

Zeven jaar paars

Zeven jaar paars

Het tweeëntwintigste jaarboek

voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Frans Becker, Wim van Hennekeker,

Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de wbs, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 2001 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam.*

Omslag: Marcel Bakker, De Ontwerperij

ISBN 90 295 0030 1 / NUGI 654
www.boekboek.nl

INHOUD

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

ZEVEN JAAR PAARS

Hans Daudt *Een paars intermezzo?*

35

Margo Trappenburg *Paarse ethiek*

53

Casper van Ewijk *Zondagskind of wonderkind? De economie van paars*

79

Flip de Kam *De belastingpolitiek van paars*

101

Romke van der Veen *Een technocratisch project. De paarse coalitie en de herziening van de verzorgingsstaat*

142

Roel in 't Veld *De sturingsconceptie van paars*

164

René Cuperus *Paars in internationaal perspectief. Over afnemende vrijheidsgraden van de politiek*

197

Jan Peter Balkenende *Groen over paars. Over de heroriëntatie van het CDA*

229

Uri Rosenthal *Blauw over paars. Liberaal tij en de liberale machtsparadox*
261

Paul Kalma *Rood over paars. De sociaal-democratie tussen zakelijkheid en
verzaking*
281

Wim van Hennekeler en Bart Tromp *De prijs van paars. Een gesprek
met Hans van Mierlo*
314

PERSONALIA MEDEWERKERS

325

Inleiding

De Partij van de Arbeid heeft een afkeer van terugkijken ontwikkeld. Tweeëntwintig jaar geleden werd de eerste editie van dit jaarboek uitgegeven onder andere vanuit het motief dat het in de sociaal-democratie aan historisch besef was gaan ontbreken. Sociaal-historische onderzoekers richtten zich toen vooral op de radicaal-socialistische stromingen in Nederland. In sociaal-democratische kring was het historisch bewustzijn beperkt geraakt tot de periode van polarisatiepolitiek en Nieuw Links. Er was een scherm neergelaten waardoor het gematigd reformistisch verleden van de Nederlandse sociaal-democratie aan het oog werd onttrokken. Na tien jaar kon de toenmalige redactie echter concluderen dat – mede door de publicatie van de jaarboeken – in dit opzicht veel ten goede was gekeerd.

Inmiddels heeft zich een nieuw gebrek aan historisch besef van de PvdA meester gemaakt, dat nu betrekking heeft op haar recente verleden. Noch de grondige heroriëntatie op de verzorgingsstaat en het financieel-economisch beleid, die zich tussen 1986 en 1994 in de PvdA heeft voltrokken, noch het paarse avontuur – en de daarmee verbonden beleidsdaden – zijn onderwerp geworden van serieuze reflectie. De mogelijkheden die het verkiezingsprogramma van 1994, *Wat mensen bindt*, daartoe bood, werden niet benut. De wijze waarop het verkiezingsprogramma van 1998 tot stand kwam, leverde evenzeer een gemiste kans op om zich rekenschap te geven van de koers die de PvdA inmiddels zonder veel discussie was ingeslagen.

Angst voor verkeerde beeldvorming verbiedt kennelijk een kritische beschouwing van het jongste verleden. Terugzien gaat soms ‘van au’ – om Jaap Burger te parafraseren – en dat levert geen mooie beelden op. *Regerendenvijs*, de in wbs-verband tot stand gekomen evaluatie van het kabinet-Lubbers/Kok gaf daarvan een treffende illustratie. Des te meer reden om aan de vooravond van de reguliere verkiezingen van 2002 in dit jaarboek terug te kijken op zeven jaar paars: twee regeringsperiodes onder PvdA-premier Kok, gedragen door vrijzin-

nig-democraten, liberalen en sociaal-democraten. Zeven vette jaren, als we naar de groei van economie en werkgelegenheid kijken. Waren het ook zeven vette jaren als we letten op regeringsbeleid of op de ontwikkeling van sociaal-democratische politiek? Daarover gaat dit jaarboek.

Toen het eerste paarse kabinet in 1994 aantrad, noemde minister-president Kok het een 'doodgewoon kabinet'. Die constatering volgt de redactie in zoverre dat het in dit jaarboek gaat over 'paars', zonder meer en zonder hoofdletter. Maar een doodgewoon kabinet was het natuurlijk allerminst gezien de samenstelling. Voor het eerst sinds 1917 kwam een regeringscombinatie tot stand waaraan de confessionelen niet meededen. Langer dan de bolsjewieken in Rusland waren de confessionelen in Nederland onafgebroken aan de macht—zij het dat ze die meestal deelden met anderen, zeker nadat zij vanaf de jaren zestig niet meer de meerderheid van de kiezers achter zich wisten. Deze positie konden zij na de Tweede Wereldoorlog onder meer in blijven nemen, omdat vvd en PvdA elkaar lange tijd als coalitiegenoten bleven uitsluiten. Van 1952 tot 1959 had de vvd onder leiding van Oud, met een buitengewoon fel antisocialisme, oppositie gevoerd tegen de rooms-rode kabinetten. Van een mogelijke opening naar de PvdA was geen sprake.¹ De natuurlijke tegenstelling tussen liberalen en sociaal-democraten werd opnieuw aangescherpt in de jaren van polarisatie, toen Den Uyl en Wiegel hun respectieve politieke groeperingen aanvoerden. Pas na 1982 trad een lichte dooi in en begonnen beide partijen elkaar voorzichtig te besnuffelen.²

In 1984 verscheen de eerste publicatie over mogelijkheden en grenzen van een coalitie tussen PvdA en vvd, *Illusie of monsterverbond*, dat naast een historische analyse actuele bijdragen bevatte van vooraanstaande sociaal-democraten en liberalen.³ In november van datzelfde jaar bood de liberale Teldersstichting een forum voor debat over de verhouding tussen vvd en PvdA met het symposium *Liberalisme, Socialisme en Economische Politiek*. Om veel meer dan de eerste tekenen van dooi ging het nog niet. De sociaal-democraat Flip de Kam noemde op de bijeenkomst van de liberale denktank de mogelijkheid van een coalitieregering van PvdA en vvd een 'kasplantje'.⁴

Op lokaal niveau waren intussen de eerste samenwerkingsverbanden tussen liberalen en sociaal-democraten tot stand gekomen. In de

marge van de landelijke politiek ontmoetten voorstanders van samenwerking tussen liberalen, vrijzinnig-democraten en sociaal-democraten elkaar in het zogenaamde Des Indes-beraad, genoemd naar het Haagse hotel waar hun bijeenkomsten plaatsvonden. Wat stond de voorstanders van deze samenwerking precies voor ogen? Allereerst achtten zij de langdurige dominantie van de confessionelen in de Nederlandse politiek ongezonder voor de democratie. Om een gewenste 'wisseling der elites' tot stand te brengen, diende het CDA uit de regeringsmacht gedrongen te worden. Het ging hen overigens niet alleen om de politieke machtspositie van de christen-democratie, maar evenzeer om de daarmee verbonden bestuurlijke en maatschappelijke netwerken van confessionele snit. In de tweede plaats leefde de verwachting dat zonder het CDA een ander beleid zou kunnen worden gevoerd, in het bijzonder op het terrein van de zogenaamde immateriële vraagstukken van levensbeschouwelijke aard, zoals abortus en euthanasie. De christen-democratie werd in deze kwesties als een belemmering beschouwd om meerderheidsopvattingen onder de bevolking in politieke besluitvorming om te zetten.

Voor D66 – vertegenwoordiger van de vrijzinnig-democratische traditie in de Nederlandse politiek bij uitstek – had de vorming van een kabinet waarin liberalen en sociaal-democraten vertegenwoordigd zouden zijn nog een andere waarde. D66 huldigde al vanaf haar oprichting de opvatting dat de belangrijkste politieke ideologieën – het liberalisme, het socialisme en de christen-democratie – geen antwoord boden op de voornaamste maatschappelijke problemen. Wederzijdse uitsluiting van VVD en PvdA bij regeringsvorming diende daarom slechts ter bevestiging van achterhaalde ideologische scheidslijnen. Maatschappelijke en politieke vraagstukken moesten pragmatisch tegemoet worden getreden.

D66 wil, zo stelden Thom de Graaf en Bert Bakker, voorzitter, respectievelijk vice-voorzitter van de D66-fractie in de Tweede Kamer, begin 2001 in een evaluatie van paars, de rigide tegenstellingen afbreken die pragmatische oplossingen in de weg staan.⁵ Het is een opvatting die goed past bij de meer technocratische benadering van de politiek die in de paarse periode is gaan overheersen.

Het voornaamste motief bij de voorstanders van een paarse coalitie vormde dus – nog los van de opgelopen irritatie bij sociaal-democra-

ten en liberalen in de regeringssamenwerking met de christen-democraten – de wens om het CDA ter wille van de democratie tenminste tijdelijk uit het centrum van de macht te drukken. ‘Wisseling van de wacht is’, aldus Herman Tjeenk Willink, destijds PvdA-senator, ‘een essentieel element in de parlementaire democratie’. Het ging hem daarbij ook om de maatschappelijke machtsposities van de confessionelen en de daarmee samenhangende wijze van besluitvorming: ‘De onontkoombare gevolgen van deze langdurige machtspositie is een dicht bestuurlijk netwerk in onderwijs, gezondheidszorg, bouw en bedrijfsleven. Vaak is niet duidelijk wie waarover wanneer beslissende invloed uitoefent. Ook het benoemingsbeleid vertoont sporen van eenzijdigheid.’⁶

Dit motief speelde eveneens een centrale rol in de opvattingen die Frits Bolkestein, als voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de VVD en aanvankelijk bepaald geen voorstander van samenwerking met de PvdA, twee jaar vóór de formatie van paars formuleerde: ‘Het CDA is de belichaming van de accommodatiepolitiek, die sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland is gevoerd. Een politiek van schikken en plooiën, van consensus. Dat leidt tot mistvorming... Ik houd daar niet van. Ik prefereer een duidelijk debat, een heldere lijn. We hebben het dan over de vorm van de politiek, niet zozeer over de inhoud.’ Twee jaar later, na de formatie van paars, in een toespraak tot het Liberaal Vlaams Verbond te Brugge, formuleerde hij zijn opvattingen ter zake als volgt: ‘terwijl de christen-democraten conform de ideologie van de zogenaamde “verantwoordelijke samenleving” ruimte willen bieden aan corporatistische structuren ter ordening van de samenleving, streven sociaal-democraten, democraten en liberalen naar een meer open, niet langs corporatistische weg voorgestructureerde maatschappij. Paars betekent het openbreken van wat wel het *maatschappelijk kartel* wordt genoemd. In een open samenleving bestaat er een duidelijke afbakening tussen het publieke domein en de particuliere sector. Christen-democraten daarentegen willen de *autonome kringen* in de particuliere sector ordenende – dus publiekrechtelijke – bevoegdheden toedelen, waardoor er op een aantal terreinen niet langer sprake is van het “primaat van de politiek”. Daartegenover staan de liberale opvattingen dat publiekrechtelijke bevoegdheden slechts kunnen toevallen aan de democratisch gecontroleerde publieke sector. Ook onze coalitiepartners lijken hiermee in te stemmen.’⁷

In de loop van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig werden de grootste belemmeringen voor regeringssamenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten uit de weg geruimd. Begin jaren tachtig stonden beide partijen in programmatisch opzicht scherp tegenover elkaar op het terrein van de sociaal-economische, en dat van de buitenlandse politiek. De PvdA voerde harde oppositie tegen het als 'nieuw rechts' verworpen saneringsbeleid dat vvd en cda in het eerste kabinet-Lubbers voorstonden. De kern daarvan bestond uit een politiek gericht op de stabilisatie en vermindering van de lastendruk en het terugbrengen van het financieringstekort. Evenzeer botsten de opvattingen inzake vrede en veiligheid. Vooral de voorgenomen plaatsing van kruisvluchtwapens hield de gemoederen in die tijd bezig. De PvdA koos onvoorwaardelijk tegen plaatsing en kwam daarmee tegenover de vvd en een groot deel van het cda te staan. De tegengestelde standpunten over deze kwestie weerspiegelden een diepgaander verschil in benadering van de buitenlandse politiek tussen liberalen en sociaal-democraten. Terwijl de opstelling van de PvdA gekenmerkt werd door een antinucleair sentiment en een zeer kritische houding ten opzichte van de NAVO, overheerste in de vvd een diametraal daartegenover staande oriëntatie op de internationale machtspolitieke verhoudingen.

De gebeurtenissen van 1989 en daarna hebben alle politieke partijen op het gebied van de internationale betrekkingen terug bij af gebracht en voor nieuwe buitenlands-politieke vraagstukken geplaatst. Mocht binnen de PvdA soms nog een meer 'idealistisch', bij de vvd in het algemeen een meer 'realistisch' accent in de benadering van de internationale politiek te signaleren zijn, van een antagonisme als in de jaren tachtig is sindsdien geen sprake meer. De nieuwe rol van de NAVO bij het handhaven van stabiliteit en mensenrechten in regionale conflicten bewoog ook linkse partijen zich voluit achter het bondgenootschap te scharen.

In dezelfde periode kwam een einde aan de onverzoenlijke tegenstellingen op sociaal-economisch en financieel terrein. Met de deelname aan het kabinet-Lubbers voegde de PvdA zich, soms tegenstribbelend, soms schoorvoetend, soms met overtuiging, in de tussen cda en vvd gegroeide consensus over het economisch-financiële beleid—een consensus die zich in allerlei varianten in de westerse wereld voordeed en in Europa zijn beslag kreeg in de totstandkoming van de Europese

Monetaire Unie en het Stabiliteitspact. Weliswaar zijn op dit terrein politieke tegenstellingen blijven bestaan, maar zij zijn tot nu toe steeds overbrugbaar gebleken.

Niet alleen in programmatisch, maar ook in sociologisch, cultureel en politiek-psychologisch opzicht zijn PvdA en vvd decennia lang elkaars tegenpolen geweest. Oud-minister Arie Pais achtte begin jaren tachtig zulke factoren, 'de sfeer in een partij en de mensen die in en namens de partij optreden', veel wezenlijker voor de aantrekkingskracht en de samenwerkingsmogelijkheden van politieke partijen dan inhoudelijke. Hij meende toen echter wel enige beweging te kunnen constateren in de richting van het opheffen van de wederzijdse banvloek.⁸ Deze beweging heeft zich onmiskenbaar doorgezet. De PvdA en de vvd zijn niet meer—zo deze kwalificaties al ooit van toepassing waren—als de politieke vertegenwoordigers van 'arbeid' en 'kapitaal' te beschouwen. Zij zijn brede volkspartijen geworden die in achterban en wijze van functioneren meer op elkaar zijn gaan lijken. Zij zoeken hun steun niet langer alleen onder elkaar uitsluitende electorale groepen, maar opereren op deels overlappende kiezersmarkten. Zij zijn meer dan vroeger elkaars electorale concurrenten geworden. Hun directe achterbannen zijn in opleidingsniveau en sociale herkomst steeds meer overeenkomst gaan vertonen.⁹

Dat in 1994 uiteindelijk een paarse regeringscoalitie tot stand kwam, moet worden verklaard uit de specifieke politieke omstandigheden van dat moment en het optreden van een aantal leidende politici. De verkiezingsuitslag was daarbij de cruciale factor. Het CDA leed een desastreuze verkiezingsnederlaag en bleef, mede door de dramatisch verlopen overdracht van het politiek leiderschap van Lubbers naar Brinkman, in staat van ontredde achter. De PvdA bleek, na een buitengewoon moeilijke periode in het kabinet-Lubbers/Kok en ondanks de grootste verkiezingsnederlaag uit haar geschiedenis, toch de grootste partij te zijn geworden—een factor van niet te onderschatten politieke en ook psychologische betekenis. D66 kwam met een forse electorale winst in een spilpositie bij de formatie terecht omdat zonder de democraten geen regeringsmeerderheid te vormen was. Van Mierlo zag een van zijn lang nagestreefde doelstellingen—een kabinet zonder CDA—onder handbereik en koerste onvoorwaardelijk op een paars kabinet af, daarmee vvd noch PvdA speelruimte latend voor

andere regeringscombinaties. Tot het eind toe bleef de formatie spannend en de afloop ongewis. Juist omdat de PvdA en de VVD nog steeds de belangrijkste polariteit op de links-rechtsas in de politiek vertegenwoordigden, meenden sommige politicologen dat een paarse uitkomst onwaarschijnlijk, sommige politici dat deze onwenselijk was.¹⁰

Hoe bijzonder overigens een regeringscoalitie van liberalen van verschillende snit en sociaal-democraten voor Nederlandse begrippen mag zijn, in ons omringende landen is deze allerminst een uniek verschijnsel. Zoals Van Kersbergen en Verbeek hebben laten zien, zijn sinds 1945 paarse parlementaire meerderheidskabinetten voorgekomen in Portugal, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, België en Finland. 'Paars is een normaal verschijnsel in sommige landen, en er zijn tal van historische voorbeelden van pragmatische samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten. Bovendien blijken paarse coalities geen historische incidenten of experimenten te zijn. Sterker nog, in sommige landen is er zelfs sprake van een politieke traditie.'¹¹

Het voorkomen van dergelijke kabinetten lijkt niet samen te hangen met internationale politieke trends, wel met het type politiek stelsel: in meerderheidsstelsels zoals in de Verenigde Staten of Groot-Brittannië komt 'paars' niet voor. De totstandkoming van paarse coalities is, zo komt uit de analyse van Van Kersbergen en Verbeek naar voren, sterk gerelateerd aan politieke instituties (Finland), politieke kwesties (België, Duitsland) of partijpolitieke verhoudingen (Denemarken). Zij achten daarbij de relatie tussen liberalen en christen-democraten van groot belang: nemen de christen-democraten een sterke en tegelijkertijd conservatieve positie in, dan kunnen de liberalen een spilfunctie in het centrum innemen. Zijn de christen-democraten progressiever, dan is de kans groter dat de liberalen een deel van het conservatieve vacuüm opvullen.

Het totstandkomen van de paarse coalitie kan deels gezien worden als resultaat van sociologische en politieke trends op langere termijn. In het electorale gedrag heeft zich de afgelopen decennia een stille revolutie voltrokken. De vanzelfsprekende binding tussen maatschappelijke positie—sociale klasse, kerkelijke gezindte—, politiek-ideologische oriëntatie en partijkeuze is verbroken. Het stemgedrag is vluchtiger

geworden en vertoont per verkiezing grotere verschuivingen. Van bijzonder belang voor de totstandkoming van paars is de tegelijkertijd optredende trek van het electoraat naar het midden. De ideologische polarisatie van de jaren zeventig heeft inmiddels plaats gemaakt voor een samenklontering van kiezers in het centrum. De links-rechtsegenstelling is bepaald niet verdwenen, maar er is sprake van een convergentie van links en rechts naar het midden.¹² Deze beweging onder kiezers vindt zijn pendant in de depolarisatie in het partijpolitieke landschap. Inhoudelijk gezien zijn de grote partijen sinds het begin van de jaren tachtig elkaar steeds dichter genaderd en inmiddels verdringen zij elkaar in het politieke midden.¹³ Partijen en electoraat conditioneren elkaar aldus wederzijds, met als uitkomst een buitengewoon weinig geprofileerd politiek spectrum.

In de politiek is bovendien een technocratische stijl gaan domineren, waarin politieke standpunten worden gepresenteerd als technische oplossingen. Vrij kort na het aantreden van het eerste paarse kabinet bracht Frans Leijne deze stijl in verband met de overwegend financieel-economische optiek die de politiek is gaan domineren. Het nu gangbare type politicus heeft de overheersing van financieel-technische dogma's zodanig verinnerlijkt, 'dat het de politieke visie en het politieke debat als hinderlijke complicatie beschouwt. Deze afkeer van ideologische concepten heeft geleid tot een volkomen a-politieke politiek; nergens heeft het technocratisch denken zo'n overheersende positie verworven als in Den Haag. Het regeerakkoord en de samenstelling van de bewindslidenploeg weerspiegelen deze ontwikkeling. Op een enkele plaats is, uit piëteit zo lijkt het, nog een ouderwetse *Gesinnungspolitiker* gehandhaafd, maar voor de rest is in het personeelsbeleid de weg vrijgemaakt voor een versterkte voortzetting van de steeds technocratischer beleidspraktijk.'¹⁴

In vergelijkbare bewoordingen meende Van Doorn dat de eerste paarse regeringsploeg vooral bestond uit vakbekwame bewindsliden uit de ambtelijke sfeer, met een pragmatische en technocratische inslag zoals de tijdgeest vraagt.¹⁵ Het vakmatige element werd in het bijzonder benadrukt in de keuze van D66 voor bewindsliden (Wijers, Sorgdrager, Borst) die buiten de 'Haagse' politiek hun professionele sporen hebben verdiend.

De *mogelijkheid* van de paarse regeringscombinatie kan dus als het resultaat van meer structurele factoren worden begrepen: het uitslijten van politiek-ideologische tegenstellingen tussen partijen; de trek naar het midden van grote delen van het electoraat, dat bovendien steeds meer op korte termijn en incidenteel zijn stem bepaalt; het toenemend apolitieke, technocratische karakter van de politiek. Daarmee zijn immers de voorwaarden geschapen waarop alle grotere partijen in beginsel een coalitieregering met elkaar kunnen vormen.

Maar berust de *feitelijke totstandkoming* op meer dan een toevallige samenloop van omstandigheden? Is paars meer dan het toevallige resultaat van een politiek bestel dat wordt gekenmerkt door gebrek aan politieke splijtstofen waarin eigenlijk iedere regeringscombinatie mogelijk is? J. A. A. van Doorn meent van niet en verdedigt deze stelling onder de titel 'Paars als toevalstreffer': 'Nu het laatste taboe op politieke coalitievorming is opgeheven, is de inwisselbaarheid van coalitiegenoten algemeen geworden. [...] Paars betekent niet meer dan een recente uitbreiding van mogelijke combinaties, waarnaast de kans op traditionele samenwerking met de christen-democraten volledig intact blijft.' Van een paarse noodzakelijkheid, laat staan normaliteit is zijns inziens geen sprake.¹⁶ In dit jaarboek komt Daudt tot een overeenkomstige slotsom.

Daartegenover staan zij die menen dat paars juist het product is van nieuwe tegenstellingen en rivaliserende opvattingen in de Nederlandse politiek. Niet het gebrek aan brandstof, maar een nieuw soort brandstof voedt de paarse motor. In deze visie, die onder meer door oud-minister en D66'er Hans Wijers naar voren is gebracht, zouden de nieuwe scheidslijnen moeten leiden tot nieuwe partijvorming, en ligt een paarse partij in het verschiet.¹⁷ Tegenover de opvatting van paars als gevolg van toevallige omstandigheden, als een coalitie voor tijdelijk gebruik, staat dus die van paars als resultaat van gemeenschappelijke overtuiging, van een nieuw bondgenootschap.¹⁸

Tijdens de formatiezomer van 1994 kopte *Trouw*: 'En dan nu nog de leuze van paars'. En inderdaad: hoe onderscheidend is de paarse coalitie geweest, hoe hecht was het bondgenootschap, hoe uitgesproken het gemeenschappelijk program? Is er sprake van een paars paradigma? Wat zich als gemeenschappelijke oriëntatie van paars aftekende, is vooral het 'productivisme' of economisme: het streven naar een herstel van economisch elan en economische groei (werk, werk,

werk), inclusief een krachtig programma van infrastructurele werken – een programma dat in de bezuinigingsjaren tachtig achterop was geraakt: paars als moderniseringsproject. Maar hoe modern is dit project eigenlijk? Van verschillende kanten is juist op de *richting* van het economisch program kritiek gekomen. Van Leijnse bijvoorbeeld, die meent dat de strategie van het eerste paarse kabinet zo ‘traditioneel en defensief’ is, want vooral gericht op loonmatiging, reductie van arbeidskosten en lastenverlichting, in plaats van op factoren als ‘kennisinfrastructuur, kwalificatieniveau en technologie’.¹⁹ Op dit en andere thema’s van sociaal-economisch beleid gaat met name Van Ewijk in zijn bijdrage nader in.

Gemeenschappelijk was ook het streven naar herstel van het ‘primaat van de politiek’ – weg met het stroperige neocorporatisme van confessionele snit – en een open bestuursstijl, inclusief herstel van dualistische verhoudingen op het Binnenhof, waardoor het openbaar bestuur aan slagkracht en transparantie zou winnen. Maar paars heeft – ook internationaal – furore gemaakt met een ‘poldermodel’ dat in belangrijke mate juist berust op de pijlers van het neocorporatisme – al is het er niet identiek mee. De inkt van het besluit om korte metten te maken met verplichte advisering van de SER was nog niet droog, of dit overlegorgaan werd weer een spil in het sociaal-economisch besluitvormingsproces. Van een krachtig herstel van het politieke primaat over het ambtelijk apparaat en de talloze verzelfstandigde diensten lijkt evenmin sprake. Integendeel: problemen met het politieke primaat ten opzichte van de ambtelijke organisatie bleven paars achtervolgen. Het monisme en Torentjesoverleg bleken voorts ook zonder het CDA onmisbaar in het verkeer tussen kabinet en bevriende fracties. Kennelijk zijn de aan het CDA toegeschreven politieke mores hardnekkiger en wijder verbreid dan de propagandisten van paars dachten.

Paars kan ook worden gezien als een interessante mogelijkheid tot uitruil tussen de stokpaardjes van de verschillende deelnemende partijen: tussen zekerheid en activering; staat en markt; privaat en publiek; bestuurskracht en bestuurlijke vernieuwing. J.Th.J. van den Berg stelde bijvoorbeeld: ‘De compromisvorming tussen PvdA en VVD heeft voorts een ander karakter dan tussen PvdA en KVP, later CDA: zij is meer gebaseerd op ruil dan op zoeken naar gezamenlijkheid.’²⁰ In de praktijk is deze uitruil echter lang niet altijd tot standge-

komen. De geschiedenis van de uitvoering van de sociale zekerheid is daarvan een goed voorbeeld, evenals de stagnatie in de bestuurlijke vernieuwing, zoals naar voren komt uit de bijdragen van De Kam, Van der Veen en In 't Veld aan dit jaarboek.

Tenslotte heeft paars een antithetische achtergrond als anticonfessionele coalitie. Hier geldt echter dat paars pas aan de macht komt als de confessionelen niet meer uit de macht verdreven hoeven te worden. Zij hebben zelf al stevig huis gehouden in het middenveld en laten in de politiek zelf een vacuüm achter. Een aantal belangrijke levensbeschouwelijke kwesties is bovendien al samen met hen geregeld. Op de vraag of de komst van paars werkelijk een waterscheiding op het terrein van levensbeschouwelijke kwesties heeft ingehouden gaat Trappenburg hieronder in, evenals Balkenende.

In de zomer van 1994 produceerden de paarse vice-fractievoorzitters Wolffensperger, Wallage en Dijkstal de notitie *De meerwaarde van Paars*, waarin zij een paars programma poogden te schetsen: een maatschappij van mondige, geïndividualiseerde burgers; faciliteiten om de tweeverdieners te ontlasten; herstel van het politieke primaat; afscheid van het klassieke middenveld; een open dialoog met de samenleving. Dit alles 'om de stroperigheid van de besluitvorming te doorbreken en Nederland weer elan te geven.'²¹ De nota is, zo schreef Max van Weezel, inmiddels vergeeld en vergeten.

Toch was volgens deelnemers en waarnemers zeker het eerste paarse kabinet een verademing ten opzichte van het kabinet-Lubbers/Kok: in sfeer, openheid, onderlinge verhoudingen en zakelijkheid. Het tweede ging aanzienlijk stroever van start – en beantwoordt daarmee aan een pseudo-historische wetmatigheid dat 'tweede' kabinetten van dezelfde samenstelling zelden zonder crisis de eindstreep halen. Meer dan enige andere partij of persoon representeerden D66 en Hans Wijers sfeer en beleid van paars. De paarse kleuring was vooral zichtbaar op het oplevende departement van Economische Zaken, waar de mededingingswetgeving tot stand kwam en de operatie *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit* van start ging. Van welhaast symbolische waarde werd de nieuwe Winkelsluitingstijdenwet. Voor voorstanders een typerend staaltje van moderniserende wetgeving, tegemoetkomend aan veranderende samenlevings- en werkpatronen van de hedendaagse burger; voor de tegenstanders een knieval voor een

het dagelijks leven koloniserend kapitalisme en commercialisme.²² Niettemin was het beleid in de richting van meer marktwerking begonnen door minister Andriessen en zijn staatssecretaris Yvonne van Rooy, beiden CDA, in het kabinet-Lubbers/Kok.

Hemerijck, Visser, Van Kersbergen en anderen hebben het vermogen van paars geprezen de verzorgingsstaat te hervormen en door middel van herziening van de sociale zekerheid, prudente loonpolitiek en een activerend arbeidsmarktbeleid de passieve, herverdelende verzorgingsstaat om te bouwen tot een activerende. Daarbij stonden aanvankelijk financiële en werkgelegenheidsdoelstellingen voorop. Inmiddels zijn hieraan nieuwe politieke doelstellingen toegevoegd, zoals: het combineren van flexibiliteit en zekerheid; het combineren van zorg en arbeid; het combineren van werk en opleiding. Kortom: een aanpassing van de verzorgingsstaat aan nieuwe werk- en leefpatronen. Hemerijck ziet hierin het bewijs geleverd dat ook de zogenaamde logge Rijnlandse verzorgingsstaten het vermogen hebben tot aanpassing en hervorming, dank zij het leervermogen van overheid en sociale partners.²³ Alweer: specifiek voor paars is deze hervormingspolitiek niet; zij was al in gang gezet in 1982.

Tegenover dit optimisme staat het besef dat grote publieke en semi-publieke complexen van de hedendaagse verzorgingsstaat, waarin de overheidsbemoedienis een meer of minder grote rol speelt—zoals de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid, de arbeidsbemiddeling, de WAO, het onderwijs, de gezondheidszorg—met problemen kampen die bij lange na niet zijn opgelost. Een heldere strategie voor de oplossing van een aantal van deze vraagstukken lijkt te ontbreken. Ook in dit opzicht is overigens sprake van een hardnekkige continuïteit met vorige kabinetten.

Hoe specifiek is, dit overziende, paars in termen van beleid geweest? Hoe convergerend hebben de Europese omgeving en internationale randvoorwaarden gewerkt? Is de paarse politiek vergelijkbaar met hetgeen in Frankrijk, Duitsland en Engeland is gebeurd? Is paars een Nederlandse variant van de 'Derde Weg'? Zijn de paarse kabinetten vooral te vergelijken met de centrumrechtse kabinetten uit de jaren zestig, die nog steeds het programma van rooms-rood uitvoerden? Is paars vooral vertolker van de tijdgeest geweest? Het zijn vragen die, met de hierop volgende, de dessem in dit jaarboek vormen. Cuperus stelt ze in zijn bijdrage in een vooral Europese context.

In hoeverre vormen de paarse kabinetten en hun beleid een evenwichtige afspiegeling van de deelnemende politieke groeperingen? De pragmatische benadering van D66 is weliswaar goed tot haar recht gekomen, de staatkundig-bestuurlijke vernieuwing daarentegen is gestagneerd, met als uitkomst een mager correctief wetgevingsreferendum alsmede meer directe invloed van de burger op wie de nieuwe burgemeester wordt. Is paars beter te typeren als 'een blauw kabinet met rode franjes', zoals Tromp heeft gedaan?²⁴ Zijn de paarse kabinetten vooral te zien als protagonist van politiek liberalisme? Een vraag die in dit jaarboek vanuit tegengestelde politieke voorkeuren door Rosenthal en Kalma aan de orde wordt gesteld. Of vormt paars een liberaal-vrijzinnig-sociaal-democratische combinatie à la de 'Derde Weg'? Hoe effectief is de corrigerende functie van de sociaal-democratie ten opzichte van de liberale hoofdstroom geweest? Heeft de PvdA een eigen programmatische invloed uitgeoefend, een eigen agenda gehad, gehouden en uitgevoerd? De grote animator van paars, D66, is er electoraal het grootste slachtoffer van geworden. Overleeft D66 paars of verslindt paars D66?

In dit verband doet zich ook de vraag voor hoe de paarse regeerakkoorden en het gevoerde beleid zich verhouden tot de verkiezingsprogramma's van de deelnemende partijen. Hoe ingewikkeld deze relatie is, blijkt uit onderzoek ter zake. De verkiezingsprogramma's zijn over het algemeen slecht geformuleerd en weinig eenduidig. Zij spelen bovendien een beperkte rol na de verkiezingen – bij de totstandkoming van het eerste paarse kabinet noemde Kok de lange tijdspanne tussen het opstellen van de programma's en de formulering van het regeerakkoord daarvoor expliciet als argument. In dit regeerprogramma stonden overigens beleidsvoornemens, zoals vergaande bezuinigingen op het universitair en hoger onderwijs, die in geen enkel verkiezingsprogramma van de regeringspartijen voorkwamen.²⁵ Dat de door de VVD beoogde 'ombuiging' van 18 miljard (tegenover 8,8 miljard van de PvdA en 12 miljard van D66) uiteindelijk in het regeerakkoord terecht kwam is wel gezien als aanwijzing voor de krachtige liberale invloed in paars.²⁶

Uit een enquête die Gerard van Westerloo eind 2000 aan de leden van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA voorlegde, bleek dat vrijwel de helft van de fractieleden een voorkeur uitsprak om na de ver-

kiezingen met een andere coalitie verder te gaan.²⁷ Is er een leven voor paars na 2002? Of gaat de PvdA op zoek naar een centrumlinkse coalitie? Zet wellicht de liberale onderstroom verder door en gaat deze in de richting van een conservatief liberalisme à la Bush in een VVD-CDA-coalitie met kleinrechts?

Naar aanleiding van de troonrede in 1996 wees minister-president Kok op de grote mate van overeenstemming die er tussen de regeringspartijen bestond over het te voeren regeringsbeleid. Het kabinetsbeleid riep bij hem de periode van de Wederopbouw in herinnering. Het gebrek aan meer fundamentele oppositie van enige omvang, zo voegen wij eraan toe, wijst op dezelfde concentratie van het politieke krachtenveld in het midden.

Thomassen heeft erop gewezen dat de gebrekkige profilering van politieke partijen en het corresponderende gebrek aan keuzemogelijkheden voor kiezers ertoe leidt dat het electoraat het speelveld verlaat, niet uit politieke desinteresse, maar omdat de politiek te weinig te bieden heeft. Het jaar 1986 vormt een breukpunt, zowel in ideologische depolarisatie als in opkomst. Gevoegd bij het ontbreken van een dwingende relatie tussen de verkiezingsuitslag en de regeringsvorming vormt het gebrek aan inhoudelijke verschillen tussen partijen de basis voor electoraal absentisme. Thomassen waarschuwt ervoor dat vooral jongere generaties in deze constellatie zullen afhaken.²⁸ Vanuit dit perspectief is een sterkere profilering van partijen gewenst. Als een dergelijke repolarisatie optreedt, welke consequenties zijn dan te voorzien voor het beleid? Liggen er rivaliserende beleidsparadigma's in het verschiet?

Niet onbelangrijk voor de toekomst is welke rol de christen-democratie zal gaan spelen. Is haar rol voorbij, zoals Kees van Kersbergen heeft betoogd?²⁹ Zal zij opnieuw een spilpositie in het centrum gaan innemen? Of gaat zij op de rechterflank van de VVD opereren – een oude liberale angst – met een conservatief-communitaristisch program?

De plaatsbepaling van paars zoals die hierboven is geschetst, wordt in dit jaarboek gevolgd door een aantal beschouwingen waarin vanuit verschillend vertrekpunt 'zeven jaar paars' in ogenschouw wordt genomen.

Daudt onderzoekt, voortbouwend op zijn eerdere analyses van de

ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland, in hoeverre de paarse coalitie een uitzonderlijk verschijnsel mag heten. De voornaamste opbrengst, zo stelt hij vast, is dat het CDA uit zijn vanzelfsprekende, centrale, machtspositie is ontzet. Want *inhoudelijk* heeft deze coalitie niets tot stand gebracht wat niet ook met christendemocraten mogelijk was geweest. Dat heeft niet alleen te maken met de samenklontering van de grotere politieke partijen in het midden tussen links en rechts. Volgens Daudt komt dit vooral voort uit het feit dat regeerakkoorden niet een afgeleide zijn van de programma's van de regeringspartijen, maar vooral bepaald worden door de overheidsbureaucratie en belangengroepen. Het democratisch tekort in Nederland is van dusdanige orde dat eerder sprake is van 'regentenheerschappij' dan van parlementaire democratie. Nu PvdA en VVD elkaar dankzij D66 niet langer uitsluiten als regeringspartners, is het repertoire aan mogelijkheden om een coalitieregering te vormen groot. Maar dat is ook alles; op grond van de waarschijnlijke ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen meent Daudt dat het allerm minst is uitgesloten, dat het CDA opnieuw een centrale positie verkrijgt als het om de vorming van een nieuwe regering gaat. Paars is dan niet meer dan een intermezzo geweest, dat overigens zonder meer herhaald kan worden. Maar dan wel als gevolg van toevallige electorale verhoudingen, niet als uitkomst van een structureel proces van partijpolitieke herschikking.

Daudts sombere conclusies over de kwaliteit van de democratie in Nederland stemmen in een aantal opzichten overeen met die van Hans van Mierlo. Van Mierlo is meer dan dertig jaar de belichaming van D66 geweest en zonder zijn volhardende opstelling in de formatie van 1994, dat voor D66 geen andere coalitie dan één zonder CDA acceptabel was, zou het eerste, en bij implicatie ook het tweede paarse kabinet waarschijnlijk niet tot stand zijn gekomen. Een gesprek met hem vormt de afsluiting van dit jaarboek.

Dit interview wordt voorafgegaan door drie bijdragen waarin vanuit verschillend partijpolitek gezichtspunt de paarse kabinetten van commentaar worden voorzien. Balkenende doet dit vanuit dat van het CDA. Deze partij kreeg in 1994 te maken met drie ongekende problemen. Het CDA leed een in de Nederlandse parlementaire geschiedenis nooit eerder vertoond verlies van twintig zetels; het verdween voor het eerst in zijn bestaan uit de regering en het belandde

in een vrijwel onmogelijke rol als oppositiepartij, omdat de paarse kabinetten in grote lijnen het eraan voorafgaande beleid (Lubbers I, II en III) voortzetten. Balkenende legt in zijn bijdrage de nadruk op de interne ontwikkelingen van het CDA, waar de nederlaag aanleiding is geweest tot een grootscheepse herijking van de eigen beginselen en uitgangspunten. Het zo ontstane nieuwe CDA-programma zet zich met kracht af tegen wat de christen-democraten wel degelijk zien als een samenhangend paars beleid.

Rosenthal beschouwt daarentegen de paarse kabinetten als niet meer dan gelegenheidscoalities, die echter symptomatisch zijn voor het feit dat op lange termijn het liberalisme een steeds dominantere positie in het ideologische krachtenveld aan het innemen is. Waar de aanhangers van het liberalisme wars van politiek en organisatie zijn, is het voor een partij als de VVD allereerst zaak zich zó te organiseren dat het gunstige liberale tij ook werkelijk politiek gekanaliseerd wordt. Dat is in de jaren negentig gelukt. Hij relativeert de inhoudelijke betekenis van paars sterk. De immateriële zaken speelden in het paarse beleid geen rol van betekenis en het beleid op dit punt is niet wezenlijk anders dan toen het CDA van de regering deel uitmaakte. Tegen de verwachting die men ten aanzien van een paarse coalitie koesterde, legde de VVD in de paarse regering de nadruk op het financieel en sociaal-economisch beleid in het algemeen, en niet op meer ideologisch voorgestane veranderingen in het maatschappelijk en bestuurlijk bestel, zoals de afbraak van allerlei corporatieve overleg- en besluitvormingsstructuren in de arbeidsverhoudingen, de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting.

Kalma beoordeelt de mate waarin het 'rood' in het 'paars' heeft doorgeklonken in de afgelopen jaren. Mede aan de hand van de opvattingen van de Duitse politicoloog Scharpf stelt hij dat paars op sociaal-economische terreinen zoals werkgelegenheid, sociale zekerheid en inkomenspolitiek behoorlijke prestaties heeft geleverd. Daar waar het gaat om thema's als marktwerking, de organisatie van de economie en privatisering, luidt het oordeel echter aanzienlijk minder positief. De invloed van 'rood' in het paarse beleid is volgens Kalma vooral gelegen geweest in de bijdrage die de PvdA leverde aan de vernieuwing van de verzorgingsstaat. Die geschiedde onder sociale voorwaarden, waarbij 'blauw' in paars minder invloed had. Daar staat tegenover dat de PvdA een gebrek aan visie heeft op de manier waar-

op de economie zowel op nationaal als internationaal niveau moet worden georganiseerd. Op dat gebied heeft ze zich door het liberalisme op sleeptouw laten nemen.

Cuperus schetst in zijn bijdrage paars in internationaal perspectief. Hij buigt zich over de vraag in hoeverre de Nederlandse paarse coalitie uniek is in de context van de lidstaten van de Europese Unie en onderzoekt de ruimte die paars heeft voor eigen beleid temidden van convergerende en divergerende krachten. Tussen de al dan niet vermeende druk van mondialiseringsprocessen en de beperking van politieke alternatieven als gevolg van nationale historische patronen ('padafhankelijkheid') rest een smalle weg. Hij betitelt in dat kader paars als de 'verpoldermodellisering' van politieke verhoudingen en stuit op Wim Kok als geprangde personificatie van het Nederlands Mirakel. Een concept als de 'Derde Weg' blijkt eerder een bezweringsformule die de – nationale – beperking van politieke strategieën aan het zicht onttrekt. Ook in dit vergelijkend perspectief is de paarse coalitie eerder een voortzetting van bestaande Nederlandse wegen om in de veranderde wereldeconomie overeind te blijven, dan een model dat elders zou kunnen worden nagevolgd.

De vijf andere bijdragen behandelen ieder voor zich een belangrijk beleidsterrein waarbij het de auteurs er om te doen is in hoeverre het gevoerde beleid werkelijk een specifiek paarse inhoud heeft, maar ook in welke mate de PvdA daarbij haar traditionele uitgangspunten heeft weten te realiseren, te vernieuwen dan wel niet in staat is geweest eraan vast te blijven houden.

Trappenburg onderzoekt in haar bijdrage of onder paarse kabinetten inderdaad sprake is geweest van een geheel ander beleid als het gaat om ethische kwesties als homohuwelijk, euthanasie, abortus en dergelijke. De verwachting dat zulks het geval zou zijn was immers, zoals wij hebben gezien, een van de voornaamste inhoudelijke argumenten bij voorstanders van paars. De kern van haar betoog bestaat uit een analyse van wetgeving op dit gebied vóór en na 1994, toen het eerste paarse kabinet aantrad. Wat dan allereerst opvalt is dat zowel vóór als tijdens paars zeer veel wetten over ethische kwesties met algemene of bijna algemene stemmen zijn aangenomen. Na de vorming van paars is er wel sprake van een toename van het aantal wetten waarover de Kamer sterk verdeeld bleef. Komt dit omdat de paar-

se kabinetten veel 'liberalere' wetsvoorstellen indienen dan kabinetten waarvan de confessionelen deel uitmaken? Of stelt het CDA zich in oppositie minder gouvernementeel op en stemt het tegen voorstellen waarmee het zou hebben ingestemd als regeringspartner? Precies vast te stellen is dit niet. Trappenburg meent dat beide verklaringen opgaan. De wetgeving van paarse kabinetten is inderdaad 'liberaler' dan die van voorgaande regeringen. Gedeeltelijk is dit toeval. Misschien was het homohuwelijk al veel eerder op de politieke agenda terechtgekomen als het COC, de spreekbuis van homoseksuelen in Nederland, niet desgevraagd in 1986 aan het CDA had laten weten dat aan openstelling van het burgerlijk huwelijk voor gelijkgeslachtelijke paren geen enkele behoefte in hun kring bestond. Maar die 'liberaler' wetgeving—die overigens in tegenstelling tot vóór paars vooral door de politiek geagendeerd is—komt allerminst voort uit een samenhangende paarse visie op ethische vraagstukken. Paars past zich aan aan de publieke opinie, ook als deze niet 'liberaal' is en houdt feitelijk vast aan de bestaande traditie om kwesties van leven en dood over te laten aan medisch-professionele regulering.

In zijn beschouwing over het macro-economische beleid van paars stelt Van Ewijk de vraag centraal of paars het gunstige economische getij heeft weten te gebruiken om de Nederlandse economie structureel te verbeteren. Herstel van de werkgelegenheid is het belangrijkste paarse wapenfeit, maar hier werd toch vooral in een gunstig klimaat geoogst wat vóór paars in minder gunstige omstandigheden was gezaaid. Wat wél op het conto van paars moet worden geschreven, is een structureel begrotingsbeleid dat niet alleen tot verdere sanering van de overheidsfinanciën heeft geleid, maar ook een veel overzichtelijker en beheersbaarder uitgavenpatroon in het algemeen heeft mogelijk gemaakt. Maar van een systematische politiek gericht op een versterking van de Nederlandse economie in termen van kwalitatief hoogwaardiger vormen van productie en een efficiënter gebruik van ruimte en milieu is eigenlijk nog geen sprake. De ondergrond daarvan—onderwijs en onderzoek—is, alle slogans over de 'kenniseconomie' ten spijt, in de paarse jaren eerder veronachtzaamd dan veredeld. De aandacht voor een veronderstelde versterking van de economie door middel van fysieke infrastructurele veranderingen—Schiphol, Betuwelijn—ging ten koste van die van een kennisinfrastructuur.

De Kam gaat in op de vraag of er in de verstreken jaren sprake is

geweest van iets wat men een typisch paars belastingbeleid zou kunnen noemen. En wat is er terechtgekomen van de belastingpolitieke doelstellingen die de PvdA altijd heeft nagestreefd? Hij constateert dat de herziening van de inkomstenbelasting inderdaad als een paars project kan worden beschouwd, omdat deze lastenverlichting voor laag betaalde verdiemers combineert met een aanzienlijke tariefsverlaging voor veelverdiemers. In overeenstemming met de doelstellingen van de PvdA is de belastbaarheid van de factor arbeid afgenomen en die van de factor milieu vergroot. Maar de feitelijke werking van het nieuwe belastingstelsel doet afbreuk aan het draagkrachtbeginsel dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen'. De inkomensverdeling is in de jaren negentig schever geworden, als gerealiseerde vermogenswinsten als bruto-inkomsten in de statistieken van het CBS waren meegeteld, evenals cijfers die tot uitdrukking brengen dat milieueffingen en accijnzen onevenredig zwaar op de lagere inkomens drukken. Op termijn, zo voert De Kam ten slotte aan, moet de prioriteit van de PvdA voor hogere overheidsuitgaven ten behoeve van onderwijs, zorg en veiligheid echter botsen met de voorkeur van de VVD voor verdere lastenverlichting. Op grond van zijn analyse moet paars op zijn best als een compromis tussen sociaal-democratische en liberale opvattingen over belastingpolitiek worden gezien, mogelijk geworden door de economische voorspoed in de afgelopen vette jaren. Een compromis dat echter ten koste is gegaan van zwaarwegende sociaal-democratische uitgangspunten als een meer rechtvaardige inkomensverdeling en progressieve belastingheffing. Een compromis dat uiteindelijk op niet meer neerkomt dan een pragmatische uitruil die allerminst een solide basis vormt voor verdere samenwerking.

Zijn de paarse kabinetten erin geslaagd een succesvolle herziening van de verzorgingsstaat te bewerkstelligen? Volgens veel waarnemers, zeker buitenlandse, is dat het geval geweest. De 'Dutch disease' van eertijds is in hun ogen omgetoverd in een 'Dutch miracle'. Van der Veen komt in zijn hoofdstuk tot aanmerkelijk soberder bevindingen. De herziening van de verzorgingsstaat is al ver vóór het aantreden van paars begonnen en werd gekenmerkt door een ontvlechting van uitvoeringsorganisaties en sociale partners, gedeeltelijke privatisering van risico's en een grotere rol van de staat bij de uitvoering. Alleen uit deze opsomming komt al naar voren dat dit beleid niet past in het nu zo gevierde 'poldermodel'. De op het eerste gezicht paradoxale com-

binatie van verstatelijking en privatisering past goed bij de tegengestelde ideologische voorkeuren binnen de paarse coalitie, maar de paarse politiek ten aanzien van de verzorgingsstaat moet toch vooral als technocratisch worden getypeerd. Voor de PvdA geldt dat zij vooral gedreven werd door de defensieve opzet de oorspronkelijke doelstellingen van de verzorgingsstaat zoveel mogelijk te handhaven. Van der Veen wijst echter op twee grote tekorten van de paarse herziening van de verzorgingsstaat. In de eerste plaats zullen de tegengestelde opvattingen bij VVD en PvdA over privatisering en verstatelijking scherper aan de dag treden, naarmate de privatisering voortschrijdt en marktwerking niet het soelaas biedt dat paars er officieel van verwacht. In de tweede plaats is deze herziening ten koste gegaan van investeringen op het gebied van onderwijs en zorg. Meer in het algemeen is de paarse herziening van de verzorgingsstaat eerder een antwoord op problemen uit het verleden dan dat deze is toegesneden op de veranderingen die zich voltrekken op de arbeidsmarkt en in het arbeidsproces. De PvdA beschikt op dit moment niet over heldere ideeën hoe een moderne verzorgingsstaat moet worden ingericht.

In 't Veld buigt zich over het instrumentarium van paars. Zijn stelling is dat de maatschappelijke ontwikkelingen de traditionele mechanismen van politieke representatie en van politieke sturing steeds meer achterhaald maken. Hij demonstreert dit voor de beleidsterreinen van onderwijs en zorg. Terwijl daar steeds minder reden voor is, worden deze eerder meer dan minder gereguleerd op basis van een pseudo-sovjetmodel, dat de wensen van de gebruikers zoveel mogelijk negeert. De paarse coalities hebben allerminst een nieuwe conceptie van politieke sturing weten te ontwikkelen. Integendeel, eerder is sprake van een krampachtig vasthouden aan een vermeend 'primaat van de politiek'. Ook hier is niet zozeer sprake van een specifiek paars falen, maar meer van een fantasieloze voorzetting van het beleid van voorgaande kabinetten.

Het zou de auteurs van de afzonderlijke bijdragen aan dit jaarboek onrecht doen om hun beschouwingen in het dwangbuis van redactionele conclusies te persen. De redacteuren hopen juist door de variëteit en kwaliteit van de afzonderlijke bijdragen het debat over de inhoud en richting van de politiek in Nederland te stimuleren. Niettemin is een grootste gemene deler te destilleren uit wat in dit jaarboek door

uiteenlopende auteurs naar voren wordt gebracht. Drie conclusies maken daarvan bovenal deel uit.

1. De paarse kabinetten zijn meer een voortzetting van het met het kabinet-Lubbers I (1982) begonnen beleid, dan een breuk daarmee. Zij zijn inderdaad overwegend 'gewone regeringen' geweest, zoals minister-president Kok bij het aantreden van het eerste paarse kabinet al aankondigde. Hun voornaamste betekenis is dat voor het eerst sinds 1918 geen confessionele partij(en) aan de regering deelnam(en). Tegelijkertijd geldt dat paars in sommige opzichten wel degelijk als een cesuur ten opzichte van de vorige kabinetten kan worden beschouwd. Dit geldt met name de basishouding van waaruit paars gestart is en de vernieuwing of in ieder geval verfrissing die dat voor de partijpolitieke verhoudingen heeft betekend. Beduidend minder is aan de inhoudelijke kant van het beleid sprake van een cesuur, waarbij zich ondanks enkele uitzonderingen vooral een beeld van continuïteit dan wel geleidelijke ontwikkeling in lijn met het voorgaande opdringt.

2. De financieel-economische sanering die in deze kabinetten zijn beslag kreeg—onder gunstig economisch gesternte—laat onverlet dat geen duidelijke marsroute is uitgezet die rekening houdt met de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Dit geldt zowel voor de infrastructuur, waarbij een onlogische voorkeur voor fysieke projecten (Betuwelijn, Schiphol) ten koste is gegaan van versterking van de kennisinfrastructuur, en investeringen in onderwijs en zorg, als voor de herinrichting van de verzorgingsstaat. Ook deze tendens is overigens al in de periode vóór paars in gang gezet. Dit onderstreept nogmaals de stelling dat paars beleidsinhoudelijk niet zoveel nieuws heeft gebracht.

3. De herkenbaarheid van de Partij van de Arbeid als sociaal-democratische partij is onder paars niet nadrukkelijk tot uiting gekomen. De PvdA staat daarom voor de opgave de idealen van vrijheid, gelijkheid en solidariteit onder sterk veranderde maatschappelijke en politieke omstandigheden opnieuw gestalte te geven.

Tijdens de voorbereidingen van dit jaarboek werd Frans Becker door ziekte voor lange tijd uitgeschakeld. Zijn taak als redacteur werd waargenomen door René Cuperus en Richard 't Hart, beiden ver-

bonden aan de Wiardi Beckman Stichting, terwijl de redactie de laatste andermaal veel dank verschuldigd is voor de uitgebreide bijstand die hij daarnaast aan de totstandkoming van dit jaarboek heeft geleverd.

Noten

1. B. F. M. Otten, ‘“Verbreekt de rode boeien.” Het antisocialisme van de vvd in de jaren 1952-1959’, in: P. G. C. van Schie (red.), *Tussen polarisatie en paars. De 100-jarige verhouding tussen liberalen en socialisten in Nederland*, Kampen 1995, p. 97-115.

2. Vgl. voor het volgende: F. H. Becker, ‘Paars licht. De verhouding tussen vvd en PvdA, 1982-1994’, in: P. G. C. van Schie (red.), *Tussen polarisatie en paars*; F. H. Becker, ‘Paarse politiek. Kanttekeningen bij een bijzondere coalitie’, in: P. G. C. van Schie (red.), *Paars in perspectief. Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten*, Kampen 1997

3. P. F. Maas, F. L. M. Lafort en J. M. M. J. Clerx, *Illusie of Monsterverbond. Mogelijkheden en grenzen van een PvdA/vvd coalitie*, Dieren/Amsterdam 1984.

4. K. Groenveld en A. A. M. Kinneging (red.), *Met markt en macht. Socialisten en liberalen over economische politiek*, geschrift 57 van de prof. Mr. B. M. Teldersstichting, ’s-Gravenhage 1985, p. 170.

5. Bert Bakker en Thom de Graaf, ‘Zonder vernieuwing geen Paars’, in: *de Volkskrant*, 10 januari 2001.

6. H. Tjeenk Willink, ‘Democratie eist coalitie PvdA-vvd’, in: *Voorwaarts*, 15 februari 1989.

7. In Van Schie (red.), *Tussen polarisatie en paars*, p. 9-10 resp. 179.

8. In een lezing in 1984, afgedrukt in Groenveld en Kinneging (red.), *Met markt en macht*.

9. Zie Joop van Holsteyn en Ruud Koole, ‘Wie zijn eigenlijk de leden van de PvdA? Een onderzoek’, in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 57 (2000) nr. 2.

10. Vgl. Hans Keman in *de Volkskrant* van 7 mei 1994 en Klaas de Vries, in *de Staatscourant* van 25 oktober 1993.

11. K. van Kersbergen en B. Verbeek, ‘Historisch incident of gevestigde traditie? Over de bijzonderheden van de paarse coalitie in vergelijkend perspectief’, in: Van Schie (red.), *Paars in perspectief*, p. 85.

12. Vgl. R. Eisinga/Ph.H. Franses en P. Scheepers, 'Trends in de links-rechts oriëntatie van de Nederlandse kiezers, 1978-1995', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996*, Groningen 1996, p. 221 en 226.

13. Jacques Thomassen, 'Politieke veranderingen in Nederland', in: Jacques Thomassen/Kees Aarts/Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, 's-Gravenhage 2000, p. 34. Zie ook, in dezelfde uitgave: Jacques Thomassen, 'Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland', p. 206 e.v.

14. Frans Leijnse, 'De CDA-isering van de PvdA. Een kritiek op het regeerakkoord', in: *Socialisme & Democratie* jrg. 51 (1994) nr. 10, p. 452.

15. J. A. A. van Doorn, 'Een eerste profiel van het kabinet', in: *HP/De Tijd*, 11 november 1994.

16. J. A. A. van Doorn, 'Paars als toevalstreffer', in: Van Schie (red.), *Paars in perspectief*, p. 35.

17. Zie interview met Hans Wijers in het *Rotterdams Dagblad* van 14 september 1996.

18. Vgl. J. Th. J. van den Berg, 'De tegenpartij. Sociaal-democraten en liberalen in Nederland (1945-heden)', in: Van Schie (red.), *Paars in perspectief*, p. 31-32.

19. Leijnse, p. 451.

20. Van den Berg, p. 31.

21. Max van Weezel, 'De onttovering van Paars', in: *Vrij Nederland* 23 december 2000.

22. Rick van der Ploeg en Marjet van Zuijlen, 'Paars voor sociaal-democraten', in: *Socialisme & Democratie* jrg. 52 (1995) nr. 3; Bart Tromp, 'Paars: een onzinnig politiek begrip', in: Bart Tromp, *Tegen het vergeten. Degenstoten en sabelhouwen*, Nieuwegein 1997.

23. Vgl. Anton Hemerijck en Jelle Visser, *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam 1997; Anton Hemerijck en Kees van Kersbergen, 'A Miraculous Model? Explaining the New Politics of the Welfare State in the Netherlands', in: *Acta Politica*, vol. 32, Autumn 1997; *Beleid en Maatschappij*, themanummer aanpassingsvermogen van de Europese verzorgingsstaat, jrg. 27 (2000) nr. 4.

24. Tromp, 'Paars: een onzinnig politiek begrip', p. 203.

25. Bart Tromp, 'Democratisch tekort', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 51 (1994) nr. 10, p. 441.

26. Vgl. voor dit vraagstuk: Bart Tromp, 'De ritualisering van verkiezingsprogramma's', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 54 (1997) nr. 12.

27. Gerard van Westerloo, 'De Melkert-methode', *NRC Handelsblad M*, februari 2001.

28. Thomassen, 'Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland'; voor een vergelijkbaar betoog, waaraan bovenstaande opmerkingen van Kok zijn ontleend, zie het in noot 12 aangehaalde artikel van Eisinga, Franses en Scheepers.

29. K. van Kersbergen, *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London/New York 1995.

Zeven jaar paars

Een paars intermezzo?

Zelfs wanneer bij de volgende Kamerverkiezingen in 2002 D66 verder zou verschrompelen of geheel zou verdwijnen uit de Tweede Kamer, dan nog zal de blijvende verdienste van deze partij zijn dat alleen dankzij haar in 1994 een paars kabinet – een coalitie van PvdA, D66 en VVD – tot stand is gekomen.

Daarmee kwam een einde aan de ononderbroken machtspositie van achtereenvolgens de R.K. Staatspartij, de KVP en het CDA zonder welke deelname aan de regering gedurende meer dan zeventig jaar geen kabinet kon worden gevormd dat steunde op een meerderheid in de Tweede Kamer. Dankzij de standvastigheid van D66 is in 1994 het CDA voor het eerst in een oppositierol geduwd die inmiddels bijna acht jaar duurt en die de partijpolitieke machtsverhoudingen grondig heeft gewijzigd.

Sinds 1979 heb ik in beschouwingen over partijpolitieke machtsverhoudingen gebruik gemaakt van twee tabellen: één met de zetelverdeling in de Tweede Kamer sinds 1937 en één met de partijen die een regeringscoalitie vormen en hun gezamenlijke zetelaantal in de Tweede Kamer sinds 1946.¹ Ditmaal groepeer ik de partijen op dezelfde wijze als voorheen, maar richt ik mij vooral op de krachtsverhoudingen van de laatste dertig jaar sinds de verkiezingen van 1971. De links-rechts-indeling waarop de ordening van de tabellen is gebaseerd, verliest zijn betekenis zodra partijen in het spel van coalitievorming worden betrokken. Naar mijn mening heeft de totstandkoming van paars enigerlei vorm van parlementaire democratie niet ondermijnd, maar alleen duidelijk gemaakt dat hiervan geen sprake is en dat er ook nooit sprake van is geweest.

Het eerste hoofdblok van partijen is het linkse blok, van SP tot en met D66 en is gesplitst in 'extreem links', van SP tot en met PSP, en gematigd links, namelijk PPR, PvdA en D66. Het onderscheidende element was destijds of de partijen al of niet ooit deel hadden uitgemakt van een regeringscoalitie. Om die reden staat de EVP bij de

TABEL I Zetelverdeling Tweede kamer

	1937	1946	1948	1952	1956	1959	1963	1967	1971	1972	1977	1981	1982	1986	1989	1994	1998
SP																2	5
EVP																	
CPN ⁵	3	10	8	6	4	7	3	4	5	6	7	2	3	1	6	5	11
PSP ⁵							2	4	4	2	1	3	3				
Groenlinks																	
	3	10	8	6	4	7	5	8	9	8	9	3	6	7	6	7	16
PPR ⁵																	
PvdA ¹	31	29	27	30	34	50	48	43	37	39	43	53	44	47	52	49	45
D66									7	11	6	8	17	6	9	12	14
	31	29	27	30	34	50	48	43	44	52	56	64	64	55	63	61	59
	34	39	35	36	38	57	53	51	53	60	65	67	70	62	64	67	75
KVP ²	31	32	32	30	33	49	50	42	35								
ARP ²	17	13	13	12	10	15	14	13	15	13	14	49	48	45	54	54	29
CHU ²	8	8	9	9	8	13	12	13	12	10	7						
	56	53	54	51	51	77	75	76	69	58	48	49	48	45	54	54	29
DS'70									8	6	1						
VVD ³	4	6	8	9	9	13	19	16	17	16	22	28	26	36	27	22	38
	4	6	8	9	9	13	19	16	17	24	28	29	26	36	27	22	38
	60	59	62	60	60	90	94	92	86	82	76	78	74	81	81	76	67
Overige partijen	6	2	3	4	2	3	3	7	11	8	9	5	6	7	5	7	8
Totaal aantal zetels	100	100	100	100	100	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150

1 In 1937: SDAP 23
VDB 6
CDU 2
31

2 Sinds 1977 vormen KVP + ARP + CHU: CDA
3 In 1937: Liberale Staatspartij
In 1946: Partij van de Vrijheid
4 Sinds eind 1983 maken twee Kamerleden, de groep Scholten-Dijkman, geen deel meer uit van de CDA-fractie
5 Sinds 1989 vormen CPN + PSP + PPR: Groenlinks

TABEL 2 Partijen in regeringscoalitie met gezamenlijk zetelaantal in de Tweede Kamer

	1946	1948	1952	1956	1958/ 1959	1963	1965/ 1966/	1966/	1967	1967	1971	1972	1977	1981	1982	1982	1986	1989	1994	1998
SP																				
EVP																				
CPN ⁵																				
PSP ⁵																				
Groenlinks																				
PPR ⁵												7								
PvdA ¹	29	27	30	34	50		43				43	43	44	44	17	17	49	37	45	45
D66											6							24	14	14
	29	27	30	34	50		43				56		61	17	17		49	61	59	59
KVP ²	32	32	30	33	49	49	50	50	42	35	27									
ARP ²			12	10	15	14	13	13	15	13	14	49	48	48	48	45	54	54		
CHU ²		9	9	8	13	13	13	13	12	10										
DS ⁷⁰											8									
VVD ³		8				19	16		17	16		28			36	27		31	38	38
	32	49	51	51	77	77	94	92	63	86	82	41	77	48	48	81	81	54	31	38
Overige partijen																				
Totaal regeringspartijen	61	76	81	85	127	77	94	92	106	63	86	82	97	77	109	65	81	103	92	97
Totaal aantal zetels	100	100	100	100	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150

1 In 1937: SDAP 23
 VDB 6
 CDU 2
 31
 2 Sinds 1977 vormen KVP + ARP + CHU: CDA
 3 In 1937: Liberale Staatspartij
 In 1946: Partij van de Vrijheid
 4 Sinds eind 1983 maken twee Kamerleden, de groep Scholten-Dijkman, geen deel meer uit van de CDA-fractie
 5 Sinds 1989 vormen CPN + PSP + PPR: Groenlinks

extremen en de PPR (kabinet-Den Uyl) bij de gematigden. Sinds 1989 is de PPR onderdeel van GroenLinks, dat om dezelfde reden tot dusverre tot de extremen is gerekend.

Het tweede hoofdblok bevat de niet-linkse partijen², onderverdeeld in niet-linkse confessionele partijen—KVP, ARP en CHU, sinds 1977 verenigd als CDA—en de niet-linkse, niet-confessionele partijen: DS'70 en VVD, sinds 1981 alleen de VVD.

De restgroep 'overige partijen' is een bonte verzameling waarvan de samenstelling in de loop der jaren sterk is veranderd. RPF, GPV en SGP behoren hiertoe, de centrum-democraten van Janmaat hebben hier deel van uitgemaakt en in 1994 waren hierbij de zeven zetels van de beide ouderenpartijen. Al deze 'overige partijen' hebben gemeen dat zij, evenals 'extreem-links', nimmer deel hebben uitgemaakt van een regeringscoalitie.

Laten wij eerst eens kijken naar de ontwikkeling van het linkse, het confessionele en het liberale blok sinds 1971. Het eerste dat opvalt is de permanente minderheidspositie, ook vóór 1971, van het linkse blok; alleen in 1998 bereikte het de helft van het aantal Kamerzetels, dankzij een nooit eerder behaald aantal van 16 zetels voor 'extreem-links' (wanneer de PPR, nu opgenomen in GroenLinks, destijds bij 'extreem-links' zou zijn gerekend, dan is de situatie voor 'extreem-links' vergelijkbaar met 1972).

Gematigd links heeft het tussen 1971 en 1998 moeten stellen met ruim 1/3(52) tot ruim 2/5(64) van het aantal Kamerzetels. Grote fluctuaties zijn typerend voor de PvdA met 39 zetels in 1971, een absolute top van 53 in 1977 en 37 zetels in 1994 en eveneens voor D66 met 6 zetels in 1972, 24 in 1994 en 14 in 1998.

