreft is een zich steeds verder uitbreidende Europese Unie een zegen, althans binnen de grenzen van de EU. Wellicht zet deze trend zich ooit door over de gehele wereld en vervallen op den duur alle grenzen. Dan is er geen vreemdelingenbeleid meer nodig. Maar dat is nog heel ver weg.

Voorlopig kunnen we er in Europa niet omheen om een vreemdelingenbeleid ter beschikking te hebben, anders wordt een regio als deze overbelast met een onbeheersbare instroom van mensen uit andere delen van de wereld.

Het belangrijkste uitgangspunt van het huidige beleid is: opvangen van echte vluchtelingen en ontmoedigen van economische vluchtelingen. Dit beleid is in die zin redelijk succesvol gebleken, dat het aantal asielzoekers de laatste jaren sterk is afgenomen.

Verreweg de meeste echte vluchtelingen komen overigens niet naar de EU, maar worden opgevangen in de betreffende regio van de wereld. Geld voor vluchtelingen kan ook beter naar die regio's worden gestuurd dan worden besteed aan opvang in de EU. Als bijvoorbeeld Nederland de middelen die nu worden gebruikt voor het huidige beleid zou inzetten voor opvang in de betreffende regio's, kunnen veel meer mensen worden geholpen dan nu mogelijk is. Dat kan tevens een grote stroom richting Europa helpen indammen.

Vluchtelingen die hierheen willen komen, om welke reden dan ook, kun je beter beschouwen als immigranten. Immigranten moeten vooraf aan bepaalde voorwaarden voldoen om binnen te mogen komen. Wat zou moeten stoppen is het toelaten van vluchtelingen die zonder toetsing vooraf binnenkomen. Voor economische immigranten gelden uiteraard economische criteria en voor een zo beperkt mogelijke groep echte vluchtelingen gelden humanitaire criteria. Dit zal niet helemaal kunnen voorkomen dat sommige vluchtelingen zich zonder zo'n toetsing aan de EU-grens melden. Voor die groep zal een opvangvoorziening nodig blijven die zorgt voor een kortdurende tijdelijke opvang. Langdurige opvangvoorzieningen zijn uit den boze.

Ervaringen in sommige landen, zoals Canada, laten zien dat een dergelijk type immigratiebeleid goed kan werken. Wie zelf zijn lot in handen moet nemen, zal beter integreren dan wie zich moet overgeven aan allerlei voorzieningen die leiden tot een hoge mate van passiviteit.

Het spreekt vanzelf dat het immigratiebeleid op Europees niveau dient te worden geregeld, want wie eenmaal legaal binnen Europa verblijft, kan zich vervolgens in elk Europees land vestigen.

Dit zal ondertussen niet kunnen verhelpen dat er in een land als Nederland een flink aantal illegalen verblijft. Illegalen zijn moeilijk aan te pakken, en bovendien blijken de meesten een structurele band met ons land te hebben opgebouwd, via werk dat zij verrichten, via het bemachtigen van (slechte) woonruimte, via het gebruik van wezenlijke basisvoorzieningen die wij hen niet willen ontzeggen (school, ziekenhuis). Het arresteren en vastzetten van illegalen is geen oplossing, tenzij het om criminelen gaat.

De invoering van een basisinkomen in Nederland zou het verblijf van illegalen alhier sterk kunnen ontmoedigen, omdat illegale arbeid dan nauwelijks meer loont. Maatregelen die illegale arbeid tegengaan hebben als nadeel dat reeds aanwezige illegalen hun uitweg gaan zoeken in criminaliteit. Dergelijke maatregelen dienen altijd gepaard te gaan met flankerende maatregelen om die uitweg zo veel mogelijk te blokkeren.

Het belonen van illegaliteit door illegalen op den duur toch te legaliseren, is misschien wel humaan, maar levert als risico op dat dit het probleem in ernstige mate vergroot omdat er een aanzuigende werking van uitgaat.

Met andere woorden, we zullen tot op zekere hoogte moeten leven met het verschijnsel van illegalen. Via een goed immigratiebeleid kan worden voorkomen dat het steeds groter wordt.

