

# **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 durf 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 zoets 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





## VOORWOORD

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





<b>10 Binnenlands bestuur, democratie en grondrechten</b>	<b>139</b>
• Binnenlands bestuur	139
• Meer directe democratie	141
• Grondrechten en ethische kwesties	143
<b>11 Ruimtelijke ordening en infrastructuur</b>	<b>149</b>
• Grondgebruik	149
• Stedelijke ontwikkeling	151
• Mobiliteit	153
• Beheer van infrastructuur	155
<b>12 Veiligheid en milieu</b>	<b>157</b>
• Milieu	159
• Criminaliteit	161
• Justitie en politie	163
<b>13 Internationaal beleid</b>	<b>167</b>
• Europa	167
• Globalisering en ontwikkelingshulp	169
• Water en energie	173
• Vreemdelingenbeleid	174
• Terrorisme, oorlogen, wapenhandel en legers	176
<b>14 Een doortastend beleidsprogramma</b>	<b>179</b>
• 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 gemeentebestuur. Niet langer kan de overheid volstaan met beslissen waar het belastinggeld 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 ervoor 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 sluijproutes 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 naderbij 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. Merkw aardig is ook dat er maar weinig uitwisseling plaatsvindt tussen beleidsmedewerkers over hun uitermate moeilijke vak. Toezichthouders 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 vakken-nis 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.





## INLEIDING

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 denkkelijk 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 zelfverdiend 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 samengebald 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 doorgesloten 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 gecommmercialiseerd. 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 hoef je 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.