Dramatisch is de teruggang van de confessionele partijen. In 1963 hadden KVP, ARP en CHU gezamenlijk de absolute meerderheid, 76 zetels, en de KVP alleen 1/3 van de zetels: 50. Gezamenlijk zijn de drie, sinds 1977 als CDA, teruggevallen tot 45 in 1982, als gevolg van het Lubberseffect van de no-nonsense-minister-president twee achtereenvolgende malen teruggekomen met 54 zetels in 1986 en 1989 en sindsdien via een tweede Lubberseffect ingestort tot 34 zetels in 1994 en 29 in 1998.

Daartegenover staat het succesverhaal van de VVD die ondanks flinke schommelingen een trendmatige stijging laat zien van 16 zetels in 1971 naar 38 in 1998 en daarmee voor het eerst in de Tweede Kamer

groter werd dan het CDA. Blijkens diverse peilingen is het mogelijk dat de VVD bij een volgende verkiezing de grootste partij wordt.

Mogelijke en feitelijke coalities

Door de getalsverhoudingen én als gevolg van het feit dat de PvdA en de VVD sinds het midden van de jaren '50 hadden laten weten niet samen in een regeringscoalitie te willen, had jarenlang eerst de KVP en later het blok van de drie confessionele partijen, sinds 1977 verenigd in het CDA, een centrale positie bij de kabinetsformaties. Tot en met 1971 had zij puur getalsmatig altijd twee mogelijkheden: of kiezen voor de PvdA of voor de VVD als coalitiepartner. Hoewel de vier partijen waarop het kabinet-De Jong van 1967 tot 1971 steunde, twaalf zetels verloren bij de verkiezingen van 1971, kon men toch zonder de PvdA verder gaan dankzij het succes van de rechtse afsplitsing van de PvdA, DS'70. Met acht zetels in de Tweede Kamer bij de eerste verkiezingen waaraan zij deelnam, kon de partij van W. Drees jr. direct aanschuiven in het kabinet-Biesheuvel. Een jaar later, in 1972, waren er nieuwe verkiezingen nodig door een breuk binnen het kabinet tussen DS'70 en de overige vier partijen.

Zelfs als de breuk na de verkiezingen gelijmd had kunnen worden, dan nog zou de oude coalitie van vijf partijen slechts een meerderheid van één zetel hebben overgehouden: deelneming van de PvdA aan de regering was dan ook vrijwel onvermijdelijk. Na maandenlange, moeizame onderhandelingen kwam het kabinet-Den Uyl tot stand. Dit vijfpartijkabinet, rood met een witte rand, had de volledige parlementaire steun van PPR, PvdA en D66 en werd gedoogd door de overige twee partijen die in het kabinet zes van de zestien ministers hadden, namelijk de KVP (vier) en de ARP (twee).

In 1977 had het CDA de comfortabele centrale positie weer terug. Het was niet meer alleen aangewezen op de PvdA of op de drie partijen van gematigd links, maar kon dankzij de zetelwinst van Wiegels VVD ook met deze partij de steun krijgen van een parlementaire meerderheid. Hetgeen geschiedde. Er kwam geen tweede kabinet-Den Uyl maar een kabinet Van Agt-Wiegel, dat met een minieme meerderheid van 77 zetels de volle vier jaar aan de macht bleef.

Getalsmatig was er in 1977 ook een meerderheidscoalitie zonder het CDA mogelijk geweest van VVD met PvdA of met PvdA en D66,

maar politiek was dit nog ondenkbaar. Wel kwam in die tijd het Des Indes-beraad op gang, waarbij vooraanstaande politici van PvdA, D66 en VVD via informele contacten toekomstige mogelijkheden van samenwerking gingen aftasten. In 1981 was eveneens getalsmatig, maar niet politiek, een meerderheidscoalitie zonder CDA mogelijk, maar voortzetting van het kabinet Van Agt/Wiegel was onmogelijk geworden; door een gering verlies was hun kleine meerderheid van 77 verdwenen en moesten zij het doen met 74 zetels. In discussies in de media is toen nog wel gespeeld met de gedachte dat CDA en VVD een beroep zouden kunnen doen op de kleine christelijke partijen, omschreven als de 'Staphorster variant'. Daar is het niet van gekomen. In plaats daarvan werd het onfortuinlijke, kortstondige kabinet-Van Agt/Den Uyl gevormd, steunend op het in zeteltal omhoog geschoten D66 (van 8 naar 17 zetels), de weer teruggevallen PvdA (van 53 naar 44) en het CDA. Binnen de kortste keren moest in het najaar van 1981 al een breuk in het kabinet worden gelijmd, in het voorjaar van 1982 stapte de PvdA er uit en er kwamen nieuwe verkiezingen. Dankzij tien zetels winst van de VVD (van 26 naar 36 zetels onder Wiegels jeugdige opvolger Nijpels) kregen CDA en VVD weer een meerderheid, waarop het eerste kabinet-Lubbers werd gevormd.

Sinds 1977 is het CDA niet meer nodig voor een meerderheidscoalitie; getalsmatig is sindsdien ook een coalitie van PvdA en VVD, al of niet met D66, mogelijk (wanneer men ds'70 meerekent dan is dat zelfs al in 1972 het geval). Tot 1994 kan het CDA steeds kiezen tussen de twee mogelijke coalitiepartners PvdA en VVD, met uitzondering van 1972 en 1981. Lubbers koos in 1982 voor de VVD en in 1986 maakte hij, zeer ongewoon in Nederland, zijn kabinet tot inzet van de verkiezingen. Een premiereffect van nog niet eerder bij het CDA voorgekomen omvang leverde het CDA negen zetels winst op, tegenover een even groot verlies voor de VVD. Deze partij zag de winst van 1982 vrijwel geheel verdwijnen door het grillige en zwakke optreden van fractievoorzitter Nijpels. Een tweede kabinet-Lubbers, steunend op een CDA dat tweemaal zo groot was (54 zetels) als de VVD (27 zetels), buitte onder de dominante Lubbers zijn overwicht uit, kreeg onvoldoende weerwerk van de VVD, in de Tweede Kamer geleid door de aarzelende en onzekere Voorhoeve, en eindigde na een kabinetscrisis in 1989.

Na de vervroegde verkiezingen (sinds 1966 is er na een kabinetscrisis geen nieuwe coalitie meer gevormd zonder voorafgaande verkiezingen) behield het CDA dankzij Lubbers zijn record aantal zetels van 54 en gingen zowel regeringspartner VVD als oppositiepartij PvdA achteruit. Lubbers ging door met de PvdA. Tot grote verontwaardiging van Van Mierlo werd D66 door Kok bij de onderhandelingen voor het kabinet-Lubbers/Kok als mogelijke coalitiepartner nonchalaant terzijde geschoven; haar twaalf zetels waren getalsmatig overbodig. Hij zal er niet lang rouwig over zijn geweest, gezien de verdere lotgevallen van de beide regeringspartijen.

Al sinds het eerste kabinet-Lubbers had de sanering van de overheidsfinanciën de hoogste prioriteit gehad en tijdens het kabinet-Lubbers/Kok werd de stroomlijning van de uit de hand gelopen kosten van de sociale voorzieningen voortgezet. Dit veroorzaakte stormachtige protesten in de achterbannen van PvdA en CDA over de wijze waarop de WAO-uitkeringen werden aangepakt. Bij het CDA kwam daar nog eens het conflict overheen tussen Lubbers, die na de verkiezingen van 1994 wilde stoppen als politiek leider en zijn aanvankelijk ook door hem beoogde opvolger, de CDA-fractieleider Brinkman. Dit alles leidde tot een dramatische verkiezingsuitslag in 1994.

Niet eerder zijn de partijpolitieke machtsverhoudingen zo gewijzigd als in 1994 het geval is geweest.³ Twintig zetels verlies voor het CDA (van 54 naar 34), twaalf zetels verlies voor de PvdA (van 49 naar 37), twaalf zetels winst voor D66 (een verdubbeling van 12 naar 24 zetels) en negen zetels winst voor de VVD (van 22 naar 31).

De PvdA is met 37 zetels terug op het naoorlogse dieptepunt van 1967 en werd desondanks de grootste partij. De coalitie van CDA en PvdA die kon steunen op 103 van de 150 zetels, is de meerderheid kwijt na een verlies van 32 zetels en kan nog slechts rekenen op 71 zetels. Drie nieuwe partijen verwerven negen zetels in de nieuwe Kamer: de Socialistische Partij (2), het Algemeen Ouderen Verbond (6) en de Unie 55+ (1) die samen bijdragen aan het grote aantal zetels van de groep 'Overige Partijen (17) in de tabel.

Er is gelijkenis met de uitslag van 1967; na de val van het kabinet-Marijnen in 1965, de vorming van een nieuwe coalitie zonder nieuwe verkiezingen – het kabinet-Cals/Vondeling –, het rookbomhuwelijk van Beatrix en Claus en de nacht van Schmelzer. In 1967 én in 1994 een dieptepunt voor de PvdA en in 1967 het begin van de neergang

van de confessionele partijen die hun absolute meerderheid kwijt raakten en in 1994 verder ineens stortten. Daarenboven een groot succes voor 'protestpartijen' (in 1967 D66 en de Boerenpartij; in 1994 D66 en de ouderenpartijen) en een voortzetting van de trendmatige stijging van de vvd.

Wat betreft de coalitiemogelijkheden is er in 1994 een unieke situatie ontstaan. Niet uniek is dat er geen meerderheid was voor het CDA en de vvd; dat was ook al het geval in 1971, 1972 en 1981. Nieuw is dat het CDA voor het eerst evenmin met de PvdA een zetelmeerderheid heeft, de PvdA en de vvd samen ook geen meerderheid hebben (hetgeen in 1977, 1982 en 1986 wel het geval was) en dat er dus hoe dan ook drie partijen voor een meerderheidscoalitie nodig zouden zijn.

Puur getalsmatig waren er in 1994 zes mogelijkheden voor een driepartijenkabinet⁴

- PvdA, CDA, GroenLinks (76 zetels)
- PvdA, CDA, Algemeen Ouderen Verbond (77 zetels),
- PvdA, CDA, vvd (102 zetels)
- PvdA, CDA, D66 (95 zetels)
- PvdA, vvd, D66 (92 zetels)
- CDA, vvd, D66 (89 zetels)

Politiek gezien lijken de eerste drie mogelijkheden, bestaande uit de twee grote verliezers met óf GroenLinks óf het Algemeen Ouderen Verbond óf de vvd zeer onwaarschijnlijk. Dan blijven er drie mogelijkheden over waar altijd de grote winnaar D66 bij betrokken is—D66 dat al voor de verkiezingen de paarse coalitie als eerste voorkeur had genoemd.

Sinds de oprichting, had D66 naar eigen zeggen het liefst door haar aanwezigheid het bestaande partijpolitieke stelsel willen opblazen. Dat is niet gelukt. Met wisselend succes is de partij deel gaan uitmaken van het bestaande systeem, maar na 28 jaar is ze er dan toch in geslaagd een belangrijke pijler van het bestel op te blazen: ze heeft een einde gemaakt aan de ononderbroken aanwezigheid van aanvankelijk de R. K. Staatspartij, later de KVP en sinds 1977 het CDA in de regering met de daaruit voortvloeiende vanzelfsprekende dominantie in vele met de overheidstaken samenhangende organen en organisaties.

Uitsluitend de vasthoudendheid van D66 bij de informatie- en for-

matioonderhandelingen in 1994 heeft dit resultaat mogelijk gemaakt. De eerste voorkeur van Kok was een coalitie van de beide grote verliezers PvdA en CDA met de grote winnaar D66 die in 1989 buiten de deur was gehouden als zijnde getalsmatig overbodig. Bolkestein vond dat de beide winnaars vvd en D66 samen het initiatief in de informatieperiode moesten nemen en een van de beide verliezers vervolgens moesten laten meedoen. Zijn voorkeur ging uit naar het CDA.

Sinds de jaren vijftig was het gebruikelijk geworden om de moeilijke onderhandelingen voor een kabinetsformatie niet te starten met de aanwijzing van een formateur, maar om te beginnen met één of twee informateurs die de diverse coalitiemogelijkheden aftastten. Dit keer werd er nog een schepje bovenop gedaan. Er werd een ploeg van drie informateurs benoemd: de SER-voorzitter K. de Vries (PvdA), de hoogleraar staatsrecht en Eerste-Kamerlid J. Vis (D66) en de oud-minister G. van Aardenne (vvd). De onderhandelingen liepen vast en er kwam een tussentijds debat in de Tweede Kamer, dat rechtstreeks op de televisie werd uitgezonden. Wie die uitzending heeft gezien, weet hoe in stellingname en lichaamstaal van Kok en Bolkestein de kloof tussen PvdA en vvd onoverbrugbaar leek. Maar D66 bleef volhouden en paars kwam er.

In 1998 was in ieder geval de sfeer tussen de drie partijen van paars anders. Het CDA had nog steeds interne problemen en uit peilingen bleek nog geen herstel of consolidatie. De kiezersaanhang van D66 bleek, evenals in 1981/1982, terug te lopen door de deelneming aan de regering. Voor de verkiezingen werd dan ook door de partij medegedeeld, dat bij een te groot verlies (men dacht aan 12 zetels) D66 niet met een volgende coalitie zou meedoen. Het wonderbaarlijke resultaat was dat aan de vooravond van de verkiezingen Kok en Bolkestein voor de televisie de kiezers bijna opriepen een stem uit te brengen op D66. Het werden 14 zetels en de paarse coalitie werd voortgezet, al hadden PvdA en vvd door hun grote winst van respectievelijk 8 en 7 zetels puur getalsmatig D66 niet meer nodig. In tegenstelling tot 1994 was een tweepartijenkabinet—van PvdA en vvd—weer mogelijk geweest.

Wat is nu het resultaat geweest van zeven jaar paars? Naar mijn mening is het enige en zeer belangrijke resultaat geweest, dat er een einde is gekomen aan de vanzelfsprekende, centrale machtspositie van het CDA. Maar er is verder geen enkele beleidsbeslissing geweest waarvoor deze combinatie van partijen in het kabinet noodzakelijk was. Ik ben het dan ook geheel eens met de in de redactionele inleiding geciteerde J. A. A. van Doorn die van mening is dat paars een toevalstreffer is en niet meer betekent 'dan een recente uitbreiding van mogelijke combinaties, waarnaast de kans op traditionele samenwerking met de christen-democraten volledig intact blijft'.

Ook deel ik het oordeel van Andries Hoogerwerf die in zijn column 'De politieke erfenis van Kok' in het februarinummer van *Facta* opmerkt: 'In feite heeft de economische dynamiek het onder de twee paarse kabinetten gewonnen van de sociale bescherming, de maatschappelijke cohesie en de ecologische duurzaamheid. De doeleinden van het regeerakkoord op het punt van de staatsfinanciën, de werkgelegenheid en de economie zijn, ook dankzij de internationale economische wind in de rug, grotendeels bereikt. Maar het onderwijs, de gezondheidszorg, het openbaar vervoer en de veiligheid zijn aanzienlijk verslechterd. Steeds meer kenmerkt Nederland zich door publieke armoede naast private overdaad.'⁵

Ik ga alleen nog verder. Dit negatieve oordeel over zeven jaar regeringsbeleid had op exact dezelfde wijze kunnen worden geformuleerd, als enigerlei andere regeringscoalitie het de afgelopen zeven jaar voor het zeggen had gehad. Er zou met denkbeeldige kabinetten Lubbers IV en Lubbers V in voorgenomen regeringsbeleid en in resultaten geen verschil zijn geweest met de resultaten van de beide paarse kabinetten. Dat geldt met inbegrip van de zogenaamde 'immateriële zaken' waarbij waarden en normen geacht worden een grote rol te spelen. Per slot van rekening is ook de abortuswetgeving geregeld tijdens het kabinet-Van Agt/Wiegel. Alleen het homohuwelijk had misschien nog een jaartje moeten wachten.

Dergelijke gelijksoortige resultaten voor uiteenlopende coalities zijn mogelijk omdat de standpunten en profileringen van partijen hooguit marginaal doordringen in een regeerakkoord. In dit verband is de kop van een artikel van Bart Tromp in *Socialisme & Democratie*

van december 1997 veelzeggend: 'De ritualisering van verkiezingsprogramma's'.⁶ Een van zijn conclusies is: 'Het enige wat van een verkiezingsprogramma van een politieke partij in Nederland vast staat, is dat het niet zal worden uitgevoerd.'⁷ Door de onvermijdelijke onderhandelingen tussen minderheidspartijen om tot een meerderheidscoalitie te komen, kunnen alle deelnemende partijen met hun programma's alle kanten op. Dat is des te sterker het geval naarmate de partijen meer naar het midden kruipen en minder een eigen visie hebben op de gewenste toekomstige samenleving.

In vroeger jaren werd op grond van eigen uitgangspunten nog wel eens gerept van 'ononderhandelbare strijdpunten', minimumprogramma's of werd, voorzichtiger, gesteld dat 'er wel iets te regeren moest zijn'. Met het 'afschudden van de ideologische veren' lijken echter ook alle eigen standpunten overboord te zijn gekieperd. In het hierboven genoemde artikel van Tromp wordt er op gewezen – het wordt eveneens in de inleiding van deze bundel vermeld – dat de PvdA in haar verkiezingsprogramma voor 1994 had staan 'dat er in de nieuwe regeerperiode 8,8 miljard op de overheidsuitgaven zou worden bezuinigd. De vvd beloofde 17,6 miljard "om te buigen". Het regeerakkoord bepaalde dat het 18 miljard zou worden.'⁸

Een opmerkelijk voorbeeld van kiezersbedrog, maar vrijwel niemand die er zich druk om maakt, omdat geen enkele potentiële regeringspartij de inhoud van haar programma en haar standpunten in de verkiezingsstrijd serieus neemt en de meeste kiezers dat evenmin doen. Meestentijds komen de kiezers met de politiek in aanraking niet als geïnteresseerde betrokken burgers maar als televisiekijkers die zien hoe politici op 'het scherm' overkomen in 'infotainment' – programma's' die korte kretenuitwisselingen ondersteunen met muziek, jolijt en dans.

Regeerakkoorden daarentegen zijn het product van problemen aangedragen door de bureaucratie en door belangengroepen. Terwijl de partijen nog moeizaam een aanloop nemen naar de formulering van verkiezingsprogramma's, worden op de ministeries al de dossiers aangelegd die na de verkiezingen naar de informateurs en formateurs gaan en waarin de problemen zijn vermeld die bij het opstellen van een regeerakkoord moeten worden geregeld. Los van alle gezeur dat tijdens de verkiezingscampagnes aan de orde is geweest. De in de samenleving via actiegroepen opborrelende problemen worden niet

meer door politieke partijen geïnterpreteerd en tot strijdpunt gevormd, maar door de bureaucratie die probeert er technische problemen van te maken, aangelengd met flinke scheuten bureaucratistische machtsstrijd.

In hoofdlijnen zou het regeerakkoord dat na de verkiezingen van 2002 tot stand komt, nu al geschreven kunnen worden ongeacht de coalitie die het zal uitvoeren. En die uitvoering zal weer geschieden met veel Torentjesoverleg, overleg van fractievoorzitters, overleg van fractievoorzitters met verwante bewindslieden; en met nieuwe bijdragen in de maandbijlage van het *NRC Handelsblad* over gefrustreerde Kamerleden en Kamerfracties die met andere ideeën over de parlementaire democratie naar het Binnenhof waren gekomen.⁹

Parlementaire democratie of regentenheerschappij

Kunnen wij eigenlijk wel spreken over een parlementaire democratie als we het hebben over het Nederlandse politieke systeem? Waar gaat het eigenlijk om als we spreken over democratie, oftewel heerschappij van het volk dat wil zeggen: deelneming door iedere burger aan de besluitvorming in de door het volk gewenste zin?

Directe democratie, waarbij alle betrokkenen gelijkwaardig deelnemen aan de besluitvorming, leidt tot onoverkomelijke moeilijkheden wanneer het gaat om groepen van meer dan tien of twintig mensen. Vandaar de overgang naar een vertegenwoordigende democratie, zodra het om iets grotere organisaties gaat en zeker bij het besturen van hele regio's of landen, wanneer men althans de bewoners niet als onderdanen maar als gelijkwaardige burgers wenst te beschouwen. In dat geval zullen volgens formeel geregelde procedures de burgers vertegenwoordigers kiezen die namens hen de deelnemers zijn aan de besluitvorming van de organisatie. Het is hier niet de plaats om uitvoerig in te gaan op alle problemen die in de afgelopen tweehonderd jaar in theorie en praktijk in dit verband aan de orde zijn geweest en die op uiteenlopende wijze zijn beantwoord: wie wordt tot het volk gerekend; wie mogen er kiezen en wie mogen gekozen worden; mogen de kiezers de gekozenen voor de volgende verkiezingen tussentijds terugroepen of niet; welke instellingen, een presidentieel systeem of een parlementair systeem, zijn gewenst; zijn politieke partijen altijd nodig binnen stelsels met miljoenen kiezers; hoe garandeert men betrouwbare verkiezingen; wat voor kiesstelsel is vereist?

Maar los van al deze vraagstukken, hoe belangrijk ook, staan drie zaken in een vertegenwoordigende democratie centraal:

- de kiezers kiezen direct of indirect via getrapte verkiezingen de gezagsdragers die met het bestuur zijn belast.
- de kiezers kiezen direct of indirect de gekozenen die de gezagsdragers moeten controleren en tegenover wie de gezagsdragers zich moeten verantwoorden.
- de gezagsdragers en de controlerende gekozenen dienen aan de kiezers verantwoording af te leggen, onder andere bij verkiezingen.

Het kiezen, direct of indirect, van gezagsdragers en hun controleurs, welke beide groepen verantwoording schuldig zijn aan de burgers, dat is de kern van de vertegenwoordigende democratie. In een parlementaire democratie kan dit proces soms overzichtelijk worden geordend met *middelen* als politieke partijen en hun politieke programma's, maar het centrale *doel* blijft het kiezen van de gezagsdragers en de controleurs die de burgers vertegenwoordigen.

Dit alles overziende levert de Nederlandse politiek geen vrolijk beeld op. Wij hebben al gezien dat de programma's van politieke partijen hooguit marginaal doordringen in het regeringsbeleid. Verder wordt in Nederland geen enkele verantwoordelijke gezagsdrager gekozen: het staatshoofd niet; de minister-president niet; de ministers niet; de commissaris van de koningin niet; de gedeputeerden niet; de burgemeester niet; de wethouders niet.

Men zit er bij de gratie Gods of komt via ondoorzichtige onderhandelingen binnenskamers bovendrijven. En de controleurs, de gekozenen in parlement, provinciale staten en gemeenteraden, hebben gemeen dat zij in termen van politieke macht steeds minder voorstellen tegenover de gezagsdragers met hun uitdijende bureaucratistische apparaten. In toenemende mate verdwijnen dan ook de volksvertegenwoordigers oude stijl, die dikwijls in maatschappelijke organisaties van allerlei aard ervaringen hadden opgedaan, welke de publieke discussie van hun partijen ten goede kwamen. Zij maken steeds meer plaats voor jongeren die aan het begin van hun carrière enkele jaren in Raad, Staten of Kamer zitten als opstapje naar ambtelijke of bestuurlijke banen waarbij zij goddank niets meer te maken hebben met al dat gezeur bij verkiezingen en herverkiezingen.

Kortom, Nederland kan naar mijn mening niet worden beschouwd

als een vertegenwoordigende democratie. De parlementaire democratie fungeert slechts als een versluierende ideologie voor een regentensysteem dat doet denken aan de Republiek sinds de zeventiende eeuw.

Maar wél is er hier sprake van een rechtsstaat met goed gegarandeerde grondrechten zoals die zijn geformuleerd in de 23 artikelen van hoofdstuk 1 van de Grondwet. Zelf ben ik steeds geneigd om binnen deze reeks extra accent te leggen op de klassieke grondrechten, zoals: de vrijheid van meningsuiting; van godsdienst en levensovertuiging; van vereniging en vergadering; bescherming tegen willekeurige vrijheidsberoving en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Naar mijn mening dient de garantie van deze klassieke grondrechten altijd prioriteit te hebben boven de extra rechten om de gezagsdragers direct of indirect te kiezen. Maar laten we er dan ook voor uitkomen dat ons systeem niet meer is dan dat: een regentensysteem met gegarandeerde grondrechten; en laten we het niet met kreten optuigen tot iets dat het niet is: een democratie met vertegenwoordigers van het volk.

Is er ooit sprake geweest van een situatie in Nederland die wel zou kunnen worden getypeerd als een vertegenwoordigende democratie? Niet in de zin dat de gezagsdragers en hun controleurs ooit direct of indirect zijn gekozen door de kiezers en verantwoording aan hen aflegden. Maar ten tijde van de verzuiling zou men wel kunnen spreken van enigerlei verantwoording. Van globaal 1920 tot 1970, van het begin van het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht totdat de afbrokkeling van de zuilen grote vormen begon aan te nemen, voelden grote groepen mensen zich qua godsdienst of levensbeschouwing behoren tot de katholieken of de gereformeerden, de hervormden, of de socialisten of, in mindere mate, de liberalen. De grote politieke partijen, georganiseerd op basis van deze godsdienstige en levensbeschouwelijke criteria, vertegenwoordigden deze overzichtelijke bevolkingsgroepen die bovendien als gevolg van de opkomstplicht massaal naar de stembus gingen. Hun beginselprogramma's en verkiezingsprogramma's weerspiegelden de belangen en ideeën van die achterbannen zoals die door hun politieke leiders waren geformuleerd en toegelicht. Voor de kiezers waren er duidelijke partijbeelden. Hoe vervolgens in de boze buitenwereld van Den Haag hun voormannen

de zaken behartigden, is uiteengezet in Lijpharts klassieke werk *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Op het niveau van de landelijke coalitiepolitiek was het een even regentesk systeem als hierboven is weergegeven, maar de partijen en hun politieke leiders vertegenwoordigden wel grote duidelijke bevolkingsgroepen met wel omschreven belangen en idealen. Het proces van ontzuiling heeft hieraan een einde gemaakt. De duidelijk omlinjnde bevolkingsgroepen zijn verdwenen. De potentiële regeringspartijen hebben, om met Wim Kok te spreken, hun ideologische veren afgeschud en zijn achtergebleven als geplukte kippen. Maar tegelijkertijd is nog duidelijker geworden dan voorheen dat grote wijzigingen in de partijpolitieke machtsverhoudingen betrekkelijk onbelangrijk zijn, omdat er in Nederland in feite geen sprake is van een parlementaire democratie.

En verder...

Het lijkt mij dat op de lange duur het systematische kiezersbedrog door potentiële regeringspartijen niet is vol te houden, maar het is de vraag in welke richting een oplossing zal worden gevonden. Moeten politieke partijen worden gereactiveerd of worden gereduceerd tot 'kiesverenigingen'? Mij lijkt dat, hoe dan ook, in de ontzuilde samenleving op den duur de gekozenen zich meer individueel moeten kunnen profileren en verantwoorden en niet kunnen blijven ondergaan in de anonimiteit van een lijstenstelsel. Maar het voortbestaan van deze anoniem gekozenen in Raden, Staten en Kamer sluit wel goed aan bij de bijkans onuitroeibare Nederlandse regentenninging om geen persoonlijke politieke verantwoordelijkheid te aanvaarden, noch als gekozene, noch als gezagsdrager. Men voelt zich gaarne ondergedompeld in de collectieve onverantwoordelijkheid van het collegiale bestuur.

Kortom, de staatsrechtelijke voorstellen waarmee D66 is begonnen – een gekozen minister-president, enigerlei districtenstelsel en later daaraan toegevoegd het correctief referendum – hebben nog niets aan betekenis ingeboet als mogelijke middelen ter oplossing van het Nederlandse democratische tekort. Maar voor de komende verkiezingen zal dit alles weinig te betekenen hebben; daarvoor lijkt het onbehagen in de bestaande situatie nog onvoldoende gestructureerd.

Hoe zal het dan gaan na de volgende verkiezingen? Ik herinner aan

de uitspraken van de eerder geciteerde Van Doorn, dat paars niet meer betekent dan ‘een recente uitbreiding van mogelijke combinaties, waarnaast de kans op traditionele samenwerking met de christendemocraten volledig intact blijft’. Voortbordurend op de hiervoor gegeven overwegingen zal het voor het regeringsbeleid na de volgende verkiezingen niets uitmaken welke coalitie er wordt gevormd. De ingrediënten voor het regeringsprogramma worden al voorbereid in departementale dossiers en verder aangevuld met datgene wat in het komende jaar in maatschappelijke discussies naar voren komt. Daar zijn geen verkiezingsprogramma’s voor nodig; die kunnen volstaan met het opsommen van een eindeloze reeks onsamenhangende wensen, aangevuld met gratuite algemeenheden.

Maar welke partijcoalities zullen dan mogelijk zijn? Ik ga er bij mijn speculaties van uit, dat de PvdA licht achteruit gaat, het CDA rond de dertig zetels blijft hangen, de SP en GroenLinks samen stijgen tot 20 zetels en D66, zij het gemutileerd, in de Kamer blijft (zeven zetels?). Gegeven de *huidige* zetelaantallen zijn politiek de volgende vijf coalities mogelijk (een zesde mogelijke coalitie van PvdA, CDA en VVD wordt hier buiten beschouwing gelaten).

Met twee partijen:

1. PvdA, VVD

Met drie partijen:

2. PvdA, VVD, D66 (paars 97 zetels)

3. PvdA, CDA, D66 (88 zetels)

4. PvdA, CDA, GroenLinks (85 zetels)

5. VVD, CDA, D66 (81 zetels)

Wanneer de hierboven gegeven globale schattingen voor de komende verkiezingen kloppen, dan blijven deze vijf mogelijke coalities hun geldigheid behouden. Dat betekent dat de PvdA bij de onderhandelingen over een nieuwe regeringscoalitie een sterke positie zal innemen met haar vier mogelijkheden voor een coalitie:

- Zij kan met VVD en D66 paars voortzetten (2).
- Zij kan met de VVD alleen verder gaan (1).
- Zij kan zonder de VVD en met D66 een coalitie vormen met het CDA (3); de voorkeur van Kok in 1994.
- Zij kan *beide* huidige partners, VVD en D66, laten vallen en doorgaan met het CDA en GroenLinks (4).

De vvd daarentegen heeft altijd een van de twee huidige coalitiepartners nodig voor de drie mogelijkheden waarover zij beschikt. Als er geen voortzetting van paars komt (2), dan heeft zij óf de PvdA nodig voor een tweepartijencoalitie (1) óf D66 voor een driepartijencoalitie met het CDA (5), hetgeen in 1994 de voorkeur was van Bolkestein.

De verschillen met 1994 toen de opstelling van D66 de vorming van paars onvermijdelijk maakte, zijn:

- Een tweepartijencoalitie is mogelijk van PvdA en vvd, hetgeen overigens ook al in 1998 het geval was.
- Een driepartijencoalitie zonder D66 is mogelijk, namelijk van PvdA en CDA met GroenLinks, dat gegroeid is in kamerzetels en dat zich steeds meer tracht te profileren als mogelijke coalitiepartner.

Het betekent dat de centrale rol die D66 in 1994 had, is uitgespeeld. De PvdA heeft twee mogelijkheden om zonder D66 een coalitie te vormen: alleen met de vvd dan wel met het CDA en GroenLinks. Voor de vvd is er maar één mogelijkheid om zonder D66 een coalitie te vormen, namelijk alleen met de PvdA. Een combinatie van de vvd met het CDA alleen is slechts mogelijk als er bij de volgende verkiezingen gezamenlijk minimaal negen zetels worden gewonnen (van 67 naar 76). Ook al zal D66 misschien nog de voorkeur geven aan het uitsluiten van het CDA en het voortzetten van paars—hoewel, heeft zij veel redenen om met genoeg terug te denken aan het gedrag van haar coalitiepartners die haar trouwens niet meer nodig hebben?—, zij kan alleen nog iets betekenen in de partijpolitieke machtsverhoudingen als zij een koers vaart die een coalitie met CDA en vvd niet uitsluit.

Mij dunkt dat in dit gecompliceerde krachtenveld de eerste voorkeur van de PvdA zal uitgaan naar een combinatie met CDA en GroenLinks, alleen al om de verdere zuigkracht van GroenLinks op de PvdA-aanhang te remmen. In dat geval kan de vvd gesteund door D66 zich alleen maar richten op een combinatie met het CDA. Resultaat: vanuit een ditmaal passieve rol beslist het CDA wat het beste uitkomt, een coalitie met PvdA en GroenLinks of een coalitie met vvd en D66. Als vanouds bepaalt dan het CDA welk kabinet er komt. Dat is dan bereikt aan het einde van paars. Paars heeft in dat geval geregeerd als Lubbers IV en Lubbers V en heeft het CDA de gelegenheid gegeven zich te stabiliseren. Is de PvdA na Kok de volgende die op adem mag komen?

Noten

1. H. Daudt, 'De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945', in: *Nederland na 1945: Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Deventer 1980, p.178-197; Idem, 'Coalitievorming in de naoorlogse Nederlandse politiek', in: *Verslag van de verenigde vergadering van beide afdelingen der Academie*, Amsterdam 1985, p. 6-19.

Er wordt hier niet ingegaan op mijn destijds in die beschouwingen geformuleerde stelling, dat de KVP eerst en het CDA later alleen 'in uiterste noodzaak' met de PvdA in zee wil gaan als coalitie-partner, d.w.z. als het getalsmatig niet anders kan of wanneer beleidsveranderingen nodig zijn ter legitimering waarvan de actieve medeverantwoordelijkheid van links nodig is. Zie H. Daudt, 'De partijpolitieke machtsverhoudingen na 3 mei', in: *Socialisme & Democratie* jrg. 51 (1994), 6, p. 291-294, i.h.b. noot 1, p. 292.

2. Voor nadere toelichting op deze indeling en de naamgeving 'niet-linkse partijen' en de plaats van DS'70 zie H. Daudt, in: *S&D* 1994, 6, p.291.

3. Idem, p. 291 e.v.

4. Idem, p. 294.

5. Andries Hoogerwerf, 'De politieke erfenis van Kok', in: *Facta*, jrg. 9, nr. 1, februari 2001, p. 5.

6. Bart Tromp, 'De ritualisering van verkiezingsprogramma's', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 54 (1997), 12, p. 536-540.

7. Idem, p. 536.

8. idem, p. 538.

9. Gerard van Westerloo, 'De Melkert-methode. Drie weken bij de fractie van de PvdA,' in: *M, maandelijke bijlage van NRC Handelsblad*, 3 februari 2001.

Amsterdam, 1 mei 2001

Paarse ethiek

*Inleiding*¹

'Jarenlang werden kwesties als het homohuwelijk, de euthanasie of abortus terughoudend behandeld op het Binnenhof. De christelijke en niet-christelijke fracties verschilden daarover van mening, maar over één ding waren zij het eens: deze zaken vereisen een gewetensvolle aanpak en lenen zich niet voor partijpolitiek vuurwerk.' Aldus Eric Vrijssen in *Elsevier*.² Vrijssen vervolgt zijn verhaal met een beschouwing over het optreden van het tweede paarse kabinet, dat deze traditionele zorgvuldigheid niet zou betrachten: onderwerpen als euthanasie en het homohuwelijk worden dezer dagen bediscussieerd in scherpe, op hoge toon gevoerde debatten tussen confessionele en niet-confessionele partijen. Tekenend was dat de altijd zo gezagsgetrouwe kleine christelijke partijen samen met het CDA een motie van afkeuring indienden tegen de minister van vws.³ Tekenend was ook dat vvd-fractie leider Dijkstal en zijn D66-collega De Graaf de confessionele partijen beschuldigden van onverdraagzaamheid en hypocrisie. *Trouw*-commentator Hans Goslinga sprak over 'een paarse antithesepolitiek', over een 'cultuurstrijd' die door paars zou zijn beslecht door 'machtspolitiek'. Paars II was naar zijn overtuiging in hoog tempo bezig met het realiseren van een radicaal-seculiere agenda.⁴ De commentator van *NRC Handelsblad* hield het, iets milder, op 'een vleugje antithese'.⁵

In dit hoofdstuk zal worden gezien in hoeverre paars daadwerkelijk een ander ethisch beleid is gaan voeren. Daartoe zal allereerst worden gekeken naar de ethische onderwerpen op de politieke agenda. Worden er door de paarse coalitie andere dingen geregeld? Is er sprake van een duidelijke wijziging in de stroom van morele issues die aan de orde komen in het parlement (paragraaf 2)?

Vervolgens zal worden ingegaan op de manier waarop opeenvolgende kabinetten met en zonder confessionelen deze issues hebben

geregeld. Daartoe worden twee wegen bewandeld. Ik zal kijken naar de stemverhoudingen in de Tweede Kamer. Is het zo dat er vóór paars gestreefd werd naar een brede parlementaire steun voor wetsontwerpen, terwijl het tijdens paars gebruikelijk is geworden dat regeringspartijen zich achter een wetsontwerp met ethische strekking plaatsen en oppositiepartijen er tegen stemmen? Is er, met andere woorden, sprake van een verschuiving van consensus- of pacificatiepolitiek naar meer machts- of meerderheidspolitiek (paragraaf 3)⁶? En ik zal proberen na te gaan hoe vrijzinnig, progressief, antichristelijk of anderszins liberaal de paarse ethiek nu precies is (paragraaf 4).

Morele issues

Voor iedereen die meent dat de antithese nu herleeft na een lange periode van sluimer waarin sociaal-economische tegenstellingen alles overheersend zijn geweest, is een duik in het recente verleden aan te raden. SGP-fractievoorzitter Bas van der Vlies herinnert zich een geruchtmakend interview met PvdA-fractievoorzitter Den Uyl ergens rond Pasen 1986. Den Uyl betichtte de christenen destijds ook al van hoogmoed en arrogantie. 'Het zich tot de betere helft van de samenleving rekenen, het aanmatigende van het christendom, dat irriteerde de ex-gereformeerde PvdA'er mateloos', aldus Van der Vlies, die deze uitlatingen van Den Uyl in dezelfde categorie schaaft als die van Dijkstal en De Graaf voorjaar 2001.⁷

Het proefschrift van Bart van Klink behandelt de geschiedenis van de opeenvolgende 'wetten gelijke behandeling' in Nederland, die zich helemaal afspeelt in het prepaarse tijdperk. Wij kennen twee verschillende typen gelijke behandelingswetten: zogeheten smalle wetten, die toezien op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en bredere wetten gelijke behandeling, die beogen om discriminatie op andere gronden dan geslacht eveneens uit te bannen. De strijd rond de gelijke behandeling begon in 1974 vrij onschuldig met de Wet gelijk loon vrouwen en mannen. De SGP vroeg zich zorgelijk af of de intitulé van de wet niet strijdig was met de scheppingsorde, maar liet zich overtuigen dat het voorop plaatsen van vrouwen niet als frontale aanval op die scheppingsorde bedoeld was geweest en stemde uiteindelijk voor die wet. Minder gelukkig liep het af met een voorontwerp voor een brede wet gelijke behandeling, geproduceerd door het eerste kabinet-

Van Agt in 1981. Van Klink: 'Hoewel aanvankelijk de reacties op het wetsvoorstel uitblijven, breekt begin 1982 de hel los. Met name vanuit streng-reformatorische en evangelische zijde wordt het voorstel scherp bekritiseerd. De Evangelische Omroep start een campagne op de televisie waarin wordt gewaarschuwd voor een "antichristelijke dictatuur". De grondslagen van de samenleving zouden zijn vernield, aldus een raambiljet verspreid door de omroep. De inderhaast opgerichte Evangelische Alliantie schrijft in een pamflet dat "dit het einde zou kunnen betekenen van het grootste gedeelte van het werk dat op basis van het evangelie van Jezus Christus wordt verricht." In korte tijd wordt het toenmalige ministerie van CRM overladen met, deels door de Alliantie voorgedrukte protestbrieven.' Het confessioneel-liberale kabinet voelde zich genoodzaakt het wetsontwerp in te trekken nog voor het officieel was ingediend.⁸ Een brede wet gelijke behandeling kwam er uiteindelijk toch, in 1993, na een langdurige discussie over het lot van homoseksuele onderwijzers verbonden aan bijzondere scholen in Staphorst, die niet vanwege het 'enkele feit' van hun homoseksualiteit door het schoolbestuur geweerd zouden mogen worden. Ook deze wet werd door de SGP gezien als een 'triest dieptepunt (...) in een proces waarbij de christelijke normen en waarden in wetgeving steeds meer worden afgebroken'.⁹

Leerzaam is ook een terugblik op de strijd rond de abortuswetgeving, beschreven in het proefschrift van Outshoorn.¹⁰ Ook daar liepen de gemoederen aan weerszijde van de antithese hoog op. In 1974 en 1976 probeerde de toenmalige minister van Justitie Van Agt tot tweemaal toe de Bloemenhove abortuskliniek te sluiten, omdat daar tweedetrimesterabortussen werden verricht. Van Agts optreden leidde tot een radicalisering van de eisen van de pro-abortusgroeperingen. Zij stelden zich op het standpunt dat de vrouw over abortus hoort te beslissen en wezen compromissen gebaseerd op termijnen (zoals de 12-wekengrens) en indicaties (abortus alleen als zo of zo aan de hand is) meer en meer af.

De antithese is nooit echt weg geweest uit de Nederlandse politiek. Dat neemt niet weg dat er met het aantreden van de paarse coalitie natuurlijk wel iets veranderd is. De paarse coalitie bestaat nog niet zo lang, en het proces van wetgeving neemt veel tijd in beslag, dus het is niet eenvoudig om heuse trendbreuken te signaleren in het proces van wetgeving. Niettemin kun je voorzichtig zeggen dat er onder

paars iets meer morele issues door de politiek zelf op de agenda worden geplaatst en dat deze issues vervolgens ook wat sneller en makkelijker worden opgelost (zie het navolgende overzicht). Abortus was een issue dat door belangengroepen (eerst artsen en toen de vrouwenbeweging) op de politieke agenda is geduwd.¹¹ Euthanasie is daar terechtgekomen via artsen, belangengroepen en de rechter.¹² De wetgeving inzake gelijke behandeling (althans de smalle variant) is op de agenda van de nationale politiek gezet omdat Europese richtlijnen die gelijke behandeling eisten.

De bekende paarse mijlpalen—de liberalisering van de winkelsluitingstijden, het homohuwelijk, de homoadoptie en de afschaffing van het bordeelverbod—zijn in belangrijke mate initiatieven geweest vanuit de politiek zelf. De afschaffing van het bordeelverbod wordt door het kabinet voor een groot deel gemotiveerd in ‘bestuurskundige’ termen: opheffing van het bordeelverbod zou het gemeenten makkelijker maken controle uit te oefenen op de prostitutie. Gemeentelijke overheden kunnen zich na de opheffing van het bordeelverbod gelegitimeerd bemoeien met de werkomstandigheden van de prostituees en de politie kan effectiever strijden tegen illegale vrouwenhandel is het idee.¹³ De Winkelsluitingstijdenwet maakte deel uit van het algemene paarse streven naar meer markt en meer marktwerking. En de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor homoseksuelen was een issue dat na een motie van de Kamer in het regeerakkoord van paars II terecht gekomen is. CDA-woordvoester Clemence Ross—van Dorp memoreerde bij de plenaire behandeling van het homohuwelijk hoe het was gelopen met het CDA en dit agendapunt. Het CDA was in 1986 begonnen met de opstelling van een rapport over relaties en verantwoordelijkheid. Men had toen bij het COC, de belangenvereniging voor homoseksuelen, geïnformeerd of er behoefte bestond aan zoiets als openstelling van het burgerlijk huwelijk. Dat was helemaal niet het geval, had men het CDA verzekerd. Daarop was het CDA tot de overtuiging gekomen dat het huwelijk een samenlevingsvorm is voor man en vrouw, met een afstammingsrelatie voor eventuele kinderen, maar dat er voor andere samenlevingsvormen waarin mensen ‘duurzaam verantwoordelijkheid voor elkaar willen dragen’ evenzeer ruimte zou moeten bestaan.¹⁴ Tussen 1986 en 2000 is het COC op deze stellingname teruggekomen, en er is zeker in homoseksuele kringen verheugd gereageerd op de invoering van het geregistreerd partner-

schap en op de openstelling van het echte huwelijk, maar men kan niet beweren dat aan deze wetten een maatschappelijke strijd vooraf is gegaan vergelijkbaar met die om de legalisering van abortus en euthanasie.¹⁵

Er is sinds paars sprake van een toename van morele issues op de politieke agenda en die issues zijn veelal door de politiek zelf geïnitieerd. Het belang van deze ombuiging moet echter ook niet worden overdreven. Onderstaande tabel geeft een reeks van morele en medisch-ethische issues weer en veel van die issues hebben te maken met toegenomen medisch-technologische mogelijkheden of met andere ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Dergelijke issues verschijnen op de agenda ongeacht de politieke kleur van het kabinet. Enkele van die issues—orgaandonatie, medische keuringen, medische experimenten met mensen—stammen uit het prepaarse tijdperk en zijn afgewikkeld tijdens paars, zonder dat daardoor een geheel andere wending aan het dossier werd gegeven.

Tabel: Morele wetgeving voor en tijdens paars¹⁶

De in de tabel gearceerde wetten zijn aangenomen door een sterk verdeelde Tweede Kamer. De getallen achter de verschillende wetten (1 t/m 4) corresponderen met een indeling die verder in de tekst zal worden toegelicht.

WETSONTWERP	INGEDIEND	AANGENOMEN TK	STEMVER- HOUDING	ANDERE AFLOOP
Wet gelijk loon vrouwen en mannen (1)	1974	december 1974	Aangenomen met algemene stemmen	
Initiatiefvoorstel afbreking zwangerschap (4)	1976	september 1976	Voor: VVD, PvdA, PSP, PPR, CPN, D66, DS'70. Tegen: KVP, ARP, CHU, SGP, GPV, BP, RKP	Verworpen in de Eerste Kamer

WETSONTWERP	INGEDIEND	AANGENOMEN TK	STEMVER- HOUDING	ANDERE AFLOOP
Wet Afbreking Zwangerschap (3)	november 1978	18-12-1980	Voor: CDA (2 dissidenten), VVD, DS'70 Tegen: alle ande- re fracties	
Wet gelijke be- handeling (oud) (2)	1979	26-7-1979	Tegen: SGP en GPV	
Nieuwe bepa- lingen inzake de lijkbezorging (2)	1971	7-12-1982	Tegen: SGP, GPV, RPF en CP	
Algemene wet gelijke behan- deling	september 1981 (voor- ontwerp, niet officieel ingediend)			Ingetrokken
Wet BOPZ (bij- zondere opna- me psychiatri- sche patiënten) (1)		6-9-1983/ 19-9-1991	Aangenomen met algemene stemmen	
Wijziging ge- boorteakte transseksuelen (2)	januari 1982	4-9-1984	Tegen: SGP, RPF	
Regeling bloed- transfusie (1)	juli 1983	26-5-1987	Tegen: enkele VVD'ers	
Algemene wet gelijke behan- deling	1988			Ingetrokken
Wet gelijke be- handeling man- nen en vrouwen (2)	1987	september 1988	Tegen: SGP, GPV, RPF	

WETSONTWERP	INGEDIEND	AANGENOMEN TK	STEMVER- HOUDING	ANDERE AFLOOP
Initiatiefvoorstel euthanasie (Wessel-Tuinstra)	mei 1984			Nooit in stemming gebracht
Algemene wet gelijke behandeling (2)	maart 1991	15-2-1993	Tegen: SGP, RPF, GPV, CD	
Wet Bevolkingsonderzoek (1)	juli 1989	10-3-1992	Aangenomen met algemene stemmen	
Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (2)	mei 1990	22-2-1994	Tegen: SGP, GPV, CD	
Verbod commercieel draagmoederschap (1)	december 1990	2-3-1993	Aangenomen met algemene stemmen	
Meldingsprocedure euthanasie (wijziging Wet op de lijkbezorging) (3)	april 1992	9-2-1993	Voor: CDA (deel), PvdA (verdeeld), CD; Tegen: alle andere fracties	
Embryowet	februari 1993			Ingetrokken maart 1995
Mentorschap t.b.v. meerderjarigen (1)	december 1991	15-3-1994	Tegen: CD	
Wet orgaandonatie (1)	oktober 1991	29-6-1995	Tegen: CD	
Winkelsluitingstijdenwet (4)		5-12-1995	Tegen: CDA, SGP, GPV, RPF, AOV, CD	
Wet medische experimenten (1)	april 1992	23-9-1997	Aangenomen met algemene stemmen	

WETSONTWERP	INGEDIEND	AANGENOMEN TK	STEMVER- HOUDING	ANDERE AFLOOP
Wet op de medische keuringen (1)	augustus 1993	19-11-1996	Aangenomen met algemene stemmen	
Wet bijzondere medische verichtingen (1)	juni 1996	29-4-1997	Aangenomen met algemene stemmen	
Geregistreerd partnerschap (4)	juni 1994	19-12-1996	Tegen: CDA (2 dissidenten), SGP, GPV, RPF	
Initiatiefvoorstel euthanasie (Van Bossel et al.)	april 1998			Ingetrokken sept. 1998
Afschaffing bordeelverbod (4)	juli 1997	11-2-1999	Tegen: CDA, SGP, GPV, RPF	
Openstelling huwelijk voor homoseksuelen (4)	augustus 2000	6-2-2001	Tegen: CDA (2 dissidenten), SGP, GPV, RPF, Apostolou (PvdA)	
Adoptie door homoseksuelen (4)	augustus 2000	6-2-2001	Tegen: CDA (2 dissidenten), SGP, GPV, RPF, Apostolou (PvdA)	
Wet foetaal weefsel (4)	juli 1999	13-2-2001	Tegen: CDA, RPF, GPV, SGP	
Wet euthanasie (4)	augustus 1999	28-11-2000	Tegen: CDA, SGP, RPF, GPV, SP, Apostolou (PvdA)	
Wet donorgegevens kunstmatige inseminatie (1)	juni 1993	13-2-2001	Tegen: Spoelman (PvdA), Hermann (GL)	
Embryowet	september 2000			

In de tabel van morele wetgeving is per wet aangegeven hoe er over het wetsvoorstel in kwestie werd gestemd in de Tweede Kamer. Opvallend is het grote aantal wetten dat door de jaren heen, zowel voor als tijdens paars, is aangenomen met algemene of met bijna algemene stemmen. Een paar voorbeelden. De Wet op de medische keuringen, waarin wordt geregeld dat de medische keuring van (aanstaande) werknemers gericht moet zijn op wat relevant is voor uitoefening van de functie die de betrokken werknemer krijgt en niet bedoeld is om een ziekerisico te schatten ten behoeve van de werkgever, werd aangenomen met algemene stemmen.

Over de Wet medische experimenten (officieel de Wet medisch wetenschappelijk onderzoek) is langdurig en heftig gedebatteerd, met name over de vraag of het ooit acceptabel kan zijn om wilsonbekwame proefpersonen (demente bejaarden, kinderen, zwakzinnigen) bloot te stellen aan een medisch-wetenschappelijk onderzoek. Uiteindelijk werd—unaniem—besloten dat dit mogelijk zou moeten zijn als het experiment in kwestie een geringe belasting zou betekenen voor de proefpersoon en als het onderzoek naar zijn aard niet kon worden uitgevoerd met handelingsbekwame personen (denk aan onderzoek naar het verloop en eventuele genezing van de ziekte van Alzheimer; het is voorstelbaar dat dergelijk onderzoek alleen kan worden uitgevoerd als Alzheimerpatiënten fungeren als proefpersoon).

Ook over de Wet orgaandonatie is zeer uitvoerig gediscussieerd, met name over het te kiezen 'systeem voor postmortale orgaandonatie'. Moest men kiezen voor een 'geen bezwaarsysteem', waarin iedere overledene als potentiële donor wordt beschouwd, tenzij hij bij leven heeft aangegeven dat niet te willen (het Belgische systeem), of voor een toestemmingssysteem waarbij de overledene slechts donor kan zijn na uitdrukkelijke toestemming van de donor zelf (bijvoorbeeld via een donorcodicil) of van zijn nabestaanden. Na een opvallend spannend parlementair debat, waarin het CDA nog enkele malen van positie dreigde te wisselen, werd, opnieuw met bijna algemene stemmen, een variant van het toestemmingssysteem vastgelegd in de wet.

Duidelijk komt uit de tabel naar voren dat het aantal morele wetten waarover sterk verdeeld gestemd is in de Tweede Kamer (de in de

tabel gearceerde delen) is toegenomen na het aantreden van de paarse coalitie. Het is de vraag waardoor dat precies komt. Je zou de reeks van wetten kunnen verdelen in vier groepen:

1. wetten die met (bijna) algemene stemmen zijn aangenomen (bijvoorbeeld het verbod op commercieel draagmoederschap);

2. wetten die zijn aangenomen zonder steun van de orthodox-christelijke fracties, maar met steun van het CDA of zijn voorlopers (bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling uit 1993);

3. wetten waar 'coalitie-politiek' over is gestemd, dat wil zeggen: wetten waar het CDA en de toenmalige coalitiepartner het over eens waren geworden, en waar de niet-confessionele partijen die niet in de coalitie zaten niet mee akkoord gingen (bijvoorbeeld de Wet afbreking zwangerschap);

4. wetten waar 'antithetisch' over is gestemd, dat wil zeggen: wetten waar de confessionele fracties inclusief het CDA tegen waren en de niet-confessionele fracties voor (bijvoorbeeld de opheffing van het bordeelverbod).

Aan het percentage categorie 1-wetten lijkt met de komst van paars niet veel te zijn veranderd. Binnen de drie andere categorieën heeft een hergroepering plaatsgevonden. Het lijkt erop dat de categorieën 2 en 3 ten tijde van paars zijn vervangen door categorie 4-wetten. Dat kan twee logische oorzaken hebben. Het kan zijn dat categorie 4-wetten aanzienlijk radicaler en liberaler zijn dan categorie 3-wetten ('paars ontkerstent de samenleving'). Het kan echter ook zo zijn dat het CDA zich in de oppositie vrij voelt om terug te vallen op zijn confessionele wortels en dat men wetten waar men eventueel als regeringspartij wel verantwoordelijk voor had willen zijn in de oppositie niet wenst te accepteren, met andere woorden: wat vroeger in categorie 2 zou zijn gevallen komt nu terecht in categorie 4 ('CDA schuift op naar kleine confessionele partijen'). Welk van de twee verklaringen is het meest plausibel?

RPF-Tweede-Kamerlid André Rouvoet denkt dat aan de houding van het CDA niet veel veranderd is. Vanuit zijn orthodox-christelijke visie betreurt hij dat. Tot zijn teleurstelling is het CDA meestal geneigd het ooit gesloten compromis met seculiere coalitiepartners tot zijn eigen visie te maken. In het debat over de liberalisering van de winkelsluitingstijden verdedigde het CDA de positie die het als regerings-

partner ooit had ingenomen: de zondagsrust moet gerespecteerd worden, maar hoeft niet absoluut te zijn; een beperkt aantal koopzondagen per jaar was voor het CDA acceptabel. In het debat over euthanasie stond het CDA achter de euthanasieregeling uit de Wet op de lijkbezorging, aangenomen in 1993, tijdens het laatste kabinet-Lubbers. Rouvoet: ‘Dat roept de vraag op of het compromis van destijds eigenlijk wel een compromis was, of eenvoudigweg het CDA-standpunt weergaf. De essentie van een compromis is toch dat je eigen standpunt, de eigen norm daarin slechts ten dele terug te vinden is? Welke noodzaak is er dan om in een nieuwe situatie van dat compromis, die “ontmoeting halverwege” de nieuwe norm te maken?’¹⁷

Daar staat tegenover dat het CDA bij niet eerder geregelde issues soms om ogenschijnlijk minder belangrijke redenen tegenstemde. Men onthield zijn steun aan de Wet geregistreerd partnerschap—terwijl deze partnerschapsregistratie volgens het CDA toch als een eigen troetelkind moest worden beschouwd—omdat paars besloot het geregistreerd partnerschap ook open te stellen voor heteroseksuele paren.¹⁸ Men stemde tegen de opheffing van het bordeelverbod omdat paars weigerde bij amendement vast te leggen dat gemeenten ook konden besluiten geen bordeel toe te laten op hun grondgebied (de zogeheten nul-optie).¹⁹ Men stemde tegen de Wet foetaal weefsel. In die wet wordt geregeld dat geaborteerde foetussen, uiteraard na toestemming van de vrouw, zouden kunnen worden gebruikt voor wetenschappelijk onderzoek. Het CDA sloot zich aan bij de terzake door de kleine confessionele partijen gevolgde redenering dat dit soort onderzoek abortussen legitimeert en wellicht zelfs uitlokt, een idee dat, met alle respect, toch enigszins bizar aandoet.²⁰ Het lijkt vergezocht te denken dat een vrouw haar zwangerschap makkelijker zal laten afbreken vanwege het nut van de foetus voor wetenschappelijke onderzoekers.

Sowieso lijkt de door Rouvoet geconstateerde geneigdheid van het CDA om zich te vereenzelvigen met eerder gesloten compromissen minder aanwezig bij de abortuswetgeving. Met enige regelmaat bevoegt het CDA dat de Wet afbreking zwangerschap geëvalueerd zou moeten worden.²¹ Abortus is volgens de WAZ toegestaan ‘indien de noodsituatie van de vrouw deze onontkoombaar maakt’ en de arts de handeling slechts verricht ‘indien deze op grond van zijn bevindingen verantwoord is te achten’. In de toelichting op de wetstekst wordt de

verantwoordelijkheid voor de beslissing echter nadrukkelijk bij de vrouw gelegd. De arts dient zich er slechts van te vergewissen dat zij een weloverwogen keuze heeft gemaakt, ‘in het volle besef van haar verantwoordelijkheid voor het ongeboren leven’. Uit verslagen van de Inspectie blijkt dat in de praktijk wordt uitgegaan van het principe dat de vrouw beslist: ‘De medewerkers in de abortusklinieken omschrijven het “vaststellen” van de noodsituatie van de cliënten als een van de moeilijkste onderdelen van het werk. De *intakers* besteden hier in het gesprek met de vrouw veel aandacht aan. Het uitgangspunt daarbij is dat de vrouw beslist over haar eigen situatie. De hulpverlener is behulpzaam bij de afwegingen in de gegeven situatie en het daaropvolgend besluit. (...) Bij twijfel door de intaker over de vrijheid van de vrouw in haar beslissing wordt veelal een tweede gesprek gevoerd zonder partner of ouder(s). Een enkele maal blijkt daarna de uitkomst van de besluitvorming anders.’²² Het verzoek om een wets-evaluatie van het CDA suggereert dat deze partij het zo niet had bedoeld. Weliswaar is men nog niet geneigd op basis van gegevens van de Inspectie ronduit te pleiten voor wijziging van de Wet afbreking zwangerschap, maar wellicht zou men wel toe willen naar een andere uitleg van de wet in de praktijk.

Een liberale ethiek?

Hoe ziet de liberale ethiek er inhoudelijk uit? Ere wie ere toekomt: de kleine confessionele partijen geven veelvuldig blijk van een scherp inzicht op dit terrein. In parlementaire debatten over ethische onderwerpen speelt zich met enige regelmaat de volgende gestileerde dialoog af (ik neem hier het homohuwelijk als voorbeeld, maar analoge ondervragingen kunnen worden bedacht voor de Euthanasiewet, de Winkelsluitingswet en andere morele issues):²³

Kamerlid van een der kleine confessionele fracties: ‘De regering meent dat zij er een moreel-neutrale ethiek op na houdt. Een ethiek van zelfbeschikking, waarin iedere burger kan uitmaken wat goed voor hem is. De moraal die de regering in het onderhavige wetsvoorstel wil codificeren is echter helemaal niet zo neutraal als het paarse kabinet wel denkt. En van totale zelfbeschikking is ook al geen sprake. De regering denkt bijvoorbeeld dat het neutraal is om het huwelijk open te stellen voor

homoseksuele paren. Maar zij peinst er niet over om polygame huwelijken mogelijk te maken. Waarom niet als zelfbeschikking het enige uitgangspunt is? Dan mogen mensen toch zeker zelf weten of zij liever in een polygaam verband leven? Als je een echt neutrale staat wilt hebben kun je het burgerlijk huwelijk beter helemaal afschaffen.'

Paarse bewindspersoon: 'Zover wij hebben kunnen nagaan bestaat er nauwelijks behoefte aan legalisering van polygamie. Met het homohuwelijk daarentegen gaat voor vele homo's een lang gekoesterde wens in vervulling. De meerderheid van de Nederlandse burgers is ook voor openstelling van het huwelijk voor homoseksuele medeburgers. Afschaffing van het burgerlijk huwelijk is wellicht nog neutraler, maar met afschaffing van het burgerlijk huwelijk zouden wij vele Nederlanders iets ontnemen wat hen enorm dierbaar is.'

Kamerlid van een der kleine confessionele fracties: 'Ik constateer dat we dus niet in een land leven met een neutrale overheid, die niet wenst te moraliseren. We leven in een land met een humanistische overheid die haar eigen denkbeelden dwingend op wil leggen. Mij wordt voortdurend voorgehouden dat ik niet mag moraliseren, maar de paars-liberale overheid moraliseert net zo hard.'

Beschouwen we deze dialoog met een politiek-strategische bril, dan is het een raadsel wat de kleine confessionele fracties ermee denken te bereiken. Wat stellen zij zich voor?

In het nauw gebrachte paarse bewindspersoon: 'De geachte afgevaardigde heeft helemaal gelijk. Ons beleid is niet moreel-neutraal, en het is ook geen consequente uitwerking van het zelfbeschikkingsrecht. Ik proef dat de geachte afgevaardigde van de Christenunie eigenlijk wil suggereren dat onze ethiek een inconsistent samenraapsel is van ad-hoc-argumenten en ik onderschrijf dat. We doen er beter aan ons alsnog weer te baseren op bijbelse waarden en christelijke beginselen.'

Veel logischer is dat de ondervraging door de kleine confessionele fracties leidt tot een verdere secularisering of radicalisering van de paarse plannen.

Aan het denken gezette paarse bewindspersoon: 'Daar heeft de geachte afgevaardigde wel een punt te pakken. Ik ben hem zeer erkentelijk voor deze scherpe analyse. Over de legalisering van polygamie en over de totale afschaffing van het huwelijk zullen wij ons nog nader beraden. La-

ten we de legalisering van het homohuwelijk intussen beschouwen als een eerste stap op een weg die leidt naar een volledige zelfbeschikking en een werkelijk neutrale overheid.’

Het enige concrete resultaat dat de kleine christelijke fracties kunnen boeken met deze tactiek is een uitzonderingspositie voor hun eigen achterban.

Meedenkende paarse bewindspersoon: ‘De geachte afgevaardigde heeft wel een beetje gelijk met zijn observatie dat ons beleid niet helemaal neutraal is en ook kan worden gezien als een samenstel van opinies zoals die leven bij de meerderheid van de Nederlandse burgers. Tegen die achtergrond is het terecht dat Christenunie en SGP vragen om uitzonderingsregels voor hun orthodox-confessionele kiezers. Ik heb de Vereniging Nederlandse Gemeenten verzocht een en ander zo te organiseren dat ambtenaren van de burgerlijke stand die gewetensbezwaren hebben tegen het homohuwelijk een dergelijk huwelijk niet hoeven te sluiten.’

Het is echter de vraag of je, om dit soort uitzonderingen te kunnen bedingen, paarse bewindslieden zou moeten confronteren met hun eigen inconsistenties. Simpelweg ruimte vragen voor de wensen van een klein, maar toch substantieel deel van de bevolking zou heel wel voldoende kunnen zijn.

Politiek-strategisch mag het gedrag van de kleine christelijke fracties onbegrijpelijk zijn, inhoudelijk is hun stelling dat de paarse ethiek niet kan worden beschouwd als de perfecte uitwerking van de principes van zelfbeschikking en politieke neutraliteit volkomen juist. Het is evident dat de paarse ethiek neutraler is en meer ruimte laat voor individuele keuzes dan een meer of minder confessioneel gekleurde ethiek: je mag trouwen met je homoseksuele partner, je mag je winkel op zondag open houden, je eventuele wens tot levensbeëindiging kan onder omstandigheden ingewilligd worden, je mag je brood verdienen door een bordeel te exploiteren. En als je dat allemaal niet wilt, trouw je gewoon met iemand van de andere kunne, ga je op zondag naar de kerk, draag je je lijden tot het laatste einde en word je een brave accountant op een kantoor. Natuurlijk zou menige christen liever leven in een wereld waar helemaal geen homohuwelijken werden gesloten, waar geen euthanasie zou plaatsvinden, en waar prostitutie actief werd tegengegaan. In politiek-filosofisch jargon:

deze christenen hebben *other regarding preferences*. Je hebt *self regarding preferences*, voorkeuren over hoe je je eigen leven wilt vormgeven en 'other regarding preferences', voorkeuren ten aanzien van de inrichting van andermans leven. Die laatste zijn trouwens niet voorbehouden aan religieuze burgers. Sommige milieubewuste progressieven willen niet alleen zelf een vegetarisch, macrobiotisch, autoloos leven leiden, maar zouden het liefst zien dat hun medeburgers deze levensstijl ook zouden aannemen. Een liberale moraal van neutraliteit en zelfbeschikking honoreert veel 'self regarding preferences', maar biedt veel minder ruimte voor 'other regarding preferences'. Er zit in een liberale moraal dus een ingebouwde *bias* ten nadele van personen die er veel 'other regarding preferences' op na houden. Zelfs als paars zou hebben gekozen voor een volmaakt liberale ethiek van zelfbeschikking en neutraliteit, dan nog zouden de confessionele fracties zich tekortgedaan hebben kunnen voelen (is het wel eerlijk om 'self regarding preferences' hoger aan te slaan dan 'other regarding preferences'?).

Maar, als gezegd, met enkel zelfbeschikking en neutraliteit kunnen we niet de hele paarse ethiek in kaart brengen. Daar moeten tenminste drie andere elementen aan worden toegevoegd, die deels overlappen en met elkaar samenhangen, maar toch ook afzonderlijk kunnen worden waargenomen.

1. Paars is, net als kabinetten met confessionele partijen, geneigd tot het verbieden van 'enge dingen'.
2. Paars legaliseert de publieke opinie (ook waar die niet liberaal is).
3. Een groot deel van de paarse normering is medisch-professionele regulering met daarbij passende medisch-professioneel getrokken grenzen.