## Terrorisme, oorlogen, wapenhandel en legers

De bestrijding van terrorisme staat hoog op de agenda. Je kunt je daarbij afvragen of dit wel in verhouding staat tot de feitelijke omvang van dit probleem. Het aantal slachtoffers van terrorisme is uitermate laag in vergelijking met bijvoorbeeld het aantal verkeersslachtoffers of slachtoffers van ongelukken in en om het huis.

De hoge plaats op de beleidsagenda komt vooral doordat terrorisme angst aanjaagt. Die angst wordt gevoed door voor ons oninvoelbare opvattingen en gedragingen van (potentiële) terroristen, die nogal eens blijken voort te komen uit bepaalde geloofsovertuigingen. Dat geldt zelfs voor sommigen van hen die in onze cultuur zijn opgegroeid. En stel nou eens dat dergelijke mensen de beschikking krijgen over massavernietigingswapens, welke vreselijke rampen staan ons dan te wachten? Het is begrijpelijk dat we er alles aan willen doen om zo iets te voorkomen.

Wat terroristen in de kaart speelt zijn conflicthaarden zoals in het Midden-Oosten, omdat die als argument worden gebruikt in de richting van westerse landen die zich met die conflicten bemoeien.

Daarnaast bestaat de categorie terrorisme die voortkomt uit al of niet terechte strijd voor onafhankelijkheid, waarbij de grens tussen vrijheidsstrijder en terrorist moeilijk te trekken is. Ook dat wordt dikwijls als argument gebruikt om hun daden te rechtvaardigen.

Wat kan je allemaal doen om terroristische dreigingen terug te dringen?

Uiteraard kunnen inlichtingendiensten een belangrijke rol spelen, maar dan zit je al aan het eind van de keten, dus daar mag het niet bij blijven.

Westerse landen moeten zeer terughoudend zijn met interventies in conflicten zoals in het Midden-Oosten of in Afrika. Als een interventie al zinvol is, zou dat uitsluitend via de VN moeten lopen en daarbij zouden bij voorkeur landen uit de eigen regio moeten worden betrokken. Het zou in dit verband goed zijn als de VN over een eigen interventiemacht kan beschikken, die helemaal losstaat van nationale legers. Helaas lijkt de haalbaarheid daarvan voorlopig gering.

Westerse landen doen er ook goed aan hun opvattingen over het besturen van landen niet op te dringen aan andere regio's. Ook als de westerse landen volkomen gelijk hebben, dan nog werkt dat opdringen averechts. Andere regio's moeten zelf maar uitzoeken hoe ze het willen aanpakken. Ze zien echt wel hoe wij dat doen en ze zien ook de resultaten daarvan. Als wij het in hun ogen goed doen, zullen ze er uiteindelijk uit zichzelf wel voor kiezen om onze best practices over te nemen.



De weg van diplomatie en de weg van geweldloze demonstratie zijn altijd en overal te prefereren boven de weg van het toepassen van geweld. Dat geldt voor conflicten waar ook ter wereld, dus zelfs met onafhankelijkheidsbewegingen binnen Europa moet via gesprekken worden geprobeerd tot oplossingen te komen. Er zijn inmiddels tal van voorbeelden, zoals in Oost-Europa, die laten zien dat er positieve veranderingen zijn gekomen zonder geweld.

Internationale afspraken over het terugdringen van de wapenhandel kunnen een doorslaggevende bijdrage leveren aan het terugdringen van terrorisme. Een redelijk effectieve, maar drastische en dus moeilijk haalbare oplossing zou zijn om wapenfabrieken te nationaliseren en deze fabrieken uitsluitend toe te staan wapens te leveren aan internationaal erkende legers en politiemachten, waarbij de VN voor de nodige inspectie kan zorgen, zoals dat al gebeurt met betrekking tot massavernietigingswapens. Ook de fabricage van bepaalde chemische stoffen die gebruikt kunnen worden voor bommen of chemische wapens zou onder VN-toezicht moeten worden gebracht.

Private wapenhandel zou daarnaast volledig verboden moeten worden, alsmede het bezit van wapens door burgers. Deze maatregelen zullen de illegale handel en illegaal wapenbezit natuurlijk niet meteen droogleggen, maar geleidelijk aan wel terugdringen. De haalbaarheid van deze oplossing kan worden vergroot door een dergelijk voorstel op de agenda van de VN te zetten. Helemaal kansloos is zo'n voorstel niet, omdat het ook aantrekkelijk kan zijn voor regimes die zelf onderdrukkend zijn. De VS zou wel eens het grootste struikelblok kunnen vormen om zo'n voorstel erdoor te krijgen.

Het terugdringen en onder strenge VN-controle brengen van massavernietigingswapens moet ondertussen uiteraard bovenaan de internationale agenda blijven staan.

Nationale legers dienen uitsluitend defensief te opereren en dat geldt ook voor de NAVO. Als nationale legers toch offensief optreden door een ander land binnen te vallen, en dit land kan zich hier onvoldoende tegen verweren, is de VN de aangewezen instantie om dit aan te pakken. Eerst via resoluties en zonodig via interventies. Dergelijke interventies zijn zinvol omdat ze kunnen rekenen op steun van de bevolking van het binnengevallen land.

Ook voor interventies bij binnenlandse conflicten moet er een besluit van de VN liggen, waarbij strikte criteria dienen te gelden. Het belangrijkste criterium moet zijn dat een interventie de steun heeft van een grote meerderheid van de bevolking. Daarnaast moet een operatie zodanig doeltreffend kunnen worden uitgevoerd, dat een lange periode van ellende en onzekerheid kan worden voorkomen.

In Europa zou moeten worden gestreefd naar een Europees leger. In Europa kunnen nationale legers dan op termijn verdwijnen. De NAVO kan wellicht op termijn worden omgevormd tot een VN-organisatie die uitsluitend operaties voor haar rekening neemt waartoe door de VN wordt besloten. De huidige NAVO kan dan vervallen.

Missies zoals naar Irak en Afghanistan zoals die onder meer door Nederland zijn ondernomen, zijn dan niet meer nodig. Los daarvan moet je je afvragen of dergelijke missies eigenlijk wel enige zin hebben. De offers zijn groot, de resultaten zijn in verhouding daarmee gering en de bevolking aldaar staat er op zijn best ambivalent tegenover. Wellicht zouden zulke missies effectiever kunnen worden als de internationale wapenhandel kan worden uitgebannen.

# 14

## EEN DOORTASTEND BELEIDSPROGRAMMA

Dit hoofdstuk is geen volledige opsomming van het voorgaande. Ik zet hieronder de in mijn ogen belangrijkste punten op een rijtje, zodat de lezer een snel beeld kan krijgen van wat er in dit boek aan voorstellen wordt gedaan. Je kunt het lezen als het politieke pamflet van een denkbeeldige Partij voor Eenvoud.

### **Algemene maatregelen voor beleidskwaliteit**

#### *Automatische expiratedatum van beleidsmaatregelen*

Alle beleidsmaatregelen moeten voortaan worden voorzien van een automatische expiratedatum. Dit dwingt tot een expliciete nieuwe beslissing over voortzetting van een maatregel.

#### *Ex ante evaluatie verplicht stellen*

Elk beleidsvoorstel dient vergezeld te gaan van een behoorlijke ex ante evaluatie. Als die ontbreekt, mag er geen beslissing worden genomen, omdat de kans groot is dat het beleidsvoorstel zonder zo'n onderbouwing van matige tot slechte kwaliteit is. Elke ex ante evaluatie dient tevens een toets op eenvoud te bevatten.

#### *Onnodige complexiteit opsporen*

Achterhaald beleid moet zo snel mogelijk worden opgespoord en afgeschaft. Daarbij kunnen ook bedrijven en burgers behulpzaam zijn.

Complex beleid moet worden hervormd tot eenvoudig beleid. Daarvoor moeten onafhankelijke deskundigen worden ingeschakeld, want betrokken deskundigen hebben een tegengesteld belang.