Ad 1. Paars verbiedt enge dingen.

Op medisch-technologisch terrein doen zich met enige regelmaat ontwikkelingen voor die leiden tot angstvisioenen, ongetwijfeld gekleurd door veelgelezen boeken en veelbekeken films: *The Boys from Brasil*, *Brave New World*, *Frankenstein* en meer recent de medische thrillers van Robin Cook. Technieken als klonen, het creëren van mens-dier-combinaties en kiembaangentherapie (ingrijpen in het genetisch materiaal van het nageslacht) doen velen al huiveren bij voor-

baat. Een dergelijke intuïtieve afkeer is niet erg liberaal of rationeel. Vooruitstrevende bio-ethici van Angelsaksische huize als John Harris of H. Tristram Engelhardt doen er alles aan om aan te tonen dat dergelijke intuïties geen adequate leidraad zijn bij het opstellen van wet- of regelgeving.²⁴ De liberale politiek-filosoof Brian Barry typeerde dit soort gevoelens van intuïtieve afkeer ten aanzien van handelingen die geen enkele rechtstreekse schade opleveren voor bestaande personen als 'a sort of religious hangover'.²⁵ Ook in Nederland doet menige liberale bio-eticus zijn of haar best om uit te leggen dat er op de argumenten contra klonen en andere enge dingen het nodige valt af te dingen.²⁶

Wie zou menen dat een paars kabinet geen pogingen in het werk zou stellen om enge dingen te verbieden op intuïtief-emotionele gronden komt echter bedrogen uit. In de recent ingediende paarse Embryowet wordt een groot aantal enge dingen categorisch verboden. Het wordt onder meer verboden 'handelingen met geslachtscellen of embryo's te verrichten met het oogmerk van de geboorte van genetisch identieke menselijke individuen', 'het genetisch materiaal van de kern van menselijke kiembaancellen opzettelijk te wijzigen', 'een menselijke en een dierlijke geslachtscel samen te brengen met het oog op het doen ontstaan van een meercellige hybride', en 'een embryo buiten het menselijk lichaam zich langer dan veertien dagen te laten ontwikkelen'. Dergelijke handelingen heten in de memorie van toelichting 'in strijd met de menselijke waardigheid' en niet getuigend van 'respect voor het menselijk leven'.²⁷ Huub Schellekens schreef in 1995 al dat de plannen van de paarse partijen op het terrein van de genetica niet veel verschilden van die van het CDA en dit lijkt nog steeds het geval te zijn.²⁸

Typerend in dit verband is ook dat juist onder paars (en met algemene stemmen) de zogeheten Wet op de bijzondere medische verrichtingen is aangenomen, die de minister de bevoegdheid geeft om een medische verrichting direct te verbieden indien deze, 'gezien de maatschappelijke, ethische of juridische aspecten ongewenst is'.²⁹ Lees: enge dingen kunnen zo nodig meteen de kop in worden gedrukt. De minister maakte van haar nieuwe bevoegdheid direct gebruik om geslachtskeuze om niet-medische redenen (zoals plaatsvond in de Utrechtse genderkliniek) aan banden te leggen.³⁰

Ad 2. Paars legaliseert de publieke opinie.

Rouvoet en zijn geestverwanten hebben zonder meer gelijk waar zij betogen dat paars lang niet altijd probeert om in morele issues zo liberaal mogelijk te zijn en zoveel mogelijk ruimte te laten voor individuele zelfbeschikking. Met enige regelmaat beroepen de paarse partijen zich in plaats daarvan op de opinie van de meerderheid van de bevolking en die is niet altijd liberaal. Rouvoet: 'Actuele illustraties (...) kunnen gevonden worden in de steun van D66 voor rookverboden, de verontwaardiging van liberalen en democraten over de kooigevechten in Emmen, het verbod op harddrugs en de weigering van publieke erkenning van polygamie'. Deze lijst laat zich gemakkelijk uitbreiden.

Het fraaiste voorbeeld is opnieuw te vinden in de Embryowet. Een van de belangrijkste discussies (wellicht zelfs de belangrijkste) over embryo-onderzoek heeft betrekking op de vraag wat voor embryo's je daarvoor mag gebruiken. Mag je alleen onderzoek doen met zogeheten 'restembryo's' die overblijven na een reageerbuisbevruchting en niet meer worden gebruikt voor een zwangerschap? Of mag je ook embryo's speciaal voor onderzoek creëren? De ontwerp Embryowet houdt het op de volgende redenering: Op dit moment is er in de samenleving nog 'onvoldoende draagvlak' voor het speciaal kweken van embryo's. We zullen dit dan ook vooralsnog verbieden. Over drie of vijf jaar is de maatschappelijke opinie wellicht veranderd en daarom wordt in de wet de mogelijkheid ingebouwd om de verbodsbepaling na die termijn weer op te heffen.³¹

Een opmerkelijk staaltje van 'publieke opinie denken' is ook te vinden in de parlementaire behandeling van de Embryowet. De vvd-fractie is ter ore gekomen dat circa twee miljoen Nederlanders geloven in reïncarnatie. Dit heeft de Stichting Groei-Wijzer aan de Tweede Kamer laten weten. Deze stichting weet bovendien 'dat het kloneren van mensen ingaat tegen de wetten van de kosmos en de kern van het leven, het reïncarnatieproces, onomkeerbaar zou onderbreken.' Ook het Nederlands-Israëlitisch kerkgenootschap acht kloneren in strijd met de uniciteit van de mens. 'De leden van de vvd-fractie menen – in navolging van de oproep van collega Tara Singh Varma in haar afscheidsinterview – dat de politiek als vertegenwoordiger van het volk, zich niet mag afkeren van hetgeen spiritueel in Nederland

leeft.³² Zo'n passage suggereert toch een beetje dat de vvd bereid is haar liberale beginselen bij te stellen in spirituele richting als een substantieel deel van de bevolking daar behoefte aan zou hebben.

Frappant is voorts de parlementaire behandeling van de Wet donorgegevens kunstmatige inseminatie. Tijdens de plenaire behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer begon Kamerlid Halsema van GroenLinks haar uiteenzetting met een terugblik op de geschiedenis van dit wetsvoorstel. Het wetsontwerp werd ingediend in 1993 door de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin (CDA). Halsema citeert zijn memorie van toelichting: 'Het niet weten en niet kunnen weten wie je vader en moeder zijn, grijpt velen, in het bijzonder degene die dat overkomt, zeer diep aan. Kennis omtrent de afstamming biedt mensen een basis. Ontbreekt die basis, dan missen mensen een bouwsteen die hen een dieper inzicht in zichzelf zou kunnen geven.' Destijds, aldus Halsema, werd daar door niet confessionele partijen (zij noemt met name de vvd en GroenLinks) met enige scepsis op gereageerd.³³ Destijds, mag men aannemen, ging de aandacht meer uit naar de behoeften van kinderloze paren die waren aangewezen op de spermabank en naar de wensen van spermadonoren zelf. Mochten kinderloze paren niet zelf beslissen of zij hun kind van een bekende of van een anonieme donorvader wilden betrekken? Mochten donoren niet zelf uitmaken of zij onbekend wilden blijven voor hun kunstmatig verwekte nakomelingen? Inmiddels is echter 'de tijdgeest veranderd'; men rept wel over een 'Spoorlooseffect', naar het gelijknamige kro-programma waarin geadopteerde kinderen op zoek gaan naar hun biologische ouders. Die veronderstelde verschuiving in de publieke opinie in de richting van een recht van het kind om zijn wortels te kennen – een verschuiving in de richting van de confessionele partijen – weegt blijkbaar zwaarder dan de keuzevrijheid van ongewenst kinderloze paren en de voorzienbare schaarste bij de spermabank waarmee zij zullen worden geconfronteerd.³⁴

Een laatste voorbeeld van het publiekeopinioniedenken. In de parlementaire behandeling van de Euthanasiewet werd veel aandacht besteed aan de vraag of alle typen lijden grond konden zijn voor euthanasie. Deze vraag speelt al sinds het arrest-Chabot uit 1994. Psychiater Chabot hielp een diep ongelukkige vrouw die twee zoons verloren had, haar leven te beëindigen. In het arrest van de Hoge Raad werd aangenomen dat mevrouw Boomsma leed aan een onbehandelbare

psychiatrische stoornis. Chabot kreeg geen straf opgelegd. Chabot zelf benadrukte echter een en andermaal dat zijn patiënte juist niet psychisch ziek was geweest. Wanhoop, ongeluk en rouw om de dood van je kinderen zijn geen ziekten. Dat deed de vraag rijzen in hoeverre ook niet zieke mensen een beroep zouden kunnen doen op een arts voor hulp bij zelfdoding. Die vraag werd weer hoogst actueel toen huisarts Sutorius werd vervolgd voor hulp bij de zelfdoding van ex-senator Brongersma, die in de media werd beschreven als een man die levensmoe, oud en der dagen zat was. Kon dat voldoende grond zijn voor hulp bij zelfdoding, of moest er voor medische hulp bij het sterven toch sprake zijn van lijden met een pathologische oorzaak?

Een regime dat geen onderscheid maakt tussen soorten lijden zou je vermoedelijk liberaler moeten noemen dan een systeem dat dat wel doet. Minister Borst van vws leek aanvankelijk de liberale lijn te kiezen. Zij was van oordeel dat de oorzaak van iemands lijden er niet toe mocht doen. Het kabinet koos echter krachtig voor de lijn ingezet door minister Korthals van Justitie, die in de parlementaire stukken van de Senaat verschillende keren met nadruk staat opgetekend: 'Over lijden dat voortvloeit uit een andere dan een medische context behoort niet door een arts te worden geoordeeld. Een dergelijk lijden gaat het terrein van de medicus te buiten.'³⁵ Ofschoon de publieke opinie (dan wel het draagvlak onder de bevolking) bij mijn weten niet is ingezet om deze keuze te motiveren of te ondersteunen, had dit wel degelijk gekund. Uit recent opinieonderzoek van Van Holsteyn en mijzelf blijkt dat Nederlandse burgers een duidelijk onderscheid maken tussen lijden dat wel en lijden dat niet voldoende grond is voor euthanasie of hulp bij zelfdoding. Wij legden onze respondenten een casus voor vergelijkbaar met die van mevrouw Boomsma en senator Brongersma en het overgrote merendeel van hen gaf aan hulp bij zelfdoding in dergelijke situaties niet acceptabel te vinden.³⁶ Zij lijken precies dezelfde grens te trekken die het paarse kabinet in zijn toelichtingen op de wet heeft aangegeven.

Ad 3. Medisch-professionele regulering.

Paars is niet altijd en niet alleen maar liberaal. Paars verbiedt ook 'en-ge dingen' en paars is soms geneigd zich te voegen naar de (veronderstelde) wil van de meerderheid van de bevolking of die nu wel of niet

liberaal is. Ten slotte lijkt paars ook niet te willen breken met een reeds lang bestaande traditie van medisch-professionele regulering en medisch-professionele indicatiestelling.

In een interessante bijdrage aan een bundel over de regulering van morele kwesties in de Verenigde Staten en Nederland typeert rechts-socioloog John Griffiths de regulering van euthanasie in Nederland als volgt: 'Apart from the duty to report, which long antedated the development of regulation concerning euthanasia, the rules that now apply to euthanasia emerged within the medical profession itself and were later adopted by the courts in the context of criminal prosecutions. The courts—especially the Supreme Court—have formulated the defence of justification available to a doctor in a way that explicitly acknowledges the primacy of medical ethics and professional standards.' De inmiddels door het parlement aangenomen Euthanasiewet kan volgens Griffiths worden gezien als de uitkomst van 'a process of self-regulation which has been going on for more than twenty years already.'³⁷ De parlementaire behandeling van de Euthanasiewet lijkt de lezing van Griffiths te bevestigen. Een en andermaal wordt benadrukt dat het recht op zelfbeschikking weliswaar een belangrijk onderliggend principe van de wet is, maar niet het enige. Minstens even belangrijk is het oordeel van de arts, diens inschatting van het lijden van de patiënt. De uitkomst van de discussie over soorten lijden die hierboven de revue passeerde kan niet alleen worden beschouwd als een bevestiging van de publieke opinie, maar ook als een herbevestiging van de keuze voor medisch-professionele regulering: lijden met een medische oorzaak is een grond voor euthanasie of hulp bij zelfdoding, maar lijden waar de medicus net zo veel of net zo weinig verstand van heeft als ieder ander, hoeft niet door die medicus te worden opgelost. De Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG) nam dit standpunt in 1992 nadrukkelijk in.³⁸

Waar het gaat om levensbeëindigend handelen dat niet valt binnen de definitie van euthanasie, zoals levensbeëindiging bij zwaar defecte pasgeborenen en comapatiënten, bevindt de normering zich nog geheel in het stadium van de professionele zelfregulering: rapporten van de KNMG en de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde, protocollen in ziekenhuizen. Paars lijkt niet van plan de normvorming in deze kwesties zelf ter hand te nemen.

Een ander goed voorbeeld van een keuze voor medisch-professionele regulering is de paarse aanpak van late zwangerschapsafbreking. Het komt in Nederland niet vaak, maar toch met enige regelmaat, voor dat laat in de zwangerschap wordt vastgesteld dat de foetus niet levensvatbaar is of zeer zwaar gehandicapt zal zijn. Onder die omstandigheden willen vrouwen soms hun zwangerschap niet uitdragen. Zij vragen hun arts om de bevalling vroegtijdig in te leiden. Een dergelijke hele late abortus valt buiten de criteria van de Wet afbreking zwangerschap. Mag het misschien toch? De ministers Korthals en Borst stelden in 1996 een overleggroep Late zwangerschapsafbreking in, bestaande uit artsen en andere deskundigen. De door deze overleggroep bedachte regeling zal zijn weerslag krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Daarin wordt voorgesteld om late zwangerschapsafbreking bij niet levensvatbare foetussen als onproblematisch te beschouwen; het gaat in die gevallen, volgens de bewindslieden, om een kind dat alleen maar iets eerder overlijdt dan de natuur had voorzien. Voor ongeborenen die wel levensvatbaar zijn maar een bijna ondraaglijk leven tegemoet gaan wordt het medisch-professionele oordeel doorslaggevend: de arts beslist of een door de vrouw gewenste zwangerschapsafbreking te rechtvaardigen is en zijn beslissing wordt achteraf getoetst door een commissie.³⁹ Hier is dus geen kwestie van een paarse keuze voor baas-in-eigen-buik of baas over eigen leven.

Een laatste voorbeeld. Op het terrein van de genetica doen zich allerlei technologische ontwikkelingen voor die de weg kunnen openen naar wat wordt aangeduid als 'voorspellende geneeskunde'. Het zal steeds vaker mogelijk worden vast te stellen of individuen een erfelijke aanleg hebben voor bepaalde ziekten of aandoeningen. Het zal ook steeds beter lukken om een dergelijke aanleg vast te stellen bij een foetus. Wat moeten we aan met dat soort technieken?⁴⁰ Grofweg kunnen we twee kanten uit. Je kunt proberen de voorspellende geneeskunde zo goed en zo kwaad als het gaat in te passen in het model van de klassieke, curatieve geneeskunde. Je laat het dan over aan de professie – en aan de Gezondheidsraad – om per test te bepalen of deze een nuttige bijdrage kan leveren aan een belangrijk gezondheidsprobleem. Als dat het geval is, wordt zo'n test onderdeel van het standaardpakket dat elke burger krijgt aangeboden – waarbij altijd wordt aangetekend dat men dat aanbod ook in alle vrijheid af kan slaan –.

Je zou echter ook kunnen proberen om de voorspellende geneeskunde los te laten in een gereguleerde markt, waar elke burger zelf zou kunnen bepalen wat hem een nuttige test lijkt en waar verschillende genetische centra verschillende testpakketten aanbieden.⁴¹ De tweede mogelijkheid lijkt liberaler dan de eerste. Paars lijkt echter nadrukkelijk te kiezen voor de eerste optie. Men is blij met de manier waarop in de beroepsgroep criteria en indicaties worden opgesteld voor prenatale diagnostiek, men is blij met de consensus die daar wordt bereikt.⁴² Minister Borst schrijft in haar uitvoerige beleidsnota 'De toepassing van genetica in de gezondheidszorg': 'Het veld heeft in mijn ogen de taak voor voorspellend genetisch diagnostisch onderzoek een standaard uit te werken. De consensus over indicaties moet aangeven wanneer en onder welke condities dergelijke diagnostiek geëigend is.' En: 'het handelen van de hulpverlener conform de professionele standaard biedt uitkomst voor onterechte verzoeken van patiënten om genetisch diagnostisch onderzoek, waarvoor geen directe aanleiding is, en voor verzoeken, waarbij de belasting bij een ongunstige uitslag hoger lijkt dan het nut.'⁴³ Daar is geen woord Spaans bij, en het is een duidelijke keuze voor medisch-professionele regulering van de voorspellende geneeskunde.

Conclusie

We kunnen concluderen dat het aantal morele kwesties op de politieke agenda met de komst van paars gegroeid is. Bij die issues zitten bovendien meer onderwerpen die door de politiek zelf op de agenda zijn geplaatst. In het prepaarse tijdperk werden morele issues vaker vanuit de maatschappij of door hogerhand (Europese regelgeving) op het bordje van de nationale politiek gelegd.

Ook onder paars zijn er nog steeds morele issues waarover een vrijwel volledige consensus wordt bereikt in de Tweede Kamer. Niettemin wordt er met enige regelmaat 'antithetisch' gestemd. Het valt niet goed uit te maken of dit komt doordat de betreffende kwesties op een uiterst liberale manier worden geregeld of doordat het CDA zich in de oppositie minder gouvernementeel opstelt en geneigd is een eigen positie te kiezen en daaraan vast te houden. Vermoedelijk is het allebei een beetje waar.

De parse ethiek is liberaler dan het ethisch beleid van kabinetten

in het prepaarse tijdperk. Vrijheid, zelfbeschikking en neutraliteit zijn echter niet de enige principes waar de paarse ethiek op gebaseerd is. Paars is daarnaast (net als andere kabinetten) geneigd om zaken die stuiten op intuïtieve weerstand (als klonen en het maken van mensdier combinaties) te verbieden, paars volgt met enige regelmaat de publieke opinie, ook waar deze niet als uitgesproken liberaal kan worden aangemerkt en paars lijkt geenszins van plan te breken met de hier bestaande traditie van medisch-professionele regulering.

We zijn wel van God los, maar dat betekent niet dat er aan de individuele zelfbeschikking geen enkele grens meer wordt gesteld.

Noten

1. Met dank aan Mark Bovens en de overige deelnemers aan het 'PV clubje' voor hun nuttige suggesties.

2. E. Vrijssen, 'Haagse polarisatie', in: *Elsevier*, 19-5-2001, pp. 12-13.

3. HTK 19-4-2001, p. 70-4644.

4. Hans Goslinga, 'De beeldenstorm van paars. Vrijzinnigen verlegen met verscheidenheid', in: M. ten Hooven (red.), *De lege tolerantie*, Amsterdam, Boom, 2001, pp. 205-212.

5. Raymond van den Boogaard, 'Een vleugje antithese herleeft', in: *NRC Handelsblad*, 14-5-2001, p. 3.

6. Stemverhoudingen in het parlement behoren niet tot de indicatoren van consensusdemocratie zoals door Lijphart en anderen gebruikt in grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek. In dergelijk onderzoek gaat het om indicatoren als brede versus smalle meerderheidskabinetten, constitutionele ruimte voor minderheden om beslissingen te vetoën, de aard van het kiesstelsel enzovoort (vgl. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999). Het behoort evenmin tot de klassieke 'spelregels van de pacificatiepolitiek', zoals beschreven in Lijpharts klassieke *Verzuiling, pacificatie en kentering*. Niettemin lijkt mij het zoeken naar zo breed mogelijke steun voor wetsontwerpen wel te passen in de geest van de in dat boek uiteengezette spelregels van de pacificatiepolitiek. Vgl. over indicatoren voor consensusdemocratie ook R. B. Andeweg, 'Lijphart versus Lijphart: the Cons of Consensus Democracy in Homogeneous

Societies', in: *Acta Politica*, summer 2001, pp. 117-128, p. 118-119.

7. B.J. van der Vlies, 'Paars is niet de wet der dingen', in: *NRC Handelsblad*, 19-5-2001.

8. B. van Klink, *De wet als symbool. Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid*, diss. KUB, Deventer, Tjeenk Willink, 1998, p. 211-212.

9. Van Klink, a.w., p. 250.

10. J. Outshoorn, *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984*, diss. VU 1986, hfdst. 9.

11. Outshoorn, a.w., hfdst. 7.

12. J. van Holsteyn en M. Trappenburg, *Het laatste oordeel. Meninge over nieuwe vormen van euthanasie*, Baarn: Ambo, 1996, hfdst. 2.

13. Vgl. TK 1996-1997, 25437, nr. 3, p. 1.

14. HTK, 5-9-2000, p. 97-6311.

15. Zie bijvoorbeeld ook TK 1995-1996, 23 761, nr. 6. Over de invoering van de partnerschapsregistratie: 'In zijn commentaar op het wetsvoorstel en bij de hoorzitting heeft het COC gematigd positief gereageerd op de invoering van de registratie. Die terughoudende reactie wordt vooral ingegeven door het feit dat de registratie geen huwelijk is en ook geen huwelijk wordt genoemd. Het wekt dan bij de leden van de CDA-fractie wat verwondering indien vervolgens in een adem wordt gesteld dat aan het huwelijk zoals wij dat thans kennen (...) eigenlijk weinig behoefte bestaat bij de achterban van het COC en dat het eigenlijk een geïndividualiseerd stelsel voorstaat.'

16. Ik heb de rubriek wetgeving in opeenvolgende jaargangen van het *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* doorgebladerd en alle wetten opgenomen waar een ethisch aspect aan lijkt te kleven. De tabel is vervolgens aangevuld met de wetgeving rond gelijke behandeling (gedeeltelijk ontleend aan het proefschrift van Van Klink, vgl. noot 8) en de paarse *highlights* (homohuwelijk en -adoptie, opheffing van het bordeelverbod, liberalisering van de winkelsluitingstijden). De tabel biedt dus geen volledig overzicht, er zijn vast nog wel meer morele kwesties geweest, zeker als je een brede definitie zou hanteren van morele kwesties (dan valt bijvoorbeeld belastingwetgeving over kostwinnersaftrek daar ook onder). Niettemin denk ik dat de tabel een redelijke impressie geeft van de morele issues en de manier waarop daarover gestemd is.

17. A. Rouvoet, *Politiek met een hart. Beschouwingen over politiek en moraal*, Kampen: Kok, 2000, hfdst. 9.

18. HTK, 19-12-1996, p. 41-3375.
19. HTK, 2-2-1999, 46-3179 46-3180.
20. Vgl. HTK, 6-2-2001, p. 46-3548.
21. Zie bv. TK 26 639, nr. 14.
22. Inspectie voor de Gezondheidszorg, *De WAZ in de praktijk: een onderzoek naar de naleving van de Wet afbreking zwangerschap*, Rijswijk, 1997, p. 44.
23. Deze dialoog is gebaseerd op A. Rouvoet, a.w., m.n. hfdst. 5 en 6 en op C.J. Klop, 'Waarden en normen: een nieuwe scheidslijn?', in: M. Bovens, H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: Boom, 1998, hfdst. 7.
24. J. Harris, *The Value of Life. An Introduction to Medical Ethics*, London: Routledge & Kegan Paul, 1985; H. Tristram Engelhardt, 'De menselijke natuur technologisch herzien. Over genetische manipulatie van embryo's', in: G.M.W.R. de Wert en I.D. de Beaufort (red.), *Op de drempel van het leven. Ethische problemen rond bevruchting, abortus en geboorte*, Baarn: Ambo, 1991, pp. 21-43.
25. B. Barry, *Liberty and Justice. Essays in Political Theory 2*, Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 25.
26. Vgl Tsj. Swierstra, *Kloneren in de polder. Het maatschappelijk debat over kloneren in Nederland februari 1997-oktober 1999*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2000, p. 40.
27. TK 27 423, artt. 24 en 25, TK 27423 nr. 3, p. 5.
28. H. Schellekens, 'Een paarse genetica', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 52 (1995), nr. 1, pp. 25-29.
29. Stb. 1997, nr. 515, art. 3.
30. Stb. 1998, nr. 336.
31. TK 27 423, nr. 3, § 4-3.
32. TK 27 423, nr. 4, p. 9.
33. HTK 24-1-2001, p. 41-3262/63.
34. Voor de volledigheid moet worden vermeld dat ook internationale regelgeving een belangrijke rol speelt bij het veranderen van de tijdgeest, veelvuldig wordt gerefereerd aan het Verdrag voor de rechten van het kind.
35. EK 26 691, nr. 137b, p. 32, 34, 42.
36. J. van Holsteyn en M. Trappenburg, 'Too Good to Be True? Law and Public Opinion on Euthanasia in the Netherlands', paper voor de Law and Society Association, Budapest, juli 2001 (niet gepubliceerd).

37. J. Griffiths, 'Self-regulation by the Dutch Medical Profession', in: H. Krabbendam & H-M. ten Napel (red.), *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Antwerpen-Apeldoorn: E. M. Meijers Instituut en Maklu Uitgevers, 2000, pp. 173-190, p. 177.

38. Vgl. J. Griffiths, A. Bood en H. Weyers, *Euthanasia and Law in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999, p. 101, nt. 35. Inmiddels is door de KNMG, naar aanleiding van de zaak Brongersma, een commissie ingesteld die moet nagaan of deze positie zou moeten veranderen.

39. TK 26 717 Brief late zwangerschapsafbreking.

40. Ik volg nu even de lijn van een eerder artikel van eigen hand. M. Trappenburg, 'Autonomie en voorspellende geneeskunde', in: *Tijdschrift voor Geneeskunde en Ethiek*, jrg. 10, nr. 3, 2000, pp. 71-76.

41. Voor het doordenken van deze mogelijkheid, zie: K. Horstman, G. H. de Vries en O. Haveman, *Gezondheidspolitiek in een risicocultuur. Burgerschap in het tijdperk van de voorspellende geneeskunde*, Den Haag: Rathenau Instituut, 1999 en A. F. Kruijff en R. F. Schreuder, *Toekomstscenario's voorspellende geneeskunde*, Den Haag: Rathenau Instituut, 1999.

42. TK 24 624 Brief Prenatale diagnostiek.

43. TK 27543, nr. 2.

Zondagskind of wonderkind? De economie van paars

Zeven jaar paars hebben de economie geen slecht gedaan. Geholpen door de voorspoedige internationale conjunctuur is het doel van het eerste paarse kabinet, ‘werk, werk, werk’, ruimschoots bereikt. Ondanks de flinke groei van het arbeidsaanbod (met name vrouwen), is de werkloosheid gedaald tot het laagste niveau in de afgelopen 25 jaar. De daling is zo sterk, dat we op dit moment eerder te kampen hebben met een te krappe arbeidsmarkt dan met een te ruime.

Uit macro-economisch oogpunt kunnen de jaren 1994-2001 zonder twijfel worden bijgeschreven als een van de succesvollere periodes in de geschiedenis. Zeker wat betreft de werkgelegenheid. Maar ook op andere fronten staat de economie er sterk voor. De overheidsfinanciën zijn grotendeels op orde, de staatsschuld daalt, en het lijkt – volgens sommigen – zelfs al mogelijk om de strakke fiscale teugels weer enigszins te laten vieren.

In economisch opzicht heeft het paars niet tegengezet. De gunstige internationale conjunctuur, tezamen met een goede startpositie, hebben de basis gelegd voor de oogst van paars. Met het conjuncturele herstel is de Nederlandse economie definitief uit het diepe dal van de jaren tachtig gekropen. Jarenlange loonmatiging had een stevig fundament gelegd onder versterking van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Dankzij de gunstige startpositie kon Nederland dubbel profiteren van de internationaal aantrekkelijke conjunctuur. Ook op andere fronten was de uitgangspositie gunstig. Er was een flinke structurele verbetering op de arbeidsmarkt gerealiseerd, met name door versobering van de sociale zekerheid en verlaging van de lastendruk. Ten slotte, waren ook de overheidsfinanciën in de voorafgaande kabinetten op een houdbaar spoor gebracht. Was paars dan een zondagskind?

Dit schetst de context; het is niet mogelijk of juist om paars hierop af te rekenen. De hamvraag is wat paars met deze gunstige omstandigheden heeft gedaan. Is er voldoende gebruikgemaakt van de hoog-

conjunctuur om de economie structureel te versterken. Heeft paars de solide lijn van economische stabilisatie vast weten te houden? En meer op de toekomst gericht: hoe staat het met de verdere groeimogelijkheden? Is Nederland voldoende voorbereid op de kennis-economie?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zullen we eerst wat uitgebreider kijken naar het karakter van de groei van de jaren negentig. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke bijdrage de paarse kabinetten aan de economie hebben geleverd.

Breedtegroei en dieptegroei

Kenmerkend voor de groei in de jaren negentig is dat het vooral om groei in de breedte ging: we zijn met z'n allen meer gaan werken. De productiviteit is echter achtergebleven. Op het gebied van technologische ontwikkeling deed Nederland het matig in vergelijking met andere landen, en zeker in vergelijking met de Verenigde Staten. Ondanks de revolutie in de informatietechnologie is het groeitempo van de arbeidsproductiviteit in tijden niet zo laag geweest als in de afgelopen jaren. Vooral de – op het binnenland gerichte – dienstensector presteert matig.

Voor een deel is dit de keerzijde van het hoge productiviteitsniveau dat Nederland al had bereikt. Het wordt daardoor moeilijker om de productiviteit verder te verhogen. Voor een ander deel zou het een tijdelijke dip kunnen zijn, die te maken heeft met de overgang naar nieuwe productiemethoden. Maar er lijkt meer aan de hand te zijn.

De trage productiviteitsgroei geeft te denken voor de toekomst. Technologische ontwikkeling is de motor van economische groei waarvan Nederland het in de toekomst zal moeten hebben. Veel groei door inschakeling van werklozen is niet meer te bereiken. Ook de stijgende participatie van vrouwen bereikt zijn grenzen. Onder jongere vrouwen ligt de participatie al op hoog niveau, vergelijkbaar met de Verenigde Staten en de Scandinavische landen. Toekomstige groei moet daarom vooral van hogere arbeidsproductiviteit komen.

Dat het productiviteitsprobleem geen verre toekomstmuziek is, maar een hard gegeven, blijkt ook uit de CPB-ramingen van de potentiële groei in de komende kabinetsperiode. Deze komen feitelijk niet uit boven de behoedzame groeiramingen van drie en zeven jaar gele-

den. De – voor sommigen tegenvallende – groeiverwachtingen zijn simpel een optelsom van afnemende groei van het arbeidsaanbod en een matige stijging van de arbeidsproductiviteit.

Je zou kunnen zeggen dat de groei onder de paarse kabinetten vooral kwantitatief is geweest. Groei in de toekomst zal gekenmerkt moeten worden door kwalitatieve groei. In de toekomst kan men niet langer eenvoudig varen op het recept dat in de afgelopen periode zo succesvol is geweest, namelijk stimulering van het arbeidsaanbod en inschakeling van inactieven. Er moet nagedacht worden over nieuwe recepten, gericht op groei door kennis en technologische vernieuwing. Dit vereist niet alleen een fundamentele omslag in het denken, maar ook herstel van de scheefgroei die in de afgelopen periode onder het motto ‘werk, werk, werk’ op diverse plaatsen is ontstaan.

Werk voor blauw en rood

Dat de veranderde economische situatie tot bijstelling van het beleid noopt, blijkt al snel onder het tweede paarse kabinet. Dit kabinet wordt voor een nieuwe opgave gesteld. Eén die ingewikkelder is dan die van het eerste paarse kabinet. Dit geldt vooral in politiek opzicht. Het thema van ‘werk, werk, werk’ vormde een ideale basis voor zowel het rood als het blauw van paars I. Dit thema was voor ieder van de drie betrokken partijen onomstreden: het verbond het blauwe streven naar versterking van de economie (meer groei) met het rode thema van bestrijding van de werkloosheid (meer werk, de voornaamste bron van sociale ongelijkheid). Economische en sociale doeleinden vielen eenvoudig samen, met groei als bindmiddel en activering van het potentiële arbeidsaanbod als voornaamste instrument.

Naarmate echter verdere groei door inschakeling van inactieven moeilijker wordt, komt de richting van het beleid opnieuw ter discussie te staan. Er is een omslag nodig van ‘kwantitatieve’ groei naar kwalitatieve groei, maar hoe...? En in welke richting...? Deze omslag is niet zo eenvoudig te maken. Het vereist een – soms gevoelige – herijking van het beleid dat in de afgelopen twee decennia zo succesvol is geweest. De economische agenda verschuift naar andere onderwerpen. De nieuwe vragen betreffen veelal de inrichting van de economie; overheid versus markt; privaat versus collectief; marktwerking versus regulering. Onderwerpen die moeilijker te vatten zijn in de

gebruikelijke economische termen als werkgelegenheid en groei van het nationaal inkomen. Het accent verschuift van de grote thema's uit de macro-economie naar ingewikkelder vraagstukken van de welvaartseconomie en institutionele economie. Het is bijvoorbeeld onmogelijk om privatisering, de inrichting van het ziektekostenstelsel of het onderwijs te beoordelen in termen van 'werkgelegenheidseffecten' of verandering in het nationaal inkomen. Het gaat dan om fundamentele vragen over de afweging tussen rechtvaardigheid ('equity') en efficiency, over marktfalen en overheidsfalen, over de verdeling tussen zittende bedrijven en nieuwkomers en over de verdeling tussen oude generaties en generaties die nog geboren moeten worden. Vragen waarvoor geen eenduidige paarse beleidslijn klaar lag. Het zijn onderwerpen waar geen standaardrecepten voor bestaan en die nieuwe politieke keuzen vereisen. Het is geenszins gezegd dat de consensus die er bestond over 'werk, werk, werk' ook als fundament kan dienen voor deze nieuwe agenda van onderwerpen. Het is mogelijk dat oude tegenstellingen, die begraven lagen onder de dekmantel van 'werk', in de toekomst weer meer aan de oppervlakte komen.

Werk, werk, werk

Terugkijkend op zeven jaar paars is het herstel van de werkgelegenheid verreweg het meest opvallende wapenfeit. Het belang hiervan kan moeilijk worden onderschat. Terugdringing van werkloosheid betekent niet alleen extra groei, maar vooral ook vermindering van sociale ongelijkheid en onzekerheid. Rond het midden van de jaren tachtig had de werkloosheid onaanvaardbare hoogten bereikt met cijfers van rond de tien procent. Sindsdien vertoont de werkloosheid een daling, in 1993 en 1994 even onderbroken door de tijdelijke groeivertraging na de Duitse hereniging. Na 1994 heeft de daling zich in versneld tempo doorgezet. In totaal is de werkloosheid tussen 1985 en 2001 met zo'n 7 procent-punten gedaald. Gemiddeld zijn jaarlijks bijna 200.000 mensen aan de slag gegaan.

Aan de werkloosheidsdaling hebben verschillende factoren bijgedragen:

- De belangrijkste is het conjuncturele herstel van de Nederlandse economie. Van een langzaam draaiende economie is de economie veranderd in één die op volle toeren draait, tegen de grenzen van

oververhitting aan. Dit verklaart ruim de helft van de werkloosheidsdaling.¹ Dit conjuncturele herstel is mogelijk gemaakt door de aantrekkende groei op de internationale markten, waar Nederland mede dankzij de gematigde lonen flink van heeft geprofiteerd. Bij het ingaan van de monetaire unie (EMU) had Nederland zich door de lage lonen en prijzen een uitstekende concurrentiepositie verworven, daarbij geholpen door het achterwege blijven van een revaluatie van de gulden in de laatste jaren voor de koppeling van de wisselkoersen. (Het is daarom ook niet verwonderlijk dat het Nederlandse prijspeil sindsdien een inhaalbeweging vertoont ten opzichte van het Europese gemiddelde, met tijdelijk inflatie als gevolg).

- De andere helft van de werkloosheidsdaling is het gevolg van structurele verbeteringen van de arbeidsmarkt. Hieraan heeft het beleid van de overheid belangrijk bijgedragen. In de eerste plaats is door verlaging van de belastingen (de ‘wig’) de prikkel om te werken vergroot. Maar nog belangrijker is dat door een reeks van maatregelen de afstand tussen lonen en uitkeringen is vergroot. ‘Werken’ is daardoor aantrekkelijker gemaakt in vergelijking met ‘niet-werken’. Al in de jaren tachtig is het roer ten aanzien van de sociale zekerheid omgegaan. Niet alleen uit budgettaire overwegingen (het werd te duur), maar vooral ook vanwege de negatieve effecten op de arbeidsmarkt. Het accent verschoof van sociale bescherming naar sociale activering. Daartoe moest ‘werken’ financieel aantrekkelijker worden gemaakt. De afstand tussen uitkeringen en het nettoloon werd vergroot, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit gebeurde door een reeks van maatregelen:

- ontkoppeling van de uitkeringen van de loonontwikkeling. Ook onder paars is de ontkoppeling nog een jaar gehandhaafd. In 1995 is de koppeling weer hersteld; sindsdien volgen het minimumloon en de uitkeringen weer de lonen in de marktsector.

- versoering van de sociale zekerheid.

- verlaging van de belastingen op arbeid, met name voor lagere inkomens, onder andere door stapsgewijze verhoging van het arbeidskostenforfait en –in 2001– de invoering van de arbeidskorting.

- subsidies op loonkosten voor lage inkomens.

Het vergroten van de afstand tussen lonen en uitkeringen is de voornaamste verklaring voor de daling van de structurele werkloosheid.

Dit beleid was al ingezet onder de kabinetten-Lubbers in de jaren tachtig. Tussen 1984 en 1995 is de afstand tussen lonen en uitkeringen aanzienlijk opgelopen. Een maatstaf voor deze afstand is de 'replacement rate', dit is de hoogte van netto-uitkeringen als percentage van de nettolonen. Opvallend genoeg is in de paarse jaren tot 2000 de afstand niet verder vergroot, maar gemiddeld zelfs wat kleiner geworden; de uitkeringen hebben de nettolonen zelfs weer een beetje ingehaald. Dit is weer rechtgezet met een fiscaal 'pièce de résistance' van paars, de belastinghervorming van 2001, toen de afstand door invoering van de arbeidskorting weer flink is vergroot.

De basis voor het structurele herstel van de werkgelegenheid is dus grotendeels gelegd door de voorpaarse kabinetten. Dat het pas na 1994 tot zo'n opvallende daling in de werkloosheid heeft geleid, is te danken aan verandering van het internationale economische klimaat, waarbij de aantrekkende conjunctuur in combinatie met een dalende rente het Nederlandse werkgelegenheidswonder heeft geopenbaard.

En het poldermodel?

Tot nu toe ontbreekt in dit verhaal het 'poldermodel'. Heeft het befaamde 'Akkoord van Wassenaar' dan geen bijdrage geleverd aan de loonmatiging en het werkgelegenheidsherstel? Dat het poldermodel bestaat, lijdt geen twijfel. Als men daar tenminste de corporatistische structuur van de Nederlandse overlegeconomie mee bedoelt. Het is echter de vraag in hoeverre het een zelfstandige invloed op de loonontwikkeling heeft uitgeoefend. De stelling in het voorafgaande is dat de loonmatiging in de eerste plaats een reactie was op de grote werkloosheid van het begin van de jaren tachtig. Dit is gewoon de werking van de markt. Het befaamde Akkoord van Wassenaar was in dit opzicht niet meer dan de uitdrukking van de veranderde marktsituatie. Door het 'reserveleger' van werklozen was de onderhandelingspositie van de vakbeweging zodanig verzwakt, dat loonmatiging de logische uitkomst was, met of zonder het Akkoord van Wassenaar.

Een interessantere vraag is of de Nederlandse instituties, waaronder het corporatistisch model, invloed hebben op de gemiddelde werkloosheid. Er zijn argumenten dat een centralistisch model ertoe leidt dat de vakbeweging meer rekening houdt met de algemene economische situatie en meer solidair is met de 'outsiders' (inactieven) die buiten het arbeidsproces staan.²

Of dit ook werkelijk tot een gemiddeld lagere werkloosheid leidt, is moeilijk aantoonbaar. Op z'n minst zou je kunnen stellen dat het corporatistische model in ieder geval niet noodzakelijk als een belemmering voor loonflexibiliteit geldt. Ook in een corporatistisch stelsel reageren lonen op macro-economische schokken; misschien soms wel sneller dan een Amerikaans type markteconomie. Voor sectorale aanpassingen ligt dat anders; centrale loonvorming staat op gespannen voet met flexibiliteit op sectoraal niveau. Dit kan wel eens belangrijker worden in een krappere arbeidsmarkt. Door centrale loonvorming (en sterke loonsolidariteit) kan onvoldoende ingespeeld worden op knelpunten in sectoren, zoals op dit moment bijvoorbeeld in de snelgroeiende IT-sector. Zeker wanneer deze inflexibiliteit wordt gecombineerd met een gemiddeld laag loonniveau en een krappe arbeidsmarkt, kan dit wel eens tot welvaartsverlies leiden, doordat nieuwe sectoren zich onvoldoende kunnen ontplooiën.

Paars een wonderkind?

Als wij de balans opmaken van de periode 1994-2001 is het werkgelegenheidswonder gezichtsbepalend. In zeven jaar heeft een radicale omslag plaatsgevonden op de arbeidsmarkt, van werkloosheid naar krapte. Ook al is het werkgelegenheidswonder wellicht niet zozeer aan paars te danken, je mag op z'n minst stellen dat paars het feest niet heeft verstoord. Door vast te houden aan een sobere lijn, staat de arbeidsmarkt er anno nu bijzonder gunstig voor.

Voor een beoordeling van het beleid is de belangrijke vraag of het conjuncturele herstel is gebruikt voor verdere structuurversterking van de economie. Staat de Nederlandse economie er nu fundamenteel sterker voor? Is de Nederlandse economie voorbereid op de kennis-economie? Wij zullen een aantal facetten van het beleid langslopen, te beginnen met de sociale zekerheid.

Efficiënte zekerheid

Na 1994 hebben er geen belangrijke ingrepen in de sociale zekerheid meer plaatsgevonden. 'Handen af van hoogte en duur' was het motto van paars. In plaats daarvan werd in twee richtingen gewerkt:

1. Invoering van meer prikkels voor werkgevers en werknemers.

Bekende voorbeelden hiervan zijn de invoering van: – een beperkte – premiedifferentiatie ('Pemba') in de WAO; de verandering van de Ziektewet met invoering van een jaar 'eigen risico' voor ondernemers; en aan de werknemerskant aanscherping van verplichtingen (onder andere sollicitatieplicht voor werkende moeders) en invoering van boetes en sancties (onder andere bij de WW en de bijstand).

2. Verbetering van de uitvoeringspraktijk. Met vallen en opstaan wordt er aan gewerkt om het systeem transparanter te maken (één loket) en meer prikkels in te bouwen voor de uitvoeringsorganisaties gericht op efficiëntere reïntegratie en activering. De rol van sociale partners bij de uitvoering van de sociale zekerheid werd teruggebracht en er werd geëxperimenteerd met de introductie van marktwerking door inschakeling van private partijen.

Met dit beleid wordt er naar gestreefd het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid aan te scherpen en de nadelige gedragseffecten zoveel mogelijk in te dammen. Dit is een ingewikkeld spanningsveld. Er zijn twee hoofdproblemen bij de vormgeving van de sociale zekerheid. Het eerste is de ongelijke informatie tussen klant en verzekeraar. Het is vaak moeilijk vast te stellen of de klant werkelijk voor een uitkering in aanmerking komt (denk aan keuringen voor de WAO, maar ook aan zwartwerken bij de bijstand). Ook bij werkloosheid is het soms niet duidelijk of het om vrijwillige of onvrijwillige werkloosheid gaat. Het tweede probleem is dat mensen hun gedrag aanpassen als zij weten dat ze verzekerd zijn. Werknemers en werkgevers gaan minder letten op gezondheid, arbeidsomstandigheden en ziekteherstel, naarmate zij beter verzekerd zijn voor inkomensverlies door ziekte en invaliditeit. Het eerste probleem kan – deels – worden ondervangen door de beoordeling van claims te verbeteren. Het tweede probleem – de gedragseffecten – is aangepakt door meer eigen verantwoordelijkheid in te voeren en financiële prikkels in te bouwen voor werknemers en werkgevers.

De huidige worsteling met de sociale zekerheid heeft ook te maken met een meer fundamenteel probleem dat zijn schaduwen vooruitwerpt. Dit heeft te maken met de maakbaarheid van risico's. Het doel van sociale verzekeringen is om de 'echte pech' verzekeren. Steeds meer maken mensen echter bewuste keuzen met betrekking tot het risico dat ze willen lopen. Deze gecalculeerde risico's zijn niet of

moeilijk te onderscheiden van 'echte pech'. Naarmate mensen bewuster omgaan met keuzen inzake werk, gezondheid, zorg en dergelijke, neemt ook het keuze-element in de risico's toe. Wanneer de gecalculerde risico's en daarmee samenhangende gedragseffecten gaan overheersen, kan dit een bom leggen onder de sociale zekerheid. Het kan een reden zijn meer risico te leggen bij de mensen zelf en dus de omvang van de verzekering te verminderen.

Zwakke groepen

Al spoedig bleek dat de nieuwe werkgelegenheid vooral ten goede kwam aan jongeren en intredende vrouwen en dat de positie van zwakkere groepen erg moeilijk bleef. De geschiedenis van paars is er daarom ook een van een voortdurende zoektocht naar instrumenten om gericht in te zetten op zwakke groepen (onder andere allochtonen en langdurig werklozen): van verbetering van de arbeidsbemiddeling, investeren in kennis, specifieke loonkostensubsidies tot en met het creëren van gesubsidieerde banen in de collectieve sector. Dit beleid is gekenmerkt door grote dadendrang. Soms een beetje onder het motto 'baat het niet dan schaadt het niet'. Het is jammer dat weinig aandacht is besteed aan de evaluatie van dergelijke experimenten. Zeker wanneer blijkt dat in de praktijk maatregelen moeilijk zijn terug te draaien, zelfs wanneer de economische omstandigheden wijzigen.

Budgettair beleid

Toen het paarse kabinet in 1994 aantrad, was de economie net bezig om uit het conjuncturele dal te klimmen dat was ontstaan door de naweeën van de Duitse hereniging. De werkloosheid was opnieuw naar een piek geschoten. Structureel had de Nederlandse economie al enige jaren een opgaande lijn te pakken, maar de conjuncturele inzinking had het voor het kabinet-Lubbers/Kok onmogelijk gemaakt om de vruchten hiervan te plukken. Het begrotingsbeleid was gericht op verlaging van het financieringstekort, nodig om aan de toetredingseisen van de Economische en Monetaire Unie (EMU) te voldoen. Deze eisen waren vastgelegd in het Verdrag van Maastricht van 1991. De vereiste financiële discipline bood geen ruimte voor een

stabiliserende rol van de overheidsbegroting. Het begrotingsbeleid was puur gericht op het feitelijk financieringstekort in combinatie met een norm voor de totale collectieve lastendruk (belastingen plus premies). Dat een dergelijk beleid een sterk procyclisch karakter heeft werd geaccepteerd als de prijs voor het streven naar financiële stabiliteit en convergentie binnen de EMU.

Dit begrotingsbeleid had ook als belangrijk nadeel dat het tot voortdurende onrust over de begroting leidde. Ieder jaar moesten opnieuw de uitgaven en inkomsten van de overheid in overeenstemming worden gebracht met het financiële kader. Dit gaf vooral problemen wanneer de economie zich minder voorspoedig ontwikkelde dan voorzien. Tegenvallers zijn nu eenmaal lastiger te verdelen dan meevallers.

Het was daarom een zegen dat het eerste paarse kabinet terugkeerde naar een meer trendmatig begrotingsbeleid. Dit beleid berust op drie pijlers:

- De uitgaven worden gebonden aan vaste plafonds (de ijklijnen) die in beginsel voor de gehele kabinetsperiode worden vastgesteld. Daarmee worden de uitgaven afgeschermd van conjuncturele mee- en tegenvallers.

- De inkomsten van de overheid mogen 'mee-ademen' met de conjunctuur. Dit betekent dat mee- en tegenvallers in beginsel doorwerken in het financieringssaldo van de overheid.

- Om te voorkomen dat het tekort bij tegenvallende conjunctuur boven de EMU-norm van 3% zou kunnen uitstijgen, worden uitgavenkaders zo vastgesteld dat – bij een behoedzame raming van de groei – gemiddeld op een tekort van 1% van het nationaal inkomen wordt gemikt.

Met dit beleid werd beduidend meer rust aan het begrotingsfront gecreëerd. Het ideaal van de minister van Financiën was om na afsluiting van het regeerakkoord met z'n armen over elkaar de regeerperiode uit te zitten op weg naar het volgende regeerakkoord. De werkelijkheid bleek minder ideaal. Wisselingen in de conjunctuur leidden toch tot druk om het beleid bij te stellen. Meevallende belastinginkomsten gaven aanleiding tot menig debat over de inzet van de meevallers. Al met al is gedurende de rit van paars I nog aanzienlijk bijgestuurd in de uitgaven en inkomsten.

Om dit in het tweede paarse kabinet te voorkomen werden de begrotingsregels nog wat verder aangescherpt. Naast ijklijnen voor de uitgaven, werden ook ijkklatten voor de inkomsten afgesproken. Deze ijkklatten moesten de verdeelsleutel geven voor verdeling van mee- en tegenvallers. In beginsel worden mee- en tegenvallers opgevangen in het financieringssaldo; alleen bij grotere afwijkingen zou een deel worden gebruikt voor bijstelling van de uitgangspunten. In het bijzonder werd bepaald dat bij afwijkingen van meer dan 1,75% procent de helft van de meevallers (of tegenvallers) zou worden opgevangen in het tekort en de rest in aanpassing van de belastingtarieven. Dit is de zogenaamde ‘meevallerformule’.

Opvallend is hierbij dat uitsluitend is gekozen voor aanpassing van de belastingen. Er is in dit opzicht een schot gezet tussen uitgaven en inkomsten. Meevallers mogen alleen worden omgezet in lastenverlichting, en dus niet worden gebruikt voor extra uitgaven. Op zich kan er iets te zeggen zijn voor een meevallerformule – bij grotere afwijkingen is immers de kans groter dat zij structureel zijn – maar het is op economische gronden moeilijk te motiveren waarom dit louter zou mogen leiden tot lastenverlichting.

Toen er in 2000 en 2001 – mede door de behoedzame groeiraming – inderdaad flinke meevallers optraden, bleek de formule ook politiek moeilijk houdbaar. Met kunst en vliegwerk, en het nodige creatief boekhouden, is de norm formeel overeind gebleven. *De facto* zijn de uitgaven echter flink verruimd.

Olie op het vuur

Het structurele begrotingsbeleid heeft niet kunnen voorkomen dat met name onder paars II het kabinetsbeleid een procyclisch effect op de economie heeft gehad. In een al overspannen economie werd een verdere impuls gegeven vanuit de overheidsbegroting. Door de gunstige conjunctuur sloeg het tekort op de begroting al snel (in 1998) om in een overschot. Daarmee leek het doel van een evenwichtige begroting bereikt. Dat er structureel (na correctie voor het conjuncturele effect) nog een tekort bleef bestaan werd onder tafel gemoffeld. Het overschot leidde tot extra – politieke – druk op de begroting. Samen met de reeds geplande belastingherziening leidde dit in 2000 en 2001 tot een extra bestedingsimpuls voor de economie, door de cu-

mulatie van: (1) de toepassing van de meevallerformule, (2) de extra uitgavenruimte die op verschillende manieren op de begroting is 'gevonden' en (3) niet te vergeten de impuls van circa zeven miljard bij invoering van het nieuwe belastingstelsel van de eenentwintigste eeuw. In een al overspannen economie werkt dit als olie op het vuur. Vroeger of later uit dit zich in opwaartse druk op de lonen en een hogere inflatie.

Behoedzaamheid

Een bijzonder aspect van het begrotingsbeleid is dat de begrotingsruimte wordt gebaseerd op behoedzame groeiramingen. Het idee is dat daarmee enige reserves worden aangebracht. Het gebruikelijke argument is dat het gedurende de rit eenvoudiger is om te gaan met meevallers dan met tegenvallers. Door een behoedzame raming wordt de kans op tegenvallers verkleind. Maar de kans op meevallers stijgt. Het is de vraag hoe krachtig dit argument is, zeker wanneer via ijklijnen en ijkclatten zowel de uitgaven als de inkomsten voor de kabinetsperiode zijn vastgelegd. Via de 'meevallerformule' is zelfs vastgelegd hoe met afwijkingen van de ramingen moet worden omgegaan. Het is dan de vraag of het argument van 'liever meevallers dan tegenvallers' nog wel opgeld doet. In een ideaal structureel begrotingsbeleid nopen geen van beide tot enige aanpassing. Alle meevallers en tegenvallers verdwijnen in het begrotingssaldo.

Als alternatief voor een behoedzame groeiraming zou men ook in de norm voor het financieringssaldo een veiligheidsmarge kunnen inbouwen als voorzorg voor onverwachte gebeurtenissen in de toekomst. In plaats van te koersen op een saldo van nul, of vanwege de vergrijzing op een saldo van zo'n anderhalf procent, zou men kunnen koersen op een saldo dat bijvoorbeeld een half procent hoger ligt. Een dergelijke aanpak voorkomt ook onverwachte neveneffecten van voorzichtige groeiramingen, in de vorm van bijvoorbeeld hogere loonstijgingen die de ruimte voor uitgaven dreigen uit te hollen.

Het inbouwen van een voorzorgsmarge in de norm voor het financieringssaldo sluit ook aan bij recente denkbeelden over de overheidsfinanciën en de staatsschuld. Waar het Verdrag van Maastricht zich nog vooral richtte op de financiële aspecten en de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën, is het inmiddels duidelijk geworden dat er

een veel belangrijker factor is voor het begrotingsbeleid. Dat is de vergrijzing. Toenemende uitgaven aan zorg en pensioenen (AOW) zullen in de toekomst een fors beslag leggen op de collectieve uitgaven. Aflossing van staatsschuld is een van de middelen om nu vast ruimte te creëren voor toekomstige uitgaven. Door verlaging van de staatsschuld nemen de rentelasten voor de overheid af, waarmee ruimte wordt gemaakt voor de stijgende uitgaven voor AOW en zorg.

Na aanvankelijke aarzeling is het streven naar afbouw van de staatsschuld ook door de vakbeweging en de PvdA overgenomen. Verkleining van de staatsschuld wordt nu algemeen gezien als het eerste aangewezen middel om de vergrijzing op te vangen. Daarmee zitten alle partijen – conform het poldermodel – weer op een lijn. De laatste restjes keynesianisme hebben het definitief afgelegd tegen de klassieke Ricardiaanse denkbeelden.

Balans tussen publiek en privaat

Het structurele begrotingsbeleid van paars I en II vormde een aanmerkelijke verbetering in vergelijking met het daaraan voorafgaande beleid. Dat paars kon terugkeren naar een vorm van structureel begrotingsbeleid was te danken aan de veranderde omstandigheden. De acute financiële problemen waren onder controle, de overheidsfinanciën waren ook ten opzichte van de EMU-criteria in rustiger vaarwater beland. Ook wat betreft de belastingdruk zijn de acute problemen verholpen en verschuift de aandacht naar het vinden van een goede balans tussen overheidsuitgaven en het daarbij behorende niveau van belastingen.

Op dit punt bestaat geen eenduidige – paarse – beleidsvisie. De recente schermutselingen over extra uitgaven voor zorg en onderwijs zijn hier het levendige bewijs van. Toch zijn dit de essentiële vragen voor de toekomst. Helaas is het denken op dit punt nog weinig ontwikkeld. Bijvoorbeeld, wat verwachten wij ten aanzien van de omvang van de collectieve sector in de toekomst. Zal die groeien of juist krimpen?

Wat betreft de balans tussen private sector en collectieve sector werken een aantal tendensen tegen elkaar in.

– In de eerste plaats gaat de toename van de welvaart gepaard met een verschuiving in de voorkeuren van consumenten. Volgens de *Wet*

van Wagner neemt de voorkeur voor collectieve goederen (veiligheid, zorg, en dergelijke) gemiddeld toe naarmate mensen rijker worden.

– Ook de *Ziekte van Baumol* geeft een opwaartse druk op de omvang van de collectieve sector. Baumol wees op het verschil in productiviteitsontwikkeling tussen sectoren. Sectoren met een lage productiviteitsgroei worden steeds duurder in vergelijking met andere sectoren, waardoor hun aandeel in de totale bestedingen toeneemt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de dienstensector in vergelijking met de industriële sector. Omdat ook de collectieve sector voornamelijk ‘diensten’ levert, geldt de Ziekte van Baumol ook hier. Door de relatief achterblijvende productiviteitsontwikkeling in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs, neemt het aandeel van deze diensten in het nationaal inkomen toe.

Iedereen voelt op z'n klompen aan dat dit niet onbegrensd kan doorgaan. Er zijn een aantal tegenkrachten:

– Eerst en vooral de stijgende kosten. Collectieve financiering van goederen brengt extra kosten met zich mee, die groter worden naarmate de lastendruk stijgt. Deze kosten zijn het gevolg van de verstoringe werking van belastingheffing op de economie.

– Naarmate het aandeel van de dienstensector in de private sector toeneemt, neemt het effect van Baumols ziekte voor de collectieve sector af: ook in de private sector is de productiviteitsstijging laag.

– Interessanter is het inzicht dat een stijgend aandeel van een sector op zichzelf weer aanleiding kan zijn voor een hogere productiviteitsstijging. Immers, het loont meer om te zoeken naar efficiency-verbetering en kwaliteitsverhoging naarmate een sector groter wordt. De verwachte groei van bijvoorbeeld de zorgsector zou aanleiding moeten zijn om extra aandacht te besteden aan kwaliteitsverbetering en productiviteitsverhoging. Meer aandacht dus voor leren, experimenteren en evalueren.

– De stijgende welvaart kan ook tot een kleiner aandeel van de collectieve sector leiden (een omgekeerde Wet van Wagner). De omvang van de collectieve sector hangt ook nauw samen met de mate van marktimperfecties in de private sector. Naarmate private markten efficiënter worden (minder ‘marktfalen’) zal de balans tussen overheidsproductie en private productie ten gunste van de markt verschuiven. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de financiële

markten, waardoor beleggen en lenen veel eenvoudiger is geworden. Dat leidt onder meer tot herbezinning op de overheidsbemoeienis met pensioenen en onderwijsfinanciering.

– Ten slotte, is het de vraag wat de *kenniseconomie* voor de collectieve sector gaat betekenen. Enerzijds beschikt de overheid over steeds meer en betere informatie over haar burgers. Dit kan tot efficiencywinst leiden, bijvoorbeeld in de manier waarop de overheid solidariteit organiseert. Solidariteit wordt op dit moment nog vaak gewaarborgd langs de aanbodkant van de collectieve sector: ‘Iedereen is gelijk in het onderwijs, gelijk in de zorg, gelijk voor de wachtlijst en gelijk in de file’. Naarmate solidariteit efficiënter geregeld kan worden via het belastingstelsel en via sociale verzekeringen, neemt de noodzaak om de productie binnen de collectieve sector te regelen af.

Bovendien betekent de *kenniseconomie* dat de kennisintensiteit van de productie toeneemt. Omdat ‘kennis’ nu eenmaal moeilijk is waar te nemen en te meten, kan dit betekenen dat het in het algemeen steeds moeilijker wordt om productie centraal te regelen. De *kenniseconomie* gaat dan samen met decentralisatie, en verkleining van de rol van de (centrale) overheid.

Wat dit allemaal gaat betekenen voor de collectieve sector in de toekomst is onduidelijk. Hier geldt echter geen ‘komt tijd, komt raad’. Nu het begrotingsbeleid nadrukkelijker in een langetermijnperspectief is geplaatst, ontkomt men er ook niet aan om zich nu al te bezinnen op deze vragen.

Oude groei en nieuwe economie

Opvallend aan de groei in de jaren negentig is dat het wel gelukt is om meer mensen in te schakelen, maar dat de productiviteit relatief is achtergebleven. De groei vond vooral in de breedte plaats, en minder in de diepte. De productiviteitsgroei blijft ver achter bij de groei in de jaren zeventig en tachtig, om van de ‘booming’ jaren zestig nog maar niet te spreken.

Het antwoord dat de trage productiviteitsontwikkelingen de logische keerzijde vormen van de loonmatiging is te simpel. Vanzelfsprekend hebben lagere lonen een drukkend effect op de productiviteit. Dat komt doordat activiteiten met een lagere productiviteit in stand

worden gehouden. Maar dat is ook juist de bedoeling, wanneer we met werkloosheid te kampen hebben. Dit is echter een eenmalig effect, en kan niet een langdurig achterblijven van technologische ontwikkeling verklaren. Het is een gevaarlijke suggestie dat men ten tijde van werkloosheid door verhoging van de lonen de productiviteit zou moeten stimuleren. De productiviteit stijgt wel, maar alleen door minder productieve mensen buiten spel te zetten. Bij een krappe arbeidsmarkt kan de afweging vanzelfsprekend anders komen te liggen. In dat geval kunnen lage lonen tot knelpunten in snelgroeiende hoogproductieve sectoren leiden, terwijl elders in de economie minder productieve activiteiten in stand worden gehouden. Te lage lonen kunnen dan net zo goed schadelijk zijn als te hoge lonen.

Het is niet aannemelijk dat lonen de oorzaak zijn van het productiviteitsprobleem. Daarvoor moet meer aan de hand zijn. Het kan te maken hebben met de kennisbasis (beschikbaarheid van goed opgeleide werknemers), de omgeving voor R&D-activiteiten, en bovenal de prikkels om kennis ook werkelijk toe te passen in de vorm van innovaties. Precies inzicht in de oorzaken van de productiviteitspuzzel ontbreekt nog. Er zijn wel vermoedens dat de weinig competitieve omgeving van bedrijven een negatieve rol speelt. Vooral in de dienstensector, waar het 'poldermodel' tussen ondernemingen vaak nog hoogtij viert, zouden prikkels voor risiconemen en innovaties zwak kunnen zijn.

De 'Zeeman'-formule van groei

In paars 1 is het thema van de kenniseconomie door D66-minister Wijers hoog op de agenda gezet. Meer stimulansen voor vernieuwing en innovatie, meer openheid voor concurrentie, meer ruimte voor publiek-private initiatieven op het gebied van ICT zouden een impuls moeten geven aan de kenniseconomie. In de regeringsnota 'Kennis in Beweging' werd het als volgt verwoord: 'Wil Nederland zijn ambities waar kunnen maken, dan zal het nog meer dan voorheen de kaarten moeten zetten op concurreren met kennis'. Ook het onderwijs speelt daarbij volgens de nota een belangrijke rol: 'Verhoging van de kennisintensiteit vergt een eersteklas beroepsbevolking'. Recentelijk is ook in paars 11 door het Ministerie van Economische Zaken opnieuw aandacht gevraagd voor het belang van productiviteitsgroei.

Toch kan niet worden gezegd dat investeren in kennis het leidende thema is geweest in de opvattingen over groei onder paars I en paars II. Het zwaartepunt van het beleid lag veeleer in het verlengde van dat van voorgaande kabinetten: stimulering van de arbeidsparticipatie en loonmatiging. In een kleine en zeer open economie is dit een simpel en effectief instrument. De internationale handel kan zo worden gebruikt als—conjunctureel—trekpaard van de Nederlandse economie.

Wanneer dit echter niet gepaard gaat met structurele versterking bestaat het gevaar dat het teveel op een ‘Zeeman’-formule gaat lijken. Door slim handelen en kostenbeheersing hebben wij ons markt-aandeel internationaal kunnen versterken.

Dit werkt zolang er werkloosheid is en groei vooral door inschakeling van meer mensen kan plaatsvinden. Als die bron van groei uitgeput raakt, moet naar nieuwe wegen worden gezocht. Het komt dan aan op het aanboren van nieuwe markten en investeren in nieuwe producten. Het gaat er dan om over te schakelen van breedtegroei naar dieptegroei. Van kwantiteit en kosteneffectiviteit naar kwaliteit en verhoging van de kennisintensiteit van ons assortiment.

Versterking van infrastructuur

Van een duidelijke en eensluidende visie op structuurversterking van de Nederlandse economie was geen sprake. Ondanks de aandacht die werd gevraagd voor de kennisinfrastructuur, lag het accent bij de overheidsinvesteringen (zowel in geld als in aandacht) toch vooral op het klassieke zwaartepunt van de ‘harde’ infrastructuur. Ook in dit opzicht werd de lijn van de voorafgaande periode doorgetrokken. Met een apart fonds werd binnen de begroting ruimte gecreëerd om investeringen in infrastructuur te financieren. Dit Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) wordt gevoed uit aardgasbaten en verkoop van staatsdeelnemingen. Het ging om aanzienlijke bedragen, die ter beschikking kwamen voor grote infrastructurele projecten, zoals uitbreiding van Schiphol, aanleg van de Betuwelijn en de HSL naar het zuiden. Uitbreiding van de transportinfrastructuur werd vooral gemotiveerd vanuit het motto ‘werk, werk, werk’. Versterking van de luchthaven en de Rotterdamse haven werden als belangrijke banenmachine van de parse kabinetten gezien. Veel nadruk werd gelegd op de uitstralingseffecten van deze ‘mainports’ voor de rest van

Nederland, de transport- en distributiesector voorop. Er werden dan vaak enorme getallen voorgespiegeld, die – opgeteld over alle projecten – al gauw de totale werkgelegenheid in Nederland overtroffen.

Naast stimulering van de bestedingen en de werkgelegenheid waren deze projecten belangrijk als signaal van de overheid aan het bedrijfsleven. Het signaal van een investerende overheid kan namelijk ook tot een vertrouwenseffect bij bedrijven leiden. ‘Groeï’ mocht weer, ook als daar milieubelangen mee in het gedrang kwamen. Met de grote projecten committeerde de overheid zich aan een strategie die het vertrouwen bij het bedrijfsleven versterkt. De mainportstrategie is in hoge mate bindend voor de toekomst, ook voor de overheid.