#### *Zelfhandhaving bij bedrijven en burgers*

Bedrijven moeten sneller aan de slag kunnen met nieuwe of vernieuwende activiteiten, onder de conditie dat ze er zelf voor zorgen aan de wettelijke doel-

stellingen te voldoen. Als blijkt dat ze daar onverantwoordelijk mee omgaan, volgen hoge boetes.

Burgers dienen zich maatschappelijk verantwoord te gedragen. Dat gaat makkelijker als de regels logisch in elkaar zitten. Als zij misstanden zien, melden zij dat bij de betreffende instanties, zodat die gericht kunnen optreden.

#### *Eén bestuursniveau verantwoordelijk*

Geef elk bestuursniveau de volle verantwoordelijkheid voor de taken die hun zijn toebedeeld, dus geen gedeelde verantwoordelijkheid meer. Inspecties dienen dan ook aan hetzelfde niveau te rapporteren.

Zorg er tevens voor dat elke taak slechts aan één bestuursniveau wordt toebedeeld, zodat de bestuursniveaus elkaar niet voor de voeten lopen.

Hef de waterschappen/hoogheemraadschappen op en breng hun taken over naar de provincies.

Taken die op lagere niveaus alleen in grootschalige samenwerkingsverbanden kunnen worden uitgevoerd, dienen overgedragen te worden aan een hoger bestuursniveau.

#### *Bottom-up beleidsvorming*

De keten van de beleidsontwikkeling moet worden omgekeerd. Burgers en bedrijven moeten in alle fasen van het beleidsproces worden betrokken om ervoor te zorgen dat het beleid ook echt hun beleid wordt.

#### *Ontsnappingswet*

Als de bestaande regels majeure beleidsmaatregelen blokkeren, moet er de mogelijkheid zijn om de bestaande regels voor dit doel opzij te zetten via een tweederde meerderheid van de volksvertegenwoordiging.

#### *Verkiezingen per deelprogramma*

Aan de rij van reeds eerder bedachte en overigens gewenste veranderingen, zoals de gekozen burgemeester, de gekozen minister-president, een gedeeltelijk districtenstelsel en een correctief referendum, moet de mogelijkheid worden toegevoegd per deelprogramma verkiezingen te houden. Daarmee kan de kiezer beter aangeven wat hij eigenlijk wil.

## Sociaaleconomisch beleid

### *Basisinkomen*

Door de invoering van een basisinkomen voor iedereen kunnen alle sociale-zekerheidswetten en belastingvrije voeten worden afgeschaft. Daarmee worden de reusachtige complexiteit en de enorm hoge kosten van het socialezekerheidsstelsel tot het minimum gereduceerd.

Anders dan velen denken zal dit mensen met een uitkering juist activeren om aan het werk te gaan, niet alleen als werknemer maar ook als zelfstandige.

### *Vlaktaks*

Eenzelfde belastingtarief voor iedereen, gekoppeld aan het afschaffen van alle aftrekposten afgezien van betaalde pensioenpremies, maakt het belastingstelsel zo eenvoudig en eerlijk mogelijk.

Ook persoonlijke inkomsten uit ondernemen en de werkelijke inkomsten uit vermogen dienen te worden belast tegen hetzelfde tarief. Het boxensysteem komt daarmee te vervallen.

Omdat het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek een ingrijpende wijziging is, zal een overgangperiode van bijvoorbeeld tien jaar nodig zijn waarin burgers maatregelen kunnen treffen om deze wijziging op te vangen. Voor bijzondere gevallen kan een beroep worden gedaan op een hardheidsclausule.

### *Vervanging van de OZB*

De ingewikkelde en oneerlijke OZB dient te worden vervangen door een andere vorm voor een algemene gemeentelijke belasting te bedenken die het best gekoppeld kan worden aan de diensten die de gemeente aan alle burgers levert. Ook de reeds bestaande algemene belastingen, zoals voor het ophalen van huisvuil, kunnen daarin worden ondergebracht.