Ondanks deze positieve effecten bestond er twijfel of de investeringen in de transportinfrastructuur wel altijd even profijtelijk en welvaartsverhogend zijn. Geleidelijk is er een kentering in het denken zichtbaar geworden. Er kwam meer nadruk te liggen op de afweging van de maatschappelijk kosten en baten van grote infrastructurele projecten. Het criterium van ‘banenmachine’ is een slechte raadgever bij projecten die een looptijd hebben van meerdere decennia.

In paars II is het beleid op dit punt duidelijk selectiever geworden. Niet alleen kwam de bodem van het beschikbare infrastructuurfonds in zicht, ook veranderde het denken over infrastructuur. Daarbij heeft ook de omslag van werkloosheid naar krapte op de arbeidsmarkt zeker een rol gespeeld. Er wordt nu duidelijk meer aandacht besteed aan productiviteitsverhoging van de bestaande infrastructuur door betere benutting en – heel moeizaam – introductie van het prijsmechanisme (kilometerheffing). Niet voor niets staat het algemene verkeers- en vervoersplan van het tweede paarse kabinet in het teken van ‘benutten, beprijzen, en bouwen’. Let op de volgorde. Pas waar capaciteitsverhoging door betere benutting en beprijzing van de infrastructuur niet meer mogelijk is, komt de optie van bouwen in beeld.

Marktwerking

Abstracter, maar niet minder belangrijk voor structuurversterking van de Nederlandse economie, is de wijze waarop bedrijven en markten functioneren. Paars I heeft onder aanvoering van de minister van Economische Zaken een voortvarende start gemaakt met een klimaatverandering op het gebied van marktwerking. Gezonde concurrentie

stond hoog in het vaandel. De Winkelsluitingstijdenwet kreeg welhaast symbolische waarde. Belangrijker was echter de oprichting in 1997 en 1998 van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMA) en de OPTA, die toezicht houdt op de telecomsector.

Tegelijkertijd wordt het beleid tot verzelfstandiging en privatisering van staatsactiviteiten voortgezet. Steeds meer wordt ook gezocht naar mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Bij de privatisering zijn de 'eenvoudiger' projecten achter de rug, en komen de moeilijkere netwerksectoren aan bod (NS, Schiphol, energiesector). Bij deze sectoren gaat het om subtiele afstemming van privatisering en regulering. Dit is niet altijd gelukkig gelopen. Het is zoeken naar het juiste evenwicht tussen ruimte voor marktprikkels (en rendement) en regulering ter bescherming van het algemeen belang. Het is vaak een proces van 'trial and error'. Er bestaan geen standaardrecepten, hoewel door vooraf beter na te denken de ergste fouten hadden kunnen worden vermeden.

Nog moeizamer verloopt het in de semi-publieke sectoren, zoals de zorg en het onderwijs. Marktwerking is hier geen Haarlemmerolie, dat ongezien kan worden toegediend. Er is maatwerk vereist. Marktwerking kan helpen om de efficiency te verhogen, om het aanbod beter op de vraag te laten aansluiten, en om ruimte te maken voor individuele voorkeuren. Maar hoe dan ook zal de overheid in deze sectoren altijd een belangrijke regulerende rol vervullen.

Het is ook niet altijd duidelijk dat marktwerking hier de goede weg is: soms wel, soms niet. Een interessant voorbeeld biedt de zorgsector. Kan bijvoorbeeld de organisatie van de zorg worden overgelaten aan de particuliere verzekeraars? Zal dat leiden tot grotere efficiency en kostenbeheersing? Dat is nog maar zeer de vraag; het hangt er sterk van af hoe de instituties precies worden vormgegeven. Bijvoorbeeld: leidt marktwerking werkelijk tot meer concurrentie? En waarop zal deze concurrentie zich richten? Ervaringen bij de invoering van prikkels bij ziekenfondsen geven op dit punt te denken. In plaats van zich meer te richten op kostenbeheersing, heeft de toegenomen concurrentie vooral geleid tot extra risicoselectie, dat wil zeggen extra inspanningen (reclame en dergelijke) om gezonde klanten aan te trekken. Per saldo zijn de kosten zelfs toegenomen.

Op kleinere schaal zijn er interessante experimenten, zoals grotere vraagsturing in de (verpleeg)zorg via persoonsgebonden budgetten

(laat mensen zelf hun zorg inkopen). Op het hogere niveau van de sector als geheel is er geen duidelijke richting. Grote nieuwe *designs* werden door de paarse kabinetten zoveel mogelijk vermeden. Voorzover grote, en meer ideologisch beladen, onderwerpen zoals de ziektekostenverzekering, ‘corporate governance’ en de WAO aan de orde komen, loopt dit opvallend genoeg vaak via het centrum van het poldermodel, de SER.

Scheefgroei

Het is onder paars II nog wennen aan het zelf verworven succes van het werkgelegenheidswonder. Het streven naar meer werk is zo in het beleid ingesleten, dat het moeilijk is om doelen en instrumenten aan te passen aan de nieuwe economische omgeving. In de drang naar ‘werk, werk, werk’ zijn ook maatregelen genomen, die vanuit structureel gezichtspunt geen zoden aan de dijk zetten, of zelfs contraproductief zijn. Het blijkt – politiek – heel moeilijk om deze zaken recht te zetten. Hieronder volgen drie voorbeelden (en nu eens niet de Betuwelijjn).

1. Vroege uittrekking

De sociale zekerheid was lange tijd meer gericht op verdeling van werkloosheid dan op activering van mensen. Met name is jarenlang beleid gevoerd om ouderen plaats te laten maken voor jongeren. Vervroegde uittrekking werd bevorderd door VUT-regelingen, door royale fiscale regelingen voor (vervroegd) pensioen, en door oogluikend toe te staan dat de WAO als uitlaatklep voor ‘overtollige’ oudere werknemers fungeerde. Door al deze maatregelen is de effectieve pensioenleeftijd gedaald tot onder de zestig jaar.

Vanuit een langetermijnperspectief is dit een ongewenste situatie, zeker in het licht van de aanstaande vergrijzing. Het blijkt echter niet eenvoudig deze situatie om te keren. De omzetting van VUT-regelingen in meer ‘neutrale’ regelingen voor flexibele pensionering duurt vele jaren. Aan de fiscale bevoordeling van regelingen voor vervroegde pensionering lijkt nog moeilijker te tornen.

2. Arbeidsmarktbeleid

Nu er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt verliest het beleids-

motto 'baat het niet, dan schaadt het niet' aan geldigheid. Het is tijd om kritisch te kijken naar de effectiviteit van de vele instrumenten en regelingen die zijn ontworpen om bepaalde vormen van werkloosheid – vaak tijdelijk – tegen te gaan. Bijvoorbeeld in de vorm van gesubsidieerde banen binnen de collectieve sector. Het lijkt nu een goed moment om het beleid te vereenvoudigen en transparanter te maken. Ook de verhouding tussen Rijk en gemeenten verdient hierbij aandacht, met name bij de regeling rond de bijstand. Welke prikkels hebben gemeenten om de bijstand effectief in te zetten? Er is voorzichtig een trend ingezet naar grotere eigen (financiële) verantwoordelijkheid voor gemeenten, maar wordt deze doorgezet?

In het algemeen geldt ook hier dat het om een leerproces gaat. Het is daarom jammer dat er weinig ruimte is voor systematische evaluaties. Daarbij zouden experimenten een belangrijke rol kunnen spelen. Dat is vaak de enige manier om er achter te komen of beleid de gewenste resultaten oplevert of niet. Dit vereist een open en kwetsbare opstelling van de regering, en dat is in de Haagse burelen nog een lastig te nemen hobbel.

3. Industriebeleid

De jarenlange werkloosheid heeft ook zijn weerslag gehad op het industriebeleid van de overheid. In een situatie van grote werkloosheid is het begrijpelijk dat alles op alles wordt gezet om grote, internationaal mobiele bedrijven aan Nederland te binden. Dit heeft geleid tot allerhande bijzondere regelingen, gericht op deze bedrijven, op het gebied van belastingen, subsidies en andere vormen van bescherming (bijvoorbeeld via ruimhartig mededingingsbeleid of bijzondere vormen van handelsbescherming zoals bij compensatiebeleid in de defensie-industrie). Nederland was in dit opzicht internationaal geen uitzondering. De bescherming van grote, internationaal mobiele bedrijven vinden we ook duidelijk terug in het milieubeleid. Men kan denken aan de bijzondere behandeling van Schiphol of aan de vormgeving van de energieheffing, waarbij grote verbruikers worden ontzien. Het poldermodel heeft geleid tot een woud van afspraken en convenanten, waar ondoorzichtigheid troef is; op gevaar af dat het als voedingsbodemp werkt voor lobbygedrag en *rent seeking*. Helaas is het paars – ondanks haar meer zakelijke houding – maar ten dele gelukt om hier wat aan te veranderen.

Conclusie

Zondagskind of wonderkind? Allebei een beetje en toch ook weer niet. Een 'gewoon kabinet' dat een belangrijke taak heeft volbracht, namelijk herstel van de werkgelegenheid. De keerzijde van het succes is dat het beleid zichzelf soms heeft achterhaald. Instrumenten die gericht waren op het kortetermijndoel van 'werk, werk, werk', zijn niet vanzelf de instrumenten die ook effectief zijn voor meer langetermijndoelen, zoals structuurversterking en kwaliteitsverhoging. Productiviteit en technologische ontwikkeling vormen de sleutel voor groei in de toekomst. In de komende jaren is een omslag in het beleid nodig van breedtegroei naar dieptegroei. Ook vanuit het oogpunt van milieu en ruimtegebruik. De omslag is onder paars ingezet, maar nog niet voltooid. Er is meer aandacht nodig voor de bronnen van productiviteit: kennis, onderwijs en R&D. En voor een institutionele omgeving die prikkelt tot innovaties en investeringen in kennis en onderwijs.

Noten

1. Zie C. van Ewijk en F. Huizinga, 'Nieuwe uitdaging voor het beleid', in: *Maandschrift Economie* 64, 2000, pp. 5-22.
2. C. N. Teulings en J. Hartog, *Corporatism and competition*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

De belastingpolitiek van paars

Inleiding

De overheid dekt het overgrote deel van haar uitgaven uit de opbrengst van belastingen: gedwongen bijdragen van burgers en bedrijven waar geen rechtstreekse, individueel aanwijsbare prestatie tegenover staat. De vormgeving van het belastingstelsel heeft grote gevolgen voor het functioneren van de economie, bijvoorbeeld wanneer de productiefactor arbeid aanzienlijk zwaarder wordt belast dan de factor kapitaal. Het samenstel van afzonderlijke belastingen bepaalt tevens hoe de kosten van overheidsvoorzieningen over de burgers worden omgeslagen. In de afgelopen zeven jaar heeft de paarse coalitie op fiscaal terrein niet stilgezeten. Het eerste kabinet-Kok maakte een serieus begin met de 'vergroening' van het belastingstelsel. Mede hierdoor is het gewicht van belastingen op arbeidsinkomen en winst verminderd, terwijl belastingen op de consumptie in belang zijn toegenomen. Het tweede kabinet-Kok beschouwt de ingrijpende herziening van de inkomstenbelasting (IB) als een van zijn belangrijkste wapenfeiten. Met ingang van 2001 zijn de IB-tarieven over de gehele linie verlaagd, het meest voor de middengroepen en voor veelverdieners. Anderzijds ging het mes in sommige aftrekposten en sneuvelde belastingbesparende constructies, die vooral bij hogere inkomens populair waren.

In de loop van de jaren negentig raakten nationale economieën onderling steeds sterker verweven. Sommigen speculeren dat door het proces van mondialisering en de Europese integratie belastingssystemen naar elkaar toe zullen groeien. Door een onereuze belastingdruk kunnen landen economische bedrijvigheid, investeringen en vermogende inwoners kwijtraken. Om dat te voorkomen zouden zij zich gedwongen kunnen zien hun relatief hoge heffingen in de richting van het gemiddelde te verlagen. Fiscale convergentie kan ook het resultaat zijn van eenzijdige acties van beleidsmakers die zich spiegelen

aan succesvol beleid dat andere naties voeren. Landen die erop gespist zijn mobiele belastinggrondslagen aan te trekken zullen overwegen fiscale faciliteiten en lage tarieven in te voeren. Voelen andere landen zich genoopt dit voorbeeld te volgen, dan ontstaat de mogelijkheid van een 'tax race to the bottom'.

Drie vragen staan in dit hoofdstuk centraal. Was in de verstreken jaren sprake van een typerend 'paars' belastingbeleid? Hoeveel heeft de PvdA in de loop van de jaren negentig van haar belastingpolitieke idealen weten te realiseren? En in hoeverre hebben ontwikkelingen elders de armslag van paars op fiscaal terrein beperkt? Eerst wordt—voor een beter begrip—het fiscale systeem voorgesteld. Belastingheffing heeft grote invloed op het gedrag van burgers en ondernemingen. Die gedragsreacties krijgen eveneens aandacht. Daarna worden de belastingparagrafen uit de verkiezingsprogramma's van PvdA, vvd en D66 samengevat. Dan volgt een schets van het sinds 1994 gevoerde belastingbeleid. De analyse sluit af met een beoordeling en een blik op de toekomst.

Belastingstelsel

De in een land bijeengebrachte belastingmiddelen kennen globaal gesproken een van de navolgende heffingsgrondslagen:

1. genoten inkomen en behaalde winst;
2. de consumptieve bestedingen;
3. het bezit of de overgang van vermogen.

In Nederland betalen natuurlijke personen over hun in de loop van het jaar genoten inkomen zowel inkomstenbelasting als premies voor sociale verzekeringen (zie kader). Tot de belastingen op de gezinsbestedingen horen onder andere de omzetbelasting (BTW), specifieke verbruiksbelastingen zoals accijnzen op benzine en sigaretten, en de motorrijtuigenbelasting.¹ Voorbeelden van belastingen op het bezit en de overgang van vermogen zijn het schenkings- en successierecht, de per 1 januari 2001 afgeschafte vermogensbelasting en de door de gemeenten geheven onroerendezaakbelastingen.

Heffingen op het inkomen

Inkomen omvat de opbrengst van arbeid, winst uit onderneming, vermogensinkomsten zoals rente, pensioen en sociale uitkeringen. Bij de uitbetaling van salaris, pensioen en uitkeringen worden alvast loonbelasting en sociale premies ingehouden. Deze voorheffingen kunnen later met de definitief verschuldigde bedragen worden verrekend. Nagenoeg alle economisch hoogontwikkelde landen financieren een wisselend deel van hun stelsel van sociale zekerheid uit de opbrengst van premies voor sociale verzekeringen. Individuen ontlenen bepaalde aanspraken aan het feit dat zij volgens de sociale wetgeving verzekerd zijn. Tegenover het betalen van premie lijkt een rechtstreekse tegenprestatie te staan, te weten de aanspraak op een uitkering. Het voornaamste kenmerk van belastingen is dat zo een band tussen betaling en contra-prestatie ontbreekt. Volgens sommigen vormen sociale premies daarom geen belastingen. Anderen beklemtonen dat de band tussen premie en aanspraak bij sociale verzekeringen vaak uitgesproken zwak is. Bij een verzekering tegen brand of diefstal is de premie in overeenstemming met het verzekerde risico en de kans op schade. Dit verzekeringsbeginsel is met name bij de volksverzekeringen, zoals de AOW, doorbroken. Tegenover met het inkomen oplopende premies staan voor iedereen gelijke aanspraken. Bij de verplichte sociale verzekeringen die werknemers beschermen tegen het risico van loonderving is de band tussen risico en betaalde premie aanzienlijk sterker. Daarom valt te betwijfelen of zulke premies wel als belasting zijn aan te merken.

Betalingen aan de overheid gelden volgens de regels van het Haagse begrotingsspel als een 'collectieve last' wanneer daar geen individuele tegenprestatie tegenover staat. Sinds jaar en dag worden sociale premies tot de collectieve lasten gerekend. In de ogen van beleidsmakers ontbreekt kennelijk de individuele tegenprestatie die

kenmerkend is voor een verzekering. Verder zien contribubelen doorgaans weinig of geen verschil tussen belastingen en sociale premies, zeker wanneer de werkgever of uitkeringsinstantie beide heffingen samen inhoudt op loon of uitkering. Op grond van deze overwegingen, en in overeenstemming met de aanpak van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), worden sociale premies hierna als belastingen op (loon) inkomen aangemerkt.

Het belastingstelsel van een land valt te typeren aan de hand van het belastingpeil en de belastingmix. Het *belastingpeil* wordt gemeten door de opbrengst van alle belastingen uit te drukken als aandeel van het bruto binnenlands product (bbp).² De *belastingmix* hangt af van het aandeel van de onderscheiden belastingen in de totale opbrengst. Tabel 1 toont het belastingpeil en de samenstelling van de belastingmix in de periode 1970–1998.

Tabel 1 Belastingpeil en belastingmix in Nederland a)

	1970	1980	1990	1994	1998
Premies voor de sociale verzekeringen	35	38	37	41	40
Belastingen op de bestedingen	28	25	26	26	28
Belastingen op inkomen en winst	33	33	32	28	26
Belastingen op vermogen	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>4</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
Totaal	100	100	100	100	100
Belastingpeil (procenten bbp)	37	43	43	43	41

a) Belastingsoorten gerangschikt naar dalend aandeel in 1998.

Bron: OESO, *Revenue Statistics 1965–1999*

In de jaren tachtig tot halverwege de jaren negentig schommelde het belastingpeil tussen de 42% en de 45% van het bbp. In de tweede helft van de jaren negentig zakte het met enkele procentpunten. Het aandeel van de belastingen op inkomen en winst is na 1990 aanzienlijk gedaald; het aandeel van de sociale premies, dat van de belastingen op

bestedingen en die op vermogen neemt toe. Bij de bespreking van tabel 6 worden deze trends toegelicht.

Tabel 2 geeft belastingpeil en belastingmix weer in enkele omringende landen. De vergelijking betreft 1998, het meest recente jaar waarvoor bij het afsluiten van deze bijdrage definitieve gegevens beschikbaar zijn. In de loop van de jaren negentig is het belastingpeil in de omringende landen gestegen. Alleen in Zweden en Nederland is het met ongeveer 3,5%-punt van het bbp gezakt. Anno 1998 ligt het belastingpeil in Nederland al iets beneden het gemiddelde in de Europese Unie. Sindsdien is het in verhouding verder gedaald. In Nederland en Zweden zijn economisch niet-actieven over ontvangen uitkeringen loonbelasting en sociale premies verschuldigd. Bij een vergelijking van het belastingpeil in de onderscheiden landen moet hiervoor worden gecorrigeerd. In beide landen gaat het om ruim 5% van het bbp.³ De feitelijke belastingdruk op het bedrijfsleven en de werkenden bedraagt in ons land dus niet meer dan 35% à 36% van het bbp.

Tabel 2 Belastingpeil (% bbp) en belastingmix (% aandelen), 1998 a,b)

	Inkomen	Premies	Vermogen	Bestedingen	Totaal	Belastingpeil
Zweden	41	29	4	22	100	52,0
België	39	32	3	25	100	45,9
Frankrijk	23	36	7	27	100	45,2
Nederland c)	26	40	5	28	100	41,0
Ver. Koninkrijk	38	18	11	33	100	37,3
Duitsland	29	40	2	28	100	37,0
Europese Unie	35	28	5	30	100	41,3

a) Landen gerangschikt naar dalend belastingpeil.

b) Aandelen in de belastingmix tellen niet steeds op tot 100, doordat Frankrijk en Zweden ook loonsombelastingen heffen, en door afrondingsverschillen.

c) Percentages gelijk aan die in de laatste kolom van tabel 1.

Bron: OESO, *Revenue Statistics 1965-1999*

De belastingmix in Nederland, Duitsland en Frankrijk wordt gedomineerd door premies voor de sociale verzekeringen. In het Verenigd Koninkrijk tikken belastingen op consumptie in verhouding aan. Het aandeel van de belastingen op inkomen en winst is nergens zo gering

als in ons land.⁴ De grote spreiding in het aandeel van heffingen op vermogen valt op. Nederland loopt hier in de Europese pas.

Nationale belastingstelsels verschillen ook naar de mate waarin diverse bestuurslagen eigen belastingen heffen. Bij internationale vergelijking springt Nederland eruit als een land waar gemeenten en provincies over een relatief zeer beperkt eigen belastinggebied beschikken.

Belastingpolitiek

Als het goed is horen belastingpeil en samenstelling van de belastingmix tot de doelvariabelen van het overheidsbeleid. In de praktijk is het belastingpeil vaak sluitpost, gegeven het door politieke partijen gewenste niveau van de overheidsuitgaven en het aanvaardbaar geachte begrotingssaldo. Bij afzonderlijke belastingen gaat het om de keuze van de belastingeenheid (individueel of gezin), de heffingsgrondslag (deze is smaller naarmate de wet meer vrijstellingen en aftrekposten kent) en de tariefstructuur.

Als *belastingeenheid* kiest de Nederlandse wetgever bij de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing voor de sociale verzekeringen voor het individu.⁵ BTW en accijnzen treffen de gezinsbestedingen. De *heffingsgrondslag* van de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen worden in Nederland met name uitgehold door de vrijwel onbegrensde mogelijkheid betaalde hypotheekrente op belaste inkomsten in mindering te brengen. Ook het belastinguitstel bij de vorming van oudedagsvoorzieningen tast de heffingsgrondslag aan. Andere landen kennen doorgaans een vergelijkbare faciliteit, maar in Nederland – met zijn omvangrijke, kapitaalgedekte pensioenbesparingen – wordt daarvan op veel grotere schaal gebruik gemaakt dan elders te doen gebruikelijk is. De grondslag van de BTW is in alle EU-landen geüniformeerd. Heffingen kennen ook verschillende *tariefstructuren*. Het tarief van de inkomstenbelasting is progressief: naarmate het inkomen hoger is, dienen belastingplichtigen daarvan een groter deel aan de fiscus af te staan. Dit oogmerk wordt bereikt door het belastbare inkomen op te knippen in tariefschijven die tegen oplopende percentages worden belast. Het tarief van de BTW en de vennootschapsbelasting (VpB) is proportioneel (een gelijkblijvend percentage). Het tarief van de accijnzen en sommige milieubelastingen

bestaat uit een vast bedrag, ongeacht inkomen of bestedingen. Zo'n heffing drukt in verhouding het zwaarste op lage inkomens, anders gezegd, zij is degressief.

Tabel 3 Belastingtarieven (%), 2000 a)

	Belasting op inkomen		Winstbelasting vennootschappen	BTW b)
	Arbeid	Rente		
België	64,7	15-60,8	39,3	21
Frankrijk	60,2	10-60	36,7	19,6
Nederland	60	60	35	17,5
Zweden	56	30	28	25
Duitsland	53,8	53,8	51,8 c)	16
Ver. Koninkrijk	40	40	30	17,5

a) Landen gerangschikt naar dalend toptarief op arbeidsinkomsten.

b) Algemeen tarief; alle landen kennen ook verlaagde tarieven.

c) Tarief voor aan aandeelhouders uitgekeerde winst is 43%.

Bron: IBFD, *European Tax Handbook 2000* en mededeling ministerie van Financiën

Tabel 3 vergelijkt de tarieven van enkele belastingen in Nederland met die in omringende landen.⁶ Het blijkt dat Nederland in het jaar 2000 voor arbeidsinkomsten niet de allerhoogste tarieven kende. Wel werden rente en dividend vrijwel nergens zo zwaar belast als hier. De in andere landen geldende lagere heffingspercentages voor vermogensinkomsten weerspiegelen beduchtheid van nationale beleidsmakers dat hun land anders onvoldoende aantrekkelijk blijft voor beleggers en investeerders. Bij de vergelijking van IB-tarieven past de kanttekening dat het 'ingangsinkomen', van waaraf het toptarief van toepassing is, in ons land relatief laag ligt. Verder verschilt de betekenis van aftrekkosten, vrijstellingen en mogelijkheden voor belastinguitstel per land. De positie van Nederland is opvallend: vermogenswinsten van particulieren blijven onbelast, hypotheekrente en pensioenpremies zijn vrijwel onbepert aftrekbaar. Een in vergelijking met andere landen smalle heffingsgrondslag is hiervan het resultaat. Omdat in verhouding hoge percentages worden toegepast op een smalle hef-

fingsgrondslag, is het aandeel van heffingen op het inkomen in de belastingmix hier niet hoger dan in de omringende landen, uitgezonderd het Verenigd Koninkrijk; zie nogmaals tabel 2. Om het aandeel van de heffingen op het inkomen te bepalen moeten de percentages in de kolommen 'inkomen' en 'premies' worden samengeteld.

Beleidsomgeving

Contribuabelen ondergaan de hen opgelegde heffingen meestal niet lijdzaam. Belasting- en premieheffing roepen uiteenlopende gedragsreacties op. Burgers en bedrijven kunnen op diverse manieren streven naar *legale* vermindering van hun verplichtingen jegens de fiscus. Zo kunnen belastingen worden ontweken door lager belaste artikelen te kopen en door minder uren te gaan werken, door belastingbesparende constructies te gebruiken en door te verhuizen naar een land met een milder fiscaal klimaat (belastingvlucht). Ook kunnen deelnemers aan het economisch verkeer proberen opgelegde heffingen op anderen af te wentelen, door hun looneisen en prijzen op te schroeven. Voor zover dit streven succes heeft dragen anderen uiteindelijk de heffing. Tenslotte laten sommige belastingplichtigen zich verleiden tot *illegale* belastingontduiking: zij plegen fraude. Zulke gedragsreacties, voor zover onvoorzien dan wel niet bedoeld, beperken de ruimte van beleidsmakers om via belasting- en premieheffing de wereld naar hun hand te zetten.

Hun beleidsruimte is ook in andere opzichten beperkt. De belangrijkste eigenschap van een belasting is, dat zij kan worden geheven en ingevorderd. Voor een goed verloop van de belastingheffing dient de overheid met name zicht te hebben op transacties waarbij geld en goederen worden geruild. Bijkomende voorwaarde is dat die transacties hoofdzakelijk binnen de landsgrenzen plaatshebben. Aan de laatstgenoemde voorwaarde wordt steeds minder voldaan. De internationale 'bewegingsvrijheid' van heffingsgrondslagen is toegenomen. Financiële kapitaal is zeer mobiel. Het vlucht gemakkelijk naar plaatsen waar de tarieven laag zijn. Aanwezig fysiek kapitaal (gebouwen, machines) is minder mobiel. De vestigingsplaats van nieuwe fabrieken en kantoren wordt bovendien in belangrijke mate door niet-fiscale factoren bepaald. Zeker in Europa is de productiefactor arbeid vooralsnog weinig mobiel.⁷ Taal- en cultuurverschillen verhinderen dat

werknemers gemakkelijk verhuizen naar landen waar zij van hun brutoloon netto aanzienlijk meer overhouden. Consumenten zijn veelal niet in staat het gros van hun aankopen in een ander land te doen, waar bijvoorbeeld lagere BTW- en accijnstarieven gelden. Onroerende zaken zijn volstrekt immobiel en daarmee vanouds een geliefd heffingsobject. De opkomst van informatie- en communicatietechnologie doet echter twijfel rijzen of belastingautoriteiten op langere termijn in staat blijven de heffingsgrondslag van belangrijke belastingen adequaat waar te nemen en effectief te belasten.⁸

Nationale beleidsmakers worden voorts geconfronteerd met toenemende belastingconcurrentie ('tax competition'). Deze term doelt op een ontwikkeling waarbij landen met elkaar wedijveren door steeds gunstiger fiscale faciliteiten te bieden aan investeerders, vermogensbezitters en hooggekwalificeerde arbeidskrachten. In de achter ons liggende tien jaar toonde de Nederlandse wetgever zich gevoelig voor fiscale ontwikkelingen elders. Zo zijn in 1990 de tarieven van de inkomstenbelasting verlaagd. Deze 'Oort'-operatie ging gepaard met een lastenverlichting van bijna vijf miljard gulden. Vooral de hoogste tariefpercentages – voordien olopend tot 72% – gingen omlaag, tot maximaal 60%. Deze lastenverlichting kwam disproportioneel aan de hogere inkomensklassen ten goede. Zij werd expliciet gemotiveerd met een verwijzing naar aansprekende tariefverminderingen in het buitenland. Het tarief van de VpB is aan het eind van de jaren tachtig eveneens verlaagd (van 43% tot 35%). Ook in dit geval was een belangrijke beweegreden dat andere landen hun tarief van de winstbelasting voor vennootschappen omlaag brachten. Recent heeft de commissie-Van Rooij het kabinet geadviseerd het VpB-tarief verder te verlagen tot 30%, onder verwijzing naar tariefreducties van de winstbelasting voor vennootschappen die plaatsvinden in andere lidstaten van de Europese Unie.⁹

Bij de bespreking van de 'paarse' belastingpolitiek zal blijken dat na 1994 zowel de belastingmix als afzonderlijke belastingen zijn herzien, mede met het oog op fiscale ontwikkelingen elders in Europa. Zowel de OESO als de Europese Unie hebben in de tweede helft van de jaren negentig initiatieven genomen om schadelijk geachte vormen van belastingconcurrentie in te dammen.¹⁰

Belastingpolitieke idealen

Om achter het door politieke partijen nagestreefde fiscale beleid te komen dienen belangstellenden de verkiezingsprogramma's uit te pluizen. Geen van de grote partijen heeft een duidelijk samenhangend geheel van opvattingen over het na te streven belastingpeil, welke belastingen moeten worden geheven, op basis van welke grondslagen en tegen welke tarieven. Dit geldt ook voor de PvdA. In onze kring heeft het denken over een bijdetijdse belastingpolitiek de afgelopen kwarteeuw nagenoeg stilgestaan. Misschien is een doordachte kijk op de te voeren belastingpolitiek ook wel te veel gevraagd van de opstellers van verkiezingsprogramma's. Toch blijft een analyse van de fiscale paragrafen nuttig. Daarom vat dit onderdeel de belastingparagrafen uit de programma's van PvdA, VVD en D66 kort samen. Gekozen is voor de programma's uit 1989, 1994 en 1998.¹¹ Bij elke gelegenheid heeft het Centraal Planbureau de gevolgen van die programma's voor het belastingpeil becijferd (zie tabel 4). In 1994 en 1998 kozen alle drie partijen voor verlaging van het belastingpeil. Voor PvdA en D66 betekende dit een koerswijziging ten opzichte van de voornemens uit 1989. Beoogde veranderingen in de belastingmix en gewenste wijzigingen bij afzonderlijke belastingen komen hierna per politieke groepering aan de orde.¹²

Tabel 4 Verandering belastingpeil volgens verkiezingsprogramma's a)

	1990-1994	1994-1998	1998-2002
PvdA	1,1	-1,0	-1¼
VVD	-0,7	-2,4	-1¾
D66	0,4	-1,2	-1¾

a) Gecumuleerde verandering over gehele kabinetsperiode; in %-punten van het bbp.

Bron: Centraal Planbureau

In de drie programma's die hier onder de loep liggen, pleit de PvdA consistent voor een groter aandeel van milieuheffingen in de belastingmix. Vooral het programma uit 1998 benadrukt de gewenste vergroening van het belastingstelsel. Een tweede rode draad in de sociaal-democratische programma's is de wens consumptie zwaarder te belasten om zodoende de lasten op arbeid te kunnen verlichten. In het najaar van 1997 publiceerde het kabinet een 'verkenning' van het belastingstelsel in de eenentwintigste eeuw.¹³ In lijn met de strekking van deze nota stelt het programma uit 1998, dat de globalisering van de economie ertoe noopt het belastingstelsel op een nieuwe leest te schoeien.

Inzake afzonderlijke heffingen bevatten de PvdA-programma's vooral uitspraken over de inkomstenbelasting en sommige sociale premies. De belastingvrije som in de IB dient te worden vervangen door een voor iedereen gelijke heffingskorting; zie nader in het kader Fiscale kostwinnersfaciliteit. Deze ingreep versterkt de tariefprogressie. In dezelfde geest levert het programma uit 1989 een achterhoedegevecht tegen de Oortoperatie, waarmee het parlement dan al heeft ingestemd. De PvdA wil de Oortse verlaging van de toptarieven, die op 1 januari 1990 van kracht werd, deels terugdraaien. Het kwart van de belastingbetalers met de hoogste inkomens zou hierbij twee miljard gulden moeten inleveren. Deze eis wordt ingeslikt wanneer de PvdA na twaalf oppositiejaren weer gaat meeregeren. In 1994 en 1998 legt het programma de nadruk op tariefreductie voor lager betaalden.

Drie jaar geleden ontdekte de PvdA, overigens rijkelijk laat, het probleem van de 'armoedeval': voor uitkeringsontvangers en laagbetaalde werknemers loont het vaak niet aangeboden werk te aanvaarden (zie kader). Het verkiezingsprogramma uit 1998 belooft daarom een verruimde fiscale faciliteit voor werkenden. Hierdoor neemt de afstand tussen het nettominimumloon en de nettominimumuitkering toe; dit laatste staat er wijselijk niet bij.

Verder stelt het programma uit 1998 dat de inkomstenbelasting, ondanks de steile progressie van het tarief, een bijna proportionele drukverdeling kent, doordat hoge inkomensgroepen vluchten in besloten vennootschappen en tal van belastingbesparende constructies gebruiken. Bij veel van die constructies worden in beginsel belaste

vermogensinkomsten omgezet in onbelaste vermogensgroei. Anders dan de opstellers beweren, neemt de druk van de inkomstenbelasting wel degelijk toe met het inkomen; zie de bespreking van tabel 7. Een misleidende voorstelling van zaken werd kennelijk nodig geacht om de partij warm te krijgen voor de beoogde belastingherziening. Zoals in het kader Belastingherziening 2001 wordt toegelicht, is de draagkrachtgedachte bij die operatie een kopje kleiner gemaakt. In 1994 wilde de PvdA particuliere vermogenswinsten belasten. Een uitstekende gedachte. Deze maatregel zou in één moeite door veel belastingbesparende constructies de pas afsnijden. Het programma uit 1998 neemt gas terug en wil slechts 'de heffing op vermogensgroei aanpassen'. Inderdaad, en nu op een manier die later de volle instemming van de vvd krijgt, te weten invoering van volledige belastingvrijdom voor vermogensinkomsten. In combinatie daarmee is de vermogensbelasting – gestoken in een nieuw jasje – verhoogd.

In 1994 wil de PvdA de Algemene wet bijzondere ziektekosten fiscaliseren, dat wil zeggen deze volksverzekering voortaan financieren ten laste van de rijksbegroting, en niet langer via premies die worden geheven over inkomen dat valt in de eerste en de tweede schijf van het IB-tarief. In 1998 keert dit punt niet terug.

Armoedeval

Een kostwinner met een minimumuitkering die werk aanvaardt tegen het wettelijk minimumloon gaat er praktisch gesproken geen cent op vooruit. Het volgende geval is illustratief (op basis van de situatie in het jaar 2000). Wil een uitkeringsontvanger (met partner) netto 10% meer verdienen dan in de uitkerings situatie, dan moet zijn werkgever hem 151% van het brutominimumloon betalen.

Sinds de Belastingherziening 2001 hebben werkenden recht op een arbeidskorting van f 2024 (€ 920) per jaar. Deze komt in mindering op de verschuldigde belasting. Op minimumniveau betalen economisch actieven dank zij deze korting f 169 (€ 77) per maand minder belasting dan uitkeringsontvangers, die geen aanspraak op de ar-

beidskorting kunnen maken. Via deze prikkel hoopt paars het aanvaarden van aangeboden werk financieel aantrekkelijker te maken.

De arbeidskorting biedt echter geen soelaas voor mensen die al werken en een laag loon verdienen. Na een loonsverhoging blijft hun arbeidskorting hetzelfde. Van de verbetering van het brutoloon gaat meteen 40% in de vorm van loonbelasting en sociale premies naar de fiscus. Als gevolg van de loonstijging verliezen gezinnen in deze situatie bovendien vaak huursubsidie en andere inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, die bijvoorbeeld onderdeel zijn van het gemeentelijke armoedebeleid. Hierdoor blijft van een stijging van het brutoloon netto bitter weinig over. Het is bij een loon tussen 102% en 135% van het wettelijk minimumloon volstrekt niet interessant (meer uren) te gaan werken.

VVD

In de drie bestudeerde programma's pleit de VVD consistent voor (geleidelijke) afschaffing van de kapitaalsbelasting en van de vermogensbelasting. Tot het eind van de vorige eeuw was eenmalig 1% kapitaalsbelasting verschuldigd over bijeengebracht aandelenkapitaal. Tot 2001 was jaarlijks vermogensbelasting verschuldigd door particulieren met een vermogen van meer dan een kwart miljoen gulden. Voor ondernemers golden overigens belangrijke vrijstellingen. Het VVD-programma uit 1994 wil ook de overdrachtsbelasting schrappen. Deze heffing van 6% is verschuldigd over de aankoop prijs van een bestaande woning. In het programma uit 1998 komt dit punt niet terug. Minder consistent zijn de liberalen ten aanzien van het eigen belastinggebied van de gemeenten: niet uitbreiden (1989), wel uitbreiden (1994), geen mening (1998). Het meest recente programma pleit voor een groter aandeel van de indirecte belastingen. Enige vergroening van het stelsel is aanvaardbaar, mits de rest van Europa meedoet en de operatie niet wordt gebruikt voor het voeren van inkomenspolitiek.

Inzake afzonderlijke heffingen pleit de VVD voor lagere percentages

en minder progressie bij het 1B-tarief. De progressie valt af te zwakken door de eerste schijf (1998) en de tweede schijf (1994) langer te maken. Hierdoor duurt het langer voordat iemand met de top van zijn inkomen in een zwaarder belaste schijf terecht komt. De liberalen hadden de armoedeval eerder ontdekt dan de PvdA. Zij wensen de afstand tussen uitkeringen en betaald werk te vergroten (1994) door uitbreiding van de fiscale faciliteit voor werkenden (1998). De bestaande kostwinnersfaciliteit moet voor nieuwe gevallen verdwijnen (1994).

Fiscale kostwinnersfaciliteit

Tot aan de Belastingherziening 2001 kende de inkomstenbelasting een belastingvrije som: het bedrag waar beneden van een individu geen belasting wordt geheven. In de loop van de jaren negentig is de belastingvrije som verdubbeld tot meer dan f 9000. Wie 30% betaalt, hoefde in 2000 dank zij de vrije som f 2700 minder belasting te betalen (30% van 9000). Wie over de top van zijn inkomen 60% betaalde, bespaarde f 5400 belasting (60% van 9000). De som is dus meer waard naarmate iemand over de top van zijn inkomen een hoger tarief verschuldigd is. Wanneer bij individuen die gehuwd of ongehuwd samenleven het inkomen van een van beide partners lager was dan de vrije som, kon de som van de partner die minder dan f 9000 verdiende in zijn geheel naar de andere partner worden overgeheveld. Deze faciliteit was tussen f 2700 en f 5400 per jaar waard, afhankelijk van het toptarief van de kostwinner.

Bij de Belastingherziening 2001 is de vrije som vervangen door een heffingskorting van f 3473 (€ 1576). Deze korting wordt van de verschuldigde belasting afgetrokken en is dus voor iedereen evenveel waard. Wie geen eigen inkomen heeft en met iemand anders samenwoont, krijgt de heffingskorting rechtstreeks door de Belastingdienst uitgekeerd. Op deze teruggaaf bestaat evenwel alleen aanspraak indien en voor zover de verdienende partner

voldoende belasting verschuldigd is. Anders gezegd, kostwinners hebben nog altijd een dubbel zo hoge heffingskorting als alleenstaanden en tweeverdieners, zij het dat hun partner de eigen korting nu zélf verzilvert.

Paars is eigenlijk voorstander van volledige individualisering van de inkomstenbelasting. Dit betekent dat een niet-verdienende partner de eigen korting alleen kan vergelden door inkomen buitenshuis te gaan verdienen. Door deze ingreep zou de belastingdruk voor kostwinners in één klap met f 3473 (€ 1 576) toenemen. Dit betreft 900 duizend huishoudens. Voor getroffen huishoudens in de buurt van het sociaal minimum ligt het koopkrachtverlies tussen 10% en 15%. Deze ijzeren consequentie van een werkelijk individuele belastingheffing zonder kostwinnersfaciliteit heeft paars niet durven trekken.

D66

De sociaal-liberalen willen het aandeel van milieuheffingen in de belastingmix flink uitbreiden (1989, 1998). Met name de energieheffing voor kleingebruikers moet fors omhoog (1994). Voorts wenst D66 een ruimer gemeentelijk belastinggebied (1994). De partij wil de vermogensbelasting verlagen (1994), respectievelijk afschaffen (1998) en inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen samensmelten. D66 pleit voor invoering van een vermogenswinstbelasting en voor onderzoek naar een andere heffingsgrondslag voor de sociale premies (1998).

De inkomstenbelasting krijgt in de bestudeerde programma's veel aandacht. Al in 1989 wenst D66 de belastingvrije som te vervangen door een heffingskorting. De kostwinnersfaciliteit voor mensen die zijn geboren na 1972 (programma 1989) respectievelijk na 1949 (programma 1994) dient te vervallen. Het toptarief van de IB moet omlaag (1994). Gemikt wordt op een drieschijventarief; deze schijven zijn belast tegen achtereenvolgens 25%, 40% en 50% (1998). Verder wil D66 overstappen van een synthetische op een analytische inkomstenbelasting (1994, 1998).

Synthetische versus analytische inkomstenbelasting

Tot aan de Belastingherziening 2001 werd de grondslag voor de heffing van inkomstenbelasting bepaald door alle inkomsten uit in de wet genoemde bronnen te sommeren, rekening houdend met diverse aftrekposten. Over het saldo werd belasting geheven volgens – in beginsel – één progressief tarief. Een heffing met zo'n structuur heet een synthetische (samenvoegende) inkomstenbelasting. Daartegenover staat een analytische (ontledende) inkomstenbelasting, waarbij inkomsten uit diverse bronnen afzonderlijk worden belast tegen een proportioneel of progressief tarief. Het tariefpercentage kan per bron van inkomen verschillen.

Financieel kapitaal is zeer mobiel. Het stroomt gemakkelijk naar landen waar de belastingtarieven lager zijn. Om belastingvlucht tegen te gaan, zijn veel Europese landen de afgelopen jaren overgestapt op proportionele belastingheffing over bepaalde door particulieren genoten vermogensinkomsten, met name rente en dividend. Zij kozen daarmee voor een analytische inkomstenbelasting.

Paars belastingbeleid

Deze paragraaf bespreekt het belastingbeleid van paars. Achtereenvolgens komen aan de orde: de ontwikkeling van de microlastendruk en het beloop van het collectievelastenpeil, veranderingen in de belastingmix en wijzigingen van enkele individuele belastingen.

Het belastingpeil – een *macro*grootheid – geeft geen goed beeld van de door burgers en het bedrijfsleven ervaren veranderingen in de *microlastendruk*.¹⁴ De ontwikkeling van de microlastendruk is maatgevend voor de door belastingbetalers ervaren drukverandering als gevolg van wijzigingen in tarieven en de wettelijke belastinggrondslag. Tabel 5 laat zien dat paars de microlastendruk in zes van de zeven jaren verlaagt. De lastenverlichtingen zijn geconcentreerd bij de directe belastingen en (in 2001) bij de premies voor de sociale verzekeringen. Zij komen voor ruwweg tweederde deel aan gezinnen ten

goede en voor eenderde deel aan bedrijven. In beide kabinetperiodes overtrof de verlaging van de microlasten de eerdere afspraken uit het regeerakkoord. De onstuimige economische groei schiep ruimte voor extra lastenverlichting.

Tabel 5 Verandering microlastendruk (mld gld)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Directe belastingen	-3	-4	-5	-3	-1	-2	0,5
Indirecte belastingen	0,5	1,5	0,5	0,5	1,5	1	6,5
Sociale premies	-1,5	-1,5	1,5	-1	1,5	0,5	-14
Decentrale overheden	0,5	0	0	-1	0	0	0
Heffingen	0	0	0	0	0	-1,5	0
Totaal	-3,5	-3,5	-3	-4,5	1,5	-1,5	-7
<i>waarvan</i>							
Gezinnen	-4	1	-0,5	-3	1	-2	-8
Bedrijven	0,5	-4	-2,5	-2	0,5	0	0,5

Bron: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1999*, p. 110 en *Macro Economische Verkenning 2001*, p. 145

Blijkens de bovenste regel van tabel 6 (blz. 123) stijgt de opbrengst van belastingen en sociale premies na 1994 van 276 miljard tot 364 miljard gulden.¹⁵ Toch zakt het macropeil van deze collectieve lasten in de beschouwde periode met 5% van het bruto binnenlands product; zie de tweede regel van tabel 6. De daling van de quote (totale belastingopbrengst/bbp) is geflatteerd, doordat het bbp sinds 1995 op een andere manier wordt berekend. Louter door zijn herziene berekeningswijze valt het bbp sinds 1995 ruim 4% hoger uit. Dit 'noemer-effect' drukt de quote met ongeveer 2%-punten. Resteert een 'werkelijke' lastendaling ter grootte van circa 3% van het bbp. Meevallers bij de belastingen zijn voor een deel aan de belastingbetalers teruggegeven (vergelijk tabel 5).

Het tweede blok van tabel 6 toont de veranderde samenstelling van de belastingmix.¹⁶ Onder paars loopt het aandeel van de *loon- en inkomstenbelasting* terug van 20% tot minder dan 15%. De per saldo negatieve opbrengst van de IB in 2001 valt te verklaren, doordat belas-

tingverminderingen wegens aftrekposten (vooral hypotheekrente) en heffingskortingen voor niet-kostwinners de positieve opbrengst inmiddels meer dan tenietdoen. Alles komt nu op de loonbelasting aan. Het aandeel van de *vennootschapsbelasting* in de mix neemt met meer dan 3,5%-punt toe. Aangezien het VpB-tarief in de beschouwde periode is verlaagd, moet de oorzaak liggen bij de groei van het aantal vennootschappen en de gunstige winstontwikkeling van het bedrijfsleven. Het grote aandeel van de VpB in de totale belastingopbrengst maakt de voeding van de schatkist kwetsbaar wanneer het ons land in de toekomst economisch minder voor de wind mocht gaan.

Het wat teruggelopen aandeel van alle belastingen op inkomen en winst samen lijkt te bevestigen, dat beleidsmakers zijn gezwicht voor de druk die uitgaat van internationale belastingconcurrentie. De betekenis van heffingen met de meest mobiele grondslag is immers iets verminderd. De lagere opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting valt echter hoofdzakelijk toe te schrijven aan de erosie van de heffingsgrondslag, en niet zozeer aan lagere tariefpercentages.¹⁷ In de loop van de jaren negentig heeft de wetgever de heffingsgrondslag van loon- en inkomstenbelasting welbewust uitgehold door de belastingvrije sommen fors te verhogen en door reeksen fiscale prikkels in te voeren in de vorm van vrijstellingen (groen beleggen, spaarloon) en nieuwe aftrekposten (kinderopvang, fiets). De neiging in Den Haag het gedrag van burgers en bedrijven met fiscale prikkels aan te sturen is herhaaldelijk als 'Vermeenditis' aan de kaak gesteld. Behalve de wetgever hebben ook belastingbetalers het breekijzer in de heffingsgrondslag van de IB gezet, met name via de onbegrensde aftrek van hypotheekrente (toegenomen eigenwoningbezit, prijsexplosie van woningen) en door het gebruik van allerlei belastingbesparende constructies.

Het aandeel van de *premies voor de sociale verzekeringen* krimpt na 1994 met meer dan 8%-punten. Een kwart van de premiedaling hangt samen met de privatisering van het ziekengeld. Vóór 1996 betaalden werkgevers en werknemers samen premie voor de Ziektewet. De opbrengst werd gebruikt om het loon van zieke werknemers goed te maken. Sinds 1996 zijn werkgevers verplicht het loon van hun zieke werknemers een jaar lang door te betalen uit de bedrijfskas. De Ziektewetpremie kon dus vervallen. Hoewel de premielast hierdoor flink is verminderd, zijn de arbeidskosten van werkgevers dooreen geno-

men gelijk gebleven. Aan zieke werknemers doorbetaald loon heeft de vroegere Ziektewetpremie vervangen.

Belasting- en premiecircuit

Tussen het belasting- en het premiecircuit bestaan dwarsverbanden die in de miljarden lopen. In 1997 werden de tot dan toe ten laste van de rijksbegroting gefinancierde bejaardenoorden overgeheveld naar de AWBZ, zodat de AWBZ-premie extra omhoog moest. In datzelfde jaar is de AOW-premie gemaximeerd. Hierdoor is de premie-opbrengst in toenemende mate onvoldoende om de door de geleidelijke vergrijzing van de bevolking stijgende AOW-lasten te financieren. Wat het AOW-fonds tekortkomt wordt aangezuiverd met een bijdrage uit de schatkist. Zo is in feite een begin gemaakt met een sluipende fiscalisering van de AOW. In 1998 verdween de volksverzekering voor jonggehandicapten (AAW). De AAW-premie verviel. Sindsdien wordt de regeling (nu WAJONG geheten) ten laste van de algemene middelen gefinancierd. De in 2001 ingevoerde heffingskortingen nemen vooral een grote hap uit de opbrengst van de premies voor de volksverzekeringen. Dit verklaart een flink deel van de gedaalde premiedruk. De betrokken sociale fondsen krijgen hiervoor compensatie in de vorm van een rijksbijdrage uit de schatkist.

Het aandeel van de belastingen op consumptieve bestedingen groeit na 1994 met bijna 8%-punten, vooral door de grotere betekenis van de omzetbelasting en de milieuheffingen. De opbrengst van de *omzetbelasting* neemt trendmatig toe, doordat gezinnen een steeds groter deel van het huishoudbudget spenderen aan tegen het algemene ('hoge') tarief belaste goederen en diensten. In de afgelopen jaren hebben de particuliere bestedingen een extra impuls gekregen door de forse waardestijging van aandelen en huizen, die voor een deel is verzilverd voor extra consumptieve aankopen. Daarenboven is het algemene

BTW-tarief als onderdeel van de Belastingherziening 2001 verhoogd van 17,5% tot 19%. De tarieven van de *accijnzen* bestaan uit vaste bedragen. De accijnzen op benzine en dieselolie worden sinds de eerste helft van de jaren negentig automatisch verhoogd met het inflatiepercentage. Dit verzekert dat hun aandeel min of meer stabiel blijft. Geheel in overeenstemming met de verkiezingsprogramma's van de paarse partijen zijn diverse *milieubelastingen* ingevoerd en nadien stapsgewijs verhoogd. De kleinverbruikersheffing op energie uit 1996, gevolgd door heffingen op waterverbruik en het aanbieden van afvalstoffen¹⁸ treffen huishoudens onevenredig zwaar, omdat grote energie- en waterverbruikers zijn vrijgesteld, dan wel genieten van tariefreducties. In bepaalde gevallen profiteren zij van kunstmatig lage gasprijzen (aluminiumindustrie, tuinbouw), die een premie op verspilling zetten. De ongelijke behandeling van klein- en grootverbruikers van energie heeft als voornaamste doel de internationale concurrentiepositie van het vaderlandse bedrijfsleven niet in gevaar te brengen. Deze vergroeningsvariant is kwestieus. Enerzijds is onzeker of bestaande milieuheffingen leiden tot de verhoopte gedragsverandering van particuliere huishoudens. Anderzijds zal vrijstelling van de grootste vervuilers op den duur het maatschappelijk draagvlak voor het milieubeleid aantasten.

Hoewel de vermogensbelasting met ingang van 2001 is afgeschaft, neemt het aandeel van de belastingen op *vermogen* na 1994 met meer dan 1,5%-punt van het bbp toe. De opbrengst van de dividendbelasting is fors gegroeid. Een wetswijziging maakte het vanaf 1997 aanzienlijk aantrekkelijker geld uit familievennootschappen te halen. Dit is op massale schaal gedaan, waarbij 25% dividendbelasting wordt afgedragen. Het successierecht brengt steeds meer op, doordat de waarde van verkrijgingen uit nalatenschappen oploopt als gevolg van de koersstijging van effecten en de formidabele waardevermeerdering van onroerende zaken. De belastingen van rechtsverkeer leggen eveneens meer gewicht in de schaal.¹⁹

Over de *eigen belastingen van decentrale overheden* is in Den Haag en de media veel te doen. Gemeenten vergaren 95% van hun belastingmiddelen via de onroerendezaakbelastingen (OZB). In 1998 en latere jaren heeft de centrale overheid gemeenten middelen verschaft om de jaarlijkse aanslag in de OZB met honderd gulden te verlagen ('Zalm-snip'). De cijfers blijken deze bemoeizucht van de centrale overheid

niet te kunnen rechtvaardigen. Het aandeel van de gemeentelijke belastingen in de mix stabiliseert in de periode 1994-2001 op een bescheiden 1,4%. Alle commotie over lokale belastingen ontstaat vooral door de zichtbaarheid van heffingen op huis, hond en heilige koe (parkeerbelasting). De provincies heffen 'opcenten' op de motorrijtuigenbelasting. Hun belastinggebied is in 1996 verviervoudigd. Desondanks bedraagt het aandeel van de provinciale belastingen in de belastingmix nog altijd niet meer dan 0,4%.

Belastingherziening 2001

In 2001 krijgt een ingrijpende belastingherziening haar beslag. Bij deze gelegenheid gaan de directe lasten op arbeid met 18 miljard gulden omlaag. Daartegenover gaan andere belastingen samen met 11 miljard gulden omhoog. De verhoging van het algemene BTW-tarief met 1,5%-punt brengt bijna 5 miljard op. De milieubelastingen stijgen met 2 miljard gulden. De belastingdruk op vermogen wordt met naar schatting 4 à 5 miljard verzwaaard. Per saldo resteert een verlichting van de microlastendruk met 7 miljard gulden (zie tabel 5).

In de sfeer van heffingen op vermogen vervalt de aftrek van rente op consumptief krediet en wordt de aftrek van lijfrentepremies versoberd. De vermogensbelasting en de IB-heffing over rente en dividend worden vervangen door de vermogensrendementsheffing met een geschatte opbrengst van 6 miljard gulden. Het kabinet meent dat vermogensinkomsten niet langer effectief vallen te belasten, ten gevolge van belastingvlucht en massaal gebruik van belastingbesparende constructies. In plaats daarvan wordt sinds dit jaar daarom een fictief rendement – van 4% van het nettovermogen – belast tegen een proportioneel tarief van 30%. Het werkelijk behaalde vermogensrendement doet er dus niet langer toe, of dit nu 0% of 8% is. In alle gevallen is 30% belasting over 4% van de nettovermogenswaarde verschuldigd. Hierbij geldt een vrijstelling van ongeveer f 38.785 (€17.600) per individu. In wezen

komt dit neer op invoering van een vermogensbelasting nieuwe stijl met een tarief van 1,2%. Deze bewering laat zich eenvoudig bewijzen. Bij een vermogen van 100 bedraagt de fictieve opbrengst 4 eenheden. De daarover bij een tarief van 30% verschuldigde belasting bedraagt 1,2% van de waarde van het onderliggende vermogen. De vermogensrendementsheffing staat op gespannen voet met de draagkrachtgedachte, omdat niet wordt geheven over het werkelijk genoten inkomen uit vermogen.

Bij de Belastingherziening 2001 is Nederland overgeschakeld van een synthetische op een analytische inkomstenbelasting, waarbij drie typen inkomsten gescheiden van elkaar in de heffing worden betrokken:

1. Arbeidsinkomsten, winst van zelfstandige ondernemers, de huurwaarde van de eigen woning (en hypotheekrenteaftrek), pensioen en uitkeringen zijn belast respectievelijk aftrekbaar tegen een progressief vierschijven-tarief dat oploopt van 32,35% tot 52%.

2. Vermogensopbrengsten (fictief rendement van 4%) zijn onderworpen aan een proportioneel tarief van 30%.

3. Voordelen die grootaandeelhouders trekken uit hun vennootschap zijn belast tegen 25% (de vennootschap heeft hierover al 35% VpB betaald).

Het is onmogelijk in het bestek van deze bijdrage alle relevante wijzigingen van afzonderlijke belastingen te memoreren. Hierna worden enkele opvallende aanpassingen van de fiscale wetgeving voor het voetlicht gebracht.

De grondslag van de *inkomstenbelasting* is verbreed, doordat de wetgever een aantal aftrekposten heeft beperkt. De aftrek van consumptieve rente en hypotheekrente voor de financiering van de tweede woning is geëlimineerd. Lijfrenteverzekeringen waren een product geworden dat vaak hoofdzakelijk werd gekocht om belasting te besparen. De premieaftrek is beperkt voor mensen zonder pensioentekort. Werknemers kunnen niet langer de werkelijk gemaakte beroeps-kosten op hun arbeidsinkomsten in mindering brengen. Zij hebben vanaf 2001 uitsluitend aanspraak op het standaardbedrag van de ar-

beidskorting. De vroegere rente- en dividendvrijstelling zijn verdwenen. Tegenover deze grondslagverbredende maatregelen staan tal van maatregelen die de heffingsgrondslag hebben aangetast. In 2001 blijft de wettelijk voorgeschreven aanpassing van de ‘huurwaarde’ die eigenwoningbezitters bij hun inkomen moeten tellen achterwege. Dit leverde de betrokken groep een voordeel van 0,4 miljard gulden op. De Belastingherziening 2001 maakt alle feitelijk genoten vermogensinkomsten belastingvrij. De belastingvrije som is in de loop van de jaren negentig verdubbeld en er kwamen speciale vrije sommen voor ouderen, die later zijn omgezet in ouderenkortingen.

Tabel 6 Belastingpeil en belastingmix

	1990	1994	1998	2001 a)
Opbrengst belastingen/premies (mld gld)	227	276	318	364
Collectieve lasten (% bbp)	45,7	44,7	40,5	39,6
Aandeel belastingen (%)				
Belastingen op inkomen en winst	32,7	26,4	24,7	25,0
-- Inkomstenbelasting	2,6	2,7	1,3	-0,3
-- Loonbelasting	21,2	17,2	13,0	15,1
-- Venootschapsbelasting	8,9	6,5	10,4	10,2
Premies voor de sociale verzekeringen	38,0	44,0	42,1	35,7
Belastingen op bestedingen	24,5	24,6	27,2	32,3
-- Omzetbelasting (BTW)	16,4	14,9	16,9	20,3
-- Accijnzen	4,2	4,9	5,2	5,3
-- Milieuheffingen	—	0,5	1,3	2,3
-- Motorrijtuigenbelasting (MRB)	1,6	1,8	1,1	1,4
-- Invoerrechten, bijz. belasting op auto's	2,3	2,5	2,7	3,0
Belastingen op vermogen	3,4	3,4	4,3	5,1
-- Vermogensbelasting, successierecht b)	2,0	1,9	2,3	2,6
-- Belastingen op rechtsverkeer	1,4	1,5	2,0	2,5
Belastingen van decentrale overheden c)	1,5	1,5	1,8	1,8
-- Gemeenten	1,4	1,4	1,4	1,4
-- Provincies	0,1	0,1	0,4	0,4
Totaal	100	100	100	100

a) Raming uit najaar 2000.

b) Inclusief dividendbelasting.

c) Op basis van opbrengst in jaar 2000.

Bron: zie noot 15

Ook het front van de tarieven komt in beweging. In 1999 is de eerste tariefschijf gesplitst; inkomen in de nieuwe beginschijf wordt sindsdien lager belast. Met ingang van 1997 zijn grootaandeelhouders die 5% of meer van het aandelenkapitaal van een vennootschap houden, 25% belasting verschuldigd over uitgekeerd dividend (voorheen 60%) en over de winst die zij behalen bij vervreemding van hun 'aanmerkelijk belang' in het aandelenkapitaal (voordien 20%). Deze wetswijziging kwam tot stand onder zware druk van ondernemend Nederland: steeds meer directeuren-grootaandeelhouders weken uit naar België, dat geen vermogensbelasting kent en waar de aandelen na vijf jaar zonder belastingheffing konden worden vervreemd. In 2001 gaat het tarief over de gehele linie omlaag; dat van de derde en de vierde schijf daalt met 8%-punten tot 42% respectievelijk 52%.

De *vermogensbelasting* is langzaam ontmanteld. Eerst door bestaande vrijstellingen te verhogen, in 2000 door een bescheiden tariefverlaging van 0,8% tot 0,7%. Deze aanpassingen zijn mede ingegeven door de belastingvlucht van vermogenden naar elders. Formeel is de vermogensbelasting in 2001 afgeschaft. Hiermee conformeert ons land zich aan een Europese trend. Eerder hadden Denemarken, Duitsland en Oostenrijk hun vermogensbelasting afgedankt. Zoals wordt toegevoegd in het kader Belastingherziening 2001 is de vermogensbelasting – nu gestoken in het jasje van de vermogensrendementsheffing – in feite juist verhoogd van 0,7% tot 1,2%.²⁰

Het tarief van de vennootschapsbelasting kende in 1994 nog twee schijven. Winst die viel in de eerste schijf van een kwart miljoen gulden was tegen 40% belast om de vlucht in de besloten vennootschap (BV) enigszins te ontmoedigen. Over winst van meer dan een kwart miljoen werd 35% geheven. De eerste schijf is ingekort en in 2000 afgeschaft. De gehele BV-winst valt nu onder het 35%-tarief, met dien verstande dat de eerste f 50.000 tegen 30% wordt belast. Dit maakt de vlucht in de BV (nog) aantrekkelijker.²¹ Ondernemingen kunnen sinds het midden van de jaren negentig aanspraak maken op een toenemend aantal *afdrachtskortingen*. Zij hoeven minder loonbelasting en sociale premies af te dragen bij het in dienst nemen van laagbetaalden en voormalig werklozen. Met deze en vergelijkbare faciliteiten is dit jaar meer dan vier miljard gulden gemoeid.²²

De *omzetbelasting* is verlaagd voor sport en cultuur (1996) en arbeidsintensieve diensten (2000). Anderzijds kwam een eind aan de

BTW-vrijstelling voor telecommunicatie (1996), terwijl drinkwater naar het algemene tarief is overgeheveld (1999). In 2001 gaat het algemene tarief 1,5%-punt omhoog.

Het tarief van de *kapitaalsbelasting* is in 2000 en opnieuw in 2001 verlaagd. Het is in twee stapjes teruggebracht van 1% tot 0,55%.

Evaluatie

Om het 'paarse' gehalte van het sinds 1994 gemaakte belastingbeleid te bepalen wordt nagegaan of trendbreuken optreden ten opzichte van de voordien gevoerde fiscale politiek. Een andere vraag luidt of de combine van PvdA, vvd en D66 het belastingstelsel heeft verbeterd. Idealiter voldoet een 'goed' belastingstelsel aan vijf—soms onderling tegenstrijdige—eisen:²³

1. belastingen verstoren de keuzen (economisch gedrag) van individuen en ondernemingen zo weinig mogelijk;
2. burgers weten hoeveel zij betalen;
3. zo laag mogelijke uitvoeringskosten voor belastingbetalers en de overheid;
4. het stelsel reageert flexibel op veranderde economische omstandigheden;
5. 'eerlijke' lastenverdeling.

Door plaatsgebrek blijft de toetsing van het paarse belastingbeleid hier beperkt tot de gevolgen voor de lastenverdeling (de vijfde eis), vooral omdat dit aspect traditioneel de aandacht van de PvdA heeft.²⁴ Verkiezingsprogramma's bevatten in de regel geen kwantificering van de door politieke partijen nagestreefde verdeling van de belastingdruk. De geest die uit de programma's van 1989, 1994 en 1998 spreekt valt als volgt te verwoorden. In het algemeen gesproken toont de PvdA zich geen voorstander van grotere inkomensverschillen. De belastingdruk kan naar hogere inkomensgroepen verschuiven. De positie van de vvd is hieraan tegengesteld: wat grotere inkomensverschillen zijn aanvaardbaar. Verlaging van belastingen die vooral de meer bemiddelden treffen heeft enige prioriteit. D66 neemt zoals op veel andere beleidsterreinen min of meer een tussenpositie in. De mate waarin aan de paarse coalitie deelnemende partijen hun programma hebben weten te realiseren wordt hierna beoordeeld door de verdeling van de

belastingdruk in 1990, 1994 en 1998 te vergelijken. Voor de periode na 1998 kan het Centraal Bureau voor de Statistiek nog geen cijfers verstrekken.

Als gevolg van de gunstige economische ontwikkeling vallen belasting- en premieontvangsten in de periode 1995–2001 veel hoger uit dan waarop eerder was gerekend. De Zalmnorm dicteert dat meevalers aan de inkomstenkant van de begroting uitsluitend beschikbaar zijn voor schuldreductie en lastenverlichting.²⁵ Aanvankelijk legt de paarse combine de nadruk op het wegwerken van het begrotingstekort. Inmiddels toont de begroting een overschot en is de staatsschuld met enkele tientallen miljarden guldens verminderd. Voorts zijn de collectieve lasten verlaagd. Mede hierdoor is het *belastingpeil* sinds het midden van de jaren negentig structureel met enkele procentpunten gedaald. Dit vormt een breuk met de ontwikkeling in de voorafgaande vijftien jaar en betekent vooral een opsteker voor de vvd. Hierbij valt aan te tekenen dat de daling van de lastenquote in de hand is gewerkt door ‘noemereffecten’: de uitbundige groei van het bruto binnenlands product, nog versterkt door een statistische revisie van het bbp.

Bij de *belastingmix* is het beeld meer gemengd. Het aandeel van de inkomstenbelasting loopt terug, dat van de indirecte belastingen neemt toe. Hier trekt paars een al langer bestaande trend versterkt door. Nieuw is het zware accent dat milieuheffingen krijgen. Dit is conform de verkiezingsprogramma's van PvdA en D66. Het dalende aandeel van de premies voor de sociale verzekeringen betekent een duidelijke trendbreuk met de ontwikkeling in de voorafgaande periode. De verminderde premielast strookt met het streven van alle paarse partijen de heffingendruk op arbeid te verminderen.²⁶ Zowel indirecte belastingen, waarvan het aandeel in de mix is toegenomen, als sociale premies, waarvan het aandeel is verminderd, drukken in verhouding het zwaarste op de lage- en middeninkomens. De invloed van wijzigingen in de belastingmix op de verdeling van de belastingdruk is daarom a priori onduidelijk, en dat te meer aangezien hogere inkomensgroepen meer zijn gaan bijdragen door de waardestijging van onroerende zaken (overdrachtsbelasting, oZB) en de hogere opbrengst van de vennootschapsbelasting.