### *Stimuleren zzp'ers*

In de wetgeving dienen zzp'ers als aparte categorie te worden behandeld, omdat het noch ondernemers noch werknemers zijn. Een belangrijke stimulans zou zijn om zzp'ers het recht te geven om voor slechts één opdrachtgever te werken.

### *Pensioen individualiseren*

De enorm ingewikkelde en oneerlijke collectieve pensioenregelingen dienen te worden vervangen door een individuele regeling, waarbij werknemers en zelfstandigen volledig zelf mogen bepalen hoeveel ze willen sparen en hoeveel ze op welk moment dan ook van het gespaarde geld willen opnemen.

Een aparte levensloopregeling is dan niet nodig. Een verplichte pensioenleeftijd kan daarmee ook vervallen.

### *Speculatie tegengaan*

Speculatie is een perverse vorm van kapitalisme die slecht uitpakt voor de economie en die daarom zo veel mogelijk moet worden tegengewerkt.

Maatregelen waar je aan kunt denken zijn: uitschakelen van tussenhandel door middel van veilingen; aan banden leggen van beurzen door snelle handel onmogelijk te maken; afschaffen van landbouwsubsidies; grond verplicht aanbieden aan de overheid tegen schappelijke prijzen; streven naar een wereldmunt.

### *Sterke reductie subsidieregelingen*

De vele honderden subsidieregelingen voor het bedrijfsleven moeten worden vervangen door enkele brede regelingen, zoals een algemene investeringssubsidie en/of een algemene scholingsaftrek, of door een algemene lastenverlichting via verlaging van de loonkosten.

### *Collectieve garantie voor investeringsfondsen*

Overheidsgarantie voor financiering van investeringen kan beter aan investeringsfondsen van financiële instellingen worden gekoppeld dan aan individuele bedrijven; dat maakt deze garantieregelingen veel toegankelijker.

Als de overheid tevens stimuleert dat aan bedrijven meer achtergestelde leningen worden verschaft, neemt de toegankelijkheid van deze regelingen nog verder toe.

### *Stimuleren bedrijven*

De innovativiteit van bedrijven kan worden gestimuleerd door een bedrijf actief te benaderen met het aanbod voor een quick scan van de innovatiekansen van het bedrijf.

De belemmerende werking van de huidige aanbestedingsregels van de overheid kan worden opgeheven door inhoudelijke criteria voorop te stellen en zo min mogelijk formele criteria toe te passen die de aanbodmarkt sterk beperken.

De kwaliteit van ondernemerschap kan worden bevorderd door de invoering van een op vrijwillige basis te behalen ondernemersbewijs.

*Arbeidsreserve activeren*

De arbeidsreserve kan het best worden geactiveerd via grootschalige regionale projecten, waarbij enerzijds alle mensen zonder werk thuis worden bezocht en anderzijds alle werkgevers worden benaderd.

Daarmee kunnen de meeste moeilijk vervulbare vacatures, ook de latente, worden vervuld en grote aantallen niet-werkenden aan een baan worden geholpen.

**Publieke sector***Maatschappelijke onderneming als nieuwe rechtsvorm*

Behalve aan publieke organisaties die vallen onder organen van het openbaar bestuur en private organisaties die door burgers worden bestuurd, is er behoefte aan een aparte rechtsvorm voor organisaties die publieke diensten uitvoeren. Deze kan worden aangeduid met de naam 'maatschappelijke onderneming'.

De bestaande rechtsvormen (stichtingen, vennootschappen, zbo's, agent-schappen) zijn minder geschikt voor instellingen die enerzijds als publieke voorzieningen opereren maar anderzijds marktprikkels nodig hebben om optimaal te kunnen functioneren.

*Organische structuur bevorderen*

Het bedrijfsleven wordt door de markt gedwongen steeds flexibeler te functioneren, wat uiteindelijk zal leiden tot een 'organische economie'.