Bij de afzonderlijke belastingen valt op hoe zeer paars bemiddelde

belastingbetalers tegemoet is gekomen. In de sfeer van de inkomstenbelasting springt de volledige vrijstelling van werkelijk genoten vermogensinkomsten in het oog, maar ook de verlichting met 0,4 miljard gulden voor eigenwoningbezitters, de aanzienlijke tegemoetkoming voor winstuitkeringen aan grootaandeelhouders en de forse verlaging van de toptarieven. Verder kunnen worden genoemd de afschaffing van de vermogensbelasting en de 40%-schijf in de vennootschapsbelasting, en de halvering van de kapitaalsbelasting. Voor een deel lijken deze maatregelen te zijn ingegeven door fiscale ontwikkelingen in omliggende landen en angst voor belastingvlucht. Dat kwam in het straatje van de VVD te pas. Andere wetwijzigingen verzwaren juist de lastendruk voor hogere inkomensgroepen: de gerichte beperking van bepaalde aftrekposten (rente, lijfrentepremies), de invoering van de vermogensrendementsheffing, de verhoging van de belastingvrije sommen en hun omzetting in heffingskortingen. De premiedruk op arbeidsinkomsten is fors verlaagd. Hier hebben PvdA en D66 hun zin weten door te zetten.

Veel van de opgesomde ingrepen vormen onderdeel van de Belastingherziening 2001. Het Centraal Planbureau heeft de inkomensgevolgen van deze operatie nagebootst met een geavanceerde vorm van koopkrachtplaatjes.²⁷ Uit deze simulatie komt het beeld naar voren dat twee groepen er in 2001 in procenten het meest op vooruitgaan: werkenden met lage inkomens en genieurs van hoge inkomens die voorafgaand aan de belastingherziening relatief weinig gebruik maakten van belastingbesparende constructies. De tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting is als gevolg van de belastingherziening al met al iets progressiever geworden.²⁸

Koopkrachtplaatjes geven een onvolledig beeld van veranderingen in de verdeling van de belastingdruk. Bij gebrek aan meer recente gegevens kan de werkelijke verdeling van de belastingdruk alleen worden gepresenteerd voor 1998 en eerdere jaren. Overigens blijft het beeld onvolledig, omdat slechts driekwart van de belastingopbrengst meetelt. Verder zijn aanvullende veronderstellingen nodig ten aanzien van de vraag wie uiteindelijk de in aanmerking genomen belastingen dragen (zie kader).

De in tabel 7 voor drie steekjaren getoonde verdeling van de belastingdruk kent dus onvermijdelijk beperkingen. Voor deze presentatie

zijn alle Nederlandse huishoudens als het ware in een lange rij gezet. Hun plaats in de rij hangt af van het bruto-inkomen. Huishoudens met de laagste inkomens komen het eerst, huishoudens met topinkomens staan helemaal achteraan. Vervolgens is de rij onderverdeeld in tien groepen. Elk van deze zogeheten 10%-groepen omvat een tiende van alle huishoudens. In de eerste 10%-groep (rangnummer 1) zit dus de 10% van de huishoudens met de laagste inkomens, de tiende 10%-groep (rangnummer 10) herbergt de 10% van de huishoudens met de hoogste inkomens. De verdeling van het totale bruto-inkomen over de 10%-groepen is in alle drie peiljaren gelijk, tenminste wanneer de procentuele aandelen worden afgerond op gehele procenten. De 20% armste huishoudens heeft samen 6% van het totale bruto-inkomen, de 20% rijkste huishoudens toucheert 41% (regel 1). De gemiddelde belastingdruk voor alle huishoudens samen is gedaald van 33% (1990) tot 32% (1994) en daarna tot 29% (1998). Dit beeld stemt overeen met de eerder in beeld gebrachte daling van de microlastendruk (tabel 5) en met het wat toegenomen aandeel van belastingen die niet aan huishoudens zijn toegerekend. In alle drie de steekjaren loopt de belastingdruk op met het inkomen. Dit komt uitsluitend door de inkomstenbelasting. In 1998 betaalden huishoudens in de eerste zes 10%-groepen gemiddeld niet meer dan 3% à 4% van hun bruto-inkomen aan IB. Huishoudens in de tiende 10%-groep droegen 18% van hun bruto-inkomen aan IB af. Tabel 7 laat zien dat de druk van de in aanmerking genomen belastingen in de periode 1990-1998 voor huishoudens uit elke 10%-groep is gedaald. In verhouding was de lastenverlichting het grootste voor huishoudens met lagere inkomens. Daarmee lijkt de PvdA tijdens het bewind van het eerste kabinet-Kok haar verdelingsdoelstelling het best te hebben gerealiseerd.

Bij deze conclusie passen enkele kanttekeningen. Het door de Belastingdienst (en het CBS) waargenomen bruto-inkomen vormt geen betrouwbare maatstaf voor de werkelijke draagkracht van huishoudens. Ten eerste telt het CBS winstuitdelingen aan grootaandeelhouders, die vanaf 1997 sterk in belang toenemen, niet als inkomen mee. Hierdoor wordt de belastingdruk van de hoge-inkomensgroep in de tabel overschat.²⁹ Verder weet een deel van de huishoudens zijn hoge inkomen weg te moffelen door gebruik te maken van allerlei belastingbesparende constructies. Deze huishoudens worden zelfs voor een deel waargenomen in de laagste 10%-groep, omdat zij een negatief

belastbaar inkomen hebben.³⁰ Bovendien zagen bemiddelde huishoudens hun vermogen in de periode 1993–1999 toenemen met in totaal circa 750 miljard gulden. Met name de waarde van het aandelenbezit en het nettohuizenvermogen zijn sterk gestegen.³¹ Het overgrote deel van deze – al dan niet gerealiseerde – particuliere vermogenswinsten is belastingvrij, wordt daarom door de Belastingdienst genegeerd en is dus evenmin door het CBS als bruto-inkomen meegeteld. Waren gerealiseerde vermogenswinsten wél als bruto-inkomen meegeteld, dan zou blijken dat de inkomensverdeling in de jaren negentig aanzienlijk schever is geworden. Gerelateerd aan deze brede inkomensmaatstaf zou de belastingdruk in 10%-groepen met een hoog rangnummer een stuk lager uitkomen dan nu in tabel 7 wordt gerapporteerd. Anderzijds zijn de in belang toegenomen belastingen op vermogen niet in tabel 7 begrepen. Aannemelijk is dat deze heffingen vooral hogere inkomensgroepen treffen. Milieuheffingen en accijnzen zijn eveneens verwaarloosd; zij drukken het zwaarste op lagere inkomensgroepen.

Tabel 7 Inkomensverdeling en belastingdruk

10%-groepen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>Aandeel in totale bruto inkomen (%)</i>										
	2	4	5	6	8	10	11	13	16	25
<i>Belastingdruk (in % bruto inkomen) a)</i>										
1990 b)	24	23	27	32	35	36	38	38	39	42
1994	21	24	25	30	33	35	36	37	38	41
1998	21	19	21	26	29	31	32	34	36	40

a) Druk van loon- en inkomstenbelasting, sociale premies (werkgevers- en werknemersdeel), vermogensbelasting en omzetbelasting. Deze belastingen waren goed voor 78% (1990, 1994) respectievelijk 72% (1998) van de totale belastingopbrengst.

b) Druk van de BTW op basis van 1992.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Verdeling van de belastingdruk

De vraag hoe de belastingdruk is verdeeld, valt niet eenvoudig te beantwoorden. Ten eerste, omdat ook rechtspersonen belasting betalen, terwijl in laatste instantie alle belastingen uiteraard op natuurlijke personen drukken. Veel deelnemers aan het economisch verkeer weten opgelegde en afgedragen heffingen bovendien op derden af te wentelen. Soms is dat uitdrukkelijk de bedoeling, zoals bij de omzetbelasting en accijnzen die ondernemers aan consumenten in rekening brengen. Ook bij loononderhandelingen vindt een zekere mate van afwenteling plaats, gevolgd door—vaak op hun beurt succesvolle—pogingen van ondernemingen om de hieruit voorvloeiende stijging van de arbeidskosten weer aan hun afnemers in rekening te brengen. Gezien dergelijke wel en niet door de belastingwetgever beoogde gedragsreacties op opgelegde heffingen moeten bij de bepaling van drukverdelingen allerlei veronderstellingen worden gemaakt bij welke individuen belastingen uiteindelijk ‘neerslaan’. Voor de presentatie in tabel 7 is aangenomen dat inkomstenbelasting, vermogensbelasting en sociale premies uiteindelijk worden gedragen door degenen die deze heffingen betalen. Verondersteld is dat indirecte belastingen op huishoudens drukken naar rato van hun verbruik van belaste goederen en diensten.

Balans van het belastingbeleid

Deze bijdrage zoekt antwoord op drie vragen:

1. Heeft paars zich onderscheiden door een kenmerkend ‘eigen’ fiscaal beleid te voeren?
2. Welke punten uit haar programma heeft de PvdA op fiscaal terrein weten te realiseren?
3. In hoeverre heeft internationale beleidsconcurrentie in de afgelopen zeven jaar de armslag van de Nederlandse belastingwetgever beperkt?

In deze paragraaf probeer ik de balans op te maken.

In de achter ons liggende zeven jaar voerden de twee kabinetten-Kok tot op zekere hoogte inderdaad een 'eigen' belastingbeleid. Anders dan in de periode voor 1995, toen het CDA meeregeerde, ging de microlastendruk nagenoeg ieder jaar omlaag. Dit was mogelijk dankzij de voorspoedige economische ontwikkeling en de afspraak dat belastingmeevallers niet beschikbaar waren om de collectieve uitgaven op te voeren. De opgetreden daling van het macrolastengepeil valt in belangrijke mate toe te schrijven aan de sterke groei van het bruto binnenlands product (noemereffect). In lijn met de ontwikkeling sinds het begin van de jaren tachtig nam het aandeel van de indirecte belastingen in de heffingenmix na 1994 verder toe. Bij de sociale premies doet zich daarentegen een trendbreuk voor, die deels op het conto van paars kan worden geschreven. Het aandeel van de premies in de mix loopt fors terug, mede als uitvloeisel van het paarse streven de lastendruk op arbeid te verlichten. Bij de afzonderlijke belastingen springt de herziening van de inkomstenbelasting eruit. Deze operatie valt te beschouwen als een uniek paars project, dat lastenverlichting voor laagbetaalde werkenden combineert met aanzienlijke tariefverlaging voor veelverdieners. Het CDA, dat de voorkeur geeft aan het splitsingsstelsel,³² zou hoogstwaarschijnlijk niet akkoord zijn gegaan met een overigens grotendeels symbolisch onderdeel van de Belastingherziening 2001, te weten de verdere individualisering bij de fiscale behandeling van samenwoners.

De vraag hoeveel de PvdA sinds 1994 van haar programma heeft weten te realiseren, valt niet eenvoudig te beantwoorden. De lezer is in staat zich een eigen oordeel te vormen door de samenvatting van de fiscale paragrafen uit de verkiezingsprogramma's te vergelijken met het gevoerde beleid. De PvdA kan bogen op een aanzienlijk groener belastingstelsel en heeft bereikt dat inschakeling van arbeid een stuk goedkoper is geworden. Tussen 1990 en 1998 is de druk van de heffingen op het inkomen wat verschoven naar de tien procent van de huishoudens die het meest verdienen. Dit beeld is echter te rooskleurig, doordat het beschikbare cijfermateriaal met belangrijke tekortkomingen is behept. Voor de jaren na 1998 zijn nog geen gegevens over de verdeling van de belastingdruk beschikbaar. Verder valt te constateren, dat na het midden van de jaren negentig tal van lastenverlichtingen voor vermogensbezitters en genietters van hoge inkomens tot

stand zijn gekomen. Traditioneel vormen tegemoetkomingen voor deze groepen geen prioriteit van de sociaal-democratie. Een deel van de bedoelde lastenverlichtingen lijkt te zijn ingegeven door beduchtigheid voor de toegenomen mobiliteit van kapitaal en ontwikkelingen elders in de Europese Unie. Bovendien wenste uiteraard ook de vvd sommige van haar fiscale prioriteiten in het gevoerde beleid terug te zien.

Belangrijke onderdelen van de Belastingherziening 2001, te weten: de overstap op een analytische inkomstenbelasting, de afschaffing van de vermogensbelasting en de invoering van de vermogensrendementsheffing, laten zich moeilijk rijmen met het PvdA-programma uit 1998 dat eist dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen'. Bij de synthetische IB, die gold tot 1 januari 2001, werden alle inkomsten van een individu samengeteld en werd over de som belasting geheven volgens een scherp progressief tarief. Bij de nu ingevoerde analytische IB zijn uitsluitend winst, inkomsten uit arbeid, huurwaarde en sociale uitkeringen nog progressief belast. Fictief inkomen uit vermogen is uitsluitend onderworpen aan een gematigd proportioneel tarief. De werkelijke omvang van de inkomsten uit vermogen is dus niet langer maatgevend voor het bedrag van de verschuldigde belasting. Hoe hoger het genoten vermogensrendement, hoe lager de effectieve belastingdruk is. Zo een inkomstenbelasting staat mijns inziens haaks op in sociaal-democratische kring gangbare gedachten over belastingheffing naar draagkracht. PvdA-politici die aan het Binnenhof actief zijn merken in antwoord op dit verwijt op, dat de vroegere inkomstenbelasting ook al lang niet meer als draagkrachtheffing functioneerde. Dat is juist. Maar haar tekortkomingen hadden kunnen worden gerepareerd door—in overeenstemming met het verkiezingsprogramma uit 1994—over te gaan tot invoering van een vermogenswinstbelasting. Die kans is gemist. Voorlopig blijft het onzeker in welke mate de draagkrachtidee bij de Belastingherziening 2001 geweld is aangedaan. Eerst over enkele jaren, wanneer statistische gegevens beschikbaar komen over de verdeling van de belastingdruk in het begin van de eenentwintigste eeuw, valt te beoordelen in hoeverre de ingrijpende herziening van de inkomstenbelasting heeft geleid tot een andere lastenverdeling. Die evaluatie zal er zeker komen; de huidige staatssecretaris Wouter Bos heeft daar als Kamerlid namens de PvdA op aangedrongen tijdens de parlementaire behandeling van de desbetreffende wetsvoorstellen.

Blijft tot slot de vraag in hoeverre mondialisering van de economie en voortschrijdende Europese integratie de speelruimte van de belastingwetgever hebben ingeperkt. De verlaging van de (top)tarieven van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting in ons land past naadloos in een internationale trend. Het is moeilijk voorstelbaar dat Nederland anno 2001 bij de IB nog steeds een toptarief van 72% zou hanteren. Paars is echter (veel) te terughoudend geweest bij het benutten van mogelijkheden om tariefmatiging bij de belastingen op inkomen en winst te combineren met verbreding van hun heffingsgrondslagen. Invoering van een vermogenswinstbelasting – al van kracht in tal van andere OESO-landen – had in de rede gelegen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ging na, in hoeverre nationale mixen van belastingen en premies in de loop van de jaren negentig onder invloed van beleidsconcurrentie homogener zijn geworden.³³ Belastingconcurrentie kan zich zowel richten op nominale tarieven – die noodgedwongen moeten worden verlaagd –, als op heffingsgrondslagen die worden uitgehold door allerlei nieuwe fiscale faciliteiten in te voeren; maatregelen tot het nemen waarvan nationale overheden zich genoopt kunnen zien door het handelen van andere overheden die eerder vergelijkbare tegemoetkomingen in het leven hebben geroepen. Belastingconcurrentie vermindert aldus de beleidsruimte op nationaal niveau om de ontvangsten van de overheid naar eigen inzichten en voorkeuren vorm te geven. Landen die een bovengemiddeld niveau van de overheidsuitgaven nastreven, zouden zich gedwongen kunnen zien een onevenredig groot deel van de benodigde belastingopbrengsten te heffen van internationaal minder mobiele heffingsgrondslagen. De analyse van het SCP suggereert dat de fiscale stelsels van de EU-landen in de periode 1990–1997 inderdaad wat naar elkaar toe zijn gegroeid. Zo is de variatie in het belastingpeil duidelijk verminderd. De opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting als aandeel van het bbp loopt wat terug, waarbij de drukverschillen tussen de EU-landen iets blijken te zijn verminderd. De opbrengst van de winstbelasting voor vennootschappen stijgt met bijna 1%-punt van het bbp (ongewogen gemiddelde), terwijl de variatie in de VpB/bbp-quote tamelijk sterk afneemt. Bij de premies voor de sociale verzekeringen nemen de drukverschillen in lichte mate af. Dat is duidelijk niet het geval voor de belastingen op bezit en overgang van vermogen, waarbij de opbrengst als percentage van het bbp tussen 1990

en 1997 ongeveer stabiel bleef. De variatie neemt toe, wat strookt met de theoretische notie dat sommige vermogensbestanddelen (onroerende zaken) weinig gevoelig zijn voor verschillen in effectieve belastingdruk. De grondslag kan immers niet ‘verhuizen’ naar een land waar de tarieven aanmerkelijk lager zijn. Ten slotte is bij een heel licht gestegen aandeel van de consumptiebelastingen (in het bbp) weer sprake van enige convergentie.

De analyse van het SCP bevestigt dat de in 1990 bestaande verschillen in belastingpeil en belastingmix gedurende de jaren negentig al met al niet dramatisch zijn gewijzigd. Het fiscale totaalbeeld suggereert enige convergentie in de periode 1990–1997. Uiteraard zou het convergentieproces in de toekomst kunnen versnellen. Maar tot nu toe is de indruk, dat beleidsmakers in hoofdsteden van de EU-lidstaten door belastingconcurrentie nog niet wezenlijk in hun autonomie zijn aangetast waar het gaat om beslissingen over niveau en samenstelling van de overheidsontvangsten.

Deze tentatieve slotsom wordt bevestigd in een recente studie van het Centraal Planbureau naar belastingheffing van vermogensopbrengsten in een reeks industrielanden. Weliswaar zijn de nominale tarieven overal gedaald, maar de effectieve belastingdruk op rente en dividend is min of meer constant gebleven, doordat tegelijk maatregelen zijn getroffen tegen uitholling van de heffingsgrondslag.³⁴

Vooruitblik

Deze afsluitende paragraaf blikkt vooruit op de komende kabinetsperiode. De opstellers van een nieuw regeerakkoord doen er mijns inziens goed aan behoedzame uitgangspunten te hanteren bij het uitmeten en verdelen van de budgettaire ruimte in de jaren 2003–2006. Gezien de toenemende schaarste aan arbeidskrachten en uitgaande van een betrekkelijk bescheiden verbetering van de arbeidsproductiviteit komt een voorzichtige raming van de trendmatige groei van het bruto binnenlands product uit op 2¼% per jaar.³⁵ Bij het huidige belasting- en premiepeil (circa 40% bbp) komen in dit geval voldoende middelen voor de collectieve sector beschikbaar om het bestaande uitgavenbeleid ongewijzigd voort te zetten. Voor nieuw beleid schiet dan – bij een onveranderd begrotingssaldo – nog ongeveer ¾ miljard euro (7 miljard gulden) over, tenzij het volgende kabinet erin slaagt via bezui-

nigingen op lopende uitgaven of belastingverhoging een flink aantal miljarden extra vrij te spelen.³⁶

Bij deze redenering is het *gewenste* saldo van de overheidsbegroting buiten beschouwing gelaten. In het zojuist begonnen decennium zouden beleidsmakers mijns inziens moeten streven naar een begrotingsoverschot van omstreeks 1¼% van het bbp (in conjunctureel evenwichtige jaren).³⁷ Hierdoor vermindert de schuld van de overheid rap, niet alleen als aandeel van het bbp, maar ook in guldens. De uitgespaarde rente komt beschikbaar om de op termijn hoog oplopende kosten van de vergrijzing op te vangen.³⁸ In de komende kabinetsperiode zal het feitelijke begrotingssaldo rondom de gekozen trendwaarde van 1¼% van het bbp schommelen, afhankelijk van de stand van de conjunctuur. In ‘vette’ jaren loopt het overschot op tot 3% bbp, in ‘magere’ jaren is eventueel een gering begrotingstekort acceptabel. Bij het afsluiten van deze bijdrage (eind juni 2001) wordt het overschot voor het lopende jaar geraamd op 1,1% van het bbp. Het opvijzelen van het begrotingssaldo tot het gewenste structurele overschot van 1¼% van het bbp vergt – globaal gesproken – nagenoeg de gehele vrije budgettaire ruimte van ¾ miljard euro.³⁹ Dit extra beslag op de beperkt beschikbare budgettaire ruimte betekent dat in de eerstkomende kabinetsperiode ongewijzigde voortzetting van het beleid bij het huidige belastingpeil al nauwelijks haalbaar is. Anders gezegd, een keuze voor hogere overheidsuitgaven – ten opzichte van het uitgavenpad bij ongewijzigd beleid – brengt mee dat het *belastingpeil* na 2002 omhoog moet, tenzij met een kleiner structureel begrotingsoverschot genoeg wordt genomen. Gezien de prioriteit die de PvdA toekent aan hogere overheidsuitgaven voor zorg, onderwijs en veiligheid laat zich aanzien dat het collectievelastenpeil bij voortgezette regeringsdeelname van onze partij omhoog gaat. Aangezien te verwachten valt dat de vvd in de komende verkiezingscampagne inzet op verdergaande lastenverlichting, lijkt voortzetting van de paarse coalitie niet bij voorbaat vanzelfsprekend.⁴⁰

Een verdergaande vergroening van het belastingstelsel zou het aandeel van de indirecte belastingen in de *belastingmix* nog groter maken. Deze trend krijgt een impuls wanneer huishoudens voor de hogere milieulasten worden gecompenseerd via verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Het aandeel van de sociale premies in de mix zal

toenemen wanneer de verhouding tussen aantallen werkenden en aantallen economisch niet-actieven aanmerkelijk verslechtert.⁴¹ Die kans zit er in. Bij een tegenzittende economische ontwikkeling neemt het aantal werklozen al snel toe. Vooralsnog groeit het aantal arbeidsongeschikt verklaarden onstuitbaar. De vergrijzing zet langzaam maar zeker door. De stijging van de voor drie kwart uit sociale premies gefinancierde zorguitgaven blijkt uiterst moeilijk beheersbaar. Al deze ontwikkelingen stuwden de premiegefinancierde uitgaven en het premiepeil in beginsel op. Daar staat tegenover dat eind 2002 in de sociale fondsen een overschot aanwezig zal zijn van 25 miljard gulden (11,4 miljard euro). Door hierop geleidelijk in te teren, hoeven sommige premies niet omhoog, of kunnen zij zelfs omlaag.

Het volgende kabinet staat opnieuw voor de keuze de volksverzekeringen (voor een deel) te fiscaliseren. Bij de AOW is hiermee een begin gemaakt. De ophanden zijnde herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen biedt de mogelijkheid de AWBZ eveneens gedeeltelijk te fiscaliseren.

Resteren mogelijke ontwikkelingen bij de *afzonderlijke belastingen*. Een verdergaande aanpassing van de nominale tarieven van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting ligt in de lijn der verwachting. Bij de IB moet de verlaging worden gericht op het tariefpercentage van de eerste en de tweede schijf. De verlaging van het VpB-tarief valt grotendeels te financieren door rigoureuus te hakken in het woud van fiscale faciliteiten voor investeringen, speur- en ontwikkelingswerk en zo verder. Langs deze weg valt ook een aanzienlijke vereenvoudigingswinst te boeken. Verder zou de PvdA zich bij onderhandelingen over een nieuw regeerakkoord sterk moeten maken voor verdere verzwaring van sommige belastingen op vermogen. Daartoe bestaan verschillende mogelijkheden.⁴²

1. Stapsgewijze verhoging van het eigenwoningforfait. Op dit moment hoeven eigenwoningbezitters jaarlijks niet meer dan 0,8% van de waarde van hun huis bij hun belastbaar inkomen te tellen. Deze bijtelling kan stapsgewijs worden opgetrokken tot uiteindelijk 4% van de woningwaarde.⁴³ In linkse kring wordt vaak gepleit voor beperking van de aftrek van hypotheekrente. Deze ingreep strookt echter niet met het systeem van de inkomstenbelasting, bevoordeelt vermogensbezitters en discrimineert tegen starters op de woningmarkt.⁴⁴

2. Invoering van een belasting op gerealiseerde vermogenswinsten, met een 'doorschuiffaciliteit' voor eigen woningen.

3. Striktere plafonnering van de fiscale faciliteiten voor pensioensparen.

De vermogensrendementsheffing zal over een paar jaar worden geëvalueerd. Ik meen dat zij zo snel mogelijk dient te worden vervangen door heffing van inkomstenbelasting over werkelijk genoten vermogensopbrengsten, in samenhang met de invoering van een vermogenswinstbelasting (zie hierboven). Daarbij lijkt het onvermijdelijk dat Nederland zich aansluit bij de praktijk in veel andere Europese landen en vermogensopbrengsten belast tegen een proportioneel tarief van zeg 30%. We krijgen dan een 'duale' inkomstenbelasting zoals die al bestaat in de Scandinavische landen, met een progressief tarief voor loon en winst, en een tamelijk laag proportioneel tarief voor werkelijk genoten inkomsten uit de meest mobiele bron, te weten financieel kapitaal. Het ligt in de rede het tarief voor uitdelingen aan grootaandeelhouders dan op te trekken van de bestaande 25% tot 30%, zeker wanneer het VpB-tarief verder omlaaggaat.

Inmiddels studeert het ministerie van Financiën op een ander alternatief, te weten varianten van een 'vlaktaks'. Dat is een inkomstenbelasting waarbij alle inkomsten worden belast tegen hetzelfde proportionele tarief, terwijl vrijwel alle aftrekposten en vrijstellingen vervalLEN. Bij een dergelijke tariefstructuur blijft—afgezien van de heffingskorting—van de draagkrachtgedachte weinig overeen. De vlaktaks zal er daarom niet komen. Wel ligt een tariefstructuur met minder dan vier schijven in het verschiep.

De komende jaren zullen opnieuw ingrijpende wijzigingen van het belastingstelsel ter discussie staan. Het is van groot belang dat sociaaldemocraten zich goed op dit debat voorbereiden. De wBs lijkt de aangewezen instantie te zijn om bij de bezinning op gewenste fiscale structuren het voortouw te nemen.

Noten

1. Deze heffingen worden ook wel aangeduid als indirecte belastingen. Daar tegenover staan dan directe belastingen, dat zijn de heffingen naar inkomen en winst.

2. Het bruto binnenlands product is gelijk aan de som van alle waarde die in de loop van een kalenderjaar in de economie wordt toegevoegd. Deze toegevoegde waarde valt hoofdzakelijk toe aan de factor arbeid of aan de factor kapitaal (in de vorm van winst, rente, huur- en pachtopbrengsten). In 2001 bedraagt het bbp van Nederland circa 950 miljard gulden.

3. OESO, *Revenue Statistics 1965-1998*, Parijs 1999, p. 30.

4. Op aangeven van Nederland rubriceert de OESO premies voor de volksverzekeringen niet als een inkomstenbelasting (zoals zou moeten), maar als sociale premies. Bij een correcte rubricering zou de vaderlandse belastingmix betrekkelijk weinig van het EU-gemiddelde afwijken.

5. In bijvoorbeeld Frankrijk en Luxemburg is het gezin de belastingeenheid.

6. Ten onrechte blijft de vergelijking van belastingen op het inkomen vaak beperkt tot het toptarief van de door de centrale overheid geheven inkomstenbelasting. Een correcte vergelijking houdt tevens rekening met tijdelijke verhogingen (België, Frankrijk), met door lagere overheden geheven inkomstenbelasting (België, Zweden) en met sociale premies die geen premieplafond kennen (België, Frankrijk, Zweden).

7. 'Arbeidsmobiliteit in het eurogebied', *Kwartaalbericht De Nederlandsche Bank*, Juni 2001, pp. 49-55.

8. Zie: Flip de Kam, 'Belastingheffing onder druk', in: Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho (red.), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen 1997, pp. 84-99.

9. Rapport van de commissie-Van Rooij, *Verbreiding en verlichting*, Den Haag 2001.

10. Zie: Flip de Kam, 'Het studiewerk in de OESO: groeiende bekommernis omtrent nadelige fiscale concurrentie', in: J. Pacolet, I. Van De Putte en A. Marchal (red.), *Mogelijkheid en wenselijkheid van een kapitaalinkomenbelasting of een vermogensbelasting*, Leuven 2000, pp. 95-102.

11. Hierbij is gebruik gemaakt van de Sdu-uitgave *Verkiezingsprogramma's*, in 1989, 1994 en 1998 gepubliceerd/van een register voorzien door I. Lipschits.

12. Jaartallen tussen haakjes verwijzen naar het verkiezingsjaar.

13. *Belastingen in de 21e eeuw*, Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25 810.

14. Zo kan het macrolastenpeil stijgen zonder dat de tarieven zijn verhoogd, bijvoorbeeld wanneer huishoudens door een algemene inkomensstijging met de top van hun inkomen in een zwaarder belaste tariefschijf van de inkomstenbelasting terechtkomen, of wanneer huishoudens een geringer deel van hun budget besteden aan tegen het verlaagde BTW-tarief belaste goederen.

15. Cijfers over de belastingopbrengst zijn ontleend aan diverse miljoenennota's. Reinigingsrecht, rioolrecht en afvalstoffenheffing van gemeenten zijn niet meegenomen (dit zijn retributies, betalingen voor bewezen diensten, en geen belastingen). Cijfers over de opbrengst van sociale premies zijn geput uit diverse sociale nota's. In de *Sociale Nota 2001* ontbreken de premies voor de sociale ziektekostenverzekeringen. Voor 2001 komt dit gegeven uit de *Zorgnota 2001*.

16. Het jaar 1990 is toegevoegd, zodat de lezer zich ook een beeld kan vormen van het fiscale beleid in de gehele periode 1989-2001 waarin de PvdA (weer) deel van de regering uitmaakte.

17. Tussen 1990 en 1998 is de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting met liefst 88 miljard gulden versmald; daarvan kan ten minste 56 miljard aan het gevoerde beleid worden toegeschreven. Zie: Koen Caminada, Kees Goudswaard en Henk Vording, 'Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland', in: S. Cnossen (red.), *Vermogensrendementsheffing, Vondst of miskleun?*, Rotterdam 1999, p. 109.

18. Heffingen ter financiering van de zuivering van oppervlaktewater en van de verwijdering en verwerking van huishoudelijk afval hebben een immobiele grondslag en vormen voor de meeste bedrijven een ondergeschikte kostenpost. Hun opbrengst is sinds 1990 verdrievoudigd. Het gaat hierbij echter niet om belastingen; zie ook noot 15.

19. Tot de belastingen van rechtsverkeer behoren de assurantiebelasting, de overdrachtsbelasting en de kapitaalsbelasting. Het bedrag van de betaalde verzekeringspremies (en daarover geheven assurantiebelasting) groeit fors. De overdrachtsbelasting is een goudmijn door de sterke prijsstijging van onroerende zaken. De kapitaalsbelasting brengt tot het begin van deze eeuw meer in het laatje, doordat veel bestaande en nieuw opgerichte bedrijven via aandelenemissies geld uit de kapitaalmarkt halen.

20. De eigen woning en vermogen dat is gestoken in de eigen zaak

zijn geen onderdeel van de grondslag van de vermogensrendementsheffing (box 3), omdat inkomsten uit deze bronnen in box 1 tegen het progressieve IB-tarief worden belast.

21. Daar staat tegenover dat de verlaging van de IB-tarieven het omzetten van de eenmanszaak in een BV fiscaal minder aantrekkelijk heeft gemaakt. Vanaf 2001 is winst van de eenmansondernemer belast tegen ten hoogste 52%. Winst in de BV wordt met de fiscus afgerekend tegen 35%, terwijl bij uitdeling aan de aandeelhouder nog eens 25% IB verschuldigd is. Het gezamenlijke tarief komt daarmee uit op 51¼%. Het voordeel van de BV-constructie blijft dat heffing van IB kan worden uitgesteld tot in de verre toekomst.

22. *Miljoenennota 2001*, p. 131.

23. Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, New York 1988 (2nd ed.), p. 390.

24. Zie voor kritische beschouwingen: S. Cnossen (red.), *Vermogensrendementsheffing. Vondst of misleun?*, Rotterdam 1999.

25. De Zalmnorm houdt in dat de uitgaven- en de inkomstenkant van de begroting worden gescheiden. Voor de uitgaven gelden in het regeerakkoord verankerde plafondbedragen, die in latere jaren alleen worden aangepast voor een andere prijsontwikkeling van het bbp dan waarmee ten tijde van het opstellen van het regeerakkoord is gerekend. Mee- en tegenvallers bij de inkomsten lopen in het begrotings-saldo.

26. Belastingen op consumptie verminderen de koopkracht van het brutoloon evengoed als loonbelasting en sociale premies. Werkgevers en werknemers letten echter vooral op de kloof tussen arbeidskosten en nettoloon.

27. Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2001*, Den Haag 2000, pp. 114-124.

28. Centraal Planbureau, t.a.p., p. 144.

29. De betaalde belasting (in de teller) zou moeten worden gedeeld door een hoger inkomen, inclusief winstuitdelingen (in de noemer), waardoor de (werkelijke) gemiddelde belastingdruk lager uitkomt.

30. Veelzeggend is dat zesduizend huishoudens in de eerste 10%-groep in 1998 in totaal 139 miljoen gulden aan vermogensbelasting verschuldigd waren (hierbij is geen rekening gehouden met de zogeheten 68%-regeling). Een deel van de bedoelde huishoudens heeft zijn inkomen klaarblijkelijk weggeconstrueerd.

31. Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2000*, Den Haag 2000, p. 85.

32. Bij het splitsingsstelsel worden de inkomsten van beide partners samengevoegd; vervolgens wordt elke partner aangeslagen voor de helft van het gezamenlijke inkomen. Dit stelsel bevoordeelt eenverdiener met hogere inkomens. Zie voor de visie van de christen-democratische stroming: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig*, Den Haag 2001, p. 31.

33. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, Den Haag 2000, pp. 88-89.

34. Joeri Gorter en Ruud A. de Mooij, *Capital income taxation in Europe*. Den Haag 2001.

35. F.J.H. Don, *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, Den Haag 2001, p. 23.

36. Cees Jansen, Paul Besseling & Free Huizinga, *Boekhoudkundige berekening budgettaire ruimte 2003-2006*, Den Haag 2001, p. 7.

37. *Stabiel en duurzaam begroten*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2000-2001, 27 805, nr. 1, p. 48.

38. Centraal Planbureau, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag 2000, pp. 56-57 en 73.

39. C.A. de Kam, 'Stabiel begroten', *Openbare Uitgaven*, 2001, nr. 4, p. 151.

40. De zich aftekenende budgettaire spanningen worden verlicht wanneer het nieuwe kabinet erin zou slagen meer uitkeringsontvangers aan de slag te krijgen.

41. Hierbij is verondersteld dat de koppeling van de uitkeringen aan het beloop van de cao-lonen onverkort in stand blijft.

42. Mogelijkheden om het aandeel van belastingen op vermogen uit te breiden staan uitvoeriger beschreven in: Flip de Kam, 'Belastinghervorming onvermijdelijk. Maar linksom of rechtsom?', in: Flip de Kam - Frans Becker/Paul Kalma, *Draagkracht onder druk*, Amsterdam 1998, pp. 52-55.

43. Dit is gelijk aan het rendement dat vermogensbezitters worden geacht te behalen bij toepassing van de vermogensrendementsheffing.

44. Dit standpunt is uitgebreider toegelicht in: Flip de Kam, 'Belastinghervorming onvermijdelijk', pp. 38-39.

Een technocratisch project. De paarse coalitie en de herziening van de verzorgingsstaat

Van 'Dutch disease' naar 'Dutch miracle'?

De succesvolle herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat wordt meer en meer als het belangrijkste wapenfeit van de paarse kabinetten gepresenteerd.¹ In de voor Nederland unieke coalitie van sociaal-democraten en liberalen kreeg, zo wordt dan gesteld, een nieuwe benadering van de toekomst van de verzorgingsstaat vorm die furore zou gaan maken onder de noemers van het poldermodel, de Nederlandse *third way of the Dutch Miracle*. In het (inter)nationale politieke debat werd en wordt de Nederlandse benadering van de problemen van de verzorgingsstaat, die nog geen decennium eerder internationale bekendheid verwierf als *the Dutch disease*, als voorbeeld van een succesvol leerproces beschouwd. Zo succesvol dat het zelfs met een internationale prijs (de Bertelsmannprijs) bekroond moest worden.

In dit hoofdstuk maak ik de balans op van zeven jaar paars en de invloed daarvan op het project van de herziening van de verzorgingsstaat. Nu reeds kan verkapt worden dat deze evaluatie veel minder rooskleurig zal uitvallen dan bovenstaande introductie wellicht doet vermoeden. In plaats van paars neer te zetten als het startpunt van een nieuwe benadering van de problemen waar de Nederlandse verzorgingsstaat al zo lang mee worstelt, kom ik tot de bijna onvermijdelijke conclusie dat de paarse benadering van de verzorgingsstaat juist veel continuïteit met het voorgaande beleid van de kabinetten-Lubbers laat zien en dat van politieke vernieuwing, althans met betrekking tot het denken over de verzorgingsstaat, nauwelijks sprake is.

Paars en de verzorgingsstaat

Alvorens de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat nader onder de loep te leggen, verdienen eerst de centrale begrippen in deze beschouwing een nadere introductie: paars en de verzorgingsstaat.

Om met het laatste te beginnen: onder de verzorgingsstaat versta ik het geheel aan arrangementen, overwegend in de twintigste eeuw tot stand gekomen, dat:

- burgers een zekere mate van sociale bescherming biedt door middel van een min of meer collectieve garantie van de eerste levensbehoeften (sociale zekerheid, huisvesting, gezondheidszorg);
- een bijdrage levert aan de bestrijding van willekeur in de verdeling van levenskansen, bijvoorbeeld door middel van scholing maar ook in het rechtsstatelijke karakter van de arrangementen;
- burgers dwingt tot integratie en participatie in de belangrijkste maatschappelijke instituties, bijvoorbeeld de arbeidsmarkt.

Garantie, collectiviteit en wederkerigheid zijn de trefwoorden die de arrangementen van de moderne verzorgingsstaat typeren.

Het geheel aan arrangementen dat we aanduiden als de verzorgingsstaat is het product van de gezamenlijke inspanning van christendemocraten, sociaal-democraten en ook liberalen. In de opbouwfase van de Nederlandse verzorgingsstaat spelen de drie grote politieke blokken alle een rol. De verzorgingsstaat zoals die in de twintigste eeuw in Nederland tot stand komt, is een politiek (onvermijdelijk) compromis, dat gekenmerkt wordt door collectivisering en verstatelijking van arrangementen en door centralisatie en corporatisme in de uitvoering.²

In de paarse coalities komen voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis sociaal-democraten en liberalen in een kabinet samen. Waar het gaat om verzorgingsstatelijke arrangementen is dit geen onmogelijke coalitie. In de politieke praktijk waren zij al eerder gezamenlijk opgetrokken, bijvoorbeeld in hun voorkeur voor een belangrijke rol van de staat in de uitvoering van de sociale zekerheid, niet voor niets vaak getypeerd als 'het hart' van de verzorgingsstaat. Ook ideologisch is de afstand minder groot dan zij soms wordt voorgesteld. De Nederlandse liberalen hebben, weliswaar om overwegend functionele redenen³, al lang geleden de noodzaak van (een zekere mate van) collectieve bescherming aanvaard. En in het sociaal-liberale gedachtengoed, ook wel het ontplooiingsliberalisme genoemd, worden collectieve arrangementen ook om niet-functionele redenen geaccepteerd, bijvoorbeeld omdat zij worden gezien als voorwaarde voor autonomie en ontplooiing.

De fundamenten van de Nederlandse verzorgingsstaat zijn gelegd in de eerste helft van de twintigste eeuw. Na een trage aanloop volgde na de Tweede Wereldoorlog een eindspurt die de Nederlandse verzorgingsstaat van een achterblijver in Europa tot koploper maakte. Kijkend naar de sociale zekerheid, waar met de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in 1976 een laatste bouwsteen werd gelegd in een collectief en universeel systeem van bescherming, brak al snel na deze 'voltooiing' van het stelsel een periode van herziening aan. De noodzaak van aanpassing en herziening kwam voort uit het feit dat in de jaren zeventig en tachtig een explosie in het beroep op tal van voorzieningen plaats vond. Deze explosie was onder andere het gevolg van het feit dat er grootschalige economische herstructureringsprocessen plaatsvonden die economische problemen, ingrijpende verschuivingen tussen sectoren en een uitstoot van arbeid tot gevolg hadden, waardoor het stelsel van sociale zekerheid onder grote druk kwam te staan.⁴ Terugkijkend naar de eerste publicaties waarin deze problematiek aan de orde kwam⁵, blijkt dat het snel stijgende beroep op tal van voorzieningen ook in verband wordt gebracht met autonome processen die in werking worden gezet door de aard van de voorzieningen zelf. Schuyt wijst op het rechtsstatelijke karakter van arrangementen dat tot sociale vergelijking en stijgende verwachtingen leidt; Van Doorn op de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld dat in toenemende mate de kosten van voorzieningen afwentelt op de staat; Achterhuis op het feit dat voorzieningen hun eigen behoefte kunnen creëren en versterken en op de rol van (semi-)professionals daarin.

In de loop der tijd kunnen we een verschuiving waarnemen in de maatschappelijke discussie over de crisis van de verzorgingsstaat. Aanvankelijk ligt de nadruk sterk op (externe) economische oorzaken en problemen, maar in de jaren tachtig neemt het debat een bijzondere wending: de nadruk komt te liggen op oneigenlijk gebruik en onbeheersbaarheid van voorzieningen. Van deze benadering van de problemen van de verzorgingsstaat zien we al een voorafschaduwning in de jaren zeventig in beschouwingen over de autonome dynamiek van het beroep op tal van arrangementen. Daarbij werd bijvoorbeeld verwezen naar de WAO of een 'openeinderegeling' als de sociale rechtshulp.

De oorzaak van deze wending is gelegen in het specifieke karakter van de problemen zoals die zich in Nederland manifesteren: een excessief hoog beroep op de Ziektewet en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering. In Europees perspectief is Nederland in de jaren tachtig de absolute koploper in het beroep op deze verzekeringen. Op het hoogtepunt, in 1990, is bijna 16% van de Nederlandse beroepsbevolking arbeidsongeschikt en 6% ziek (in totaal bijna een kwart!); het Europese gemiddelde is ongeveer de helft van de Nederlandse cijfers.⁶ De verklaring voor dit feit wordt gezocht in oneigenlijk gebruik door werknemers en werkgevers van de Ziektewet en de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, hetgeen mogelijk gemaakt wordt door de corporatistische wijze waarop het bestuur en de uitvoering van de sociale verzekeringen in Nederland zijn georganiseerd.⁷ Hiermee krijgt de probleemdefinitie een tweede specifiek kenmerk: ze stelt de organisatie en de uitvoering van arrangementen centraal. Het gevolg van de corporatistische ordening is een dominante invloed van werkgevers en werknemers in het bestuur en de uitvoering. Volgens sommigen – later velen – werd hiermee de kat op het spek gebonden.

De institutionele probleemdefinitie en de herziening van de sociale zekerheid⁸

De wending die het Nederlandse debat over de crisis van de verzorgingsstaat nam met zijn gerichtheid op oneigenlijk gebruik, onbeheersbaarheid en inrichtings- en uitvoeringsvraagstukken is, in mijn ogen, gebaseerd op een specifieke benadering van de problemen van de verzorgingsstaat. Ik zou deze willen omschrijven als een ‘institutionele probleemdefinitie’. Hiermee bedoel ik dat de oorzaak van de problemen vooral wordt gezocht in de wijze waarop arrangementen zijn ingericht en functioneren; niet of veel minder in externe sociaal-economische problemen. In deze paragraaf zal ik aan de hand van de ontwikkelingen in de sociale zekerheid kort illustreren hoe deze institutionele probleemdefinitie meer en meer richting is gaan geven aan de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Twee ronden van herziening

De herziening van de sociale zekerheid heeft in twee ronden plaatsgevonden. In de jaren tachtig vond een eerste ronde plaats, de zoge-

naamde 'stelselherziening'. Deze stelselherziening blijkt achteraf vooral een tweede ronde van verandering in de jaren negentig te hebben ingeluid: een tweede ronde die een veel ingrijpender karakter had dan de eerste.

De herziening van het stelsel van sociale zekerheid is gestimuleerd door twee ontwikkelingen: de kostenontwikkeling van de sociale zekerheid in het algemeen en het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in het bijzonder. Toen in de jaren zeventig het economisch tij kenterde en eerst het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en vervolgens dat op de werkloosheidsverzekeringen explosief toenam, bleek het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid een kostbare collectieve voorziening. In een beleid gericht op economisch herstel werd het grote beslag dat het stelsel legde op de collectieve middelen meer en meer als een belemmering gezien en kwam het streven naar beheersing van de kosten van sociale zekerheid boven aan de agenda te staan. In de jaren 1985 tot 1987 leidde dit tot een daadwerkelijke reductie van de uitkeringshoogten (van gemiddeld 10%) en gedurende het grootste deel van de jaren tachtig was er eveneens sprake van een bevrozing van de hoogte van de uitkeringen (dat wil zeggen geen aanpassing aan het loon- en prijspeil). In de stelselherziening van 1987 vond ook een aanpassing plaats van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het in vergelijking zeer hoge beroep dat in Nederland op deze verzekeringen werd gedaan, trachtte men in te dammen door een aanscherping van de regels die de toegang tot deze verzekeringen bepaalden. Tot slot werden in de jaren tachtig de eerste stappen gezet in de richting van een meer activerend stelsel van sociale zekerheid. Het bieden van sociale zekerheid aan burgers diende primair plaats te vinden door mensen zo snel mogelijk terug te leiden naar de arbeidsmarkt en pas in tweede instantie door het bieden van inkomensbescherming.

De eerste ronde van aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid was succesvol omdat zij leidde tot een stabilisatie van de kosten. Wat echter niet werd bereikt was een beheersing van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Deze zette zich, ook na de herziening van de regels voor toelating, onverminderd door. Evenmin leidden de herzieningen tot een vermindering van de aantallen langdurig werklozen. De omslag van een beschermend naar een activerend stelsel was blijkbaar niet eenvoudig te maken. Het gebrek aan

succes in termen van beheersing van de instroom en vergroting van de activering leidde tot een tweede ronde van aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid die geleidelijk een steeds fundamenteeler karakter kregen. De eerste ronde van herziening vond vooral plaats door te sleutelen aan de rechten en plichten van burgers. Sociale rechten werden beperkt (vermindering van uitkeringshoogten en bevrozing van uitkeringen) en plichten werden aangescherpt (activering). De tweede ronde van herziening richtte zich veel meer op de inrichting van het stelsel en de uitvoering van de regelingen (bestuur en organisatie). Achter deze andere hervormingsstrategie gaat een geleidelijk verschuivende probleemdefinitie schuil.

De 'institutionele' probleemdefinitie: herstructurering en beheersing

Zoals gezegd verschoof na de stelselherziening van 1987 de probleemdefinitie naar de wijze waarop het stelsel was ingericht en werd uitgevoerd. Het geringe succes van een deel van de hervormingen uit de jaren tachtig, met name de herziening van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, lag mede ten grondslag aan deze verschuivende probleemdefinitie. De onbeheersbaarheid van de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de beperkte toename van de uitstroom werden door vrijwel alle politieke en bestuurlijke actoren meer en meer gezien als het resultaat van de corporatistische inrichting van het stelsel en de uitvoering. Werkgevers en werknemers speelden een (te) grote rol in het bestuur en de uitvoering van het stelsel en in het toezicht op de uitvoeringspraktijk. Zij waren niet alleen in staat de uitwerking van algemene regelgeving te beïnvloeden in bestuurlijke organen⁹, maar hadden ook een grote invloed op de uitvoering¹⁰. In een dergelijke structuur kunnen de individuele, kortetermijnbelangen van werkgevers en werknemers botsen met het publieke belang van beheersing en activering. Werkgevers hebben baat bij een eenvoudig toegankelijk kanaal om oudere en overtollige werknemers te laten afvloeien, en werknemers hebben baat bij goede voorzieningen. Dit impliceert dat niemand direct belang had bij beheerst en prudent gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, waarvan de voordelen zich immers pas op de langere termijn zouden voordoen.

Na een vernietigend rapport van de Algemene Rekenkamer in

1992 over het falend toezicht van de Sociale Verzekeringsraad en na de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganen in 1993 werd deze ‘institutionele’ probleemdefinitie politiek meer en meer dominant. Het stelsel wordt sindsdien steeds minder benaderd in termen van rechten en plichten en steeds meer in termen van economische prikkels: *incentives* en *disincentives*. In een dergelijke *incentive*-benadering worden individuen en organisaties niet langer beschouwd als passieve consumenten dan wel uitvoerders van overheidsbeleid, maar als actief handelende subjecten die zorgvuldig afwegen welke handelingsstrategie hen het meeste ‘profijt’ brengt, dat wil zeggen: de grootste bijdrage levert aan het bereiken van persoonlijke, dan wel organisatie-doelen.¹¹ Er vindt met andere woorden een economisering van mens- en organisatiebeelden plaats. Deze economisering heeft vervolgens ingrijpende gevolgen voor het beleid en de inrichting van een moderne verzorgingsstaat. Het wordt niet langer als vanzelfsprekend aangenomen dat burgers en organisaties de in het beleid voorgeschreven regels volgen. Om de doelstellingen van sociaal beleid te verwezenlijken is het daarom noodzakelijk om er voor te zorgen dat individuele- en organisatie-doelen zo veel mogelijk samenvallen met de publieke doelen van het sociale beleid. Wanneer er een (grote) discrepantie tussen beide bestaat – zoals bij de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen het geval was – is het gevaar van oneigenlijk gebruik en een oneigenlijke uitvoering van beleid groot. De uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in de jaren zeventig en tachtig heeft dit geïllustreerd. De instrumenten om publieke doelen en private belangen dichter bij elkaar te brengen zijn het weloverwogen hanteren van ‘incentives’ binnen het beleid en de ontvlechting van de uitvoeringsorganisatie om belangenvermenging te voorkomen. Door middel van incentives wordt getracht een ‘prijskaartje’ te hangen aan misbruik en oneigenlijk gebruik. Door ontvlechting worden de mogelijkheden van de betrokken actoren om de uitvoering naar hun hand te zetten verminderd.

Ontvlechting, privatisering en activering

De gerichtheid op ‘institutionele’ problemen (problemen inherent aan de organisatie van de verzorgingsstaat) in de tweede ronde van herziening, leidde tot aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid

–die overigens nog steeds gaande zijn– die onder de volgende algemene noemers gebracht kunnen worden:

a. *Ontvlechting*: de verschillende belangengroeperingen (met name de sociale partners) die betrokken zijn bij de uitvoering van de sociale zekerheid worden ‘op afstand gezet’ van de alledaagse uitvoeringspraktijk en de individuele gevalsbehandeling; en de vermenging van de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen wordt teruggedraaid. Dit heeft geleid tot een grootscheepse reorganisatie van het stelsel, waarin de functies van toezicht, aansturing, uitvoering en belangenbehartiging ‘uit elkaar zijn getrokken’. In de jaren negentig is hiertoe meermalen de Organisatiewet Sociale Verzekeringen herzien.¹²

b. *Privatisering*: onderdeel van het nadrukkelijk scheiden van verantwoordelijkheden was een proces van privatisering. Dit proces kreeg op twee wijzen vorm:

– in *privatisering van risico’s*: een deel van de risico’s van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid is ‘teruggegeven’ aan de werkgever door het risico volledig te privatiseren (in geval van ziekte)¹³, gedeeltelijk te privatiseren (bij arbeidsongeschiktheid)¹⁴ of door premiedifferentiatie in te voeren (bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid);

– in *privatisering van de uitvoering*: de invoering van een markt voor de uitvoering van sociale zekerheidsregelingen. Het doel van deze privatiseringsoperatie is om de afstand tussen degenen die een beroep op het stelsel veroorzaken en degenen die hier de kosten van dragen zo klein mogelijk te maken. Bij de sociale verzekeringen heeft dit geleid tot het verschuiven van risico’s naar de werkgever en de uitvoeringsorganisatie, niet naar de werknemer.

c. *Activering*: het vergroten van het activerende karakter van het stelsel is een algemene doelstelling van de herzieningsstrategie die in de jaren negentig werd gevolgd. Privatisering van risico’s moet bijvoorbeeld het belang van werkgevers bij het voorkomen van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid vergroten. Tegelijkertijd leidde het grotere activerende karakter van het stelsel ook tot het ontstaan van nieuwe programma’s gericht op het vergroten van de mogelijkheden om mensen terug te leiden naar de arbeidsmarkt.¹⁵

De tegenstellingen binnen paars steken de kop op: naar een nieuwe organisatiewet

Om het activerende karakter van de sociale verzekeringen te vergroten streeft de regering, sinds de parlementaire enquête van 1993, naar een nauwere samenwerking tussen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Tezamen met het streven naar privatisering van de uitvoering heeft dat recentelijk tot grote problemen geleid bij de voorbereiding van de verdere herziening van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (osv). De osv-herzieningen in 1994 en 1997 bereidden de uitvoeringsorganisaties voor op privatisering en concurrentie met betrekking tot de administratie. In 2001 had de laatste stap gezet moeten worden naar een markt voor de uitvoering van de sociale verzekeringen. Tevens had in 2001 de samenwerking van de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening in een eenloketorganisatie voor de sociale zekerheid gestalte moeten krijgen. Gaandeweg bleken deze twee processen steeds sterker met elkaar te botsen. Een drietal problemen stak de kop op:

– *samenwerking tussen concurrenten*: privatisering en samenwerking blijken soms tegenstrijdig te zijn;

– *claimbeoordeling door private partijen*: de voortgaande privatisering van de uitvoeringsorganisaties maakte de vraag wie verantwoordelijk is voor de beoordeling van claims (met name in het kader van de arbeidsongeschiktheid) steeds pregnanter. Vanuit de Tweede Kamer, onder andere vanuit de PvdA, nam het verzet tegen private claimbeoordeling door de uitvoeringsorganisaties met het oog op de mogelijkheid van adverse selectie (het belemmeren van mensen bij het verkrijgen van hun rechten) snel toe;

– *fragmentatie van uitvoeringsprocessen*: in een situatie van private uitvoering van de sociale verzekeringen en publieke uitvoering van de uitkeringsaanvraag zal een bureaucratisch circus ontstaan dat de beoogde voordelen van een eenloketorganisatie tenietdoet.

Als reactie op deze problemen is door het kabinet in 2000 een belangrijke draai gemaakt in het proces van herziening van de organisatie van de uitvoering. Besloten is tot invoering van publiekrechtelijke Centra voor Werk en Inkomen, verantwoordelijk voor de inname

van de uitkeringsaanvraag. Daarnaast is besloten tot het terugdraaien van de privatisering van de Uitvoeringsinstellingen (UVI's) en tot oprichting van een publieke Uitvoeringorganisatie voor Werknemersverzekeringen (UWV). Hiermee kwam het kabinet tegemoet aan de bezwaren van de PvdA tegen verdere privatisering in de uitvoering. Vervolgens besliste het kabinet ook tot het creëren van een markt voor reïntegratieactiviteiten – die zal bestaan uit voormalige afdelingen van de UVI's en de arbeidsvoorziening die zich bezighouden met reïntegratie – waar de werkgever als opdrachtgever zal optreden.¹⁶ Met de privatisering van de markt voor reïntegratie kwam het kabinet enigszins tegemoet aan de wens van de VVD tot verdere privatisering, met name privatisering van de arbeidsvoorziening.

Samenvattend, heeft de herziening van de uitvoering in de jaren negentig geresulteerd in een grotere rol van de staat in de uitvoering (verstatelijking), in een gedeeltelijke privatisering van risico's en in ontvlechting van de organisatie van de uitvoering met blijvende betrokkenheid van de sociale partners in met name de uitvoering van reïntegratieactiviteiten (activering).

Deze combinatie van verstatelijking, privatisering en activering lijkt op het eerste gezicht wellicht tegenstrijdig, maar is dat mijns inziens niet. Ze is niet tegenstrijdig omdat het doel van de hele operatie niet is gelegen in deze processen zelf, maar in het vergroten van de beheersbaarheid van het stelsel onder gelijktijdige handhaving van de oorspronkelijke doelstellingen van het stelsel.

Ontwikkelingen op andere beleidsterreinen en in andere landen

De herziening van de sociale zekerheid kan tot op redelijke hoogte model staan voor de ontwikkeling op andere beleidsterreinen. Voor veel beleidsterreinen geldt dat een eerste fase van vooral financiële beheersingsmaatregelen (*retrenchment*) is gevolgd door een tweede fase waarin de nadruk lag op (meer of minder succesvolle) institutionele herzieningen: vergaande privatisering van de volkshuisvesting, stelselherzieningen in de gezondheidszorg, reorganisaties en fusies in het onderwijs. Wat deze operaties gemeenschappelijk hebben, is een sterke nadruk op beheersing van het gebruik en de kosten van voorzieningen door maatregelen die beoogden de kostenefficiëntie te ver-

hogen en de effectiviteit te verbeteren, bijvoorbeeld in termen van reïntegratie. De vergroting van de beheersbaarheid van arrangementen moet hun toekomstige 'houdbaarheid' veilig stellen.

Processen van verstatelijking, privatisering en activering, die ik eerder heb omschreven als typerend voor de herzieningen die voortvloeiden uit de 'institutionele probleemdefinitie', voltrekken zich ook in andere Europese verzorgingsstaten. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen (individualisering van sociale relaties en een zekere internationalisering van economische verhoudingen) maken dergelijke aanpassingen blijkbaar noodzakelijk. De ontwikkeling van verzorgingsstaten wordt daarnaast ook bepaald door specifieke, lokale vraagstukken en problemen. Vandaar dat ontwikkelingen in het ene land op het eerste gezicht vaak niet overeenkomen met de ontwikkelingen in het andere land. De WAO-problematiek is bepalend geweest voor de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat, terwijl bijvoorbeeld de specifieke Italiaanse pensioenproblematiek bepalend is geweest voor de herziening van de Italiaanse verzorgingsstaat. Op een meer algemeen geformuleerd niveau van beleidsontwikkeling worden de overeenkomsten echter groter. De herzieningen zijn alle gericht op vergroting van de beheersbaarheid middels verstatelijking, privatisering en activering. Verstatelijking vergroot de publieke beïnvloedingsmogelijkheden; privatisering confronteert private actoren met de kosten van verzorgingsarrangementen; activering moet een te hoog beroep voorkomen.

Paars en de herziening van de verzorgingsstaat: een eerste evaluatie

Uit bovenstaande beschouwing zal duidelijk zijn dat het paarse beleid ten aanzien van de herziening van de verzorgingsstaat absoluut niet op één lijn gesteld kan worden met het zo populaire 'poldermodel'. Het idee van het poldermodel—ook een centraal element in *the Dutch Miracle*—heeft vooral betrekking op het herstel van de werkzaamheid van corporatistische overlegorganen, op loonbeheersing en consensuspolitiek. Voor zover van toepassing slaat dit vooral op de jaren tachtig. Dit waren de jaren waarin sprake was van strakke loonbeheersing, ont koppeling van lonen en uitkeringen en het achterwege laten van indexering. Het Akkoord van Wassenaar uit 1982 wordt hiervoor vaak als doorslaggevend gezien.

De herziening van de verzorgingsstaat, zoals hiervoor kort gekenschetst, neemt echter later een aanvang. Onderdelen van deze herziening zijn ontvlechting, verstatelijking en privatisering. Het zal duidelijk zijn dat deze zaken op gespannen voet staan met het idee van het poldermodel. Niet het hervinden van een corporatistisch compromis is mijns inziens typerend voor de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat, maar de herschikking van verantwoordelijkheden tussen de staat, markt, burger en sociale partners. De staat trekt meer verantwoordelijkheden naar zich toe, vooral in zijn rol van regisseur. Het is juist deze rol die voorheen deels werd overgelaten aan de sociale partners. De markt krijgt meer ruimte, ook in het publieke domein. Dit impliceert een vergroting van keuzevrijheid en van eigen verantwoordelijkheid, ook voor werkgevers en werknemers. In deze zin kan privatisering bijdragen aan het vergroten van de rol van de sociale partners, zoals dat is gebeurd op het terrein van de sociale zekerheid. Ook de verantwoordelijkheid van de burger—in de ruime zin des woords—is geherdefinieerd. Hier wordt vooral opnieuw de wederkerigheid in de relatie tussen de collectiviteit en de burger benadrukt en de noodzaak van een zeker evenwicht in de verhouding tussen rechten en plichten. De rol van de sociale partners is met name in de uitvoering van het sociaal-economisch beleid teruggedrongen. Hier staat een grotere rol in decentraal overleg tegenover.

Geringe ideologische tegenstellingen

Wanneer we de ontwikkelingen in tal van arrangementen en in het bijzonder in de organisatie van de uitvoering in de jaren negentig in ogenschouw nemen, valt op dat het politieke proces een sterk technocratisch karakter heeft gekregen. Onder invloed van de omslag naar een institutionele probleemdefinitie zijn de oorspronkelijke standpunten van de verschillende partijen naar elkaar toe gegroeid. De sociaaldemocraten accepteren aarzelend marktpartijen en -beginselen in het domein van de sociale bescherming. De christendemocraten accepteren tandenknarsend een zekere ontvlechting van de corporatistische uitvoeringsstructuren en het op afstand zetten van werkgevers- en werknemersorganisaties in de sociale zekerheid. De sociale partners krijgen een deel van hun invloed terug door de gedeeltelijke privatisering van de risico's. De sociale partners zelf zijn altijd blijven vech-

ten voor behoud van hun invloed in de uitvoering, maar hebben dat moeten doen vanuit een achterstandspositie die het gevolg was van het negatieve beeld dat de parlementaire enquête van 1993 had gegeven van hun eerdere optreden. De liberalen ten slotte pleitten al langer voor meer markt en minder corporatisme in de Nederlandse verzorgingsstaat.

Het technocratische karakter van de paarse politiek

Gegeven de geringe ideologische tegenstellingen en het complexe karakter van veel arrangementen en beleidsterreinen, is het debat over de herziening van de verzorgingsstaat in de jaren tachtig, en vooral de jaren negentig, in hoge mate een technocratisch debat geworden over de werking van tal van ingrepen en maatregelen. Dit leidt ertoe dat de paarse politiek aangaande de herziening van de verzorgingsstaat vooral getypeerd moet worden als technocratisch. Dit technocratische karakter lijkt het resultaat van pogingen om de – weliswaar beperkte – ideologische tegenstellingen binnen paars te verbloemen, maar vooral van de richting die met de institutionele benadering van de herziening is ingeslagen. Deze benadering is echter het product van de specifieke Nederlandse problemen en niet van een paars *Masterplan* voor de herziening van de verzorgingsstaat.

Geconstateerd moet worden dat met de paarse coalitie een politiek gunstige omgeving is gecreëerd voor de uitvoering van tal van maatregelen die voortvloeiden uit de institutionele benadering. De op het eerste gezicht paradoxale combinatie van beleidsingrepen – verstatelijking én privatisering – gaat goed samen met de ideologische voorkeuren binnen de paarse coalitie. Beheersing en institutionele herziening leidden tot een selectieve en gedeeltelijke afname van de sociale bescherming¹⁷, een van de centrale doelstellingen van het neoliberale gedachtegoed over de verzorgingsstaat.¹⁸ Tegelijkertijd moesten beheersing en institutionele herzieningen – leidend tot een grotere wederkerigheid en eigen verantwoordelijkheid – het mogelijk maken dat de oorspronkelijke doelstellingen van de verzorgingsstaat zo veel mogelijk overeind konden worden gehouden. De defensieve doelstelling van behoud van de oorspronkelijke doelstellingen typeert het gedachtegoed van de sociaal-democraten ten aanzien van de herziening van de verzorgingsstaat.

Sluimerende tegenstellingen

De gang van zaken rond de herziening van de uitvoeringsorganisatie op het terrein van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening heeft geïllustreerd dat er onderhuids nog steeds grote—voorlopig weliswaar weer onderdrukte—tegenstellingen bestaan in het denken van de sociaal-democraten en de liberalen over de grenzen van het publieke domein, de rol van de staat en privatisering. In het sociaal-democratische denken dient privatisering het doel van het in stand houden van bepaalde collectieve arrangementen; het is geen doel op zich. In het liberale gedachtegoed is privatisering toch meer een doel op zich, vooral wanneer het bijdraagt aan de vergroting van de keuzevrijheid van burgers. Naarmate privatiseringsprocessen verder voortschrijden dan wel tot (uitvoerings-) problemen leiden, zal deze tegenstelling zich pregnanter en frequenter manifesteren. Dit geldt des te meer omdat keer op keer blijkt dat de introductie van marktwerking binnen het publieke domein (dat wil zeggen: ondergeschikt gemaakt aan publieke doelen) vraagt om intensieve overheidssturing en—toezicht. Denk bijvoorbeeld aan de perikelen rondom de privatisering van de spoorwegen, van de post en de telefonie of van de electriciteitssector. Naarmate meer sturing nodig blijkt om de publieke doelen overeind te houden, zal de botsing met het liberale gedachtegoed groter worden.

De gevolgen: toenemende beheersing en desinvestering

Kijkend naar de kostenontwikkeling in de jaren negentig, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, het onderwijs of de sociale zekerheid, moet geconstateerd worden dat deze, in vergelijking met andere landen en in vergelijking met de voorafgaande periode, zeer beheerst is geweest.¹⁹ Het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen—waar het in zekere zin allemaal mee begonnen is—lijkt op het eerste gezicht echter weinig veranderd. Dit is nog steeds zeer hoog. Nemen we echter de stijgende arbeidsparticipatie en de veranderende samenstelling van de beroepsbevolking in onze beschouwingen mee, dan blijkt het algemene risico op arbeidsongeschiktheid toch aanzienlijk gedaald. Gestegen is daarentegen het beroep van vrouwen en jongeren op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, vaak vanwege psychische problemen.

Tegenover de ontegenzeggelijk toegenomen beheersbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaatarrangementen staat desinvestering. Niet zozeer op het terrein van de sociale zekerheid, waar in toenemende mate in reïntegratie is geïnvesteerd, maar wel op de terreinen van zorg en onderwijs, waar Nederland in Europees perspectief van een koploper is afgezakt tot het gemiddelde.²⁰ De angst voor onbeheersbare uitgaven en een zeer strak uitgavenregime onder de paarse kabinetten hebben op deze terreinen de toegankelijkheid en de kwaliteit van voorzieningen onmiskenbaar aangetast. Gegeven de demografische ontwikkeling in Nederland (de vergrijzing) alsmede het belang van een goed opgeleide bevolking mag deze ontwikkeling zorgelijk genoemd worden.

De verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw

De hier beschreven institutionele benadering van herstructurering van de verzorgingsstaat is in hoge mate het product van de problemen die de Nederlandse verzorgingsstaat en zijn arrangementen ondervonden in de jaren zeventig en tachtig. Grootschalige economische herstructureringsprocessen veroorzaakten economische problemen en ingrijpende verschuivingen tussen sectoren, waardoor het stelsel van sociale zekerheid onder grote druk kwam te staan. Deze druk maakte al vrij snel een aantal 'ontwerpfouten' in het stelsel zichtbaar, als eerste in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Deze ontwerpfouten voedden wat ik een institutionele probleemdefinitie heb genoemd. Deze probleemdefinitie heeft vervolgens de herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat op tal van terreinen sterk gestuurd, zoals hiervoor kort werd getypeerd. De paarse coalitie werd in de jaren negentig uitvoerder bij uitstek van deze politiek.

De sociaal-economische ontwikkeling heeft echter niet stil gestaan. De vraag is daarom gerechtvaardigd in hoeverre de institutionele benadering, die haar wortels immers vindt in de economische problemen van de jaren zeventig, nog steeds bruikbaar is voor ons denken over de verzorgingsstaat anno 2001. De herschikking van verantwoordelijkheden tussen staat, markt, burger en sociale partners, hiervoor beschreven als de kern van de institutionele herziening van de jaren tachtig en negentig, is sterk gericht geweest op het vraagstuk van beheersing. Dat is nog steeds het geval. De vraag is nu in hoever-

re deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling en de hierop toegesneden arrangementen passen bij de maatschappelijke werkelijkheid anno 2001: enerzijds een moderne 'deeltijdeconomie' gekenmerkt door 'anderhalve-baan'huishoudens en anderzijds het sterkere internationale (beter: Europese) karakter van maatschappelijke vraagstukken en van processen van beleidsvorming.

De afgelopen twintig jaar heeft zich een ingrijpende, maar stille revolutie voltrokken op de Nederlandse arbeidsmarkt en in het Nederlandse huishouden. Nederland kende in de jaren zeventig een tamelijk traditionele arbeidsmarkt, traditionele huishoudens en een bijpassend traditioneel beleid: alle gebaseerd op het kostwinnersbeginsel en dus op een geringe arbeidsparticipatie van vrouwen. In ongeveer vijftientwintig jaar is dit beeld ingrijpend veranderd. De Nederlandse economie is wel 'de eerste deeltijdeconomie ter wereld' genoemd.²¹ De arbeidsparticipatie is sterk gestegen, vooral van vrouwen en vooral in deeltijd. De veranderende verhoudingen op de arbeidsmarkt leiden, zij het met vertraging, ook tot veranderingen in de inrichting van huishoudens. Dit vraagt om nieuwe voorzieningen (kinderopvang, zorgverlof en dergelijke) maar brengt ook nieuwe problemen met zich (dubbele belasting). Naast deze veranderende arbeidsmarkt en huishoudens verandert ook de beroepsbevolking. De Nederlandse burger is gemiddeld hoger opgeleid en veel vaker werkzaam in de sector van de dienstverlening dan vijftientwintig jaar geleden. Hierdoor zijn de arbeidsomstandigheden drastisch gewijzigd: meer psychische, minder lichamelijke belasting.

Gevolgen van individualisering en mondialisering voor de verzorgingsstaat

De vraag is nu in hoeverre de Nederlandse samenleving anno 2001 vraagt om andere arrangementen van sociale bescherming dan de Nederlandse samenleving anno 1970. Een eerste aanzet tot een antwoord zoek ik bij de Engelse socioloog Anthony Giddens.²² Hij omschrijft de hierboven kort getypeerde maatschappelijke processen als een proces van reflexieve modernisering. Centraal hierin staan ontwikkelingen als mondialisering en individualisering. Beide hebben ingrijpende gevolgen voor de institutionele ordening van de moderne verzorgingsstaat.

Kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is volgens Giddens de

toename van *reflexiviteit* in het menselijk handelen. Hiermee doelt hij op een toename van bewust en weloverwogen handelen. Dit staat tegenover traditie. Traditioneel handelen is niet gebaseerd op het gebruik van kennis, op reflectie, maar juist op het ongerefleeteerd gebruik van standaard handelingspatronen. Individualisering en mondialisering dragen beide bij aan het afnemend belang van (lokale) tradities en maken reflexiviteit noodzakelijk. Deze reflexiviteit bestaat dus bij de gratie van een sociale orde waarin traditie aan kracht heeft ingeboet en waarin het sociaal verkeer de lokale context overstijgt.

Deze ontwikkelingen leiden tot een verschuiving in de aard van risico's: van extern naar intern of, in Giddens' termen: naar *manufactured risks*. Interne risico's zijn het product van menselijke kennis en menselijk handelen, het product van de door de mens zelf gecreëerde instituties. Dit is een nieuwe vorm van risico die staat tegenover de oude risico's van de industriële maatschappij—ziekte, armoede, werkloosheid—die meer als extern, als van buitenkomend getypeerd kunnen worden. Het zijn vooral deze externe risico's waar de verzorgingsstaat zich op richt.

Giddens spreekt over *manufactured* risico's omdat volgens hem sociale risico's meer en meer het product zijn geworden van enerzijds de weloverwogen keuzes van actoren—sociale reflexiviteit—of anderzijds van de instituties die we zelf hebben gecreëerd—institutionele reflexiviteit. Risico's worden het product van sociale reflexiviteit wanneer traditionele leefpatronen hun dominantie verliezen, zoals het kostwinnersgezin, de 40-urige werkweek, het vaste dienstverband en sekserollen. Dan wordt het handelen van mensen en de keuzes die zij maken steeds belangrijker voor de inrichting van hun leven en dus ook voor de risico's die zij lopen. De risico's die mensen lopen, veranderen ook door de instituties die we in het leven roepen om er mee om te gaan. Wanneer we bijvoorbeeld een arbeidsongeschiktheidsverzekering in het leven roepen, zullen werknemers en werkgevers met het bestaan van deze voorziening rekening gaan houden en deze meenemen in hun besluitvorming en in de keuzes die zij maken. Dit kan tot misbruik en oneigenlijk gebruik van arrangementen leiden.

'Manufactured risks' zijn interne risico's (risico's die niet slechts van buitenaf op ons af komen en die we als individu dus kunnen beïnvloeden) die niet via de klassieke benadering van de verzorgingsstaat—het verzekeringsmodel—kunnen worden beheerst. 'Manufactured

risks' zijn het product van actief, reflexief sociaal handelen. De aanpak van 'manufactured risks' vraagt daarom om betrokkenheid van dege-
ne die met het risico wordt geconfronteerd en kan niet alleen van
bovenaf en buitenaf plaats vinden. Simpel geformuleerd: de bestrij-
ding van longkanker als gevolg van roken vraagt om een strategie
gericht op beïnvloeding van het gedrag van de individuele roker. (Let
wel, er is een alternatieve oplossing: het uitsluiten van de roker van
de ziektekostenverzekering.)

De actieve betrokkenheid van de burger bij het bestrijden van of
het omgaan met 'manufactured risk' staat centraal in Giddens' idee
van de verzorgingsstaat van de toekomst. De verzorgingsstaat van de
toekomst moet daarom gericht zijn op levensstijl en niet op levens-
kansen. Een politiek van gelijke kansen is voor Giddens kenmerkend
voor de traditionele verzorgingsstaat, een politiek gericht op levens-
stijl daarentegen richt zich op de inrichting van ons dagelijks leven.
De verzorgingsstaat van de toekomst moet de middelen verschaffen
en de voorwaarden scheppen voor burgers om zelfstandig, maatschap-
pelijk te kunnen functioneren. Een dergelijke verzorgingsstaat is ge-
richt op stimuleren en participeren, op het mobiliseren van mensen
en middelen om autonomie en solidariteit te bewerkstelligen, in plaats
van op beschermen.

De sociale investeringsstaat

Uit het voorgaande volgen Giddens' opvattingen over de rol van de
staat tamelijk vanzelfsprekend. Het is de taak van de staat de volwaar-
dige maatschappelijke deelname van alle leden van de samenleving te
bevorderen en mogelijk te maken. Niet door bescherming te bieden,
maar door middelen en mogelijkheden aan te reiken die zelfstandig-
heid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bevorderen. Giddens
spreekt daarom van de sociale investeringsstaat.

Als Giddens' analyse juist is – en ik denk dat dat deels het geval is²³
– wordt de toekomstige ontwikkeling van verzorgingsstaatarrange-
menten door drie zaken gekenmerkt:

- een grotere rol van de staat, niet zozeer in het beschermen van
mensen als wel in het scheppen van voorwaarden voor participatie en
solidariteit;
- een zekere decollectivering van arrangementen om zodoende

eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijke pluriformiteit tot uitdrukking te brengen;

- het ontwikkelen van nieuwe arrangementen die aansluiten bij de nieuwe risico's die burgers lopen en bij de nieuwe rol die de staat aanneemt.

Terugkomend op de vraag –in hoeverre sluit de institutionele benadering nog aan bij de maatschappelijke omstandigheden anno 2001? –kom ik tot de conclusie dat dat ten dele nog steeds het geval is. Met name de nadruk in de institutionele benadering op een zekere mate van decollectivering, op eigen verantwoordelijkheden en op active-ring, passen goed bij het model van de sociale investeringsstaat. Tegelijkertijd moet de conclusie getrokken worden dat de ontwikkeling van nieuwe arrangementen, gericht op nieuwe risico's en op de bevordering van participatie en solidariteit nog in haar kinderschoenen staat. Hierin ligt een uitdaging voor een nieuwe sociaal-democratische benadering van de verzorgingsstaat. Een benadering die, zo heb ik trachten duidelijk te maken, eigenlijk nog steeds niet bestaat.

Het idee van de sociale investeringsstaat van Giddens kan in mijn ogen slechts zeer ten dele model staan voor een dergelijke nieuwe sociaal-democratische opvatting van de verzorgingsstaat, ook al presenteert Giddens deze nadrukkelijk als zodanig. De beperkte waarde van de notie van de sociale investeringsstaat vloeit in mijn ogen voort uit het feit dat deze leidt tot een forse interventie in het maatschappelijk leven –denk bijvoorbeeld aan de toenemende dwang die in de sociale zekerheid op mensen wordt uitgeoefend–die niet altijd wenselijk en ook niet altijd mogelijk is. Om deze reden heeft Dahrendorf Giddens' notie van de sociale investeringsstaat als zeer paternalistisch en bedreigend voor de vrijheid getypeerd.²⁴ Hij heeft hierin geen ongelijk. De beschermende arrangementen van de verzorgingsstaat tasten de individuele vrijheid minder aan, dan de meer op gedragsbeïnvloeding gerichte interventies van de sociale investeringsstaat. Een tweede uitdaging voor een nieuwe sociaal-democratische benadering van de verzorgingsstaat is daarom gelegen in het vinden van een nieuw evenwicht tussen vrijheid en gelijkheid, tussen betrokkenheid en onverschilligheid. Een keuze voor gelijkheid en betrokkenheid is echter niet altijd de meest wenselijke of haalbare oplossing.

1. Zie de inleiding bij deze bundel.

2. Zie verder: R. van der Veen, 'L'histoire se répète? Honderd jaar uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen', in: Stichting Centrum voor het Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht, '*De gemeenschap is aansprakelijk...*'. *Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, onder redactie van: prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers, prof. mr. F.M. Noordam, dr. W.J.H. van Oorschot en mr. F.J.L. Pennings, pp. 67-86

3. Met functionele redenen wordt bedoeld op het feit dat verzorgingsarrangementen bijdragen aan sociaal-economische rust en (in die zin) ook een bijdrage leveren aan de economische voorspoed in een land. Tegenover functionele redenen staan bijvoorbeeld ideologische overwegingen.

4. Zie bijvoorbeeld W. Albeda en J. Wemelsfelder, *De crisis van de werkgelegenheid en de verzorgingsstaat*, Assen: Van Gorcum, 1984.

5. Bijvoorbeeld: J. A. A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom, 1978; H. Achterhuis, *De markt van welzijn en geluk*, Baarn: Ambo, z.j.

6. Zie: *Sociale Nota* 1995: 84.

7. Tal van onderzoeken in de jaren tachtig wijzen op het grote belang van de uitvoering voor de werking van arrangementen: R. Knegt, *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening*, 1986; G. Engbersen, *Publieke bijstandsgeheimen*, 1990; R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*, 1990.

8. Deze paragraaf is een licht herziene versie van paragraaf 4.4 uit: R.J. van der Veen, 'L'histoire se répète. Honderd jaar uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen', a.w.

9. Als de Sociale Verzekeringsraad—SVr—en de Federatie van Bedrijfsverenigingen—FBV.

10. Via de bedrijfsverenigingen (organisaties van werkgevers en werknemers).

11. Zie ook: J. LeGrand, Knights, Knaves or Pawns. 'Human behaviour and social policy'. In: *Journal of Social Policy*, 26-2, 1997, pp. 149-170.

12. Er werd onafhankelijk toezicht gecreëerd door opheffing van de SVr en oprichting van het onafhankelijke College voor Toezicht op de Sociale Verzekering (CTSV). Een deel van de taken van de

SVr-coördinatie en aansturing—werd ondergebracht in het tripartiet bestuurde Landelijk Instituut voor Sociale Verzekeringen (eerst het TICA, later het LISV). De bedrijfsverenigingen werden opgeheven en de administratieve onderdelen van deze verenigingen gingen verder als zelfstandige Uitvoeringsinstellingen (UVI), zo ook het GAK (de grootste uitvoerder). Vooralsnog was het LISV de opdrachtgever van de UVI's maar op termijn zouden deze moeten gaan opereren op een markt voor de uitvoering van de sociale zekerheid.

13. Gedeeltelijk in 1994 met de Wet terugdringing ziekteverzuim, TZ; volledig in 1996 met de Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte, de WULBZ.

14. Met de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, PEMBA.

15. Bijvoorbeeld de Wet reïntegratie van arbeidsgehandicapten, REA.

16. En ten slotte ook tot het ombouwen van het LISV tot een Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen dat verantwoordelijk wordt voor de uitvoering in de CWI's.

17. Zie hiervoor: Ch. Green-Pedersen, *How Politics Still Matters. Retrenchment of old-age pensions, unemployment benefits and disability pensions/early retirement benefits in Denmark and in the Netherlands from 1982 to 1998*, Aarhus, 2000

18. Zie P. Pierson, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge, 1994

19. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*; *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*

20. *ibid.*

21. Jelle Visser, *Sociologie van het halve werk*, oratie Amsterdam 1999, p. 5.

22. Er is veel terechte kritiek op het werk van Giddens. Toch denk ik dat hij in de juiste richting zoekt voor een antwoord op de door mij gestelde vraag. Zie ook mijn kritische beschouwing over het werk van Giddens, 'De verzorgingsstaat in de laat-moderniteit: een sympathiserende kritiek op Anthony Giddens' sociaal-politieke geschriften', in: *Beleid en Maatschappij*, 27-2, 2000, pp. 63-77

23. Met name zijn weergave van wat een verzorgingsstaat is, is erg eenzijdig en leidt in de Nederlandse context tot verkeerde conclusies; zie: *ibid.* p 76, noot 2

24. Zie: R. Dahrendorf, 'Whatever happened to liberty?' *The New Statesman*, september 6, 1999.

De sturingsconceptie van paars

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de twee paarse kabinetten een samenhangende sturingsconceptie hebben gekend die bovendien als vernieuwend mag worden beschouwd. Daarmee doelen we tevens op de mate waarin paars een breuk heeft betekend met eerdere aan het bewind zijnde politieke coalities waarvan het CDA en zijn voorgangers lange tijd deel uitmaakten.

Het antwoord op deze vraag wordt eerst beschreven aan de hand van een kenschets van de recente ontwikkeling van de parlementaire democratie voorzover van invloed op deze sturingsconceptie. Geconstateerd wordt dat zich een fundamentele verandering aftekent ten opzichte van de veel sterker partijpolitiek en ideologisch gekleurde jaren achter ons.

Vervolgens zal de sturingsconceptie van paars nader worden verduidelijkt aan de hand van twee *case studies*. De sturing die paars heeft ingebracht, wordt geschetst op beleidsterreinen die recentelijk vrijwel Kamerbreed als de hoogste prioriteit voor toekomstig beleid worden bestempeld:

- onderwijs;
- gezondheidszorg.

De hoofdstelling luidt dat paars geen samenhangende sturingsconceptie heeft of had. Een toekomstige paarse beleidsagenda – indien al aan de orde – zal noodzakelijkerwijs vorm moeten geven aan een sturingsconceptie die recht doet aan modernere hybride vormen van samenwerking en beleidsvorming. Dit zou een breuk betekenen met het beleid dat paars de afgelopen jaren heeft gevoerd.

Democratie en sturingscrises

Wanneer we spreken van de sturingsconceptie van paars hebben we het over sturing in het publieke domein. Sturing is een belangrijke

eigenschap van de inrichting van de welvaartsstaat. Doelgerichte beïnvloeding door de staat van tal van aspecten van menselijk samenleven heeft de recent geëindigde eeuw gekenmerkt. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de wijze waarop die beïnvloeding is georganiseerd en geïnstrumenteerd staan in toenemende mate onder kritiek. Velen formuleren een streven naar minder bemoeienis en minder detail, naar de wens tot toenemende vrijheid voor economische actoren en individuele mensen. Zij demonstreren daarentegen ook vaak argwaan en kritiek, zodra diezelfde overheid bij een ongeluk of ramp niet onmiddellijk uiterst actief ter plaatse is. Ook de veel te vernemen roep om meer markt verstimt niet zelden zodra de consequenties van het handelen van op winst gerichte actoren zichtbaar worden. Combineren we deze verschijnselen, dan kunnen we stellen dat momenteel sprake is van een sturingscrisis. Wij denken dat het noodzakelijk is wat langer stil te staan bij deze sturingscrisis in onze samenleving en oorzaken en gevolgen over een wat langer tijdsbestek te beschouwen.

Sturing en democratie zijn onderling nauw verwant. De democratieopvatting van paars wortelt sterk in een specifiek idee, waarbij volksoevereiniteit tot uitdrukking komt in zeggenschap van een meerderheid. Wij hebben in Europa al eerder de democratie sterk vereenzelvigd met de staat, en daarbinnen weer met de heerschappij van de meerderheid, en met het beeld: de meeste stemmen gelden. Maar indrukwekkend zijn ook de vele statelijke arrangementen waarmee vorm wordt gegeven aan 'checks and balances' in de samenleving. Daaronder verstaan we het beginsel, dat niets in het publieke gebeurt zonder controle; dat daar waar machtsuitoefening plaatsvindt er ook 'countervailing powers' zijn. Macht is in de democratie niet absoluut omdat als het ware vele agentschappen elkaar controleren en in evenwicht houden. De 'trias politica' waarbij de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht zijn gescheiden, is een van die grote vondsten in het domein van de 'checks and balances'. Wij hebben veel geïnvesteerd in processen waarbij die vormen ook in instituties zijn verankerd. Vele zijn traditioneel opgetuigd, reproduceren zichzelf via verkiezingen, door benoemingen en dergelijke, of worden door regelgeving in stand gehouden. Die democratie is zeer succesrijk geweest, maar het heeft er alle schijn van dat juist nu wezenlijke veranderingen noodzakelijk zijn.

De ontideologisering, de individualisering en de ontzuiling die in

veel Europese gemeenschappen plaatsvinden, hebben iets wezenlijks veranderd. Ideologie als samenballende handelingsstrategie is verdwenen. Bij de belangrijkste onderwerpen in dit land is niet of nauwelijks meer aan te geven waar en hoe de ideologische verankering van de standpunten van de verschillende politieke partijen zichtbaar is. Op gebieden waar ik iets van weet, kan ik die verankering niet ontdekken. Ik zie hoger onderwijsbeleid waar liberale specialisten betogen dat de universiteit vooral een ivoren toren moet blijven en ik zie socialisten pleiten voor commercialisering van de universiteiten. Dan raak ik even in de war tot ik begrijp dat politiek niets meer met ideologie te maken heeft.

Politieke partijen van vandaag de dag: headhunters en reclamebureaus

Het proces van ontideologisering heeft institutioneel belangrijke veranderingen gebracht. Politieke partijen zijn echt anders geworden. De Partij van de Arbeid probeerde vijftig jaar geleden door programmering een actuele expressie te vinden voor het sociaal-democratisch beginsel. De vraag wie op die partij zou stemmen was een afgeleide kwestie. Men maakte een programma en zocht daarbij betrouwbare mensen. Dat is wezenlijk veranderd. Vandaag de dag kiezen politieke partijen programma's waarvan zij vermoeden dat deze kunnen rekenen op de gunst van de kiezer. Politieke partijen zijn daarmee economische actoren geworden. Zij dingen naar maximale steun en beantwoorden aan wetmatigheden waaraan ondernemers al eeuwen voldoen. Neem de vestigingsplaatscriteria als voorbeeld. Het verhaal is bekend: als twee ijsscomannen op een oneindig groot strand de plaats zoeken waar zij het meest kunnen verdienen, zoeken zij elkaar op. Om deze reden is de inhoudelijke ruimte van ons politieke bestel ineengeschrompeld. De grote politieke partijen in ons land staan in feite vlak naast elkaar, op constante onderlinge afstand. Zij zijn niet statisch, maar bewegen met de vermoedelijke gunst van de kiezer mee. Als een van die partijen in het asielzoeker-debat een stapje naar rechts doet, dan weet de andere niet hoe snel die moet volgen met ook een stapje naar rechts. Op constante afstand van de eerste met gelijke dynamiek. Dit heeft geleid tot functieverstraling van de politieke partijen. In programmatisch opzicht zijn het reclamebureaus geworden, voor het overige *headhunters*. En niet eens zulke goede.

Het betekent niet dat politieke partijen onbetrouwbaar zijn geworden. Doordat zij streven naar maximale steun, zijn zij heel scherp aan het luisteren naar de kiezer; naar wat die vermoedelijk wil. Dus als betrouwbaarheid wordt gedefinieerd als consequent dingen naar de gunst van de kiezer en zijn standpunten volgen, dan zijn de politieke partijen buitengewoon betrouwbaar. Dit heeft belangrijke gevolgen. De eerste is dat de representatieve democratie—wij kiezen mensen die ons representeren—een kentering vertoont. Want wij kiezen de mensen die de *headhunting* heeft opgeleverd en die behoren tot een groep waarmee we ons sociaal-cultureel waarschijnlijk licht verwant voelen. Mensen, die je ook op je verjaarspartijtje zou vragen. Empirisch onderzoek laat zien, dat de kiezer vaak zo kiest. Hij gaat af op een programmatische inhoud die sociaal-culturele verwantschap reproduceert. Het gaat niet om ideologie of beginselvastheid. Het betekent tegelijkertijd dat de gemeenschap de Kamerleden niet meer alleen de besluitvorming in ons land toevertrouwt. Of het nu gaat over infrastructuur of onderwijs; als er belangrijke beslissingen, belangrijke wijzingen van beleidssystemen, belangrijke infrastructurele projecten worden voorbereid, dan bereidt de executieve—de beleidsmaker—zich niet meer voor achter een bureau om vervolgens het parlement om goedkeuring te vragen, maar zij vraagt de samenleving om creativiteit, steun en draagvlak. In omvangrijke processen van creatie en argumentatie, van transactie en aanbesteding, van gunning en besluitvorming in onderlinge vervlechting komen projecten tot realisatie.

Interactieve beleidsontwikkeling is als concept in veel opzichten reeds gemeengoed geworden, al zijn de voorbeelden van min of meer vervolmaakte praxis nog schaars. De vraag wordt dan, wat de rol van de representatieve democratie, en daarmee van het parlement, nog is. Sommigen hechten meer aan ‘single issue’ organisaties, belangengroepen die opkomen voor belangrijke waarden in de samenleving. Volksvertegenwoordigingen en ‘single issue’ organisaties hebben een moeilijke onderlinge relatie. De laatste organisaties plegen zich direct tot de machtscentra te wenden en daarbij de volksvertegenwoordigingen te passeren. Ook is bekend dat ‘single issue’ organisaties vaak onvoldoende intern democratisch gehalte hebben. In zekere zin zijn ook zij economische actoren. Greenpeace reageert buitengewoon scherp op mutaties in de eigen ledenaantallen. Zodra hun inkomsten—bijdragen

van leden en sympathisanten—dalen, onderzoeken zij of een strategieverandering noodzakelijk is. Dus zelfs een ecologische producent van waarden is ook commercieel. Wij hebben nog niet de beste methode gevonden hoe die instituties maatschappelijk heilzaam met elkaar kunnen verkeren.

Controle op de media

Er is nog een wezenlijke verandering in onze democratie. De media in ons land waren ooit onderdeel van een zuil. Je las de krant, je keek naar de televisiezender, je luisterde naar de radiozender die hoorde bij je zuil. Dat is verdwenen en daarmee is er ruimte gekomen voor economische concurrentie tussen de media. Daardoor zijn ook de media in toenemende mate economische actoren geworden. Zij dingen naar maximale steun in de vorm van kijkcijfers of ledenaantal, omdat deze cijfers de reclameopbrengst bepalen.

Ook media en politiek verkeren in een zeer bijzondere verhouding tot elkaar. De naar kiezersgunst dingende politicus kan die kiezer alleen bereiken via de media. Dat betekent dat hij partieel van de media afhankelijk is. Media produceren nieuws. Dat is een geheimzinnige aangelegenheid waarvan we ooit dachten dat die vooral iets met waarheid te maken had. Maar in economische zin heeft die alleen te maken met succes, met de perceptie van dat nieuws door de ontvanger van de boodschap. Er zijn interessante moderne theorieën over nieuwsproductie waarin waarheidsvinding ondergeschikt is geworden. Deze theorieën onderkennen dat de media voor hun productie partieel afhankelijk zijn van politici. Politici zijn immers producenten en boodschappers van nieuws. Als je die twee posities bekijkt, ontstaat een beeld van een belangwekkende wederzijdse afhankelijkheid. De politicus is partieel afhankelijk van de media, die op hun beurt partieel afhankelijk zijn van politici. Welk een prachtige win-win-combinatie.

Staatssecretaris Van der Ploeg wijdde dan ook in een speech voor journalisten uit over 'schaamteloze wederzijdse uitwisseling van gunsten' tussen politici en journalisten. Nu is wederzijdse afhankelijkheid op zichzelf geen opvallend fenomeen, maar de vraag is natuurlijk wel wie de *checks and balances* rond de media vormt. Overal in het publieke domein hebben we instituties gevormd ten behoeve van deze

‘checks and balances’, maar waar bevindt zich de controleur van de media? Je kunt moeilijk volhouden dat de media zichzelf controleren.

De recente ontwikkeling van de parlementaire democratie

Als in de samenleving iets creatiefs totstandkomt, een groot infrastructureel project bijvoorbeeld dat mede door de private sector wordt gefinancierd, is het dan nog duldbaar dat een parlement het project achteraf eenzijdig amendeert, terwijl de private partijen daarin wellicht reeds tientallen of honderden miljoenen gulden hebben gestoken? En als dat parlement zich die amendering achteraf veroorlooft, is het dan waarschijnlijk dat die private partijen ooit nog eens dat *commitment* opbrengen om samen met publieke partijen zoveel geld en tijd in de voorbereiding te steken? Intussen weten de publieke partijen dat ook. Nieuwe vormen van samenwerking dienen zich aan, waarbij het vaak toegaat zoals egels vrijen: zeer voorzichtig. De nieuwe, tere plantjes van publiek-private samenwerking zijn noodzakelijk, omdat de EMU-normen de regering dwingen om ook voor rendabele investeringen een groot deel van de financieringsmiddelen in de private sector te vinden. Het is immers niet langer mogelijk om de omvangrijke uitbreiding van onze infrastructuur te financieren uit publieke middelen, als tegelijkertijd begrotingstekorten moeten verdwijnen.

Dit alles overziend, kunnen we enkele conclusies trekken ten aanzien van de ontwikkeling van de democratie:

- Ontideologisering leidt tot legitimatieverlies van formele politieke instituties voor zover het gaat om besluiten over normatieve kwesties; ook elders in de samenleving vindt vorming van waarden plaats. Een zich ontwikkelende democratie zal daaraan dan ook een plaats toekennen.

- De herstructurering van politieke partijen en media tot ‘economische actoren’ – voorzien van regulerende gedragsmotieven die veel gelijkenis vertonen met die van ondernemers – leidt tot toenemende aandacht voor die elementen van een democratisch bestel die van doen hebben met ‘checks and balances’.

- Het op de voorgrond treden van tal van vormen van publiek-private samenwerking leidt noodzakelijkerwijs tot besluitvormingsfi-

guren waarin niet langer sprake is van een besluitvormingsmonopolie van het politieke gezag, maar waarin meer contractuele varianten gaan domineren.

- Ook interactieve beleidsontwikkeling brengt wijziging in de institutionele verhoudingen binnen het publieke domein en vereist een andere wijze van functioneren van het parlement.

Bij deze conclusies hoort een andere conclusie, deze keer over hoe het momenteel echt gaat: de heersende leer is ongeveer diametraal tegenovergesteld aan de zojuist geformuleerde inzichten. Zowel in tal van beleidsuitingen van het huidige kabinet als in de parlementaire dialoog ligt de nadruk op het versterken van de verticale disciplineren van het politieke bedrijf. Met verticale disciplineren bedoelen wij: concentratie op een enkel beleidsterrein, op een enkele 'beleidskoker', of op een geïsoleerd terrein van toezicht, dit alles ressorterend onder een bepaald departement, en daaronder weer een aparte directie of subafdeling daarvan. De noodzakelijke interdisciplinaire en hybride methoden van beleidsvorming of operationele samenwerking vallen buiten het gezichtsveld van deze verticale disciplineren. Het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is verschrompeld tot een leerstuk over hiërarchie. Kennelijk valt niet op, dat er steeds meer organen ontstaan in het publieke domein, die professionaliteit in onafhankelijkheid van de uitvoerende macht tot gelding brengen. De grote spanning in het Nederlandse bestel tussen politici en ambtelijke professionals komt naar mijn inzicht voort uit de uiteenlopende ideeën die leven over de wenselijke gedaante van de toekomstige democratie.

Jane Jacobs heeft in de vorm van een platonische dialoog een mooi boek geschreven over de essentie van publieke en private cultuur.¹ Zij zegt: de essentie van de cultuur van het publieke domein is de cultuur van de bewaker. Het publieke domein moet het algemeen belang bewaken. In dienst van die bewaking mag hij zich veel veroorloven. Hij mag liegen als dat in het belang van het algemeen is en hij moet natuurlijk ook mee bewegen met allerlei dynamiek in de samenleving want als de aanvallers van strategie veranderen, moet ook de bewaker dit doen. Hij hoeft in de tijd ook niet consistent te zijn. In het private domein daarentegen is de meest centrale waarde be-

trouwbaarheid, contractuele betrouwbaarheid. Deze waarde staat in een natuurlijke spanningsrelatie tot die van het publieke domein. De vraag is of deze waarden met elkaar kunnen worden verenigd. Zijn er organisaties of samenwerkingspatronen denkbaar die én contractueel betrouwbaar zijn én het algemeen belang serieus dienen? Jane Jacobs denkt van niet. Zij is van oordeel dat de centrale waarden van beide culturen in te grote onderlinge spanning verkeren. Ik ben daarover optimistischer. De beide centrale waarden zijn immers niet rechtstreeks met elkaar in strijd. Het gaat dus meer om het bijeenbrengen van een verzameling van condities, waaronder de spanning beheersbaar blijft.

Een van die voorwaarden is dat privaat-publieke structuren zich voor het reguleren van hun interne en externe verbindingen zouden moeten bedienen van civiel recht en niet van publiek recht. Dit betekent dat de waarde van contractuele betrouwbaarheid in juridische relaties tot uitdrukking wordt gebracht.

Als publiek-private samenwerking noodzaak is, dan is *commitment* van die private partijen wezenlijk en worden er grenzen gesteld aan het functioneren van het parlement. De economische en culturele expansie schrompelt in elkaar als parlementen op nationaal, regionaal en lokaal niveau ongewijzigd blijven functioneren. Wij zijn toe aan een aanzienlijke institutionele herdefinitie van onze democratie. Wij weten dat de democratie niet meer alleen in de politiek tot uitdrukking komt. Ook in arbeidsorganisaties, in 'single issue' organisaties, in het verenigingsleven en in coöperaties is sprake van een vorm van democratie, zoals overal in de samenleving. Een herdefinitie van de institutionele patronen is broodnodig. Het behoud van een democratische samenleving vergt veel institutionele veranderingen.

Andere voorwaarden voor culturele stabiliteit van zogenoemde hybride organisaties betreffen meervoudige verantwoording en een groot leervermogen. De traditionele representatieve parlementaire democratie is aan het einde van haar lange golf gekomen. Toekomstige ontwikkelingen vergen een veel bredere maatschappelijke fundering van democratie dan één die beperkt blijft tot de traditionele politieke instellingen. Dat houdt in dat die laatste moeten opschuiven en van karakter veranderen. Daarover bestaat een schisma, zo kunnen we vaststellen.

Paars heeft die verschrompeling van democratie tot verticale verantwoordingsrelaties zo ongeveer op de troon gezet, en wel onder de omineuze titel: herstel van het primaat van de politiek. Een onbevooroordeelde waarnemer zou denken, dat zo'n herstel gaat over inhoud, over ideeën, over samenhang. Maar de betekenis die er door het kabinet aan verbonden is, betreft verticalisering van verbindingen, en een generiek verbod van hybride organisaties via massieve steunverlening aan het gedachtegoed van de werkgroep-Cohen over markt en overheid. Op sommige plekken heeft paars een begin gemaakt met interactieve beleidsontwikkeling, maar op andere heeft menig minister die ontwikkeling in de kiem gesmoord. Met name minister Pronk heeft herhaaldelijk zijn afkeer getoond van besluitvorming waarin het partijpolitieke monopolie niet meer dominant zou zijn. Daarom ook heeft hij een bureau binnen zijn eigen departement dat was gewijd aan geavanceerde beleidsontwikkeling – Pegasus geheten – eigenhandig de nek omgedraaid.

Op andere departementen vinden tegenovergestelde ontwikkelingen plaats: zo treft men binnen Verkeer en Waterstaat omvangrijke projecten aan die op het doorbreken van verkokering en samenwerking zijn gericht onder namen als Wegverlichting en Kristallisatie 21. Binnen Financiën vindt men een expertisecentrum voor publiek-private samenwerking.

Geen moment heeft paars serieus gereageerd op de vele tekenen dat het traditionele partijpolitieke stelsel in gevaar is: met hoon werden tegendraadse geluiden bejegend, en het gebral rondom de representativiteit van de officiële politiek was niet van de lucht. Leefbaar Hilversum, Utrecht enzovoort werd eenvoudig in de ban gedaan. De voorzitter van de Tweede Kamer liet zich opvallend uit over de effectiviteit van de Eerste Kamer, maar de eigen effectiviteit was nimmer onderwerp van recensie.

Twee voorbeelden van beleids crises: onderwijs en gezondheidszorg

Op tal van punten in vele sectoren is sprake van effectiviteits- en legitimiteitscrises in het overheidsbeleid. De mooiste voorbeelden zijn wellicht aan te treffen in onderwijs en gezondheidszorg. Onderwijs

en gezondheidszorg worden *merit goods*, ook wel bemoeigoederen of ontplooiingsgoederen, genoemd. Ook welzijn en kunst worden hier toe gerekend. Deze *merit goods* waren in de afgelopen twee eeuwen het voornaamste extra product van de overheden naast de klassieke collectieve goederen zoals veiligheid. Die overheden hebben zich zo'n dertig eeuwen lang met externe en interne veiligheid beziggehouden. Maar tijdens de Franse Revolutie kwam de gedachte op dat het van groot belang is dat mensen behoorlijk kunnen leven en zich kunnen ontplooiën, ook als zij niet rijk zijn vanaf de geboorte. In de negentiende eeuw ontstond een krachtig streven om overheden te gebruiken om de ontplooiing van mensen mogelijk te maken, hen gezond te maken, kortom: om hen naast inkomen ook welzijn te geven. Hoewel onderwijs en gezondheidszorg ook op markten kunnen worden aangeboden, werd gevreesd dat te veel mensen ervan zouden worden uitgesloten. Armen zouden daarvan niet genoeg profiteren en bovendien, aldus het toenmalige geloof der politici, weten de mensen niet wat goed voor ze is. Daarmee droeg deze negentiende-eeuwse ontwikkeling een sterk paternalistisch karakter. Mensen moeten worden verplicht om onderwijs te volgen; de overheid zal het wel betalen. Hetzelfde gebeurde in de gezondheidszorg. Een ontwikkeling, die prachtige resultaten heeft opgeleverd. Aan het begin van de twintigste eeuw had 23% van de bevolking ooit voortgezet onderwijs genoten. Nu is dat percentage meer dan 80. Deze ongeëvenaarde ontwikkeling verloopt nu asymptotisch omdat de bovengrens bereikt is.

En hoe staat het er nu voor? Die overheid heeft het onderwijs en de gezondheidszorg sterk gepenetreerd en de marktwerking, zo die ooit bestond, voor een groot deel uitgeschakeld. Er zijn bekostigingssystemen gekomen en de prijzen zijn gefixeerd. De participatie is geregeld. Het aanbod van diensten is gereguleerd en gebudgetteerd. Er is heel, heel veel geregeld.

Eerste case study: onderwijs

De beleidssystemen zijn zo ingewikkeld geworden dat het onderwijs knarst en kniert. Intussen is de samenleving rijk geworden en zijn de burgers zelf meer dan ooit van oordeel dat onderwijs belangrijk is. Daardoor is onderwijs een sterke groeiemarkt. Je kunt het niet aangeslept krijgen. Mensen zouden bereid zijn om een belangrijk deel van

hun inkomen aan onderwijs te besteden. Maar wat is de feitelijke situatie? In het hoger onderwijs is de participatie sterk toegenomen. Dat is verheugend. Maar de kosten van het hoger onderwijs zijn in de afgelopen twintig jaar in absolute zin gedaald. De kosten per afgestudeerde zijn zelfs met meer dan 50% gedaald. Op een aantal punten is de overheid door de vloer gezakt. De meerderheid van onze studenten in het wetenschappelijk onderwijs wordt in de eerste fase van hun studie opgeleid tegen kosten per jaar die gelijk zijn aan niet meer dan twintig docent-uren per student. Dus er zijn per student twintig docent-uren per jaar beschikbaar. Zo'n opleiding is ronduit armetierig. De overheid heeft in haar streven naar distributieve rechtvaardigheid de prijzen gefixeerd en de universiteit opgedragen een bepaald collegegeld te vragen. In het initiële onderwijs is het niet toegestaan dezelfde diploma's en titels te verlenen buiten dat stelsel van bekostigde opleidingen met gefixeerde lage prijzen. Als gevolg hiervan zijn er alleen maar particuliere opleidingen die worden achtergesteld. Hun studenten krijgen geen studiefinanciering en in veel gevallen mogen zij ook geen titels geven.

Tegelijkertijd wordt op andere terreinen gevraagd om eerlijke concurrentie, om *level playing fields*. Het onderwijsbeleidssysteem is ook inconsequent. Veel hogescholen verzorgen, naast de bekostigde opleidingen, ook particuliere opleidingen, waarvoor zij wel een hoog collegegeld mogen vragen. En de studenten van die particuliere opleidingen, die dan dat hoge collegegeld hebben betaald, laten zich soms ook nog eens inschrijven bij bekostigde opleidingen zodat ze ook nog eens een bijdrage van de overheid krijgen. Ook tenminste een van onze eerbiedwaardige universiteiten maakt zich daaraan schuldig. Gewone mensen noemen dat fraude. Dat weet iedereen in Den Haag en Zoetermeer, maar niemand die daar wat aan doet. Accountants en politici zwijgen beiden. Het onderwijsbeleidssysteem is in feite failliet. Het beleidssysteem verhindert, dat de bevolking haar koopkrachtige vraag naar onderwijs optimaal kan uitoefenen.

Minister Hermans heeft in zijn Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan een heel voorzichtig begin gemaakt met aanpassingen. De regulering van het onderwijs zal iets afnemen, maar de fixatie van prijzen blijft gehandhaafd. Naar mijn opvatting gaat hij daarmee niet ver genoeg, maar een deel van het parlement acht de beleidsvoornemens reeds veel te extreem. Want ons parlement verbiedt anno 2001 nog

steeds het mengen van overheidssubsidies met verplichte particuliere bijdragen voor opleidingen gedurende de leerplichtige leeftijd. Daarvoor voert dat parlement fraaie beweegredenen aan. De toegankelijkheid zou niet zijn gediend met introductie van particulier geld in het initiële onderwijs. De uniformering van dat onderwijs zou een groot goed zijn. Differentiatie van onderwijs met particuliere bijdragen zou ontegenzeggelijk met zich brengen dat rijken meer geld aan onderwijs kunnen uitgeven dan anderen. En dat is op zichzelf naar het oordeel van de meerderheid der volksvertegenwoordigers onduldbaar. Zelfs als je het publieke geld zou besteden aan beter onderwijs voor relatief armen, en de rijken helemaal zelf zou laten betalen. Want dan nog zouden rijken beter onderwijs kunnen kopen dan anderen. Desgevraagd merkte het parlement al eerder op, dat het zich ook tegen differentiatie van collegegeld zou keren als niet voorzien was in compensatie van de niet-draagkrachtigen. Buiten het 'Binnenhof' begrijpt niemand dat meer, maar binnen het parlement, althans binnen parlementair paars, bestaat roerende eensgezindheid. De beelden over verdelende rechtvaardigheid die deze opstelling rechtvaardigen, dateren uit de jaren zeventig. Het kabinet-Den Uyl betoogde met veel inzet, dat de samenleving door nivellering er beter aan toe zou raken. Het quotiënt van maximum- en minimuminkomen moest zo klein mogelijk worden. Uniformering was in zichzelf goed. Waar de samenleving intussen andere gedachten over variëteit heeft aanvaard, is in Den Haag niets veranderd.

We veronderstellen dan nog, dat de parlementaire opstelling inderdaad van doen heeft met denkbeelden over distributieve rechtvaardigheid. Een minder welwillende verklaring zou inhouden dat het parlement zich opgejaagd voelt door het opmerkelijke functieverlies van de politiek, door de afnemende belangstelling van de bevolking voor politiek, en zich intern heeft verenigd op een verdedigende strategie die inhoudt dat zoveel mogelijk greep op voorzieningen dient te worden gehandhaafd. Machtsstrevingen dus onder het mom van een beroep op nobele motieven. We veronderstellen dat ook daaraan een einde komt met het einde van paars.

Daarna is het tijd voor een grondige schoonmaak en aanpassingen: geleidelijk wordt het mogelijk naar onderwijs te kijken zoals naar volkshuisvesting. Iedereen heeft recht op een goede woning, maar we aanvaarden dat de rijken en anderen met een passie voor mooie hui-

zen er meer geld dan wij aan besteden. Daar worden we niet erg ja-loers meer van. In wat ingewikkelder termen: de denkbeelden over verdelende rechtvaardigheid veranderen van een oriëntatie aangaande de wenselijkheid van de kleinste bandbreedte naar een benadering zoals we die aantreffen in het werk van Rawls: de overheid streeft naar duurzame verhoging van de minimumvoorziening, en borgt bovendien het bestaan van faire ruilarrangementen aan de bovenzijde van het economische spectrum.

Deze andere blik heft mogelijk de stagnatie in het onderwijsbeleid op: ineens is het mogelijk om tot vraaggeoriënteerde benaderingen te komen. Ineens is het mogelijk het beschikbare publieke geld veel scherper toe te leiden naar de bevolkingsgroepen die het echt nodig hebben. Ineens kunnen we variëteit en kwaliteit aan elkaar verbinden.

Van beleidssucces naar beleidsgevangenis

Niemand zal ontkennen dat de overheidsbemoeyenis met het onderwijs in de afgelopen twee eeuwen overwegend weldadig is geweest. Het opleidingsniveau van de bevolking is in ons deel van de wereld bijna onvoorstelbaar verhoogd. Daarbij was wezenlijk, dat overheden via wetgeving de standaard van het diploma garandeerden, en daarbij kwaliteitsbewaking introduceerden. Bovendien maakten overheden via bekostiging de deelname aan het onderwijs voor iedereen mogelijk, en stelden het vervolgens ook verplicht.

Op die grondslag zijn enorme beleidssystemen gebouwd, in Nederland met de additionele complicatie van het waarborgen van gelijke bekostiging van bijzonder en openbaar onderwijs.

Die beleidssystematiek heeft ertoe geleid, dat door overheden in het onderwijs zeer veel is voorgeschreven en verboden. Tot 1980 was de Nederlandse onderwijswetgeving er vooral op gericht de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs te respecteren in combinatie met gelijke bekostiging. Dat leidde tot buitengewoon gedetailleerde voorschriften voor inzet van mensen en middelen.

In de afgelopen twintig jaar zijn denkbeelden gaan domineren die het nodig maakten ruimte te maken voor het zelfstandig management van onderwijsinstellingen. Te beginnen met het hoger onderwijs is daarom de autonomie ten aanzien van de inzet van mensen en midde-

len binnen onderwijsinstellingen vergroot. De introductie van managementideeën bracht ook met zich mee, dat de overheid meer aandacht kreeg voor de daadwerkelijke prestaties van onderwijsinstellingen. 'Performance' en 'outputs' werden naast numeriek rendement belangrijke aangrijpingspunten voor sturing. De inhoudelijke bemoeienis van de rijksoverheid met bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs is in de afgelopen decennia dan ook onmiskenbaar vergroot.

De rijksoverheid heeft onderwijsinstellingen verboden private middelen aan te trekken ter bekostiging van reguliere opleidingen. In naam van de gelijkheid zijn de prijzen gefixeerd en zijn de voorzieningen geüniformeerd. Het beleidssysteem voor het Nederlandse onderwijs heeft dus als voornaamste karakteristieken: publieke bekostiging en uniformiteit.

Die uniformiteit is extreem. Enkele voorbeelden: uniforme bekostiging, uniforme arbeidsvoorwaarden, uniforme middelen, dus ook uniforme arbeidsintensiteit van opleidingen. Dat naast de klassieke uniformiteit van exameneisen, en naast de formeel nog steeds toegestane variatie in pedagogische identiteit.

De recente ontwikkeling van het onderwijsbeleid in relatie tot stagnerende openbare middelen en een sterk veranderende samenleving heeft tot twee stellingen mijnerzijds geleid. De eerste luidt, dat het recentelijk tekortschieten van de publieke bekostiging het nodig maakt om ook private hulpbronnen aan te boren, en dat is beter mogelijk dan ooit tevoren vanwege de private rijkdom van velen. De tweede luidt, dat de geschapen uniformiteit grote schade aanricht, omdat juist vergroting van variëteit van onderwijs de sociale emancipatie en economische ontwikkeling zou bevorderen.

Sedert de stolling van het onderwijsbeleid in uniformiteit is de samenleving intussen immers flink veranderd. Niet alleen zijn de beursen van veel burgers goed gevuld, en is de passie voor onderwijs bij velen heftiger dan ooit ontwikkeld, maar ook vindt de overtuiging dat opleiding de toegangspoort naar voorspoed is algemeen anhang. Kruip-door-sluip-door komen toch private bijdragen aan het onderwijs beschikbaar, veelal in de vorm van 'vrijwillige' contributies. Die zijn in gegoede wijken natuurlijk gemakkelijker te verzamelen dan elders. Het bedrijfsleven wil bijna ten koste van alles voorzien in gekwalificeerde menskracht. Van daaruit komen dan ook extra middelen het onderwijs binnen, maar vaak op een bijna tersluikse wijze. Markt-

werking is overal in opkomst, vooral ter wille van het honoreren van de variëteit van de koopkrachtige vraag, maar in onderwijsland is marktwerking verdacht. Versnelling van technologische verandering heeft de noodzaak van een leven lang leren geschapen. Bijna ongemerkt heeft zich ook commercieel onderwijs ontwikkeld, dat echter dikwijls door overheden in een nadelige positie wordt geplaatst. In overheidsbeleid voor andere sectoren bestaat toenemende aandacht voor vraagoriëntatie, onder meer in de vorm van persoonsgebonden budgetten in de zorg.

Knarsetandend zien politici toe, hoe het stelsel, het beleidssysteem wordt aangetast. Ook omdat veel van die kruip-door-sluip-doorbewegingen uit sociaal oogpunt eigenlijk onwenselijk zijn.

De kwaliteit van het huidige onderwijs

Hoe goed is ons onderwijs? Niet goed genoeg, zou ik denken. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren:

- De door velen gevreesde tweedeling heeft ongewild en onbedoeld al verregaand plaatsgevonden, voor zover het gaat om de samenstelling van het leerlingbestand van de scholen in onze steden.
- De uitval in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs is—ook naar internationale maatstaven—schrikbarend hoog.
- De voorziening van het onderwijs met goede leraren schiet kwantitatief en kwalitatief ernstig te kort. Veel te veel lessen worden niet gegeven.
- De in naam van de gelijkheid afgedwongen uniformiteit leidt tot onderwijs dat onvoldoende aansluit bij specifieke leerbehoeften van zeer uiteenlopende groepen leerlingen.
- De mogelijkheden om bij te dragen aan ‘gelijke kansen’ in de gevoeligste periode van een jong leven, tussen twee en vier jaar, blijven grotendeels onbenut. De beweging naar externe democratisering, naar werkelijk gelijke kansen, stagneert al twintig jaar.
- Op een aantal punten sluit het onderwijs onvoldoende aan bij redelijke eisen vanuit het bedrijfsleven.
- De professionalisering van het docentschap is gebrekkig; de taakbelasting van de Nederlandse leraar is de hoogste van Europa.
- De toerusting van veel scholen vertoont schrikbarende achterstanden.

Onder meer als gevolg hiervan verloopt de emancipatie van onze groepen nieuwe burgers dan ook trager dan in sommige omliggende landen. Uitval leidt tot groot maatschappelijk kwaad, zelfs tot criminaliteit.

De huidige staat van het onderwijs is onder meer het gevolg van bezuinigingen. De belabberde staat van de Nederlandse overheidsfinanciën verplichtte achtereenvolgende ministers van Onderwijs om te bezuinigen. Al aan het begin van de jaren negentig gaf de regering ook ruiterlijk toe dat zij tekort schoot in haar zorgplicht jegens het onderwijs. Nederland duikelde omlaag op de OESO-lijst als publieke financier van onderwijs naar een van de laagste plaatsen. Gedurende de tweede helft van de jaren negentig verbeterde de situatie, en paars 11 begon met een beweging opnieuw omhoog.

De kaalslag begon als een louter financiële, maar waaierde later uit tot andere dimensies. De bedrijfstak versjofelde, begon ook in zelfrespect en trots ernstig tekort te schieten. De studentenpopulatie van de lerarenopleidingen daalde in omvang en kwaliteit. De staat van onderhoud van gebouwen verslechterde. Het voor een buitenstaander meest opvallende verschijnsel is de weerloosheid van het onderwijs zelf. Het heeft geen spaarpot en geen veerkracht. Het kan zichzelf niet verweren tegen systematische verwaarlozing. Het mag niet meer variëteit tot stand brengen.

Op het punt van financiën lijkt het tij nu te keren. Het is een kwestie van geloof of men wil aannemen dat de rijksoverheid duurzaam een eind aan de periode van verwaarlozing in financieel opzicht zal kunnen maken. Het door mij globaal becijferde tekort aan middelen leidt tot de eis van een structureel accres in de orde van grootte van 1,5% van het nationaal inkomen. De meest optimistische opvatting in de Nederlandse politiek op dit punt is die van Marleen Barth, PvdA-Kamerlid, die heeft aangekondigd dat dit bekostigingsniveau over vijf jaar wellicht haalbaar is. Dat betekent, dat intussen op tal van punten nog verdere achterstand ontstaat.

Misschien nog ernstiger is de knellende werking van uniformiteit van arbeidsvoorwaarden. Deze verhindert professionalisering. De verwezenlijking van een leven lang leren in combinatie met maatwerk vergt verdere openingen in gedifferentieerde leerwegen. Kwetsbare groepen, met name in het middelbaar beroepsonderwijs, vergen toegesneden aanbod. Binding met scholen en werkgevers belemmert

uitval. Een snelle praktijkoriëntatie kan die binding bevorderen. Verbreden en verdiepen kan de overheid later met vouchers of anderszins garanderen. Het honoreren van individualiteit vereist vergroting van variëteit. Een pleidooi voor maatwerk is niet rechts, maar een heden-daagse uitwerking van een humanistisch uitgangspunt.

Het huidige beleidssysteem is dus een beleidsgevangenis. Het brengt geen sociale rechtvaardigheid meer voort, het belemmert emancipatie en is onvoldoende dienstbaar aan economische ontwikkeling. De morele claim van de politiek, dat het handhaven van uniformiteit en het uitsluiten van private bijdragen noodzakelijk zijn voor rechtvaardigheid is mijns inziens aantoonbaar onjuist.

Als de politiek een eind wil maken aan de financiële verwaarlozing is dat mooi. Maar het is helemaal niet nodig om ter wille daarvan de maatschappelijke roep om vergroting van variëteit te weerstaan. Minister Hermans heeft een nota uitgebracht met als titel *Variëteit en waarborg*. Zo'n minister verdient vooral van de zijde van sociaal bewogen partijen steun voor zijn streven om ruimte te maken door vergroting van variëteit. Maar van parlementair paars krijgt hij die steun maar mondjesmaat.

Tweede case study: gezondheidszorg

Ook in de gezondheidszorg is sprake van een krachtige, koopkrachtige vraag en ook hier kan de overheid niet loskomen uit de beleidsgevangenis. Vanaf 1974, het jaar van de nota van staatssecretaris Hendriks, is geprobeerd om tot beheersing van het bestel te komen. Beheersing betekent beheersing van de omvang van de collectieve uitgaven. Het aanbod werd gereguleerd, dat wil zeggen het aantal specialisten, het aantal ziekenhuisbedden en allerlei andere aanbodgrootheden werden vastgelegd. In 1983 is er het budgetteringssysteem aan toegevoegd. Hiermee werd bepaald dat een deel van het beschikbare aanbod niet mag worden gebruikt. Nog later, tijdens paars, vroeg de overheid verzekeraars om productieafspraken te maken waardoor verdere beperking van aanbod van zorgdiensten werd bereikt. Daardoor is er in ons land sprake van een driedelige beperking aan de aanbodkant, volgens een systeem dat aan Oost-Europa vóór het vallen van de Muur doet denken.

Beheersingsstreven aan de aanbodzijde dus alom. Pogingen om

vanuit de vraagzijde tot beheersing te komen, kwamen in de gezondheidszorg in engere zin nog nauwelijks aan realisatie toe, wel in de thuiszorg.

Daarom ook staat de bekostiging van het stelsel steeds centraal in de aandacht van de politiek. Kennelijk bestaat er een fundamentele angst, dat zonder uitdrukkelijke beheersing de uitgaven aan gezondheidszorg de pan uit rijzen. Het gaat hierbij dan niet alleen om collectieve uitgaven, maar ook om particuliere. Die angst wordt voor het collectieve deel van de uitgaven onder meer gevoed door de gedachte, dat de lasten van meer consumptie van gezondheidszorg zouden worden afgewenteld op derden, dan wel op de samenleving als geheel. En dit wordt gecombineerd met het afgrijzen—geldend voor het particuliere deel van de uitgaven—, dat sommigen met eigen geld een hoger niveau van gezondheidszorg zouden kunnen kopen. De sterke welvaarts groei in de afgelopen eeuw heeft zowel tot een aanzienlijk hogere gemiddelde leeftijd geleid als tot de aanwezigheid van veel financiële bronnen voor meer consumptie van zorg. De definitie van gezondheidszorg is in de tijd niet constant gebleven; steeds meer mengvormen van genezing en zorg zijn daarin geleidelijk begrepen. Daarom is het in abstracto heel wel denkbaar, dat bij een optimale maatschappelijke ontwikkeling een steeds groter percentage van het nationaal inkomen aan zorg zou worden besteed.

Dit geldt zowel op collectief niveau als op individueel niveau; in het laatste geval echter komt steeds weer de vraag naar voren, hoe dan nog voor allen gelijke toegankelijkheid tot zorgvoorzieningen te verzekeren? Dit laatste vraagstuk heeft een verlammeende werking op de beleidsontwikkeling. Wij komen hierop terug.

De angst voor afwenteling is niet onbegrijpelijk: het overgrote deel van de gezondheidszorg wordt bekostigd via collectieve heffingen, die dienen om verzekeringsarrangementen te betalen. De wijze van bekostiging van het eerste en tweede compartiment van de volksgezondheidsverzekeringen in respectievelijk A W B Z en ziekenfonds (respectievelijk particuliere ziektekostenverzekering) is de oorzaak van min of meer directe doorwerking van stijging van uitgaven in de arbeidskosten, en daarmee in de kosten van ondernemingen en—niet te vergeten—tevens in de overheidsuitgaven. Alleen bij particuliere verzekeringen is dit verband minder sterk. Ook daar echter zorgt het bestaan van collectieve contracten en de koppeling van lonen aan

prijnsindices, waarin de stijging van de premie zichtbaar wordt, voor een verband. Het derde compartiment, dat van de aanvullende verzekeringen, is kwantitatief onbelangrijk.

De heersende beleidstheorie in de gezondheidszorg

Wij veronderstellen dat er een samenhangende reeks van normatief-bestuurlijke uitgangspunten bestaat, die aan het gevoerde beleid ten grondslag ligt. We noemen die reeks een beleidstheorie. In zo'n theorie komen in het algemeen veel verschillende overwegingen samen. Oordelen over de gewenste solidariteit in de samenleving zijn vermengd met opvattingen over effectiviteit en efficiency van bepaalde vormen van beleid. De thans in de zorg dominante beleidstheorie kent de volgende centrale elementen:

- De toegankelijkheid tot het overgrote deel van de curatieve zorg dient voor alle Nederlanders op gelijke wijze te zijn gewaarborgd; er mag op dit stuk geen sprake zijn van een tweedeling (enige onbelangrijke marginale uitzonderingen, zoals binnen de plastische chirurgie, daargelaten);
- De gehele bevolking behoort als uiting van maatschappelijke solidariteit via een volksverzekering te zijn verzekerd tegen onoverzienbare doch aanzienlijke risico's; daartoe diende oorspronkelijk het eerste compartiment;
- Werknemers en uitkeringsgerechtigden dienen te zijn verzekerd tegen de kosten van ziekte, in het bijzonder indien hun inkomen laag is; werkgevers en werknemers delen de premielast; daartoe dient het tweede compartiment, het ziekenfonds (en voor de hogere inkomens de particuliere ziektekostenverzekering); daarbij is het gezinsverband object van verzekering;
- Ter wille van de alom noodzakelijk geachte beheersing van de totale uitgaven is het op tal van punten nodig het aanbod van voorzieningen te reguleren;
- Marktwerking – in de betekenis van een vrije ontmoeting van vraag en aanbod – is slechts bij hoge uitzondering toegestaan, en slechts voor uiterst marginale onderdelen van de zorg; marktwerking in de betekenis van een zekere mate van prijsconcurrentie tussen aanbieders van voorzieningen is mogelijk bij aanvullende verzekeringen, bij nominale premies en nog enige andere marginalia; marktwerking

in de betekenis van een zekere mate van concurrentie om de kwaliteit door aanbieders is op een breder vlak mogelijk, zowel tussen verzekeraars als tussen zorgaanbieders;

- Ondernemerschap in de betekenis van winststreven is in het verleden wel erkend, maar wordt in toenemende mate kritisch bejegend, vooral voorzover er spanning ontstaat tussen dat winststreven enerzijds en toegekende of toegedachte maatschappelijke verantwoordelijkheid anderzijds; in de huidige situatie is het bij individuele beroepsbeoefenaren zoals medisch specialisten en apothekers nog tot op zekere hoogte toegestaan, maar instellingen voor gezondheidszorg zouden naar veler oordeel toch geen winst mogen maken; zo zien we, dat in een tijd waarin het ondernemerschap in het algemeen hoog aanzien geniet, binnen de zorg het dienstverband voor de beroepsbeoefenaar oprukt;

- Professionaliteit wordt weliswaar gerespecteerd, maar in toenemende mate ‘gemanaged’, zowel binnen zorginstellingen als door verzekeraars, via tal van bedrijfsmatige concepten zoals ‘benchmarking’, ‘performance indicators’, ‘planning & control-systemen’, enzovoort;

- Er bestaat veel aandacht voor efficiency (doelmatigheid), maar veel minder voor effectiviteit (doeltreffendheid) van zorg; daarmee staat ook kwaliteitsverbetering niet erg centraal in de aandacht;

- Pas recent, en met name als gevolg van het ontstaan van nieuwe coalities tussen verzekeraars en werkgevers na de wijziging van de ziekwet, is de aandacht voor preventie flink versterkt;

- Er bestaat toenemende beleidsaandacht voor inhoudelijk gerichte optimalisering van zorg via concepten als ‘disease management’ en ‘managed care’; de toepassing ervan wordt gehinderd door globale beheersingsinstrumenten van financiële aard;

- De consumentensoevereiniteit is bijkans afwezig; de individuele vrager van zorg heeft niet veel in de melk te brokkelen; dat is in het licht van het alom aanwezige streven naar beheersing ook niet verwonderlijk; in sommige delen van de zorg vinden experimenten plaats met persoonsgebonden zorgbudgetten;

- Er heerst gelatenheid aangaande de bestaande grote verschillen in besturingssystemen tussen ‘cure’ en ‘care’;

- Binnen delen van de ‘care’ is het beginsel van toewijzing van voorzieningen via de opbouw van wachtlijsten – *queuing* – in feite erkend, terwijl diezelfde wachtlijsten in delen van de ‘cure’ tot felle politieke reacties leiden.

Actoren in de gezondheidszorg

Het gedrag van mensen en organisaties, de zogenoemde actoren, bepaalt hoe het er uiteindelijk in de gezondheidszorg uit ziet. De politiek bestaat zelf ook uit actoren, en stuurt de overige actoren. De idee van sturing is gebaseerd op de veronderstelling dat gedrag zich leent voor beïnvloeding van buitenaf.

In toenemende mate bestaat bij beleidsmakers aandacht voor de veronderstelde regulerende gedragsmotieven van de verschillende actoren binnen de gezondheidszorg, zulks met het oog op effectieve beïnvloeding van gedrag door sturende instanties. De onderlinge verhoudingen van die actoren hebben steeds meer aandacht gekregen. Pogingen zijn ondernomen om *countervailing powers* te ontwikkelen tegen gedrag dat maatschappelijk als ongunstig wordt beoordeeld.

Naast aanbieders van zorg zijn in de gedachtegang van beleidsmakers in de afgelopen jaren de verzekeraars steeds meer op de voorgrond getreden als actoren met een potentieel weldadige 'incentive' structuur. Zij zouden in staat zijn om als nuttige 'countervailing power' op te treden voor aanbieders van zorg, die al te zeer gericht zijn op maximalisatie van budgetten of inkomen. Zij zouden bovendien door selectieve beslissingen met betrekking tot afname van zorg in staat zijn om gunstige impulsen aan de kwaliteit van het aanbod te geven.

In nog meer recente gedachtegangen treden daarnaast werkgevers op de voorgrond als actoren, die in sterke mate zijn gebaat bij adequate preventie en bij snelle reïntegratie van voormalig zieken. Verzekeraars, werkgevers en aanbieders van zorg alsmede verschillende overheden lijken zo de actoren te zijn, wier onderlinge samenspel beslissend is voor een bevredigende ontwikkeling. De schikking van hun onderlinge verhoudingen is dan ook een uiterst gewichtig onderdeel van het beleid.

Instrumenten

De voornaamste beheersingsinstrumenten hebben betrekking op regulering van het aanbod van voorzieningen. Dit betreft bijvoorbeeld al vele decennia zowel het aantal beroepsbeoefenaren als het aantal ziekenhuisbedden en daarnaast ook sommige overige voorzieningen.

Verder vindt vanaf 1983 ook beheersing plaats door budgetteringssystemen; het belangrijkste is dat voor ziekenhuizen. Nog recenter zijn de afspraken over productie tussen verzekeraars en aanbieders van zorg.

Bij de inkomensvorming bestaan daarnaast wel degressieve tarief-systemen om een (te) groot aantal verrichtingen te ontmoedigen. Tenslotte is volksgezondheid ook goeddeels onttrokken aan particulier ondernemerschap; zo zijn privé-klinieken voor curatieve zorg bijkans verboden.

De politieke bemoeienis met de gezondheidszorg is eveneens geconcentreerd op beheersing, maar daarnaast vooral toegespitst op toegankelijkheid. Het is naar het oordeel van een geconsolideerde meerderheid ondenkbaar, dat de toegang tot voorzieningen afhankelijk zou zijn van status—bijvoorbeeld die van werknemer—of van aanwending van particuliere koopkracht. Daarnaast is het streven opgekomen om anders dan via regulering te komen tot inhoudelijke verbeteringen, doordat verschillende partijen meerjarenafspraken met elkaar maken. Daarmee is de elders reeds gebruikelijke trend gevolgd om beïnvloeding vooral na te streven met het instrument van overtuigingskracht.