Voor de publieke sector is flexibiliteit evenzeer van belang, maar die komt niet via een markt tot stand. Maatregelen die een 'organische' structuur bevorderen zijn: projectgewijze werken, kleine aantallen vast personeel, lijnmanagers alleen voor shared service centra, procedures sterk vereenvoudigen, de politieke verantwoordelijkheid bij één bestuurder neerleggen.

*Onderwijsbeleid beperken tot doelen en middelen*

De bemoeienis van de overheid met het onderwijs dient zich te beperken tot het stellen van kwaliteitsdoelen aan scholen en het verschaffen van middelen voor het reguliere onderwijs. De scholen zijn vervolgens verantwoordelijk voor alle professionele en operationele zaken, waaronder de keuze voor onderwijsvormen, lesmethoden, aantallen lessen, honorering van leerkrachten en nevenactiviteiten.

### *Eén instantie voor jeugdzorg*

In plaats van de vele instanties die zich momenteel met jeugdzorg bemoeien, moet er slechts één instantie komen waarin alle disciplines aanwezig zijn. Deze instantie moet de bevoegdheid krijgen om in een vroeg stadium problemen aan te pakken, ook als daarvoor een tijdelijke inbreuk op de privacy van een gezin nodig is.

### *Financiering van de zorg*

De basisverzekering in het huidige ziektekostenstelsel dient uit de belastingen te worden betaald. Dit in plaats van het huidige systeem van betaling van een basispremie door burgers aan ziektekostenverzekeraars gekoppeld aan een systeem van zorgtoeslag via de belastingdienst, waarbij aan werkgevers de andere helft van de kosten in rekening wordt gebracht.

De zorgautoriteit sluit hiervoor met de verzekeraars raamcontracten af. Consumenten kiezen de verzekeraars op grond van de kwaliteit van hun service en de premies voor extra verzekeringen. Omdat de zorgkosten onontkoombaar zullen stijgen, zal de zorgautoriteit voortdurend onderzoek uitvoeren ter beperking van overbodige of weinig effectieve handelingen, zodat de zorg volledig kan worden gericht op effectieve handelingen.

### *Huurtoeslag naar woningcorporaties*

De individuele huurtoeslag dient te worden vervangen door subsidies aan woningcorporaties waarmee zij woningen met een lage huur kunnen aanbieden aan mensen met lage inkomens. Huurtoeslag voor woningen van particuliere eigenaren is dan niet meer mogelijk, wat een prijsdrukkend effect zal hebben op de particuliere verhuur.

### *Maatschappelijke dienstplicht*

Publieke taken kunnen deels worden vervuld door de invoering van een maatschappelijke dienstplicht. Dat zou kunnen door mensen tussen 18 en 30 jaar te verplichten anderhalf jaar te wijden aan publieke taken. Een verdergaand voorstel zou zijn, om iedere ingezetene die een basisinkomen ontvangt te verplichten een dag per week te wijden aan publieke taken.

## **Ruimte, huisvesting, infrastructuur, veiligheid**

### *Grond naar de overheid*

Alle grond dient in handen te komen van de overheid. Daarmee kan grondspeculatie geheel worden uitgebannen en kan de overheid een optimaal gebruik



van de grond beter in de hand houden. Gebruiksrechten van de grond kunnen door burgers en bedrijven worden verkregen via huur of erfpacht.

#### *Afschaffen welstandsbeleid*

Het welstandsbeleid gaat over de uiterlijke afwerking van gebouwen. Het uiterlijk van gebouwen is een kwestie van steeds veranderende smaak, die in regeltjes niet vast te leggen is. Dit beleid kan als volstrekt overbodig worden aangemerkt. Het is bovendien betuttelend. Het moet dan ook worden afgeschaft.

In bestemmingsplannen staan regels die aangeven wat voor soort gebouwen er mogen staan op de betreffende locaties. Zulke regels zijn niet overbodig, zij het dat ze nogal eens onnodig gedetailleerd zijn.

#### *Organische invulling nieuwe woongebieden*

Slechts in een beperkt aantal gevallen hebben bewoners wat te zeggen over de vormgeving van hun nieuwe huis. Bijna nooit hebben ze wat te zeggen over de gebouwde omgeving. Bij de inrichting van nieuwe woonwijken zou als standaard moeten gelden, dat de bewoners bepalen hoe het eruit komt te zien.