De grenzen tussen 'cure' en 'care', tussen genezing en verzorging, zijn traditioneel bepaald door uiteenlopende beleidssystemen. Deze grenzen zijn aan het vervagen, omdat 'cure' en 'care' steeds directer op elkaar aansluiten. In feite is er sprake van ketenbesturing. Het is echter voor waarnemers onduidelijk, of de netwerken welke die ketens zonder kunnen besturen ook daadwerkelijk kunnen functioneren.

De wetenschappelijke en technologische ontwikkeling hebben de zorgsystemen in een situatie gebracht waarin bijna oneindige behandelingen mogelijk zijn. Overwegingen betreffende verdelende rechtvaardigheid weerhouden overheden ervan om enerzijds een pakket van behandelingen te definiëren waarop iedere burger recht heeft en voor het overige extra behandelingen over te laten aan individuele besluitvorming. Dat kan ook moeilijk anders zolang diezelfde overheden het totale aanbod van voorzieningen trachten te blijven beheersen. De thans ontstane situatie is de volgende: formeel gesproken is er sprake van gelijke toegankelijkheid tot voorzieningen voor allen. Materieel is de situatie geheel anders: de welgestelden slagen erin door

benutting van *old boys networks* wachten te vermijden. In tal van schemergebieden rond de zorg is de toegang tot voorzieningen vooral afhankelijk van bureaucratische competentie van de patiënt of diens verwanten. Aan de rafelige randen begint het gehele stelsel uit zijn voegen te barsten:

- Via toestemming van verzekeraars wordt het aanbod van voorzieningen, wanneer er wachtlijsten bestaan, tot het buitenland uitgebreid;

- Aan de zorgzijde ontwikkelen zich tal van particuliere voorzieningen en instellingen die wel degelijk leunen op aanwending van particuliere koopkracht. Het gevolg hiervan is dat daar waar het nu juist van het grootst mogelijke belang zou zijn om daadwerkelijk gelijke toegang tot zorg te bewerkstelligen, zoals bij zieke bejaarden, er schrijnende tekorten bestaan en als gevolg daarvan een zeer ongelijke situatie bestaat omdat rijken alles met particuliere koopkracht kunnen aanschaffen.

Oversturing in de gezondheidszorg

In de gezondheidszorg is sprake van ernstige vormen van oversturing. Het bestaan van zowel aanbodregulering als budgetstelsels alsook het scheppen van *incentivestructuren* voor verschillende actoren, zoals verzekeraars en individuele beroepsbeoefenaren, leidt tot dermate talrijke stuurimpulsen, dat ze niet alle tegelijkertijd zijn te volgen. Ten eerste zijn de afzonderlijke impulsen soms al nauwelijks werkzaam: zo leiden degressieve tarieven onder bepaalde condities juist tot een vergroting van het aantal verrichtingen, omdat men tracht toch nog een zeker inkomen te halen. ‘Incentives’ in de richting van verzekeraars zijn waarschijnlijk nauwelijks werkzaam, indien die verzekeraars geen daadwerkelijk risico lopen. Maar ten tweede leidt de accumulatie van stuurimpulsen tot onvoorspelbare gebeurtenissen: ze pakken ook voor verschillende actoren niet op dezelfde manier uit. Wat zich werkelijk voltrekt, is dan ook waarschijnlijk veel meer afhankelijk van het samenspel van deelcoalities van actoren, die samen op decentraal niveau een min of meer acceptabel resultaat proberen te bereiken, dan van de sturing zelf. De impulsen zijn deels ook onderling strijdig: het voortduren van tal van knellende randvoorwaarden aangaande de omvang van activiteiten per instelling verdraagt zich niet met het toe-

kennen van verantwoordelijkheden en daarbij te dragen risico's aan diezelfde instelling. Het scheppen van quasi-marktarrangementen, bijvoorbeeld voor verzekeraars, verdraagt zich niet met het tegelijkertijd vervaardigen van dekkende stelsels van meerjarenafspraken, waardoor de vrijheid van handelen van diezelfde verzekeraars weer nagevoel is verdwenen. De verklaring is waarschijnlijk, dat afwisselend verschillende deelcoalities van sturende actoren domineren: nu eens degenen die vertrouwen stellen in de resultaten op langere termijn van markten of quasi-markten en dan weer zij die alleen vertrouwen op harde *top-down-constraints*. Die labiliteit leidt tot een zo verwarrende vorm van sturing, dat het stelsel waarschijnlijk resistent begint te raken tegen welke impuls van buitenaf dan ook.

Netwerken, ketens en compartimenten

Ketens zijn normatieve concepten: een bedrijfskolom, een levenscyclus is te beschouwen als een keten. De keten vergt vervolgens besturing. Die besturing is te verzorgen door een reeks van 'invisible hands', bijvoorbeeld markten. Maar ook 'visible hands', bijvoorbeeld een bepaalde groep van samenwerkende sturende actoren, kunnen heel goed ketens besturen.

Te constateren valt dat de verschillende netwerken van actoren die afzonderlijke delen van de (gezondheids)zorgketen in de ruimste zin des woords aansturen, niet erg goed op elkaar passen. Heeft in de 'cure' de nationale bestuurslaag van doen met verzelfstandigde organen en met koepels, in de 'care' is veel overgelaten aan het lokale en regionale bestuur. Waren dit in het verleden wellicht afzonderlijke deelsystemen, in termen van een zorgketen zijn nu 'cure' en 'care' deels complementair en deels elkaars substituten. Ze vergen op micro-, meso- en macroniveau zorgvuldige afstemming. Dat laatste ontbreekt veelal. In de netwerken ontbreekt voorts te veel de vertegenwoordiging van mondige patiënten als medebesturende actor.

De indeling van de zorg in compartimenten correspondeert niet langer met de oorspronkelijke bedoelingen, en dient op deze wijze geen redelijk doel meer. Het eerste compartiment bevat veel meer voorzieningen dan alleen die welke samenhangen met onverzekerbare risico's. Dit compartiment is gevoed en gevuld door achtereenvolgende reeksen van min of meer toevallige politieke besluiten. Het heeft

thans een breedte die schadelijk is. Waarschijnlijk is het ook onbedoeld een instrument om relatief welgestelden te subsidiëren.

Het derde compartiment komt vanzelfsprekend niet goed van de grond, omdat de aanbodregulering en het gelijkheidsbeginsel verhinderen dat men zich met extra verzekeringen ook daadwerkelijk extra voorzieningen kan verschaffen.

De politieke realiteit

De politiek bedient zich weliswaar van een dominante beleidstheorie, die zichtbaar wordt in gedrag van kabinet en minister, maar in de parlementaire arena bestaat in zeer overwegende mate een symbolische oriëntatie, dat wil zeggen dat de parlementaire dialoog zich afspeelt rondom symbolen die de centrale waarden vertegenwoordigen: het stomazakje als symbool voor toegankelijkheid; de verboden van korting voor apothekers als symbool van hun primaire missie als zorgverleners (gevolgd door financiële ‘incentives’ van de zijde van de overheid zelf voor hen die zich houden aan de regels); de toekenning van wellicht nutteloze bevoegdheden tot inkoop van medicijnen aan zorgverzekeraars, enzovoort. Die arena is verbonden met de bestuurlijke arena waarin sturingsidealen prevaleren. De effectiviteit van sturing wordt vooral op symbolische wijze parlementair getoetst. Het incident zit op de troon. Daarbij sluit men massaal de ogen voor de uitwassen van het beleidssysteem.

Meer en meer dringt zich op dat in een rijke samenleving de vraag naar zorg niet meer is in te dammen door beperkende regulering aan de zijde der aanbieders. Consumentensoevereiniteit kan de politiek echter niet honoreren, omdat dan terstond allerlei gelijkheidsidealen in het water vallen.

Het gevolg van een en ander is dat wij er goed in slagen om de collectieve uitgaven te beheersen. Paars is daar zeer tevreden over. De praktijk is wel – een kleine anekdote – dat er specialisten zijn die drie dagen per week in loondienst van een Nederlands ziekenhuis werken, van maandag tot woensdag. Op donderdagochtend nemen zij het vliegtuig naar Berlijn of naar Londen om daar Nederlandse patiënten te opereren met Nederlands verzekeringsgeld, terwijl diezelfde dagen Nederlandse operatiekamers leegstaan. Zo houd je je aan alle afspraken. Ook hier kookt de melk dus over. Ook hier verhindert het be-

leidssysteem dat de preferenties van de samenleving met betrekking tot optimale gezondheidszorg worden gehonoreerd.

De nobele motieven die in die afgelopen twee eeuwen die fantastische groei hebben gegeven aan het onderwijs en de gezondheidszorg leiden nu tot ultieme verstarring. *Merit goods* zijn steeds mede door overheden gestimuleerd op grond van overwegingen aangaande verdelende rechtvaardigheid. Daaruit is ook de intense aandacht te verklaren voor de toegankelijkheid van gezondheidszorg. Hetzelfde geldt overigens voor de hiervoor beschreven *case study*, die van het onderwijs.

Ook hier blijkt echter 'beter' de vijand van het 'goede'. Er is in de politiek een bijna obsessieve angst ontstaan voor tweedeling. Kennelijk is de bezorgdheid over ongewenste fragmentatie en over sociale achterstelling vooral vertaald in dwangmatige gelijkheid wat betreft consumptie van onderwijs en gezondheidszorg. De Nederlandse politiek is niet bereid om in restrictieve zin na te gaan waarop het verbod van tweedeling nu precies in de toekomst betrekking zou moeten hebben. Gelijkheid is een dogma geworden. Maar geldt dat ook voor plastische chirurgie? Als je rimpels laat weghalen, moet er dan ook gelijke toegankelijkheid zijn? Als een ouder mens wat ruimer wil wonen in een bejaardentehuis, mag dat dan niet? Nee, ook in een verpleeghuis mag dat niet. Maar als het nu preventieprogramma's betreft voor 'burnout' in arbeidsorganisaties? Ook dat mag niet, omdat je voor specifieke categorieën niets mag doen dat het gelijkheidsbeginsel aantast. Alleen als iedereen toegang heeft tot preventieprogramma's voor 'burnout', dan mag het wel. Men speelt dus op een verschrikkelijke manier kiekeboe. En onder de oppervlakte gebeurt natuurlijk van alles; maar niemand heeft daarvan een goed beeld, omdat al die vernieuwingen verboden zijn en dus geheim worden gehouden.

Vanzelfsprekend geldt dat het niet eenvoudig is om het systeem te veranderen. Er is in de loop der tijd veel geïnvesteerd in dat gelijkheidsstreven. Het resultaat is dat er geen aanbodregulering is van het aantal verkochte Mercedesen of van cd's en drank, maar wel van onderwijs en gezondheidszorg. Terwijl het meer banale deel van ons bestaan van dag tot dag expandeert, mogen de nobelste dingen die we in onze rijke samenleving graag willen laten expanderen, niet uitgebreid worden. Dit is het einde van de tweede lange golf waarin succes in tragiek is veranderd.

Zij die pleiten voor een meer omvattende introductie van marktwerking komen telkenmale terecht binnen het schisma dat onze politiek beheerst: ter wille van gelijkheid zonder weerga scheppen we tal van barrières waardoor de voorkeuren van burgers onvoldoende tot gelding kunnen komen.

De rol van paars

Aan het einde van zijn bestaan heeft paars onder de weidse naam stelselherziening een verandering van het verzekeringsarrangement voorgesteld, die meer uniformiteit dan ooit tevoren zal opleveren. Een volksverzekering met een zeer omvangrijk verzekerd arrangement zal een verplicht karakter dragen. Op de bres voor rechtvaardige verhoudingen: dat lijkt de inzet van paars bij de formulering van voorstellen voor een brede zorgverzekering. Het lijkt dan ook logisch een groot pakket van zorgvoorzieningen binnen deze verzekering te brengen. Zo is de toegang tot zorg immers minimaal afhankelijk van individuele koopkracht. De zorgplicht van de overheid – de grondwettelijke opdracht volgens Tobias Witteveen recentelijk in *de Volkskrant*² – krijgt zo via het wettelijk arrangement voor een verzekering gestalte.

Omdat een samenleving waarschijnlijk meer diensten wil ontvangen tegen een prijs nul dan tegen een prijs die de kosten goedmaakt, is vervolgens matigende invloed op de honorering van de vraag nodig. De meest rigoureuze maatregel is uiteraard een zodanige beperking van het beschikbare aanbod dat alles past. Dat was dan ook in de afgelopen kwart eeuw de gewoonte.

In dienst van de rechtvaardigheid werd vernietigd wat nog aan marktwerking resteerde. Toen dit te veel ging opvallen, werden de verzekeraars geïnstalleerd als ‘marktwerkers’. Door te onderhandelen over condities voor inkoop konden zij prikkels uitzenden voor de optimalisering van de doelmatigheid van zorgverlening, zo luidde de boodschap.

Gegeven het regionale monopolöide karakter van veel verzekeraars is de invloed van deze onderhandelingen miniem te noemen. Commissies die in de afgelopen jaren aanbevelingen formuleerden voor meer marktwerking in combinatie met een geringer verzekerd pakket oogsten niet zelden hoon vanwege de potentiële ongelijkheid die het gevolg zou zijn van de gedeeltelijke introductie van koopkracht als

middel bij een zorgvraag. Zo zag de commissie – De Vries, die het verzekerde pakket van geneesmiddelen wilde reduceren, zich geconfronteerd met politieke veto's uit paarse hoek.

Een veldslag tussen ideeën

De tijd lijkt rijp voor een veldslag tussen ideeën. Wat ligt er op de weegschaal? Een aantal 'basic beliefs'; fundamentele geloofsovertuigingen die al lang figureren in het schaduwrijke deel van paars:

- geleidelijk dient de consument van diensten, zoals zorg, soeverein en verantwoordelijk te zijn; maatschappelijke arrangementen, onder andere verzekeringen, dienen daartoe bij te dragen;
- het is van groot belang dat de toegang tot zorgvoorzieningen *nooit* wordt versperd op grond van individuele koopkracht;
- het is van belang concurrentie te bevorderen vanwege de daaruit voortkomende doelmatigheidsvergroting.

Duidelijk moge zijn dat deze geloofsovertuigingen met elkaar op gespannen voet verkeren. Met name de formulering van de tweede is absoluut en ook absurd. Absurd met name omdat daarvoor is vereist dat het verzekeringspakket alles omvat wat mogelijk is. Dat kan niemand volhouden.

Daarom behoeft de tweede formulering aanpassing. Het lijkt erop alsof de voorstanders van de brede verzekering deze aanpassingen vooral zoeken in exotica zoals plastische chirurgie. Wie meer ruimte wil maken voor de koopkrachtige afweging treft de tegenstanders vervolgens in een zeer comfortabele positie aan. Immers, op talrijke punten zou groot maatschappelijk onheil te verwachten zijn, als consumenten van zorg hun particuliere koopkracht daarvoor niet zouden aanwenden: van pil tot psoriasis, van griep tot gruwelijke pijnen zoals veroorzaakt door een hernia. De dreiging van dat onheil is politiek te vertalen. De rechtvaardigen zouden voor iedere zorgmillimeter strijden. En ze zouden zegevieren.

Intussen leidt een dergelijke brede verzekering niet tot verantwoordelijke consumptie van zorg. De consument is immers binnen het verzekeringsarrangement een *free rider*. Een echte verzekering zou ook niet zijn gericht op bekostiging van wat iedereen voortdurend consumeert maar op het verzekeren van grote onvoorzienbare risi-

co's. Nu gaat het meer om een publieke voorziening dan om een verzekering. Indien men de doelstelling van ontwikkeling van verantwoordelijke, soevereine consumenten serieus zou nemen, ware het verzekeringsarrangement te beperken tot onzekere gebeurtenissen, met een min of meer massieve zorgvraag als gevolg, bijvoorbeeld een zorgvraag boven de f 5.000,00 in enig jaar.

Naar een paarse beleidsagenda

Menselijke organisatie verloopt via centrale uitgangspunten als toewijding en wedijver. De organisatie van het publieke domein is lang gebaseerd geweest op het concept van ambtelijke toewijding. Onbaatzuchtige ambtenaren wijden zich aan de algemene zaak. Zij hebben geen financiële prikkels nodig om zich daaraan ten volle te geven. Wedijver beheerst vooral het economisch handelen. Dan is er ook een begripsmatige scheiding mogelijk tussen beide. Mengvormen zijn begripsmatig natuurlijk niet uitgesloten, maar daar doet zich de door Jane Jacobs beschreven spanning weer voor.

Sommige mensen denken dat er ooit een wereld heeft bestaan waarin er enerzijds een overheid was en anderzijds een particulier bedrijfsleven die strikt van elkaar waren te onderscheiden. En dat de overheid iets deed aan globale regulering van het bedrijfsleven en dat voor het overige het bedrijfsleven zijn eigen gang ging en niets met die overheid te maken had. Die wereld heeft in Nederland nooit bestaan. Ons land kwam in de zestiende en zeventiende eeuw tot grote bloei via gemengde organisaties, waarin commercie en overheid samengingen. Wedijver en toewijding verenigd.

De Verenigde Indische Compagnieën kunnen als voorbeeld dienen. Deze samenwerking, deze synergie, zet zich tot de dag van vandaag voort. Als de minister van Economische Zaken praat over technologiebeleid, dan zegt hij: wij moeten ervoor zorgen dat private ondernemingen en kennisinstellingen intensief samenwerken, onder andere in technologische topinstituten. Want alleen door die synergie kan de wetenschap grensverleggend zijn en is technologische expansie mogelijk. Diezelfde minister van Economische Zaken heeft ook een andere portefeuille en die heet: markt en overheid. Die portefeuille past in een beroemd project van paars 1: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, het zogenaamde MDW-project. Onder paars 1

was dat programma een groot succes, ondanks het feit dat de nieuwe gewenste vormen van marktwerking zeer veel regulering met zich meebrachten. Deze kleine paradox is intussen opgelost: men spreekt niet meer over deregulering.

Het onderdeel van het project dat de naam 'Markt en Overheid' ging dragen, veronderstelde dat de overheid zondig is en tot alle kwaad geneigd. Als een bezuinigende overheid wordt gedwongen om ook commerciële activiteiten te gaan verrichten, ontstaat de kans dat die overheid vals gaat concurreren met particuliere ondernemingen. Job Cohen zat een inmiddels beroemde werkgroep voor, waaruit in 1997 een rapport voortkwam dat de algemene regel formuleerde dat hybride organisaties en samenwerkingsverbanden maar verboden moesten worden. Het rapport werd bliksemsnel kabinetsbeleid, en ook het parlement bekeerde zich eendrachtig tot een stellingname ten gunste van strikte scheiding van publiek en privaat. Na een jaar van stilte verschenen richtlijnen van de minister-president. Sedert 1 juli 1998 gelden aldus de volgende curieuze richtlijnen:

- Regel 1. Het is overheden verboden om commerciële activiteiten te verrichten. Alle overheden worden over een kam geschoren, dus een gemeente is gelijkgesteld aan een universiteit.
- Regel 2. Iedere minister mag zelf beslissen, of regel 1 wel of niet geldt binnen zijn gezagsbereik.
- Regel 3. Alle vormen van publiek-private samenwerking zijn hiervan uitgezonderd.

In een aantal maatschappelijke sectoren zouden rampen ontstaan, als regel 1 zou worden nageleefd. Universiteiten en hogescholen verdienen anderhalf miljard gulden per jaar met contract-activiteiten. Woningbouwcorporaties hebben gezamenlijk een geïnvesteerd vermogen van vijfhonderd miljard gulden. Zij vervullen publieke taken vanuit een privaatrechtelijke positie. Uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid, pensioenfondsen en verzekeraars bereiden samen een strategie voor op het gebied van 'employee benefits'. Zij sluiten daartoe met elkaar overeenkomsten, gaan allianties aan of fuseren. Deze conglomeratvorming krijgt gemakkelijk een omvang van meer dan duizend miljard gulden in vermogenstermen. Het betreft de koppeling van preventie en reïntegratie in strategieën waarmee zowel werknemers als werkgevers veel kunnen winnen. Met andere woorden, in de

sociale zekerheid, in de gezondheidszorg en in de kennisinfrastructuur wordt naar synergie gezocht.

Maar ook daar geeft paars tegendruk.

Omdat die afzonderlijke ministers allemaal wel weten dat hybriditeit nuttig kan zijn, ze bovendien hun eigen sector kennen en weten wat er op het spel staat, komt er geen algemeen verbodsstelsel, maar ontstaat er een raar trio van regels in de vorm van richtlijnen. Intussen bracht ook de SER een advies uit en is een wetsontwerp gereed dat bij de Raad van State ligt. De gedachtegang is gematigd. Maar het kwaad is wel geschied. De creatieve potentie van de hybride organisatie heeft een geur van corruptie gekregen.

Veel spannender is de vraag hoe het met het vermarkten zal gaan. De overheid was op een groot aantal terreinen bezig markten te maken: energie, telecommunicatie en de uitvoering van de sociale zekerheid. In al deze gevallen bleef de overheid de ordenende grootheid, de regulator. Wel via onafhankelijke organen die voor *checks and balances* zorgen, ook ten opzichte van de regering. Toezichthouders als de Nationale Mededingings Autoriteit (NMA), die de Wet Economische Mededinging op het punt van concurrentie uitvoert, de Opta en veel andere toezichthouders zijn in hoge mate onafhankelijk. Het parlement is niet steeds blij met die onafhankelijkheid en formuleert de vraag naar het toezicht op de toezichthouders. Moet er toezicht op toezicht op toezicht worden gestapeld of kan er een nieuw evenwicht worden gevonden? Wij moeten oppassen het wantrouwen niet zo hoog op de troon te zetten dat een klein landje sterft in de toezichthouders, merkt de regering op.

Intussen is in paars de overtuiging gegroeid dat de verzelfstandiging en vermarkting te ver zijn doorgesloten. Daarom is in de sector van de sociale zekerheid een breuk veroorzaakt die tot de grootste nationalisatie na de Tweede Wereldoorlog leidt: de uitvoeringsorganisaties die onder paars I waren aangespoord om zich tot wedijverende marktpartijen te ontwikkelen, zijn samengesmolten in een nieuwe overheidsmonopolist. In de sector vervoer is sprake van aarzeling: de beursgang van de Nederlandse Spoorwegen is naar het rijk der fabelen verwezen, maar zelfs de bestaande relatieve zelfstandigheid is opnieuw aan kritiek onderhevig.

De gedurende de afgelopen tien jaar gevormde zelfstandige bestuursorganen worden van parlementaire zijde met grote argwaan

bejegend. Kennelijk bestaat de overtuiging dat buiten de eigen muren toewijding aan de publieke zaak onwaarschijnlijk is. Nergens is binnen paars sprake van twijfel over de vraag of niet juist de onvolledige verzelfstandiging met blijvende inmenging van de zijde van departementen en parlement de oorzaak van onvolkomenheden is.

In de Nederlandse politiek bestaat geen weloverwogen consensus over de vraag hoe ver marktwerking zich mag uitstrekken, hoe hybride onze organisaties mogen zijn, en of scheidings- dan wel samenbalingsoverwegingen moeten domineren. Onbehandeld blijft nog steeds de intrigerende vraag of het mogelijk is om strategieën te bedenken om de stagnatie in de besturing van het onderwijs, de gezondheidszorg en andere grote verzorgingssystemen te overwinnen door de vorming van conglomeraten en andere hybride samenwerkingsvormen. Zou het mogelijk zijn dat woningbouwcorporaties met zorgverzekeraars en misschien ook met pensioenfondsen op het snijvlak van zorg en wonen nieuwe taken op zich nemen? In dat geval zullen voorzieningen die ooit uit privaat initiatief zijn geboren en later zijn verstatelijkt, opnieuw van gedaante veranderen. Als een machtige golf van nieuwe 'bottom-up'ontwikkelingen in de samenleving dit zou bewerkstelligen, wat zijn dan de condities van samenballing en scheiding? Als dat laatste bewaarheid wordt, is het opnieuw de hybride sector, die het publieke domein tot innovatie brengt. Net als een paar eeuwen geleden. Wellicht kiest dan ook ons democratisch bewustzijn nieuwe institutionele gedaanten. De in dit artikel beschreven schisma's vergen dialoog en vervolgens een verzoenende visie. Binnen paars is die discussie nauwelijks op gang gekomen.

Concluderend is het daarom van groot belang dat paars moderne, hybride beleidsvorming en samenwerkingsvormen op zijn beleidsagenda plaatst. Men is tot dusverre blijven steken in een traditionele, verticale beleidsoriëntatie, gericht op specifieke deelterreinen en toezichtsgebieden, dit alles langs aloude hiërarchische lijnen. Daardoor is onvoldoende werkelijke vernieuwing tot stand gebracht. Dit geldt zeker op die terreinen die de paarse partijen nu zeggen zo hoog in het vaandel te hebben: onderwijs en gezondheidszorg. De gecombineerde rode en blauwe achtergrond van paars had meer innovatieve beleidsconcepten moeten opleveren om de huidige maatschappelijke problemen te overwinnen, dan de afgelopen jaren te zien hebben gegeven.

Noten

1. Jane Jacobs, *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York: 1994.
2. *de Volkskrant*, 3 februari 2001.

Paars in internationaal perspectief. Over afnemende vrijheidsgraden van de politiek

I. Inleiding

De Nederlandse paarse coalitie wordt niet goed begrepen in het buitenland. Kleinere landen mogen sowieso niet rekenen op al te veel aandacht voor hun finesses, nuances en contradicties. Het poldermodel, het *Nederlands Mirakel* of de paarse Derde Weg-variant van Wim Kok, het zijn allemaal aanduidingen voor een veelvuldig bewierookte nationale aanpassingsstrategie, doch één waarin afzonderlijke actoren niet of nauwelijks worden geïdentificeerd. Nederland figureert in buitenlandse ogen voor het gemak als ‘eenpartijstaat’ of als een land dat bestuurd wordt door één grote Sociaal-Economische Raad, waarmee de diverse politieke stromingen en sociale partners hun kleine natie in volledige harmonie door de wereldwijde turbulentie heenloodsen.

Zo stelt Anthony Giddens, de Britse socioloog annex intellectueel leidsman van Tony Blair, de *purple coalition* in zijn laatste boek ronduit synoniem met de Derde Weg, daarmee de conservatief-liberalen van de vvd simpelweg medeverantwoordelijk makend voor de ‘renewal of social democracy’ – Dijkstal en Zalm moesten eens weten. Eerder al had Giddens erin toegestemd om aan de Nederlands-Vlaamse vertaling van zijn wereldberoemde pamflet *The Third Way* ‘paars’ als hoofdtitel mee te laten geven, waardoor dit boek in Nederlandse catalogi moet worden opgezocht onder de titel: *Paars. De Derde Weg*. En inderdaad: in deze kleur werd het omslag van dit boekje opzichtig uitgevoerd.¹

De Duitse vergelijkend politicoloog Wolfgang Merkel noemt de Hollandse paarse coalitie een voorbeeld van een centrum-linkse coalitie, met – naar Duits gebruik – een centrumpositie voor de liberalen. Hij definieert het poldermodel – ‘the consensus-oriented way to more market’ – als in hoofdzaak de resultante van door de PvdA gedragen derde weg-achtige coalitiekabinetten, zij het dat ‘zo nu en dan chris-

ten-democratische, links-liberale en rechts-liberale partijen daaraan mogen deelnemen'.²

Aan *The Economist* was even voorbijgegaan dat het met paars om een precedentloos fenomeen in de Nederlandse politiek gaat. De anonieme redacteur van dienst dacht dat Nederland er, om redenen van poldergezelligheid, altijd een soort nationale kabinetten op nahoudt. Paars verbeeldt 'de gebruikelijke knusse Hollandse consensus door 's lands vreemd aandoende regeringscombinatie van links, rechts en midden'.³

Bill Clinton en Tony Blair op hun beurt sloegen bij diverse bijeenkomsten van centrum-linkse regeringsleiders Wim Kok joviaal op de schouders: *You were first, Wim*—jij was ons voor als eerste Derde Weg Leider. Zij begrepen dan weinig van de licht gegeneerde lichaamstaal die zij elke keer als reactie van de lange man ontvingen, geen weet hebbend van het feit dat Wim Kok een 'primus inter pares' is te midden van coalitiepolitieke compromissen.

Dan is daar nog de complexe relatie tussen poldermodel en paarse coalitie: hoe sociaal-democraten en liberalen hun aanvankelijke flirt met het primaat van de politiek tegenover een neocorporatistisch onderhandelingsmodel verruilden voor een halve capitulatie voor datzelfde model. Complicerend daarbovenop is dat de looptijd van het *Nederlands Mirakel* ten minste vanaf het Akkoord van Wassenaar (1982) dateert, een moment waarop de spilpositie van de Nederlandse christen-democratie nog ongebroken was en een paarse coalitie nauwelijks deel uitmaakte van het politieke voorstellingsvermogen.

Aan buitenlanders—en bepaald niet aan hen alleen—is lastig uit te leggen dat het Nederlands model, zoals ik het eerder omschreef, gezien kan worden als een sociaal-liberaal experiment onder sociaal-democratisch leiderschap binnen de context van een christen-democratische corporatistische politieke cultuur.⁴ Waarbij leiderschap in alle bescheidenheid op premierschap slaat.

Dit alles, gevoegd bij de standaardeigenaardigheden van het Nederlandse politiek-maatschappelijke bestel—een voorheen hegemoniale christen-democratie; excentrieke liberalen op de rechterflank van het politieke spectrum; een coalitiestelsel met lage kiesdrempel; een 'hybride' verzorgingsstaat die een mengvorm is van het corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaatsmodel—staat garant voor allerhande misverstand en verwarring bij buitenlandse waarnemers

van de recente Nederlandse politieke en sociaal-economische geschiedenis.

In deze bijdrage wil ik me, verrassend misschien, bij het verwarde beeld van de buitenlanders aansluiten. Het is bij nadere beschouwing namelijk helemaal niet zo onzinnig om poldermodel, 'Nederlands mirakel' en paars door elkaar heen te klutsen en op één en dezelfde hoop te gooien, namelijk die van de langjarige aanpassing van de Nederlandse verzorgingssamenleving aan nieuwe omstandigheden. Paars moet, anders dan als een anomalie of breuk in de Nederlandse politieke- en beleidsverhoudingen, opgevat worden als een bevestiging, zo niet product van dat nationale aanpassingsproces.

'Paars in internationaal perspectief' kan, zo hoop ik helder te maken, het beste geanalyseerd en geduid worden in het licht van de adaptatie die de diverse Europese verzorgingsstaten plegen in reactie op de zich wijzigende maatschappelijke constellatie. Dit als gevolg van ontwikkelingen als internationalisering, individualisering en de wording van de postindustriële kennissamenleving.

Wanneer we het Nederlandse aanpassingsproces in ogenschouw nemen, vormt zeven jaar paars, zo wordt hier ondermeer als stelling betrokken, grotendeels een variant op of voortzetting van het 'pad' dat de gemeenschap van Nederlandse beleidsmakers al eerder had ingeslagen op het vlak van sociaal-economische beleids(her)vorming. Met een iets te groot gebaar zou men zelfs kunnen beweren dat het Nederlandseliberaal-corporatistische aanpassingsmodel (Katzenstein) resistent is voor wijzigingen in de politieke samenstelling van regeringen, zelfs wanneer het gaat om zoiets als de precedentloze paarse coalitie, hetgeen de vraag doet rijzen naar de verhouding tussen nationale beleidsprocessen en (partij)politieke sturing en, meer in het algemeen, naar de vrijheidsmarges en manoeuvreerruimte van de (nationale) politiek. Verschijnt hier de politiek als louter uitvoerder van het technocratisch onvermijdelijke op het toneel?

Mede op basis van ervaringen van andere Europese landen wordt het vraagstuk van de relatie tussen 'beleidsgemeenschap' en politiek belicht. Daarbij wordt betoogd dat (partij)politici in een ondankbare kwetsbare klempositie zitten tussen de technocratische 'noodzakelijkheden en vereisten', zoals gedefinieerd door de (inter)nationale beleidselite, aan de ene oever, en preferenties en percepties van kiezers/

burgers aan de andere oever. In een poging deze beide sferen met elkaar te verbinden en te verzoenen zijn politici aangewezen op de overtuigingskracht van hun politieke discours – met de ‘aanpassings-ideologie’ van de Derde Weg als meest actuele voorbeeld – en op mediagenieke campagnetechniek.

In dit hoofdstuk wordt paars in internationaal perspectief daarom langs drie dimensies verkend: (1) in termen van de politieke mengverhouding tussen liberalisme en sociaal-democratie; (2) in de gedaante van paars als symbool van – ogenschijnlijk? – verdampte politieke (links/rechts) tegenstellingen en, meer algemeen, van depolitisering; en (3) tegen de achtergrond van het aanpassingsproces van de Europese verzorgingsstaten.

2. Paarse familieverbandschap en politieke promiscuïteit in Europa

Voordat wordt ingegaan op het aanpassingsproces van de Europese verzorgingsstaten met een mix van convergentie en divergentie, wordt eerst stilgestaan bij de vraag of paarse familieverbandschap in Europa kan worden aangetroffen. Het gaat dan in letterlijke zin om de mengverhouding tussen sociaal-democraten en liberalen. Geanalyseerd wordt in hoeverre ‘paars’ in zijn gedaante van rood/blauwe regeringscombinatie dan wel als coalitie van (voorheen) antipoden, een meer algemeen voorkomend verschijnsel in Europa is. En indien dit het geval is, welke factoren zijn dan aan de orde? Is paars, naar stijl en beleidsperformance, een vertolker van de tijdgeest en hoe valt deze dan te typeren? Van welk nationaal en internationaal krachtenveld is hier sprake?

We raken in het voetspoor van dit alles aan boeiende vraagstukken. Waarom is er, parallel aan de totstandkoming van paars, elders in Europa sprake geweest van een *magical return of social democracy*?²⁵ Onder welke condities en in welke gedaante vond deze terugkeer precies plaats? Wat gaat er schuil achter het Derde Weg-gedachtegoed? Vormt het in het Verenigd Koninkrijk meer dan een opportunistische poging achteraf om regeermacht te rechtvaardigen en hoeveel meer dan? Heeft Anthony Giddens, zoals hierboven aangehaald, onbewust gelijk en is paars de Nederlandse Derde Weg en wat betekent dat dan voor de positie van de afzonderlijke partijen, PvdA en vvd en de

andere, en voor de positionering ten opzichte van hun Europese zusterpartijen?

Een andere kwestie is deze: waarom heeft de onmiskenbare politiek-economische liberale onderstroom in de wereld, behalve naar het zich laat aanzien in Nederland en België, geen liberaal partijpolitiek succes opgeleverd? Waarom geen liberale hegemonie in een liberaal tijdvak? Of is eerder sprake van een sociaal-liberale, dan van een liberaal-conservatieve publieke stemming, hetgeen de centrumlinkse regeerdominantie in Europa zou verklaren? En, indien dit het geval is, symboliseert de republikeinse overwinning van Bush jr. dan nu een afscheid van die 'paarse' tijdgeest? Staat de Amerikaanse regeringswisseling voor een conservatieve kentering op internationaal en cultuurpolitiek vlak en zal deze mondiaal een revitalisering van rechts inhouden – van Bush naar Berlusconi en zo verder... tot aan een uiteindelijk overheersende positie van de Nederlandse VVD in het Nederlandse politieke stelsel?

Excentrieke liberalen

Wat allereerst opvalt wanneer het om het vraagstuk van paarse familieverwantschap gaat, is dat de Nederlandse paarse coalitie in zijn hoedanigheid van regeercombinatie van sociaal-democraten en liberalen in buitenlandse ogen een weinig opmerkelijk fenomeen wordt gevonden. Er wordt weinig ophef over gemaakt en het verdient zelden speciale aandacht bij beschouwingen over de sanering van de Nederlandse verzorgingsstaat of bij analyses van het poldermodel. Meer interesse gaat uit naar die andere samenwerking van 'tegenpolen', die tussen werknemers en werkgevers in tot de verbeelding sprekende consensusorganen als de SER of de Stichting van de Arbeid. De 'corporatistische arena' trekt meer bekijks dan de politiek-electorale arena. Zo wordt de Nederlandse paarse coalitie niet gepercipieerd als een *Grand Coalition* van antipoden, maar veeleer als reguliere samenwerkingsvorm van sociaal-democraten en liberalen en dat is, in Europees perspectief, geen anomalie.

Van Kersbergen en Verbeek hebben een verkenning van roodblauwe coalities in Europa gepleegd en kwamen tot de conclusie dat paarse parlementaire meerderheidskabinetten in ons omringende landen geen zeldzaam fenomeen zijn. 'Paars is een normaal verschijnsel

in sommige landen, en er zijn tal van historische voorbeelden van pragmatische samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten. Bovendien blijken paarse coalities geen historische incidenten of experimenten te zijn. Sterker nog, in sommige landen is er zelfs sprake van een politieke traditie'. Landen waar rood/blauwe combinaties min of meer geregeld voorkomen zijn: Denemarken, Portugal, Finland, Luxemburg, Duitsland en België.

Rood-blauwe coalities kennen overigens een uiteenlopend politiek-programmatisch profiel. Wat hierbij van belang is, is 'dat de ideologische positie van de liberale partijen mede blijkt samen te hangen met de ideologische positie van de conservatieven dan wel een conservatieve variant van de christen-democratie. Als de liberalen zich geconfronteerd zien met een dergelijke concurrent, is de kans het grootst dat zij de spil van het politieke stelsel zijn. Dit is het geval in Denemarken en Duitsland. (...) Daar waar de christen-democratie een progressievere positie inneemt, is de kans het grootst dat de liberale partij een deel van het conservatieve vacuüm opvult.'⁶ Dan is men kan denken aan België of Nederland—veelal de christen-democratie de spil van het politieke stelsel.

Inmiddels lijkt zich in Nederland een bijzondere situatie af te tekenen. Er is sprake van een atypische sterkte én excentrieke positionering van de Nederlandse liberalen. Zij bevinden zich, in Europees perspectief tamelijk ongebruikelijk, aan het rechteruiteinde van het politieke spectrum, naast een eroderende middenpositie van de christen-democratie. En zij regeren met centrumlinks zonder zichtbare politiek-electorale schade. Integendeel, zij worden gekenmerkt door een grote autonome electorale aanwas en lijken aldus tegelijkertijd een (potentiële) spilpositie in te kunnen nemen alsmede de rechterflank van het politieke spectrum af te dekken.

In een uiterst kritische analyse van de Duitse liberale FDP wordt de vvd als 'Star des europäischen Liberalismus, die unbestrittene Mehrheitspartei des niederländischen Bürgertums, die wirkliche Avantgarde der liberalen Internationale' aan Guido Westerwelle en de zijnen streng ten voorbeeld gehouden.⁷ De vvd wordt geanalyseerd als de enige liberale partij in Europa die de potenties van de 'liberale' tijdgeest weet te benutten. Het is deze in Europa ongekend bijzondere en succesvolle positie van de vvd (zoals er voor Denemarken of Finland meer landenspecifieke factoren zijn aan te wijzen) die trans-

ationale rood/blauwe vergelijkingen onnauwkeurig maken en al gauw een misleidend ‘paars in internationaal perspectief’ opleveren.

Een epidemie van politieke promiscuïteit

Paars is niet alleen in zijn letterlijke betekenis van rood/blauwe combinatie te beschouwen, doch ook meer geabstraheerd te zien als een variatie op een nieuw Europees patroon, namelijk dat van politieke promiscuïteit (Peter Mair). Alle partijen en ideologische stromingen, ongeacht politieke kleur, doen het met elkaar, en ‘het’ slaat dan op regeren.

Het is inderdaad opmerkelijk hoe er zich op het vlak van coalitievorming en regeringsdeelname een nieuw verschijnsel in de westerse democratieën voor doet. Bijna alle politieke partijen zijn potentiële regeringspartijen geworden. Weinig partijen worden nog beschouwd als permanente of eeuwige oppositiepartijen. Illustratief hiervoor in Nederland is het debat over een mogelijke regeringsdeelname van GroenLinks. Ja zelfs, bij de traditionele klein-christelijke getuigenispartijen, in het bijzonder bij de ChristenUnie, wordt serieus over regeringsverantwoordelijkheid nagedacht, ondermeer als respons op een prikkelende coalitie-toekomstverkenning van PvdA-vice-fractievoorzitter Adri Duivesteyn in *S&D*.⁸

De Iers-Nederlandse politicoloog Peter Mair heeft op dit verlies van ‘partijstrategische identiteit’ gewezen.⁹ De causale factor is, in zijn ogen, ‘de toegenomen fragmentatie van het Europese partijenstelsel in de afgelopen twee decennia, waardoor regeringen slechts tot stand kunnen komen via coalitievorming, en dit impliceert de vorming van bondgenootschappen en allianties over de partijen heen’. Wat, aldus Mair, het meest opvalt aan dit proces, zeker de afgelopen tien jaar, ‘is dat er steeds meer sprake is van het verschijnsel *politieke promiscuïteit*.

Te denken valt dan aan de coalitie van Franse socialisten met onder meer Franse ‘groenen’; de paarse innovaties in Nederland en België waar voor het eerst niet-confessionele partijen erin slaagden samen een regering te vormen, zonder ditmaal gebruik te hebben hoeven maken van het traditionele overbruggingsmechanisme van de christen-democratische middenpartijen. Zo kan ook gewezen worden op de Oostenrijkse Volkspartij ÖVP die met de extreem-rechtse FPÖ een inmiddels beruchte coalitie sloot of op New Labour van Tony

Blair die met de liberalen een even informele als unieke alliantie sloot, in het bijzonder inzake constitutionele hervormingen. Verder zijn er op dit vlak nog twee Italiaanse noviteiten te melden: de integratie van de voormalige fascistische Nationale Alliantie in Berlusconi's coalitie van rechts en eerder, voor het eerst een regering met zowel communisten als christen-democraten. Daarnaast was er een opmerkelijk Iers fenomeen: het samengaan van de traditioneel-conservatieve *Fine Gael* met de voorheen extreem-linkse *Workers' Party*.

Mair concludeert als volgt: 'Lang gevestigde patronen van regeeringsvorming en regeeringsdeelname worden momenteel snel doorbroken en partijen die ooit traditioneel vijanden van elkaar waren kunnen elkaar opeens vinden met het oog op regeeringsdeelname. In de parlementaire democratieën aan het begin van de eentwintigste eeuw, is het uitermate lastig geworden om zich partijencombinaties voor te stellen die om principiële redenen niet zouden kunnen. De partijen zijn promiscue geworden.'

Een aanverwante kwestie is die van, wat ik zou willen noemen, ideologisch-programmatische promiscuïteit. Niet alleen in termen van regeerstrategie verwateren partij-identiteiten, dit geldt eveneens voor ideologisch-programmatische identiteiten. De inhoudelijke verschillen tussen politieke partijen zijn minder betekenisvol geworden en dit hangt logischerwijs, via een kip-of-eirelatie, samen met het verschijnsel van bovengenoemde coalities van voorheen politieke 'vijanden'.

Deze politiek-programmatische promiscuïteit wordt vooral ook ingegeven en uitgelokt door de in een mediasamenleving dominante campagne- en medialogica. Die wordt met name zichtbaar in de zogenaamde *koekoeksstrategie* van politieke partijen, die voortkomt uit de concurrentieslag om de kiezers in het midden van het politieke spectrum. In diverse landen van Europa kan men dit 'uitbroeden van andermans eieren' traceren. Chirac en Major die – in het post-Reagan/Thatcher-klimaat – het sociale programma van de PS respectievelijk Labour op zijn minst campagne-retorisch kopieerden en als rechtse politici opeens de 'klasseloze samenleving' in hun vaandel voerden. Clinton die met zijn *New Democrats* doelbewust belangrijke onderdelen van het Republikeinse gedachtegoed integreerde, van 'law and order' tot 'reinventing Government'. En dan is daar Blair's New Labour die, niet geheel uit de lucht gegrepen, wel als *Mrs. Margaret*

Thatcher without her handbag wordt betiteld; de conservatief Aznar die zijn eigen Spaanse Derde Weg heeft ontwikkeld; kanselier Schröder die bij zijn aanvallen op de beruchte Duitse *Reformstau* teruggrijpt op eerder afgeketst hervormingsbeleid van Helmut Kohl's CDU. En zo is er meer te noemen. Overal zien we politieke partijen electoraal-strategisch gedrag vertonen en vrijelijk *issues* ontlenen c.q. wegkapen van andere politieke stromingen en concurrenten. Of we zien partijen die ostentatief in de 'beleidsvoetsporen' van voortgaande regeringen treden. Met alle gevolgen vandien voor de verschuivende en kantelende links/rechts-verdeling in Europa en voor de zin van dit onderscheid überhaupt.

De socioloog Van Doorn stelt in zijn beschouwing over paars met betrekking tot het verschijnsel van promiscuïteit het volgende vast: 'De conclusie moet luiden dat de recente samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten niet veel méér is dan de voltooiing van een politieke constellatie waarin alle (middel)grote partijen bereid zijn desgevraagd met elkaar een kabinet te vormen. Nu het laatste taboe op politieke coalitievorming is opgeheven, is de inwisselbaarheid van coalitiegenoten algemeen geworden. (...) Deze alzijdige openheid van partijen wordt niet weinig aangemoedigd door de dominant geworden zwevende kiezer of, zoals Mark Kranenburg het in *NRC Handelsblad* noemde, de à-la-cartekiezer, geneigd op ieder incident te reageren met verwisseling van partijvoorkeur. In een dergelijke zee van onzekerheid valt voor geen enkele politieke formatie nog een duidelijke koers uit te zetten. Pragmatisme, opportunisme zelfs, zijn het hoogste gebod geworden en de enige manier om op de politieke markt te overleven.'¹⁰

De zojuist geschetste convergentie, promiscue uniformering en zelfs inwisselbaarheid van politieke partijen en politieke programma's mag dan worden toegeschreven aan de onstuitbare opmars van de zwevende kiezer. Toch levert dat een te eendimensionaal beeld op. Om te beginnen gaan er achter het fenomeen van de zwevende kiezer ingrijpende veranderingen schuil die zich in de sociologie van de westerse samenlevingen hebben voorgedaan: de wording van een middenklasse-maatschappij en die van een 'mediasamenleving'.¹¹

En vanuit een geheel andere richting zijn het meer specifiek economische ontwikkelingen die in deze eveneens een sterk determinerende rol spelen. Fundamentele verschuivingen op het vlak van de

economie, zoals het proces van internationalisering, liberalisering en postindustrialisering en de implicaties daarvan voor de traditionele naoorlogse verzorgingsstaat, hebben een nieuwe missie van de hedendaagse politiek met zich meegebracht: van opbouw van verzorgingsarrangementen naar ‘new politics of welfare’ (Pierson), welke in het teken staat van crisisbeheer en een versoberde modernisering van de verzorgingsstaat.

Het is dit transformatieproces dat eveneens en in zeer belangrijke mate geleid heeft tot een meer beperkte politieke manoeuvreerruimte en dus tot afnemende politiek-ideologische scheidslijnen en verschillen, zoals we zullen zien in de hierna volgende beschouwing over paars en de internationale aanpassing van verzorgingsstaten.

3. Paars en het decor van de modernisering van de Europese verzorgingsstaten

Het is weinig overdreven te stellen dat het meest dominante politieke project van het einde van de twintigste-eeuw de hervorming van de naoorlogse verzorgingsstaten betrof. De veldslagen, schijnmanoeuvres en onderhandelingen tussen links en recht, sociaal-democratie, christen-democratie, liberalen en conservatieven in Europa vonden niet plaats op terreinen als buitenlandse politiek of cultuurpolitiek, maar op die van sociale zekerheid, arbeidsverhoudingen en openbare financiën. Met als belangrijkste object van aanval en verdediging: de verzorgingsstaat.

Het had er eerst de schijn van dat modernisering en aanpassing eufemismen zouden zijn voor verdwijning en onttakeling van de verzorgingsstaat als zodanig, getuige de enorme kritiek waaronder die in het bijzonder in de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw kwam te staan. Na de periode van opbouw en expansie van de verzorgingsstaten in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog – het befaamde *Gouden Tijdperk* toen welvaartsgroei, volledige werkgelegenheid en meer egalitaire verhoudingen naturel in elkaars verlengde leken te liggen – kwamen de verzorgingsstaten onder forse druk te staan. Oliecrisis, recessie, het ontstaan van massawerkloosheid, uit hun voegen groeiende stelsels van sociale zekerheid en de ontsporing van de overheidsfinanciën: dit alles vrat aan het ‘hart’ van de na-

oorlogse verzorgingsstaat. Tegelijkertijd kwam deze onder ideologisch vuur te liggen van het neoliberalisme. Het waren de hoogtijdagen van Thatcher en Reagan, toen keynesianisme en staatsinterventie danig uit de gratie raakten en vervangen werden door aanbodeconomische oriëntaties en een algeheel geloof in marktwerking. De verzorgingsstaat leek op wankelen te staan. Het politiek-academisch debat over de toekomst van de verzorgingsstaat stond sinds de oliecrisis van 1973-1974 in het teken van crisis, stagnatie, onhoudbaarheid, overheersbaarheid, onbetaalbaarheid.¹²

Boven aan de politieke beleidsagenda stond de laatste decennia dan ook de zogenaamde sanering of herijking van de verzorgingsstaten, door Pierson *new politics of welfare* genoemd, ter onderscheiding van de naoorlogse politiek van op- en uitbouw van de verzorgingsarrangementen. Leek het eerst louter- en zeker vanuit sociaal-democratisch en soms christen-democratisch perspectief-om een draconische politiek van sanering en bezuiniging te gaan, een neoliberale kaalslag of afbraak van de verzorgingsstaat, achteraf moet worden vastgesteld dat dat een overgedramatiseerd beeld is.

Dat de verzorgingsstaat, als product van de natiestaat én van de industriële massasamenleving, in zekere mate in het ongereede moest geraken te midden van de nieuw ontstane sociaal-economische en politieke constellatie werd meer en meer duidelijk. Alle verzorgingsstaten werden geconfronteerd met nieuwe condities: verhevigde internationale concurrentie op wereldmarkten, de snelle overgang van een industriële naar een postindustriële diensteneconomie; het proces van financiële en economische globalisering; forse demografische veranderingen en sociaal-culturele trends als individualisering van leef- en arbeidspatronen. Die zetten de verzorgingsarrangementen zowel 'van buiten' als 'van binnenuit' onder forse druk. En geen institutie kan overleven zonder adaptatie: voor de nationale verzorgingsstaten in Europa was het daarom zaak tal van traditionele doelstellingen en arrangementen te moderniseren en te herijken.

Bij die zogenaamde versoberde herinrichting van de welvaartsstaat werd, bij alle neoliberale retoriek, de soep minder heet gegeten dan die werd opgediend, zo moet achteraf worden geconstateerd. De basisprincipes en fundamenteën van de verzorgingsstaat zijn uiteindelijk nergens echt prijs gegeven of ontmanteld.¹³ Dat wil niet zeggen, dat zich niets aan sanering en kaalslag heeft voorgedaan en dat de mo-

dernisering van ‘gehandhaafde’ verzorgingsstaatarrangementen soms geen ingrijpende transformatie met zich mee heeft gebracht. Maar anders dan het neoliberale discours soms suggereerde, heeft de idee van de verzorgingsstaat zelf niet wezenlijk ter discussie gestaan: ‘Europe’s welfare states are challenged yet remain viable. News of their demise has been much exaggerated’.¹⁴ In de praktijk van beleid zijn geen substantiële basisbestanddelen van de verzorgingsstaat ontmanteld. Zo is bijvoorbeeld Thatchers voorstel om de Britse *National Health Service* te privatiseren nooit een reële beleidsoptie geworden.

De verzorgingsstaten blijken uiteindelijk over een dikke huid, dat wil zeggen: diepgewortelde tradities en instituties te beschikken en op steun van de bevolking en van belangencoalities te mogen rekenen. Temeer ook, omdat zoals Hemerijck en Colijn in hun bijdrage over de turbulentiebestendigheid en hervormingsontvankelijkheid van de verzorgingsstaat aan het begin van de eenentwintigste eeuw betogen, de verzorgingsstaat veel minder immobiel en ‘conservatief’ is gebleken dan wel werd aangenomen.¹⁵

In de afgelopen decennia zijn tal van Europese landen erin geslaagd hun verzorgingsstaten te moderniseren en aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. De een met meer succes, de ander met minder succes, maar alle tezamen hebben ze de stelling gelogenstraft als zouden de Europese verzorgingsstaatmodellen resistent zijn voor hervorming, innovatie en aanpassing. Het debat over de verzorgingsstaat in termen van nadagen, stagnatie, onhoudbaarheid, onbestuurbaarheid en onbetaalbaarheid is mede daarom zo goed als verstomd, zoals Hemerijck en Colijn met recht vaststellen. Maatregelen werden genomen om processen van industriële herstructurering te begeleiden, er zijn aanpassingen doorgevoerd in sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid en er wordt ingespeeld op veranderende samenlevingsvormen en arbeidsmarktpatronen. En aldus, via een complex proces van *trial and error* en politiek-sociale strijd, heeft de verzorgingsstaat – over welk type we het ook hebben: de Scandinavische, de Mediterrane, de Continentale of de Angelsaksische – uiteindelijk een transformatie ondergaan.¹⁶

We stuiten hier op het vraagstuk van convergentie en divergentie bij het aanpassingsproces van de uiteenlopende typen van Europese verzorgingsstaten. Vanaf zijn ontstaan is de ontwikkeling van de verzorgingsstaat opgevat in termen van convergentie en divergentie. Het perspectief van convergentie wil hier zeggen dat onder invloed van gelijksoortige politieke, economische, demografische en technologische ontwikkelingen, nationale verzorgingsstaten als het ware steeds meer op elkaar zouden gaan lijken. Landenspecifieke karakteristieken en institutionele verschillen zouden in de loop van de tijd aan belang inboeten en wellicht in de toekomst geheel verdwijnen. Daartegenover stelt het divergentieperspectief dat nationale verzorgingsstaten juist zeer verschillend reageren op vergelijkbare interne maatschappelijke en externe internationale ontwikkelingen. Onder invloed van het relatief hardnekkige karakter van bestaande institutionele arrangementen en culturele en politieke tradities, zouden nationale verzorgingsstaten eerder uit elkaar dan naar elkaar toe groeien.¹⁷

Als we de convergerende krachten iets preciezer in beeld brengen, dan gelden als min of meer gemeenschappelijke uitdagingen voor de verzorgingstaak de volgende: (1) verscherping van internationale concurrentie en de Europese economische eenwording; (2) veranderde macro-economische beleidskaders; (3) flexibiliteit en diversiteit in arbeidsorganisaties, arbeidslevens en onderwijsbehoeften onder invloed van de ICT-revolutie; (4) demografische veranderingen door vergrijzing en ontgroening; en (5) veranderende gezinspatronen en samenlevingsvormen.

Volgens sommigen tenderen deze gemeenschappelijke trends en uitdagingen tot aanpassing in de richting van een gemeenschappelijk model. Zo vrezen Crouch & Streeck dat de *capitalist diversity* die zij aanvankelijk voor de westerse wereld analyseerden, met een Frans 'etatistisch kapitalisme' naast een Duits 'corporatief kapitalisme', meer en meer terrein prijs moet geven aan de uniformerende druk van het Amerikaanse model ('Must all advanced societies converge on an imitation of the United States?'¹⁸). Anderen beschouwen juist de wording van een pan-Europese verzorgingsstaat als mogelijk eindstation van convergentie.

Het is tegen deze achtergrond dat verzorgingsstaatexpert Esping-

Andersen in zijn *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies* een 'case for convergence' en een 'case for divergence' tegenover elkaar plaatste. Aan de hand van beleidsreacties in zowel de Zweedse als de Australische verzorgingsstaat (respectievelijk een 'wage earners welfare state model' en een 'full employment welfare state'), die het opgeven betreffen van protectionistische maatregelen die hun specifieke verzorgingsstaat-arrangementen garandeerden, laat hij zien dat 'global integration' en wereldwijde liberalisering afdwingen dat landen open economieën worden.

Maar de mate waarin mondiale krachten het lot van nationale welvaartsstaten determineren moet volgens Esping-Andersen ook weer niet worden overdreven. Er kan niet worden gesproken van een uniform proces van neerwaartse convergentie. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de rol die instituties spelen, zoals politiek-institutionele belangenrepresentatie of politieke consensusvorming, een duidelijke 'case for divergence' opleveren. 'Strong consensus-building institutions in Sweden, as in Japan, helped avoid negative trade-offs for decades. It is arguably their erosion in the 1980s that best explains Sweden's dramatic recent slide.' Volgens Esping-Andersen is er sprake van een blijvende dominantie van nationale institutionele tradities. 'Zelfs onder een gelijksoortige probleemdruk kanaliseren de historisch gevormde institutionele kenmerken van verschillende nationale stelsels van sociale zekerheid zeer eigen en soms zelfs divergerende processen van beleidsaanpassing en hervorming', samenhangend met de ontstaansgeschiedenis van de naoorlogse westerse verzorgingsstaten. Er is sprake van uiteenlopende 'pad-afhankelijke' trajecten van aanpassing: 'A major reason has to do with institutional legacies, inherited system characteristics, and the vested interests that these cultivate'.¹⁹

Deze noties worden onderschreven wanneer het gaat om de verhouding tussen Europese integratie versus nationale beleidsruimte. Europees sociaal beleid zal niet zo snel de nationale verzorgingsstaat gaan overheersen. Er is sprake van een hoge mate van nationale institutionele pluriformiteit. Nationale verschillen in termen van niveaus van sociale bescherming en tussen de instituties van de verzorgingsstaten zijn zo groot, dat pan-Europese oplossingen vrijwel zijn uitgesloten. 'Elk land moet zijn eigen pad naar een economisch houdbare en politiek haalbare versie van een concurrerende verzorgingsstaat uitstippelen en bewandelen', zo meent Fritz Scharpf.²⁰

Dit ondersteunt het perspectief van divergentie: gemeenschappelijke uitdagingen worden op uiteenlopende wijze tegemoet getreden door afzonderlijke landen. Men spreekt daarom wel over ‘gefilterde druk’: de externe druk van internationalisering wordt op specifieke wijze door de institutionele inrichting van de nationale samenleving gefilterd.²¹

We zien derhalve als contrapunt bij de opvatting dat er sprake zou zijn van een massieve, wereldwijde neoliberale convergentie, van een hegemoniaal oprukken van het Angelsaksisch kapitalismemodel of van de wording van een pan-Europese verzorgingsstaat, een veel genuanceerder en rijkgeschakeerder beeld met een delicate mix van convergerende en divergerende krachten, van mondiale eenvormigheid naast en tegenover nationale diversiteit.

Gedeelde oriëntaties

Maar het gaat hier ook weer niet om een verhaal van totale divergentie. Alsof wat de diverse regeringen c.q. staten doen geheel los van elkaar zou staan en alsof de nationale politiek en bureaucratie in een ‘autistisch beleidsuniversum’ opgesloten zouden zitten, dat geheel afwijkt van andere landen. Daarvoor zijn de krachten van convergentie te dwingend. Anders gezegd: ‘De onderlinge verschillen in programma’s tussen nationale verzorgingsstaten zijn substantieel, maar dat betekent niet dat de nationale politiek onbeperkt soeverein is in het kiezen van de richting van hervorming en aanpassing.’²²

Zo is de speelruimte voor alle nationale verzorgingsstaten onder druk van internationale concurrentie en liberalisering beperkter geworden. Verder is de Europese economische integratie al zo ver voortgeschreden, dat sprake is van toenemende afhankelijkheid. Zie het letterlijke convergentiebeleid in de aanloop naar de EMU, maar ook de methodiek van ‘benchmarking’, de in Lissabon vastgelegde beleidsmethodiek van open coördinatie, via welke de diverse Europese landen elkaar aansporen om tot betere prestaties en tot ‘wederzijds leren’ te komen.

Het perspectief van convergentie impliceert nu dat als gevolg van deze ontwikkelingen, alle regeringen voor de opgave staan om betaalbare, toegankelijke, activerende en werkgelegenheidsvriendelijke verzorgingsarrangementen te (her)ontwerpen. Veel verzorgingsstaten

zijn daarmee al geruime tijd bezig, met meer en minder succes in termen van aanpassingsvermogen en 'hervormingsontvankelijkheid'.²³ 'In each country the reform agenda responds to specific problems with differentiated solutions – necessarily given particular national circumstances (...). However, as the broad priorities are very similar, a number of common trends and key orientations can be observed across systems', aldus Ferrera en Rhodes.²⁴

Zij komen in hun overzicht van de modernisering van Europese verzorgingsstaten tot vier van zulke gemeenschappelijke trends, gebaseerd op het gezamenlijke uitgangspunt dat 'all European welfare states must become 'competitive' to the extent that simultaneously meeting their fiscal, solidarity and employment creation objectives requires a creative new mix of policies': (1) De landen hebben alle te maken met structurele aanpassingen in antwoord op sociaal-demografische ontwikkelingen. Met name de vergrijzing zorgt ervoor dat de hervorming van pensioen- en gezondheidszorgstelsels boven aan de politieke agenda staat; (2) Een tweede algemene trend is de verschuiving van een passieve naar een actieve verzorgingsstaat, zowel bij regelingen voor werkloosheid, als bij die voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. De nadruk ligt hier op preventieve programma's voor (her)scholing en training, actieve arbeidsmarktpolitiek, al dan niet op basis van 'in work benefits or work subsidies': 'an end to "something for nothing" welfare'; (3) Een derde gemeenschappelijke trend is 'a greater targeting of resources towards those most in need', een groter accent op selectiviteit en 'means-testing', mede gebaseerd op aanbevelingen van OESO en Wereldbank, zelfs binnen het van oudsher universele Scandinavische model; (4) Een vierde gedeelde trend betreft de financiering van sociale bescherming. Het gaat hier, met name in de continentale verzorgingsstaten, om het beleid van reductie van arbeidskosten en sociale premies.

Eerder formuleerde Frank Vandenbroucke een soortgelijke 'hervormingsconsensus', onder de noemer van de *actieve welvaartsstaat*. Die symboliseert een sociaal-politieke convergentie die hij met name van toepassing verklaart voor de Europese sociaal-democratie. De nadruk in de actieve welvaartsstaat ligt op participatie op de arbeidsmarkt, op een beleid dat mensen equipeert voor participatie en *employability*, op individuele verantwoordelijkheid en op een stelsel van sociale zekerheid dat vooral activeert tot toetreding tot de arbeidsmarkt. In de

economisch-politieke sfeer wordt gestreefd naar lastenverlichting en begrotingsevenwicht; naast het streven naar macro-economische stabiliteit staat een economische politiek van de aanbodzijde ter facilitering van de overgang van een passieve of herverdelings- naar een activerende verzorgingsstaat.²⁵

Het gaat bij deze gedeelde kernoriëntaties van verzorgingsstaat-aanpassing als het ware om gedeelde oriëntaties op het snijvlak van convergentie en divergentie. Het juiste beeld ten aanzien van het moderniseringsproces van de diverse Europese verzorgingsstaten, zo kan opnieuw worden vastgesteld, is er derhalve niet één van convergentie versus divergentie, maar van ‘convergentie in diversiteit’.

Het gelijk van de institutionele beleidsanalyse

Theoretisch gezien stuiten we hier op het gelijk van de zogenaamde institutionele school. Het was Peter Katzenstein die in zijn bekende boek *Small States in World Markets* uit 1985 politieke instituties op het spoor kwam als determinanten van uiteenlopende, divergerende aanpassingspatronen van nationale staten onder druk van de crisis van de verzorgingsstaat en het proces van economische internationalisering.

Hij wees daarbij in het bijzonder op de positie van kleine landen, die juist door een nationaal gedeeld besef van internationale economische kwetsbaarheid ertoe komen om consensus te bereiken over strategieën van economische aanpassing.²⁶ Landen als Oostenrijk, Zweden, Nederland en Denemarken zijn, anders dan grotere landen met een eigen thuismarkt, eerder gedwongen zich aan te passen aan de dynamiek en condities van de wereldmarkt. ‘For the small European states, economic change is a fact of life. They have not chosen it; it is thrust upon them. (...) They live with change by compensating for it (...) These states adjust to economic change through a carefully calibrated balance of economic flexibility and political stability.’²⁷ Protectionisme is voor deze kleine landen geen optie; zich flexibel aanpassen aan het liberaliseringsproces – via brede maatschappelijke onderhandelingen (*democratic corporatism*) over de verdeling en compensatie van winst en verlies van die aanpassing – is wat deze landen met relatief open economieën doen.

Katzensteins studie betreft de industriële aanpassingsstrategieën van kleine, corporatistische landen. Ook al reageren deze landen gemeen-

schappelijk waar het gaat om hun aanpassing aan het proces van internationale liberalisering, er zijn ook verschillen en die worden verklaard uit het verschil in binnenlandse institutionele structuur, in het bijzonder waar het gaat om de arbeidsverhoudingen. Er is in deze optiek opnieuw sprake van ‘convergentie in diversiteit’. Zo onderscheidt Katzenstein landen met een liberaal-corporatistische structuur – met een relatief sterk, internationaal georiënteerd en gecentraliseerd bedrijfsleven en een relatief zwakke vakbeweging: Nederland, België en Zwitserland. En landen met een sociaal-corporatistische structuur als Oostenrijk, met een sterke gecentraliseerde vakbeweging en een nationaal gericht bedrijfsleven. Opmerkelijk is overigens dat Katzenstein ook Duitsland, opgevat als ‘a decentralized state with a centralized society’, tot zijn typologie van ‘kleine landen’ rekent, waar het gaat om de combinatie van een exportafhankelijke economie en een sociaal partnerschap tussen kapitaal en arbeid.²⁸

Men zou de studie *‘Een Nederlands Mirakel’*. *Beleidsleren in de verzorgingsstaat* van Jelle Visser en Anton Hemerijck – dat boek is op zichzelf een leerzaam exportartikel gebleken – als één grote casusbeschrijving van de neo-corporatistische aanpassingsroute van Nederland à la Katzenstein kunnen beschouwen. Daarin is immers een van de centrale stellingen dat juist ‘corporatisme onder internationale druk de ruimte voor een beleid van aanpassing kan scheppen (...) en dat corporatistische verhoudingen in de Nederlandse politieke economie niet alleen hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van centraal overeengekomen beleidsaanpassingen, maar ook een stijl van besluitvorming bevorderd hebben die gericht is op het oplossen van problemen (“beleidsleren”, RC), waarbij de sociale partners, in het bijzonder de vakbonden, maatschappelijk verantwoord optreden.²⁹

Het succes van het Nederlandse aanpassingsmodel berust voor een belangrijk deel op deze institutionele overlegstructuur die de regering de gelegenheid gaf het noodzakelijke beleid voor een langere periode uit te voeren: door corporatistisch overleg neemt paradoxalerwijze de nationale interne beleidsautonomie juist toe om, tweede paradox, vrij baan te hebben om door nieuwe omstandigheden afgedwongen beleidsreacties uit te voeren.