#### *Drastische oplossingen voor mobiliteit*

Voor de korte termijn is een afdoende mobiliteitsoplossing een verplichte thuiswerkdag voor kantoorpersoneel, gelijkelijk gespreid over alle werkdagen.

Voor de middellange termijn kunnen reeds geplande projecten voor autowegen versneld worden uitgevoerd door de eerdergenoemde 'ontsnappingswet' toe te passen.

Voor de lange termijn zijn grote investeringen in het openbaar vervoer een goede oplossing, zoals een Randstadmetrosysteem, waarbij de financiering gespreid kan worden door bijvoorbeeld leaseconstructies toe te passen.

#### *Scherpe milieumaatregelen dicht bij de bron*

Milieumaatregelen die aan het begin van de productieketen worden getroffen, zijn het meest effectief en veroorzaken de minste uitvoeringskosten.

Dus liever een verbod op het gebruik van ongewenste stoffen dan een subsidie op producten die deze stoffen niet gebruiken. En liever met producenten afspraken maken over milieuvriendelijke auto's en andere apparaten dan lagere belastingen voor zulke producten. Liever zonnepanelen, zuinige ketels en isolatiemaatregelen in huizen en utiliteitsgebouwen verplicht stellen dan het geven van subsidies op dergelijke voorzieningen. Et cetera.

*Zeggenschap over infrastructuur bij de overheid*

De macht over de infrastructuur dient bij de overheid te liggen. Infrastructuur, zoals wegen, waterwegen, rails, kabels, grote zee- en luchthavens, moet onder beheer staan van de overheid of alleen onder strikte voorwaarden worden geprivatiseerd.

*Legalisering drugs*

Het legaliseren van softdrugs en het medisch verstrekken van harddrugs kan veel grote en kleine criminaliteit voorkomen. Dat heeft alleen zin in Europees verband, dus moet de eerste stap zijn om andere landen te overtuigen dat dit de beste oplossing is.

*Preventief beslag op criminele vermogens*

Justitie dient een ruime bevoegdheid te krijgen om preventief beslag te kunnen leggen op vermogens die vermoedelijk langs criminele weg zijn verkregen. Om het beslag op te heffen, dient de eigenaar aan te tonen dat zijn vermogen langs legale weg is verkregen.

**Internationaal beleid***Afschaffen landbouwsubsidies*

Het afschaffen van alle landbouwsubsidies in de EU en de VS is waarschijnlijk de meest effectieve methode om ontwikkelingslanden te steunen. De EU zou hierin het voortouw kunnen nemen. Dit zal niet snel kunnen worden bereikt, omdat sommige EU-landen zich daar heftig tegen verzetten. Via afspraken op langere termijn kan dit uiteindelijk wel tot stand worden gebracht.

*Wereldminumprijzen voor de productie van grondstoffen*

Heel wat grondstoffen worden tegen te lage prijzen verhandeld, waardoor er weinig overschiet voor boeren of mijnwerkers. Andere grondstoffen worden tegen hoge prijzen verhandeld, maar daarvan komt te weinig terecht bij degenen die voor de productie hebben gezorgd. Voor de ontwikkelingslanden is de invoering van minumprijzen voor producenten dan ook een goede maatregel om hun inkomens te verbeteren.

*Ontwikkelingssamenwerking beperken*

Ontwikkelingssamenwerking zou zich moeten focussen op de volgende voor de ontwikkeling van een economie essentiële gebieden: versterken van de wetgeving, energieprojecten, waterprojecten, milieuprojecten. Daarnaast moet altijd humanitaire hulp bij rampen en oorlogen worden geboden.

*Energie uit de Sahara*

Met alle grote energiebedrijven moeten afspraken worden gemaakt om een substantieel deel van hun investeringsbudget te besteden aan installaties voor zonne-energie in de Sahara.

Daarmee kan de grootschalige productie van zonne-energie op gang worden gebracht, wat goed is voor het milieu, voor het verminderen van de afhankelijkheid van de wereldeconomie van olielanden en voor de ontwikkeling van Afrika.

*Europa voor grensoverschrijdende zaken*

De Europese Unie dient zich te richten op kwesties met een grensoverschrijdend karakter, die niet of niet effectief genoeg kunnen worden opgelost door afzonderlijke lidstaten.

Zulke gebieden zijn: milieu, water en energie, veiligheid van producten, grensoverschrijdende mobiliteit, internationale veiligheid, buitenlandbeleid, mega-investeringen in de wetenschap, marktwerking, de euro.

*Meer immigratiebeleid dan vluchtelingenbeleid*

Een goed werkend Europees immigratiebeleid kan bevorderlijk werken op de kwaliteit van de instroom van mensen van buiten de EU. Vluchtelingen moeten in principe worden opgevangen in de regio waar zij vandaan komen.

*Wapenhandel wereldwijd verbieden*

Een zeer wenselijke maatregel zou zijn om de wapenhandel wereldwijd te verbieden en tegelijkertijd alle wapenproductie overal te nationaliseren en onder toezicht te stellen van de VN. Alleen al voor de bestrijding van terrorisme zou dit een zegen zijn.

Dit is uiteraard bijzonder moeilijk te verwezenlijken, maar door het op de internationale agenda te zetten, kan een eerste stap worden gezet.

*Europees leger en VN-interventiemacht*

De nationale legers in Europa kunnen beter worden vervangen door een Europees leger. De NAVO kan beter worden omgevormd tot een interventiemacht van de VN.

Dat is snel opgeschreven, maar helaas nauwelijks realiseerbaar. Ook hiervoor geldt dat het agenderen een eerste stap is, een kleine maar wel noodzakelijke stap.

## Afsluitend

Hoe krijg je zo'n ambitieus programma voor elkaar? Ik weet het eerlijk gezegd niet zo goed, want het lijkt onbegonnen werk. Leuk om op te schrijven, maar de realisatie kan je wel vergeten, zo zou je kunnen denken.

De huidige politieke partijen lijken min of meer gevangen te zijn in het bestaande beleid. Aan de andere kant voelen met name de middenpartijen waarschijnlijk wel aan, dat ze in beweging moeten komen willen ze niet verder afkalven. Een sterk politiek programma is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Alleen dan kan een politiek leider met een duidelijk verhaal komen.

In het midden van de politieke markt is ruimte voor een vrij grote sociaalliberale stroming. Die wordt nu in meerdere of mindere mate vertegenwoordigd door uiteenlopende partijen: de linkerflanken van de VVD en het CDA, de rechterflank van de PvdA, en verder GroenLinks en D66. In totaal zou dat kunnen gaan om pakweg zestig zetels. Die stroming zou wellicht kunnen worden gebundeld door een samenwerkingsverband van deze partijen. Een fusie ligt vooralsnog niet erg voor de hand, maar misschien is er als experiment een politieke joint venture mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van een gecombineerde lijst die in zee gaat met een eigen programma (geïnspireerd door het bovenstaande) en die wordt ingediend naast de klassieke lijsten.

Een andere mogelijkheid is wellicht dat een van de genoemde partijen bovenstaand programma (min of meer) adopteert. Daar is nogal wat moed voor nodig, maar die moed zou wel eens beloond kunnen worden.

Ten slotte zou er een nieuwe *Partij voor Eenvoud* kunnen worden opgericht die op basis van bovenstaand programma aan de slag gaat. Dat is echter een lastige route, zoals we onder meer hebben kunnen leren uit de lotgevallen van de LPF.

Afgezien van dit soort mogelijkheden koester ik uiteraard de hoop dat dit boek een bijdrage levert aan de ontwikkeling van het politieke denken van alle partijen, waardoor er geleidelijk aan een ontwikkeling op gang komt van het vervangen van beleid met een lage kwaliteit door beleid dat gekenmerkt kan worden als doeltreffend, doelmatig, rechtvaardig, consistent en, bovenal, eenvoudig.