Voor Nederland impliceert de Katzensteinthese, dat de beleidsruimte van de Nederlandse regering – klein, open land, waarvoor internationalisering geen nieuwe uitdaging, doch eerder permanente

beleidsvariabele is—sinds jaar en dag beperkt is en een zekere continuïteit gebiedt in termen van een liberaal-corporatistische aanpassingsstrategie.

Naar aanleiding van het werk van Katzenstein en anderen is veel aandacht uitgegaan naar het fenomeen dat internationale factoren de beleidsreactie slechts indirect beïnvloeden aangezien deze als het ware gefilterd worden door een nationale institutionele structuur. De focus kwam daarbij te liggen op de invloed van nationale kenmerken (grote of kleine landen) en instituties (corporatisme) op de wijze van aanpassing aan internationaal-economische veranderingen. ‘Beleidsreacties op internationalisering blijken afhankelijk te zijn van de partijpolitieke samenstelling van de zittende regering, de nationale cultuur, de geschiedenis, de bestuursstructuur van een land (federaal of unitair), de arbeidsgeschiedenis (conflictueus of consensusgericht), de organisatiewijze van de arbeidersbeweging, de organisatie van de financiële markten, de politieke oriëntatie (binnenlands of internationaal), de grootte en de mate van openheid van een land, de specifieke relatie tussen staat en maatschappij (corporatistisch, etatistisch of pluralistisch) en specifieke politieke instituties.’³⁰

De bestaande pluriformiteit van verzorgingsstaten en hun uiteenlopende ontwikkeling worden, kortom, bepaald door de *path-dependency* (padafhankelijkheid) van hardnekkig overgeleverde instituties aan de ene kant, en de strategische keuzemogelijkheden van maatschappelijke actoren, in het licht van die historische erfenis, aan de andere kant.³¹

4. De implicaties voor ‘paars in internationaal perspectief’

Als we nu met Monika Sie Dhian Ho en Wil Hout aannemen dat ‘de sleutel tot de verklaring van beleidsreacties ligt in het begrip van de wijze waarop binnenlandse en internationale druk worden geïnterpreteerd en met elkaar worden verzoend door beleidsmakers, binnen de institutionele structuur waar zij deel van uitmaken’³², dan heeft bovenstaande schets van het vraagstuk van convergentie versus divergentie bij de transformatie van Europese verzorgingsstaten een, naar ik hoop, verhelderende internationale context voor paars geschapen. Nu kan in het bijzonder worden verklaard waarom paars in zo over-

heersende mate als ‘doodgewone’ beleidsvoortzetting van eerder regeeringsbeleid moet worden beschouwd.

Er zijn, na zeven jaar paars, goede redenen – en in dit boek zijn er de nodige aan te treffen – om het ‘gelijk van Kok’ alsnog vast te stellen: de paarse kabinetten waren ‘gewone’ Hollandse coalitiekabinetten, niet wezenlijk anders dan voorgaande centrumrechtse of centrum-linkse kabinetten met christendemocratische regeeringsdeelname, in termen van ‘Hoofdpunten van Regeeringsbeleid’.

Er gaat op zichzelf enige charme uit van de gedachte alsof paars nodig was als monsterverbond tussen voorheen antipoden om de Nederlandse verzorgingsstaat te ontdoen van haar confessioneel-corporatistische rigiditeiten en meer competitief en robuust te maken in het licht van de nieuwe verhoudingen op de wereldmarkten en van de beleidsconcurrentie in Europa. Het rood/blauwe gelegenheidsverbond zou dan in het leven geroepen zijn om te komen tot een ideologische uitruil en tot onorthodoxe beleidsmixen. Met als kernstuk de gelijktijdige acceptatie en benutting van markt én overheidsinterventie voor de sanering van de overheidsfinanciën, het versterken van de economische structuur en het verhogen van de arbeidsparticipatie. Markt en staat zouden als het ware politiek-electoraal gerepresenteerd worden door de paarse combinatie van sociaal-democratie en liberalisme, waardoor paars de ideale ‘problemeigenaar’ zou zijn van wat in de literatuur wel de *solidarity/efficiency trade off* wordt genoemd.

En inderdaad betogen Green-Pedersen, Van Kersbergen en Hemerijck in een studie waarin de ‘beleidspraktijk geworden derde wegen’ van Nederland en Denemarken met elkaar vergeleken worden: ‘At the ideological level, the emerging “third way” includes both an acceptance of the market as a superior mechanism for arriving at certain outcomes, and a crucial role for strong state intervention. Exactly this acceptance of both the market and the state is clearly visible in the policies in Denmark and the Netherlands. On the one hand, policies such as cuts in personal income taxes, social security retrenchments, wage moderation and increased labour market flexibility aim at strengthening the economic incentive to work and are effectively market-oriented policies. On the other hand, strong state intervention in the form of active labour market policies and social investments are also crucial elements in the policy-mix of social democratic governments.’³³

Maar er kleeft een groot probleem aan de verleidelijke analyse als zou paars voor deze optimale beleidsmix het noodzakelijk monsterverbond van etatisten en marktbevorderaars zijn. In de genoemde studie zie je dat probleem levensgroot opduiken. Daarin wordt het Hollandse beleid steeds onder de vlag en noemer van een sociaal-democratische regering gepresenteerd – de auteurs proberen immers inzichten te ontleen aan de Nederlandse situatie voor de derde weg-heroriëntatie van de Europese sociaal-democratie als geheel. Ook hanteert men tegen die achtergrond PvdA en de Nederlandse derde weg als synoniemen. Maar om te beginnen kent Nederland natuurlijk helemaal geen sociaal-democratische (meerderheids)regering en het valt ook zeer te betwijfelen of de PvdA wel voor de derde weg model mag staan. Eerder is die van toepassing te verklaren op de ‘beleidsresultante’ van Hollandse politieke en corporatistische coalitiepolitiek als geheel: het langjarige (CDA)groen-paarse poldermodel als *derde weg avant-la-lettre*.³⁴

Verderop in de studie van Green-Pedersen e.a. wordt dan ook niet voor niets gesproken van een gemengde regering van christen-democraten en sociaal-democraten en van sociaal-liberale coalities, daarmee het beeld terecht onderuit halend alsof het Nederlandse hervormingsmodel vooral een casus van sociaal-democratische modernisering zou zijn. Duidelijk wordt juist in de beschrijving van de Nederlandse *Third Way at work* (‘one of the main economic success stories of the 1990s’), dat er sprake is van een vrijwel ononderbroken hervormingsproces in het Nederlandse beleid: sociaal-liberale coalities hebben bijvoorbeeld ‘continued the changes in the institutional make-up of the Dutch social security system that started under the christian democratic-social democratic government’ en zo is er meer.

Wim Kok als personificatie van het Nederlands mirakel

Wat vormt nu de kern van de zaak? Dat het paarse regeringsbeleid grotendeels als voortzetting van het beleid van eerdere kabinetten moet worden gezien. Nederland heeft gedurende lange tijd, met vallen en opstaan en als uitkomst van sociaal-politieke strijd, een beleidsmix ontwikkeld die gericht was op economische dynamiek, het bevorderen van een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie, een redelijke inkomensverdeling en behoud van sociale zekerheid. Sinds het mid-

den van de jaren negentig bleek deze receptuur vruchten af te werpen in termen van de Nederlandse concurrentiepositie, werkgelegenheidsgroei en de gezondmaking van de overheidsfinanciën.

Paars is in grote continuïteit verbonden met de eerdere christen-democratisch/liberale of christen-democratisch/sociaal-democratische kabinetten-Lubbers, waar het gaat om de ontwikkeling van deze beleidsmix, die nu juist tot stand kon komen dankzij het internationaal zo bewierookte duurzame Hollandse aanpassingsvermogen. De cocktail van regeringsbeleid – van sanering van de overheidsfinanciën en activerend arbeidsmarktbeleid tot de herziening van de sociale zekerheid vanuit volumebeheersings- en uitvoeringsperspectief: het zijn alle constanten uit de langdurige periode van het Nederlandse ‘beleidsleerproces’, zoals dat uitgebreid wordt geanalyseerd als ‘Nederlands mirakel’ door Visser en Hemerijck.

In het Nederlandse sociaal-economische bestel ontstond een even massieve als broze beleidsconsensus, eerst cirkelend rond het Akkoord van Wassenaar, later rond twee baanbrekende rapporten: *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90* (1990) van de WRR en later het *Rapport van de Parlementaire Enquete-commissie Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen* (de commissie-Buurmeijer, 1993). Die consensus was massief waar het ging om het centraal stellen van arbeidsparticipatie (‘werk, werk en nog eens werk’) in arbeidsmarktbeleid en arbeidsverhoudingen, om de gezondmaking van de overheidsfinanciën en om volumebeheersing in de sociale zekerheid. Maar die consensus was broos waar het ging om uitvoerings- en beheersvraagstukken in diezelfde sociale zekerheid.

In tegenstelling tot loonmatiging vonden de ombuigingen en institutionele hervormingen in de sociale zekerheid plaats in weerwil van de sociale partners. Anders dan op het terrein van de arbeidsverhoudingen, waar van een relatief harmonieus poldermodel kan worden gesproken, zien we op het terrein van de sociale zekerheid juist geen consensus, maar strijd en dispuut. Politiek en sociale partners stonden hier tegenover elkaar. Dat valt te zeggen: de politiek was in lijn met de uitkomsten van de commissie-Buurmeijer ervan overtuigd geraakt dat er aan een ‘corporatistische ontvlechting’ bij uitvoering en toezicht in de sociale zekerheid niet te ontkomen viel, maar dit stond haaks op de opvattingen van de sociale partners. ‘Toen de parse coalitie werd gevormd, was iedereen doordrongen van de evidente

noodzaak om de schaduw van de hiërarchie te herstellen ten koste van de bipartiete corporatistische organisatie van de sociale zekerheid.³⁵

En het is deze Shakespeariaanse dialectiek van consensus en strijd tussen staat/politiek en sociale partners, naar gelang de verschillende beleidsdomeinen – arbeidsverhoudingen, arbeidsmarktbeleid of sociale zekerheid – die het karakter en de continuïteit van het Nederlands model zo sterk kenmerkt. ‘Primaat van de politiek’ en consensusgericht, draagvlakzoekend poldermodel: ze hebben elkaar altijd begeleid, bestreden en aangevuld. Er ging en gaat heel wat conflictstof en strijd onder dat ogenschijnlijk zo harmonieuze poldermodelschuil, maar dat is bepaald geen noviteit van paars. Onder de kabinetten-Lubbers was er reeds sprake van een verhouding van *frères-ennemis* tussen politiek en sociale partners: akkoorden in de Stichting van de Arbeid vielen samen met grote vakbondsacties; dumping van minder productieve werknemers in de WAO ging hand-in-hand met SER-intentieverklaringen over volumebeheersing in de sociale zekerheid.

Paars voegde zich in dit ambigue aanpassingsproces en vormde geen trendbreuk. Het nam uiteindelijk geen afscheid van het neocorporatistisch poldermodel, maar was onderdeel van een breed en langdurig gegroeide politieke consensus. De overlegeconomie werd als absoluut noodzakelijke voorwaarde gezien voor de (paarse) kernopdracht ‘werk, werk en nog eens werk’, terwijl voor de modernisering van de sociale zekerheid het ‘beleidsleerproces’, zoals door Visser en Hemerijck uitvoerig geschetst, een andere richting wees. Alle politieke partijen wensten hierbij uiteindelijk hun primaat over de belangengorganisaties te laten gelden, na gebleken wanbeheer in het verleden door werkgevers en werknemers. Zo werd de Wet op de Organisatie van de Sociale Verzekeringen uit 1953 gewijzigd. Er werd gebroken met de erfenis van bipartiet bestuur en de tripartiete Sociale Verzekeringsraad werd vervangen door onafhankelijk toezicht.

Paars week per saldo, waar het om haar staat/markt-denken gaat, niet wezenlijk af van het CDA. Qua ideologisch-programmatische oriëntatie heeft het CDA weliswaar altijd een alternatief willen bieden naast en tegenover staat en markt, met haar nadruk op *civil-society*-noties al dan niet in de vorm van de ideologie van de verantwoordelijke samenleving, maar veel verder dan zondagse programmaretoriek is dit toch zelden gekomen. Op het terrein van de sociale zekerheid

koos uiteindelijk ook het CDA voor het perspectief van uitvoering en beheersing en werden aloude ideologische noties verruild voor technocratisch pragmatisme. Ook nu weer houdt het oppositionele CDA er een sterk postmaterialistisch zelfbeeld op na, waarbij men zich sterk afzet tegen tweedimensionaal staat/marktdenken, de 24-uurseconomie en de operatie marktwerking, daarbij gemakshalve negerend dat het succesvolle CDA onder Lubbers, Ruding, Van Rooy, Andriessen en Rutten juist aan de wieg van dit type ontwikkelingen stond.³⁶

Aan de andere kant zien we in de gelederen van PvdA en VVD een tegengestelde ontwikkeling. Werd eerst door sommigen herstel van het primaat van de politiek als doelstelling geformuleerd (waarvan hierboven al werd uiteengezet, dat het Nederlands model per definitie een paradoxale combinatie betreft van politiek primaat en poldermodel); daarvoor trad spoedig in de plaats een praktische aanvaarding, zo niet herwaardering, van het consensusgeoriënteerde poldermodel. Alsof de lof die vanuit het buitenland aan het Nederlands model werd toegezwaaid nodig was om de ogen te openen voor de verdiensten van het Hollands-corporatistische aanpassingsmechaniek. Men zou kunnen stellen, dat juist het mislukken van het aanvankelijk nagestreefde herstel van het primaat van de politiek door enkele parse politici, de dominantie van het Nederlandse aanpassingsmodel – van Katzenstein tot het Akkoord van Wassenaar – bij uitstek demonstreerde. Zoals ook aanmerkelijk veelzeggender dan de VVD-motie inzake de niet langer verplichte SER-adviesaanvraag (in de praktijk daarna kwam er juist des te meer ‘vrijwillige’ advisering) is, dat de VVD, bij monde van een rapport van de Teldersstichting – waar voorheen gezworen werd bij Angelsaksische marktdynamiek en bij het ‘midatlantisch model’ – zich neerlegde bij het poldermodel als specifiek voor Nederland goed werkende moderniseringsroute. Men wenst ‘niet langer een verschuiving van de economische orde in Nederland in de richting van de Verenigde Staten’, maar herwaardeert het ‘coördinatieperspectief’ ten opzichte van het ‘vrijemarktperspectief’.³⁷

Kortom, paars trad in de al uitgesleten voetpaden van het *on-going* aanpassings- en transformatieproces, waar de Nederlandse samenleving al sinds 1982 volop mee gepreoccupeerd was.

Nu is continuïteit op het niveau van opeenvolgend regeringsbeleid op zichzelf niet verbazingwekkend. Zelfs in politieke meerderheidsstelsels is er sprake van een grote mate van continuïteit, al was het

maar door lange wetgevingstrajecten of door de permanente aanwezigheid van de overheidsbureaucratie. In coalitiestelsels is de 'politieke overlap' per definitie nog sterker. In dit verband is illustratief een van de verklaringen die Visser en Hemerijck geven voor de continuïteit in het Nederlands overheidsbeleid: 'Het is niet zonder betekenis dat in de afgelopen vijftien jaar alle grote politieke partijen, van links tot rechts, op enig moment regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen voor de pijnlijke ombuigingen in de sociale zekerheid.'

De politicoloog Arend Lijphart heeft in zijn meest recente boek laten zien dat dergelijke pijnlijke ingrepen in *consensual democracies*, dat wil zeggen landen met coalitiestelsels, uiteindelijk 'kinder and gentler' uitpakken dan in landen met een zogenaamd Westminster meerderheidsstelsel.³⁸ Nederland zou men in deze termen *hyper-consensueel* kunnen noemen; immers hier is de cultuur van consensus en coalitievorming tot diep in de samenleving gepenetreerd. Corporatisme, opgevat als permanente concertatie van belangengroepen, als 'incorporation of interest groups into the process of policy formation' (Philippe Schmitter) of als politieke ruil tussen de democratische staat en particuliere belangenorganisaties, is niet minder dan een Nederlands geestesmerk (Johan Huizinga), met diep in het verleden tastende historische wortels: 'De participatie van niet-staatelijke actoren is een onderscheidend kenmerk van het Nederlandse beleidsbestel. In Nederland *puzzelen en poweren* politieke gezagsbekleders en topambtenaren niet alleen; kennis en macht worden gedeeld met (semi-)overheidsorganisaties en overleg- en adviesorganen, waar georganiseerde belangen elkaar ontmoeten en met elkaar en het overheidsbelang de beleidsruimte delen.'³⁹

We zien trekken van dit Nederlandse model weerspiegeld in een sterke continuïteit in actoren bij de beleidsvorming. Het meest duidelijk betreft dit Wim Kok, die in persoon toch zo'n beetje het Nederlands mirakel moet worden genoemd. Van vakbondsondertekenaar van het Akkoord van Wassenaar uit 1982 tot minister van Financiën in een hardvochtig saneringskabinet-Lubbers III en tot minister-president van twee coalities die een heus banenwonder mochten oogsten, is hij de constante factor geweest van het Nederlandse Model. Een leven lang, in vele verschillende functies en gedaanten aan de nationale onderhandelingstafels van SER, Stichting van de Arbeid en Trêveszaal. Hij is daarmee, om het academisch te zeggen, het proto-

type van een ‘democratisch-corporatistisch’ leider. In termen van Katzenstein: ‘Democratic corporatism operates on two tiers: the democratic tier and the corporatist tier. Political leaders of parties, interest groups, government agencies, the legislature, and the cabinet always operate on both levels. The cumulation of roles by the same political elite—so distinctive of the small European states—strengthens a complex web of political relations between the two tiers.’⁴⁰ Als er nu iemand bij het grensverkeer tussen beide lagen of domeinen betrokken is geweest, die van democratische politiek en van overleg-economie, dan was het wel Wim Kok. Aan den lijve heeft hij ook de pijnlijk-tragische complexiteit van het Nederlands model ondervonden: de WAO-crisis, toen politiek, electoraat en sociale partners voluit op elkaar botsten en een hevige tijdelijke kortsluiting in het Nederlandse overleg- en onderhandelingsmodel veroorzaakten.

De hardnekkige continuïteit van het Nederlandse regeringsbeleid schuilt hem daarnaast ook in andere instituties: op de eerste plaats uiteraard de neocorporatistische spelregels van de overlegeconomie. Maar er valt ook te denken aan zoiets als de beleidsconsensus in de departementale bureaucratie inzake de sanering van de overheidsfinanciën of het herstel van de Nederlands internationale concurrentiepositie. Verder is daar de enkelvoudige wijsheid van het Centraal Plan Bureau (CPB)—tegenover de vijfvoudige wijsheid van de vijf ‘wijze’ economische adviesinstituten in een land als Duitsland—met zijn ‘onpartijdig-neutrale’ vooruitberekeningen en adviezen; of de dwingende receptuur van organisaties als de OESO, waarmee de internationale beleidselite in het licht van de vigerende economische opvattingen (‘Washington consensus’) nationale beleidsmakers ‘monitoren’ en beïnvloeden.

Paars: de ‘verpoldermodellisering’ van politieke verhoudingen?

Paars demonstreert, bedoeld en onbedoeld, de continuïteit en dominantie van het aanpassingsmodel van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het toont de institutionele robuustheid of *path-dependency* die een kleine open handels- en diensteneconomie als Nederland min of meer noodgedwongen lijkt te moeten kenmerken: het nastreven van een zo optimaal mogelijke nationale concurrentiepositie op de Europese en wereldmarkt via beleidsmixen die pogen zowel werkgevers,

werknemers als electoraat zo optimaal mogelijk tevreden te stellen.

In plaats van als anomalie is paars dan ook veeleer op te vatten als het product of de resultante van het consensusgerichte besluitvormingsmodel dat de Nederlandse sociaal-economische beleidselites ontwikkelden. Paars moet worden opgevat als bestanddeel van het zogenaamde Nederlandse model van *koöperatieve Modernisering* (Wolfgang Streeck).

Paars staat, zo zou men naar analogie van de arbeidsverhoudingen kunnen stellen, voor ‘corporatisme’ op politiek niveau: paars als de politieke expressie van het consensusgerichte poldermodel. Paars zou er zo wel eens het bewijs van kunnen zijn dat, naast de sociaal-economische- en arbeidsverhoudingen, er nu ook sprake is van een ‘verpoldermodellisering’ van de politieke verhoudingen. De overlegeconomie heeft zich uitgebreid tot, met een lelijke term, ‘overlegpolitiek’.

In het klimaat van een overlegeconomie waarin permanent onderhandeld wordt over de aanpassing van de Nederlandse verzorgingsstaat aan gewijzigde omstandigheden, was de wederzijdse uitsluiting door VVD en PvdA obsoleet geworden en de polarisatie van de jaren zeventig overleefd geraakt. Niet meer dan een curieuze uitzonderingsperiode in een ‘land van kleine gebaren’, dat lijdelijkheid en consensus in de collectieve genen geschreven heeft?

De bestaansvoorwaarden en totstandkoming van paars mochten dan ongewoon en precedentloos zijn, de beleidscontext waarbinnen paars tot stand kon komen was dat allesbehalve. Dat levert de paarse paradox op: paars is qua samenstelling een ongewoon kabinet en qua regeringsbeleid een o-zo-gewoon kabinet.

De conclusie moet luiden, dat de paarse coalitie niet de voorwaarde tot iets nieuws was, maar vooral het product van eerdere ontwikkelingen. Zo kan men paars opvatten als het slotakkoord van ‘polarisatie in consensusland’, waarmee een afscheid gemarkeerd wordt van de ideologische jaren zeventig, dat schijnbare *Fremdkörper* in de Nederlandse politieke cultuur. Paars, kortom, dient opgevat te worden als variatie op het Nederlandse aanpassingsmodel. Of, in termen van het door Visser en Hemerijck zo uitgebreid in *Een Nederlands Mirakel* beschreven ‘beleidsleren’ in de verzorgingsstaat: paars is meer een leerling dan een leraar geweest in het ‘beleidsleerproces’ van de Nederlandse verzorgingsstaat, laat staan één met nieuwe frisse lesmethoden.

‘Paars in internationaal perspectief’ levert een onuitwisbaar beeld op van politiek die zit ingeklemd tussen internationale druk en nationale filters, tussen de wetmatigheden en dynamiek van internationale ontwikkelingen en sociaal-economische *Sachzwang* aan de ene oever, en padafhankelijke nationale aanpassingsprocessen met een ijzeren grip van een technocratische beleidsgemeenschap aan de andere oever.⁴¹ Een klempositie tussen convergerende en divergerende krachten en tussen politiek handelingsvermogen en overerfde maatschappelijke problemen en instituties.

Daarbovenop verschijnt de politiek nog als ‘boksbal’ tussen zwevende electoraten, de eisen die media- en campagneloga stellen en de electoraal-sociologische uniformiteit van de postindustriële middenklassesamenlevingen van het Westen.

Te midden van dit krachtenveld is die politiek het meest succesvol, zo kan aan de hand van Katzenstein, Lijphart en het Nederlands Mirakel van Visser en Hemerijck worden betoogd, die innovatie en aanpassingsvermogen bewerkstelligt door maatschappelijk draagvlak na te streven, en op democratisch-corporatistische overleg- en onderhandelingsmechanismen te koersen. En dit geldt in een wereld in permanente flux vermoedelijk niet langer alleen ‘Small States in World Markets’, maar ook de ‘Big Ones’. De politieke machtsparadox lijkt hier dat alleen politiek die macht deelt over enig politiek handelings- en mobilisatievermogen kan blijven beschikken.

Wat een stuk over paars en het innovatieve paradigma van de Derde Weg voor de Europese sociaal-democratie beloofd had te zullen zijn, eindigt in een analyse waarin een conceptie als de Derde Weg eerder als een bezweringsformule moet worden gezien – en dat is tegelijk de zwakte en kracht ervan – om de netelige positie waarin de politiek zich bevindt deels aan het oog te onttrekken, deels te bevestigen en deels te overstijgen.

De vrijheidsgraden van de politiek zijn er, aan het begin van de eenentwintigste eeuw, niet talrijker op geworden.

1. A. Giddens (ed.), *The Global Third Way Debate*, London: Polity Press, 2001; A. Giddens, *Paars. De Derde Weg. Over de vernieuwing van de sociaal-democratie*, Antwerpen/Baarn: Houtekiet, 2000.

2. W. Merkel, 'The Third Ways of social democracy', in: R. Cuperus, K. Duffek & J. Kandel (eds.), *Multiple Third Ways. European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society*, Forum Scholars for European Social Democracy, Amsterdam/Berlin/Vienna: 2001, p. 36 en 42 (door redacteur rc werd in dit boek deze misvatting gecorrigeerd; in Duitse versies van dit paper kan men deze evenwel nog aantreffen.).

3. 'Too good to be true?', in: *The Economist*, 12-10-1996.

4. R. Cuperus, 'The New World and the Social Democratic Response', in: *Multiple Third Ways*, p.166.

5. Vgl. R. Cuperus en J. Kandel, 'The Magical Return of Social Democracy. An Introduction', in: R. Cuperus & J. Kandel (eds.), *European Social Democracy. Transformation in Progress*, Amsterdam: Friedrich Ebert Stiftung & Wiardi Beckman Stichting, 1998, p. 11-28.

6. K. van Kersbergen en B. Verbeek, 'Historisch incident of gevestigde traditie? Over de bijzonderheden van de paarse coalitie in vergelijkend perspectief', in: P.G.C. van Schie (red.), *Paars in perspectief. Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten*, Kampen: Kok Agora/Teldersstichting, 1997, p. 57-86.

7. Franz Walter en Tobias Dürr, *Die Heimatlosigkeit der Macht. Wie die Politik in Deutschland ihren Boden verlor*, Berlin: Alexander Fest Verlag, 2000, p. 40 ev.

8. A. Duivesteijn, 'De Paarse methode met meer ideële gedrevenheid. De noodzaak van een nieuwe progressieve agenda', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 57 (2000), nummer 11, p. 497-499.

9. P. Mair, 'De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 57/58 (2000/2001), nummer 12/1 (Special 'Politieke partijen op drift'), p. 560 ev.

10. J. van Doorn, 'Paars als toevalstreffer', in: P.G.C. van Schie (red.), *Paars in perspectief. Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten*, Kampen: Kok Agora/Teldersstichting, 1997, p. 35.

11. Over het begrip mediasamenleving, zie: T. Meyer, 'Basic values, communication and party organisation' en T. Leif, 'Who's controlling who? Are the media being controlled by society, or society by the media?'; beide in: R. Cuperus en J. Kandel (red.), *European Social Democracy. Transformation in Progress*, Amsterdam: 1998, resp. p. 259 ev. en p. 281 ev.

12. A. Hemerijck en K. Colijn, 'Het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw', in: *Beleid en Maatschappij*, 2000/27 nummer 4, p. 196.

13. G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, 1996, p. 265-267.

14. M. Ferrera en M. Rhodes, 'Recasting European Welfare States: An Introduction', in: *West European Politics*, Volume 23, April 2000, Number 2, p.3.

15. Zie meer uitgebreid: Hemerijck & Colijn in: *Beleid en Maatschappij* 2000

16. M. Sie Dhian Ho en W. Hout, 'Nederland en de veranderende internationale politieke economie', in: W. Hout en M. Sie Dhian Ho (red), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum, 1997, p. 3.

17. A. Hemerijck en W. Bakker, 'De pendule van perspectief', p. 22 (zie noot 31)

18. C. Crouch en W. Streeck (eds), *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence & Diversity*, London: Sage 1997, Preface, p. IX.

19. G. Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, p. 5-6; en Visser/Hemerijck, *Nederlands Mirakel*, p. 68-69 voor een trefzekere interpretatie.

20. Fritz Scharpf, 'Democratische politiek in een economie zonder grenzen', in: *Beleid en Maatschappij*, 2000/27, nummer 4, p. 207-219, maar hier weergegeven in de heldere samenvattende interpretatie van Hemerijck/Colijn in de introductie op datzelfde themanummer, p. 202. Elders kwam hij bij een vergelijking van Scandinavische, Continentale en Angelsaksische verzorgingsstaattypen tot een zelfde conclusie: 'Problems differ because employment patterns and welfare state structures are very different among countries. As a consequence, effective solutions must also differ. (...) There are diverse, historically contingent, and complex national solutions, deeply embedded in the

institutions, values and established practices of specific societies': Fritz Scharpf, 'Employment and the welfare state in the open economy', in: R. Cuperus e.a. (eds). *Multiple Third Ways*, p. 27 ev.

21. K. van Kersbergen, B. Verbeek en A. Hemerijck, 'Gefilterde druk: de rol van nationale instituties', in: W. Hout en M. Sie Dhian Ho, *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum, 1997, p. 45 ev.

22. Visser/Hemerijck, *Nederlands Mirakel*, p. 28.

23. J. Visser, 'De onderhoudsbeurt van het Europees sociaal model', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 58(2001) nummer 5, p. 214 en ibidem, Hemerijck/Colijn (2000).

24. M. Ferrera en M. Rhodes, 'Recasting European Welfare States: An Introduction', in: *West European Politics*, Volume 23, April 2000, Number 2, p. 3-10.

25. Frank Vandenbroucke, 'De nieuwe weg van de Europese sociaal-democratie: convergentie, meningsverschillen en gemeenschappelijke vragen', in: Frank Vandenbroucke, *Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartsstaat in perspectief*, Leuven: Garant, 2000, p. 124-127.

26. P.J. Katzenstein, *Small States in World Markets. Industrial policy in Europe*, Ithaca N. Y.: Cornell University Press, 1985.

27. P.J. Katzenstein, *Small States*, p. 24 en 29.

28. J. van Ruysseveldt en J. Visser (eds.), *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*, Heerlen/London: Open Universiteit/Sage: 1996, p. 126-127.

29. Visser/Hemerijck, *Nederlands Mirakel*, p. 10 en 25.

30. M. Sie Dhian Ho en W. Hout, 'Aanpassing onder druk? Een analysekader voor beleidsreacties op internationalisering', in: Hout/Sie, *ibid.*, p. 26.

31. A. Hemerijck en W. Bakker, 'De pendule van perspectief. Convergentie en divergentie in het denken over de verzorgingsstaat', in: G. Engbersen e.a. (red.), *Zorgen in het Europese Huis. Verkenningen over de grenzen van nationale verzorgingsstaten*, Amsterdam: Boom, 1994, p. 34 ev. Vgl. ook: A. Hemerijck, *Policy options for Work and Welfare in the New Economy*. Paper for the Conference 'Social Justice in the New Economy', 9-11 November 2000, IPPR/Policy Network, London.

32. Sie/Hout, *ibid.*, p. 19.

33. C. Green-Pedersen, K. van Kersbergen en A. Hemerijck, *Neo-*

Liberalism, the "Third Way" or What? European Social Democracy and the Welfare State at the Beginning of the New Millennium, paper presented at the 12th International Conference of Europeanists, Chicago, april 2000.

34. Zie meer uitgebreid over de relatie PvdA en Derde Weg: R. Cuperus, 'The New World and the Social-Democratic Response', in: *Multiple Third Ways*, p. 151-171.

35. Visser/Hemerijck, *Nederlands Mirakel*, p. 197.

36. Vgl. A. Zijdeveld, 'Privatisering sociologisch bezien', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 58 (2001) nr. 4, p. 153 ev. en de bijdrage 'Groen over paars' van J. P. Balkenende in dit boek.

37. S. K. Kuipers e.a., *Groei, Inkomensverdeling en Economische Orde*, Den Haag: Prof. mr. B. M. Teldersstichting, 2000.

38. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London: Yale University Press, 1999.

39. A. Lijphart, *Patterns of Democracy*, p. 171 ev. En Visser/Hemerijck, *ibidem*, p. 87 en 93.

40. P. J. Katzenstein, *Small States*, p. 33.

41. Vgl. voor de verhouding politiek versus bureaucratie: J. de Vries, 'Politiek en de kunst van het agendamangement', in: J. de Vries en M. van Dam (red.), *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998 p. 93 ev.

Groen over paars. Over de heroriëntatie van het CDA

I. De ‘onttovering’ van paars

‘Onttovering’. De journalist Max van Weezel gebruikte deze term eind 2000 in het kerstnummer van *Vrij Nederland* om het paarse beleid te typeren. Het idee, dat na het vertrek van de christen-democraten van het regeringspluche alles anders zou worden, is stukgelopen op paars pragmatisme en de vervaging van paars tot lila. Van Weezels oordeel is niet mild: ‘Paars is er niet in geslaagd een coherente, sociaal-liberale visie op de toekomst van Nederland te formuleren. Het radicale elan van 1994 heeft na zes jaar tijd plaats gemaakt voor de onttovering van Paars... Ideologisch blijkt deze coalitie zo leeg als een vat.’¹ Naderhand schreef Van Weezel, samen met Michiel Zonneveld, eveneens in *VN* drie kritische evaluatieartikelen over zeven jaar paars, met koppen als ‘Paars, een liefde die over is’ en ‘Grauwsluiers over Paars. De gemiste kansen van het kabinet-Kok’.² Onttovering is voor Max van Weezel dus een uitdrukking van teleurstelling.

Eerder schreef Willem Witteveen, voorzitter van de beginselprogramma commissie van de PvdA, eveneens over onttovering, maar dan over die van de sociaal-democratie.³ Anders dan Van Weezel, bedoelt Witteveen de term juist in positieve zin te gebruiken. Het voorgestelde beginselprogramma – dat overigens door het PvdA-congres in maart 2001 werd verworpen – bepleitte een ‘onttovering’ van de sociaal-democratie, omdat er ‘geen marsroute naar utopia is’, omdat beginnellen ‘open geformuleerd moeten worden’ en omdat daarbij ‘een realistische visie op de maakbaarheid van de samenleving’ past. Witteveens werkstuk brak met de hooggestemde verwachtingen van het beginselprogramma uit 1977 en betekende aldus geen groot verschil met het ‘afschudden van ideologische veren’ waarop premier Kok het patent heeft.

De twee beelden van onttovering zijn intrigerend omdat ze aangeven dat paars kennelijk fors aan aantrekkelijkheid heeft ingeboet en

dat de PvdA zich genoodzaakt ziet zich te bezinnen op haar politieke toekomst en haar inbreng in het debat over de samenleving van de eenentwintigste eeuw. Maar ook zijn de beelden opmerkelijk omdat zeven jaar paars regeren op het eerste oog redelijk probleemloos is verlopen. De zeer gunstige economische ontwikkeling zorgde voor voldoende financiële smeerolie in de coalitie waardoor mogelijke conflicten met extra geld konden worden opgelost. De verhoudingen in de coalitie zijn – incidenten daargelaten – redelijk harmonieus gebleken. De overheidsfinanciën raken steeds beter op orde en ombuigingen hebben – althans voorlopig – plaatsgemaakt voor het verdelen van meevallers. Werkloosheid is omgeslagen in het probleem van schaarste op de arbeidsmarkt. Met de tevredenheid van de consument is het doorgaans niet slecht gesteld. Paarse bewindslieden blijken veelal communicatief te zijn ingesteld en het vertrouwen in de premier is aanzienlijk.

Ondanks al deze positieve aspecten is de paarse *Schwung* er van af. PvdA en VVD hoeven zich om de opiniepeilingen nog geen zorgen te maken, maar het vertrouwen in de huidige coalitie is tanende. Steeds duidelijker klinkt de kritiek op tekorten in de collectieve sector, met name bij zorg en onderwijs, die het gevolg zijn van bewust gevoerd beleid. Hoewel de oplossing van de perikelen rondom het huwelijk van de kroonprins en de besluitvorming over de financiële kaders voor de jaren 2001 en 2002 voeding gaven aan de gedachte dat nu de weg was geëffend voor de vorming van paars III, lijkt er desondanks niet veel voor nodig of het paarse avontuur loopt ten einde. Een aanzienlijk deel van de PvdA Tweede-Kamerfractie gaf de wenselijkheid daarvan trouwens ook al aan.⁴ Het probleem waarmee de paarse coalitie kampt, is dat zij ten opzichte van de gestelde doelen eigenlijk is uitgeregeerd, maar niet in staat blijkt een perspectief biedende toekomstoriëntatie te ontwikkelen. Evidente problemen in de sfeer van onderwijs en zorg worden ten dele wel met financiële middelen ('miljarden') afgekocht, maar niet wezenlijk opgelost. De agenda van de samenleving zou wel eens een andere kunnen zijn dan die van de paarse coalitie.

In deze bijdrage zal naar zeven jaar paars worden gekeken vanuit christen-democratische optiek. Drie thema's staan in dit hoofdstuk centraal. In de eerste plaats wordt ingegaan op de politieke omwenteling in 1994. De paarse samenwerking kan niet los worden gezien van

de gezamenlijk gedeelde wens van de drie betrokken partijen om ook het CDA eens in de oppositiebankjes te zien belanden en van het electorale drama dat het CDA over zichzelf in 1994 had uitgeroepen. Waaruit bestond het paarse elan en welke ontwikkelingen tekenden zich af in CDA-kring? Daarbij zal in het bijzonder worden stilgestaan bij de heroriëntatie op hun politieke missie door de christen-democraten. De oppositiejaren zijn vooral benut voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën die hun weg vonden in documenten als het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' (1995) en het verkiezingsprogramma 'Samenleven doe je niet alleen' (1998).

In de tweede plaats wordt, mede tegen de achtergrond van de christen-democratische visieontwikkeling, stilgestaan bij de vraag wat zeven jaar paars heeft opgeleverd in termen van beleidsinhoudelijke en bestuursorganisatorische resultaten. Is paars ideologisch inderdaad zo leeg als een vat of heeft paars juist wel eigen politieke kenmerken? De aandacht gaat uit naar drie kwesties: de paarse visie op de maatschappelijke orde en de verantwoordelijkheidsverdeling; het al dan niet anticonfessionele karakter van paars en de bestuursstijl van de paarse coalitie. In dit verband zal ook worden ingegaan op de bijzondere verantwoordelijkheid van de PvdA voor het gevoerde beleid.

In de derde plaats komt de vraag aan de orde of een voortzetting van paars in de rede ligt of dat er juist behoefte is aan een ander politiek perspectief. Daarbij zal tevens worden ingegaan op de oppositie-rol van het CDA en de toekomstperspectieven voor de christen-democratie.

2. De politieke omwenteling van 1994

De aanvankelijk haperende maar uiteindelijk toch gelukte start van de paarse coalitie in 1994 markeerde een nieuw fenomeen in de Nederlandse politiek. Voor het eerst sinds lange tijd werden christen-democraten uit het regeringsbastion verdreven. Langer dan de communisten in het Kremlin hadden zij stand gehouden in het regeringshart van Den Haag. Zowel het forse zetelverlies als de instabiliteit binnen de partij maakten een andere regeringssamenstelling onvermijdelijk. In diverse publicaties met welluidende titels als *De stranding*, *De honden blaffen* en *De rogge staat er dun bij* is dit alles uitvoerig beschreven.⁵ Het

oordeel is niet mild en er wordt uitvoerig verslag gedaan van de overgang van een positie van macht en hoogtepunten naar een situatie van catastrofe en verval. Ook de lastige oppositiejaren komen ruimschoots aan de orde. De val van het CDA maakte een vernieuwing van de politieke verhoudingen mogelijk en ook noodzakelijk; een vernieuwing waarop reeds geruime tijd in het Des Indes-beraad door PvdA'ers en VVD'ers was gepreludeerd en waarop D66 zo lang had gehoopt. Premier Kok maar ook andere sociaal-democraten gaven aan dat het bij paars ging om een 'gewoon' kabinet. Het was er dus in eerste aanleg niet om te doen per se zonder het CDA te regeren. Koks persoonlijke vereenzelviging met paars kwam overigens wel naar voren bij de vorming en het functioneren van het tweede paarse kabinet in 1998.

Euforie en twijfels in paarse kringen

Anti-CDA-sentimenten zullen zonder twijfel wel hun machtspolitieke invloed hebben gehad, maar voor politiek elan is dat uiteraard onvoldoende. Politiek elan ontstaat niet door zich af te zetten tegen de ander, maar alleen door het hebben van eigen idealen en beleidsvisies; dat geldt evenzeer voor de CDA-loze coalitie als voor het CDA zelf. Nu werden de verwachtingen over de eerste paarse coalitie wel gedempt door politieke routiniers als premier Kok, zoals er ook twijfels konden worden beluisterd of de tot dan toe voor onmogelijk gehouden regeringscombinatie de eindstreep wel zou halen. Wat daarvan ook zij, elan kon de paarse coalitie aanvankelijk niet worden ontzegd. Het motto was 'werk, werk en nog eens werk'. De stroperigheid van de overlegeconomie diende plaats te maken voor 'herstel van het primaat van de politiek' aan de ene kant en 'versterking van marktwerking en concurrentie' aan de andere kant. Versterking van marktwerking werd overigens ook al bepleit door het derde kabinet-Lubbers, met de bewindslieden Koos Andriessen en Yvonne van Rooy op het Ministerie van Economische Zaken. In de paarse coalitie bleek vooral de marktwerking op zo ongeveer alle beleidsterreinen inspiratie te bieden; denk aan de operatie 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW). De rol en de keuzevrijheid van het individu dienden sterker op de voorgrond te worden geplaatst. De aandacht voor het maatschappelijk middenveld, later ook wel aangeduid als de 'civil society', nam duidelijk af. Voorts moest er ook nog staatsrechte-

lijk worden vernieuwd. Op medisch-ethisch terrein leek liberalisering in het verschiet te liggen. De beleidsstijl zou gekenmerkt moeten worden door openheid. Verder zou er gebroken moeten worden met een financieel beleid dat – vooral in de periode van Kok als minister van Financiën – tot onrust (lees: voortdurende ombuigingen) had geleid. Via het Zalmkader kwam die rust er aanvankelijk ook. Het totaal aan intensiveringen was in Kok I vergeleken met Kok II nog bescheiden. Op het belang van lastenverlichting werd eindeloos gehamerd.⁶

Het paarse elan verflauwde echter bij de vorming van Kok II. Er was geen motto. Het vertrouwen in de markt begon te tanen. De betekenis van staatsrechtelijke vernieuwing school in feite vooral in het D66 maar mee te krijgen. Het uitgavenkader werd zo zeer opgegrekt dat tegen de achtergrond van de toen dreigende Azië-crisis er zelfs beeldspraken over het kabinet werden gebruikt als ‘het strijkje op de Titanic’. Vanwege de aantrekkende economie en de bijbehorende extra financiële middelen kon, na het bepaald niet imponerende eerste jaar van de tweede kabinetsperiode van paars, met als dramatische afsluiting de Nacht van Wiegel, tamelijk probleemloos worden doorgerogerd en wel op een zakelijke en politiek niet erg bevlogen manier.

Het elan is weg, het paarse kabinet is inderdaad een gewoon kabinet geworden en paars loopt meer en meer op tegen de gevolgen van het eigen beleid. Paars heeft in de afgelopen zeven jaren wel geoogst – ook van wat vorige kabinetten hadden gepresteerd – maar heeft men zelf ook gezaaid, en zo ja, wat?

Het CDA na de wanorde van 1994

De PvdA werd na de vorming van het paarse kabinet meegetrokken in het neoliberale spoor van individualisering, lastenverlichting en marktwerking. Het sociaal-democratische ideaal van solidariteit kwam op een lager pitje. De jaren van oppositie zijn door het CDA – partij, fractie en Wetenschappelijk Instituut – juist benut voor een heroriëntatie op de eigen positie en daartoe was ook alle aanleiding. Die heroriëntatie had vooral betrekking op de christen-democratische visie op samenleving en overheid.

Pregnant kwam dit naar voren bij het strategisch beraad binnen het CDA onder leiding van oud-eurocommissaris Frans Andriessen. Dit

beraad leidde tot het rapport *Nieuwe wegen, vaste waarden* dat eind 1995 verscheen. In dit geschrift werd de politieke positionering van het CDA helder gemarkeerd: 'Centraal in de visie van de christen-democratie staat dat mensen hun vrijheid, verantwoordelijkheid en idealen alleen in samenwerking met anderen kunnen realiseren. Markt en overheid zijn nodig, maar de samenleving gaat daar niet in op. Integendeel, markt en overheid komen uit de samenleving voort. De markt zorgt ervoor dat het handelen van vrije en verantwoordelijke mensen op elkaar is afgestemd. De overheid is nodig om de samenleving bijeen te houden en conflicten te beslechten. De overheid is onmisbaar om gemeenschappelijk handelen te ordenen en zodanig richting te geven, dat publieke gerechtigheid en solidariteit het resultaat zijn. Maar de samenleving, dat zijn de mensen die in verscheidenheid, en met verschillende belangen, gezamenlijk vorm geven aan de waarden waarnaar zij leven: in gezinnen, in verbanden, bedrijven en organisaties, en in het verkeer daartussen. Overheid en markt zijn beide dienstbaar aan de samenleving en de mensen daarin. Al is de gemeenschap niet mogelijk zonder een overheid die stimuleert en beschermt, zij is meer dan politiek alleen. Bij alle verandering die nodig is, zijn mensen en hun samenleving zowel voorwaarde, ijkpunt als doel. Waar de menselijke maat ontbreekt, verliezen mensen houvast. Ook inventiviteit en aanpassingsvermogen kunnen niet gedijen in grote anonieme verbanden en in een klimaat van onzekerheid. Zij vragen juist om persoonlijke verantwoordelijkheid, een kader van zekerheid en een uitdagende omgeving. Mensen moeten zich "thuis", veilig en niet-uitgesloten weten in de samenleving waar zij deel van uitmaken. Ieder mens telt.'

Vanuit deze intenties werd een pleidooi gevoerd voor een 'waarden'volle samenleving, een veilige maatschappij, participatie door iedereen, een duurzame samenleving en een solide overheid. Op basis van 'Nieuwe wegen, vaste waarden' en de partijpolitieke discussie daaromheen kon het in februari 1998 vastgestelde verkiezingsprogramma *Samenleven doe je niet alleen* worden geschreven. Dit program zet sterk in op de rol van gemeenschappen en het primaat van de samenleving. Er werd een pleidooi gevoerd om het MDW-denken om te buigen naar maatschappelijke verantwoordelijkheid, zelfregulering en wetgevingskwaliteit. De betekenis van lastenverlichting werd gerelativeerd ten gunste van verbetering van de kwaliteit van collectieve voorzieningen.

In deze heroriëntatie kunnen drie centrale accenten worden waargenomen. In de eerste plaats wordt sterk gekoerst op het kompas van het gemeenschapsdenken.⁷ Het denken is duidelijk communitaristisch gekleurd en er bestaan raakvlakken met opvattingen van wetenschappers als Etzioni, MacIntyre, Selznick, Zijdeveld en Hirsch Ballin. Bijzondere aandacht ging in dat kader uit naar een vernieuwing van gezins- en familiebeleid, bijvoorbeeld in het rapport 'De verzwegene keuze van Nederland. Naar een christen-democratisch familie- en gezinsbeleid' (1997) en de nota 'Ruimte voor elkaar. Een nieuwe balans tussen scholing, arbeid, zorg en vrije tijd' (2000). De laatste jaren is dit denken verder uitgewerkt in de vorm van het levensloopbeleid. Mensen moeten in de verschillende fasen van hun leven eigen keuzes kunnen maken die bij die fase het beste passen. In dat kader is het verschaald denken om louter te kijken naar de positie van het individu. Oog hebben voor gemeenschappen impliceert ook dat men oog heeft voor huishoudens. Onderzoeken van de Nederlandse Gezinsraad hebben laten zien dat wanneer er kinderen in een gezin komen er evident sprake is van een inkomensprobleem, de zogenaamde 'gezinsdalproblematiek'. Ook is meer aandacht nodig voor zaken als stress en het hebben van tijd en aandacht voor elkaar. Juist de positie van jonge gezinnen maakt duidelijk dat economische zelfstandigheid van het individu niet de enige maat kan zijn. Als, zoals recent in Amsterdam werd gesignaleerd, een alleenverdienershuishouden te veel verdient om in aanmerking te kunnen komen voor sociale woningbouw en te weinig om een huis te kunnen kopen, is er in onze samenleving iets fundamenteel mis.

Het perspectief van de maatschappelijke en financiële positie van huishoudens noopt tot een doordenking van het inkomensbeleid. Onder meer vanwege het bestaan van armoedevallen is het loongebouw tussen minimum en modaal en zelfs middeninkomens sterk ineengedrukt. Kosten die in het bijzonder van invloed zijn op de koopkracht van huishoudens hebben met name te maken met wonen, gezondheidszorg en de aanwezigheid van kinderen. Om tot een rechtvaardiger inkomensbeleid te komen is in het CDA het idee ontwikkeld om—binnen een aantal randvoorwaarden—te komen tot een lastenmaximering per huishouden voor de genoemde drie kostencategorieën. Huishoudens hoeven in dat geval niet meer dan een bepaald percentage van hun inkomen aan deze kostenposten te betalen. Het

gaat om de rapporten 'De moeite waard' (1998) en 'Gericht en rechtvaardig' (2000). De lastenmaximering kan gestalte krijgen via fiscale heffingskortingen, waarmee wordt aangesloten bij de systematiek van het nieuwe belastingstelsel. Dit systeem zal bovendien veel nodeloze bureaucratie kunnen wegnemen. Het aspect van gezinsvriendelijkheid en draagkracht is nadrukkelijk ingebracht tijdens het debat over het nieuwe belastingstelsel en in het rapport 'Herstel van draagkracht' (2000).

Gemeenschappen functioneren pas wanneer zij door mensen worden gedragen. Om die reden omvat participatie meer dan alleen deelname aan betaalde beroepsarbeid, hoe wezenlijk die uiteraard ook is. Het gaat evenzeer om vrijwillige inzet ten behoeve van de samenleving. Bij het debat over de 24-uurseconomie was dit ook een van de essentiële elementen. Zo wezen Lubbers en Bovenberg op het belang van optimale arbeidsparticipatie, waarbij ook oog is voor niet-betaalde activiteiten en vrije tijd, en dat is niet hetzelfde als maximale arbeidsparticipatie. In meer algemene zin is in CDA-kringen veel aandacht besteed aan de vraag wat de menselijke maat behoort te betekenen. Dat leidde tot kritiek op processen van schaalvergroting; processen waar de partij – zo erkende zij ook – zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid voor heeft gedragen.

In de tweede plaats worden stevast pogingen ondernomen om het denken dat ten grondslag lag aan authentiek christen-democratische noties als soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit te vitaliseren en toe te passen op een sterk veranderende samenleving. De centrale gedachte is dat mensen meer zijn dan consumenten of kiezers; zij zijn verantwoordelijke personen die in samenwerking met anderen vorm en inhoud geven aan de samenleving. Er dient dus ruimte te zijn voor maatschappelijk initiatief en maatschappelijke verbanden. In de jaren tachtig kreeg dit denken vorm in rapporten als 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij' (1983). Vanaf het midden van de jaren negentig wordt vooral gedacht vanuit de verantwoordelijkheid van mensen zelf en vanuit hun keuzevrijheid. Met dit denken wordt een dam opgeworpen tegen verantwoordelijkheidsusurpatie door de staat – de christen-democraat Piet Hein Donner merkte in 1999 op: 'Het huidige denken in termen van primaat van de politiek is onverdraagzaam machtsdenken.'⁸ – en tegen de dominantie van commerciële motieven van de markt. De slag die dus wordt gemaakt is dat de ver-

antwoordelijke samenleving niet langer in eerste aanleg vanuit de instituties maar vanuit mensen zelf wordt gezien. 'Vraagsturing' en herstelde verantwoordelijkheid zijn daarbij trefwoorden.

In dat kader is de laatste jaren veel aandacht besteed aan het concept van de 'maatschappelijke onderneming'. Een maatschappelijke onderneming heeft een verenigings- of stichtingsstructuur, deelt geen winst uit, maar houdt deze in ten behoeve van het doel van de onderneming, mag in vrijheid maatschappelijk noodzakelijk geachte goederen en diensten voortbrengen, kan waar nodig en voor zover EU-rechtelijk toelaatbaar door de overheid worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld via belastingvrijstellingen. Met dit concept wordt het denken in termen van staat of markt doorbroken en ontstaan er mogelijkheden voor zelforganisatie door de samenleving. Op deze wijze kan ook de band tussen beslissen, betalen en genieten worden hersteld. Bij maatschappelijke ondernemingen kan worden gedacht aan pensioenfondsen, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen en andere zorginstellingen, publieke omroepen enzovoort. De maatschappelijke onderneming is een instrument om de samenleving haar vrijheid en verantwoordelijkheid terug te geven. Het idee van de maatschappelijke onderneming werd aanvankelijk kritisch en met scepsis ontvangen, maar inmiddels wordt de aantrekkelijkheid van deze benadering meer en meer ingezien. Als voorbeeld kan de studie *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* van het Sociaal en Cultureel Planbureau worden genoemd.⁹

Een uitwerking van dit concept is door het CDA geleverd op het gebied van de volksgezondheid. Als eerste partij kwam het CDA met een grensverleggende fractienotitie over de herziening van het stelsel van gezondheidszorg: 'Naar meer menselijke maat in de gezondheidszorg' (1999). Vervolgens verscheen er een themanummer van *Christen Democratische Verkenningen* 'Goede zorg ontketenen' (najaar 2000) en tenslotte verscheen het rapport 'Nieuwe regie in de zorg' (2000). De kern van de voorstellen bestaat uit vraagsturing ten behoeve van de patiënt, vraagfinanciering en persoonsgebonden budgetten. Zorgaanbieders worden als maatschappelijke ondernemingen beschouwd. Er worden nominale premies gehanteerd met inkomenscompensatie via de lastenmaximering c.q. de heffingskorting. In risicosolidariteit wordt voorzien door acceptatieplicht. De overheidsgreep door middel van bureaucratisering zal aanzienlijk worden verminderd. De na-

derhand door de Sociaal-Economische Raad gepresenteerde voorstellen vertonen belangrijke raakvlakken met het door het CDA voorgestane stelsel.

In de derde plaats is, in het spoor van de notie van een 'waarden'volle samenleving uit 'Nieuwe wegen, vaste waarden', op veel terreinen gezocht naar de betekenis van de morele dimensie voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Zo is in de nota 'Samen Nederland veiliger maken' (1999) de kwestie van door burgers ervaren onveiligheid mede in het perspectief geplaatst van veiligheidsontwikkeling. Veiligheid is meer dan justitie en 'blauw op straat'. Veiligheidsontwikkeling omvat het aanleren en bijbrengen van waarden en normen via opvoeding en onderwijs, mentaliteitsverandering en verantwoordelijkheidsbevordering. Een concreet voorbeeld van deze benadering was het idee van de gezinscoach, die probleemgezinnen bijstaat. Ook werd gepleit voor het betrekken van ouders bij HALT-projecten, die beogen kinderen die in de fout gaan weer perspectieven te bieden. Zonder moreel besef zou criminaliteitsbestrijding wel eens dweilen met de kraan open kunnen zijn. Een initiatief van de Marokkaanse vaders in Amsterdam die hun kinderen welbewust in de gaten houden bij het uitgaan is daarvan een goed en actueel voorbeeld.

De morele dimensie komt vanzelfsprekend ook voluit naar voren bij vraagstukken op medisch-ethisch terrein. Hier spelen zeer gevoelige onderwerpen waar menselijke waardigheid, beschermwaardigheid van het leven maar ook eigen verantwoordelijkheid en eigen keuzes aan de orde zijn. Essentieel is het inzicht dat de praktijk niet de norm mag bepalen, maar dat steeds rekening moet worden gehouden met morele aspecten die medisch-technische aspecten te boven gaan. Contouren van die benadering werden al gegeven in het rapport 'Genen en grenzen' (1992). Naderhand zijn er met name in de politieke praktijk uitwerkingen gekomen. De waarde van duurzaamheid kwam uitvoerig aan de orde in het rapport 'Partners in duurzaamheid' (2000).

Deze schets van de heroriëntatie binnen het CDA geeft aan dat de jaren van oppositie zijn benut om het ideeëngoed op orde te krijgen. Daarbij staan perspectieven van gemeenschapsdenken, de vitalisering van het verantwoordelijkheidsdenken en het benadrukken van de morele dimensie van tal van maatschappelijke vraagstukken centraal.

Deze oriëntaties zijn op te vatten als een moderne vorm van 'architectonische maatschappijkritiek'. Ze zijn bedoeld als een alternatief voor processen van verzakelijking, anonimisering, economisering en voor een ordeningsparadigma dat te zeer gefixeerd is op staat en markt.

3. Zeven jaar paars beleid en bestuur

De paarse ambities in 1994 waren, zoals eerder bleek, niet gering. Natuurlijk was men in paarse kringen beducht voor een te euforische stemming en voor al te hoog gespannen verwachtingen. Desondanks was er wel degelijk een politieke grondhouding om veranderingen te realiseren die met het CDA niet mogelijk werden geacht. Het ging dan in het bijzonder om nieuwe visies op de maatschappelijke en sociaal-economische ordening, op staatsrechtelijke vernieuwing, op (medisch-)ethisch terrein en op bestuurlijke openheid als antwoord op een te gesloten beleidscultuur. Na zeven jaar kan de balans worden opgemaakt. Hieronder zal in het bijzonder worden ingegaan op een drietal vraagstukken: maatschappelijke orde en verantwoordelijkheidsverdeling; de vermeende anticonfessionele opstelling van paars en ten slotte de bestuursstijl van de paarse coalitie.

Maatschappelijke orde en verantwoordelijkheidsverdeling

Toen het in de jaren tachtig in de Nederlandse politieke verhoudingen ging om visies op de maatschappelijke ordening was er, vooral in het debat over de toekomst van de verzorgingsstaat, ontegenzeggelijk sprake van helderheid in posities. Het CDA koos voor een 'verantwoordelijke samenleving', daarmee het probleemoplossend vermogen van de samenleving onderstrepand. De PvdA hield vast aan het idee van een 'houdbare verzorgingsstaat' waarin de overheidsrol niet ten principale werd aangetast. De VVD bleef hameren op het belang van 'meer markt, minder overheid'. Deze overzichtelijkheid, die overigens in de politieke praktijk van alledag wel moet worden gerelativeerd, maakte na het verdwijnen van het CDA uit de regering in 1994 plaats voor een nieuwe ordeningssymbiose van de traditionele tegenpolen PvdA en VVD. Zij vonden elkaar in de combinatie van politiek

primaat en marktwerking. Deze combinatie werd door het PvdA-Kamerlid Duivesteyn omschreven als de 'ruileconomie van paars', de paarse methode van uitruil van wensen en doelen.¹⁰ In het regeerakkoord van 1994 mondde dit uit in een perspectief van overwegend staatmarktdenken.

Zeven jaar later moet worden vastgesteld dat er op het terrein van de maatschappelijke ordening een dubbel beeld is ontstaan. Van het aanvankelijke elan van de nieuwe ordeningssymbiose is weinig meer over, maar het denken heeft wel de nodige sporen achtergelaten en doet dat nog steeds. Het elan verflauwde toen er vanaf de zomer van 1996 in het buitenland een grote belangstelling groeide voor de prestaties van de Nederlandse economie. Men zocht naar de verklarende factor. Die werd gevonden in de langdurige samenwerking tussen werkgevers, werknemers en overheid (waarbij moet worden aangetekend dat diverse analyses wel een aanzienlijk genuanceerder beeld opleverden¹¹). Hoewel de wortels van het poldermodel veel dieper liggen, werd toen eindeloos gewezen op het Akkoord van Wassenaar uit 1982 dat primair was gericht op loonmatiging en bevordering van werkgelegenheid. De overheid ondersteunde dit alles via lastenverlichting. Premier Kok werd uitgenodigd om president Clinton en andere regeringsleiders van de belangrijkste economische landen uit te leggen wat het poldermodel inhield.

De bewondering voor het poldermodel was alom, maar dat poldermodel was nu juist niet wat in 1994 werd beoogd. Het was voor de paarse partijen een merkwaardig soort lof dat Nederland kreeg. Had immers vvd-leider Bolkestein al in het begin van de jaren negentig niet eindeloos gewezen op de stroperigheid van de overlegeconomie? Had de toenmalige CPB-directeur en naderhand minister van Financien Zalm niet de aanval ingezet op de algemeenverbindendverklaring van CAO's? En had het vvd-Kamerlid Bibi de Vries, als uiting van weerszin tegen corporatistische structuren, niet een (naderhand aangenomen) amendement ingediend dat een einde maakte aan de verplichting voor de regering om de SER om advies te vragen? Paars moest dus wat betreft de ordeningsvisie gas terugnemen. Het amendement-De Vries heeft in de praktijk geen effect gehad. Ook op 'vrijwillige' basis bleef de regering de SER om advies vragen en zelfs komt het nu voor dat de Tweede Kamer zich rechtstreeks tot de SER wendt voor adviesaanvragen. Verder bleek in de afgelopen jaren dat de SER

en de Stichting van de Arbeid herhaaldelijk met oplossingen kwamen waar het kabinet niet bij machte bleek in oplossingen te voorzien. Dat gold bijvoorbeeld voor het dossier 'flexibiliteit en zekerheid' en meer recent het stelsel van gezondheidszorg. Ook dragen SER-adviezen bij aan versterking van het draagvlak voor beleid, zoals het advies 'Naar een robuust belastingstelsel' (1998). Soms moeten externe commissies uitkomst bieden waar het kabinet kennelijk geen knopen weet door te hakken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de problematiek van de WAO, waar de commissie-Donner in het rapport 'Werken aan arbeidsgeschiktheid' (2001) met voorstellen is gekomen. De positie van SER en sociale partners is weer versterkt en over de algemeenverbindendverklaring van CAO's hoort men aanzienlijk minder ruis dan in het begin van de jaren negentig. Toch betekent dit alles niet dat daarmee de principiële ordeningsvisie van paars is gewijzigd.

Wat betreft haar marktwerkingfilosofie moest de paarse coalitie gas terugnemen. De wetten van vraag en aanbod en bevordering van concurrentie bleken lang niet op ieder terrein toepasbaar. Mede door ervaringen in andere landen zijn de twijfels toegeslagen ten aanzien van de privatisering van nutsvoorzieningen (gas, energie, water). De verkoop van kabelnetten levert gemeenten veel geld op, maar wat de gevolgen zijn voor de consument in termen van prijsstelling en programma-aanbod moet worden afgewacht. Marktwerking in de thuiszorg bleek niet te werken. Een overmaat aan marktwerking in de media leidt tot een fixatie op kijkcijfers en reclameopbrengsten, met alle schaduwzijden van dien voor de programmering. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid is het idee van meerdere aanbieders die onderling zouden gaan concurreren vervangen door één nationale uitkeringsinstantie, ook wel 'uitkeringenfabriek' genoemd. De euforie rondom marktwerking heeft plaats gemaakt voor scepsis.

De slinger tussen staat en markt gaat de laatste tijd weer in de richting van de staat. Ondanks alle pleidooien voor deregulering neemt de overheidsinterventie eerder toe dan af. Het mediabestel wordt gekenmerkt door meer centrale sturing en regie. Omroepverenigingen worden steeds meer louter gezien als leveranciers van omroepproducten. Verantwoording afleggen aan de eigen achterban maakt plaats voor toetsing door het Commissariaat voor de Media. De rol van sociale partners bij de uitvoering van de sociale zekerheid wordt teruggedrongen, terwijl voor echte oplossingen sociale partners op hun verantwoordelijkheden moeten worden aangesproken.

Nederland kent het beste pensioenstelsel ter wereld. Dat is mede te danken aan de verantwoordelijkheid die werkgevers en werknemers hiervoor in het arbeidsvoorwaardenoverleg en in samenspel met de pensioenfondsen hebben genomen. Toch is er een voortdurende aandring tot nieuwe overheidsinterventie, bijvoorbeeld met betrekking tot de wettelijke indexering van pensioenen en een wettelijke pensioenplicht. Op het gebied van de arbeidsverhoudingen komen er in toenemende mate overheidsregels of worden daartoe voorstellen gedaan. Gedacht kan worden aan maatregelen ten aanzien van arbeid en zorg en het voorstel tot klachtrecht voor de individuele werknemer. Vanuit CDA-kring is het bezwaar geopperd dat de PvdA, juist door te kiezen voor een veelheid van overheidsregelingen, de vakbonden degradeert tot 'poenbonden'.¹² Dat gebeurt wanneer vakbonden vanwege alle overheidsregelgeving haast worden gedwongen om zich te beperken tot de primaire arbeidsvoorwaarden. Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking worden medefinancieringsorganisaties meer aan banden gelegd, terwijl dergelijke organisaties nu juist van belang zijn in de contacten van samenleving tot samenleving en dus niet alleen van overheid tot overheid. Ook de woningcorporaties merken dat, ondanks de verzelfstandiging en de bruteringsoperatie, de interveniërende hand van de overheid volop aanwezig is. In het onderwijs wordt regelmatig gesproken over autonomievergroting maar in de praktijk lijkt het soms eerder te gaan om decentralisatie dan om werkelijke autonomievergroting voor de onderwijsinstellingen. Het idee van regelvrije scholen is overigens weer wel aansprekend.

Samenvattend: de paarse visie op de maatschappelijke ordening begon met een sterk accent op marktwerking, verschoof vervolgens –althans wat de retoriek betreft– naar het poldermodel, maar maakt de laatste jaren vooral de indruk van oprukkende overheidsinterventie.¹³ Van een overtuigende ordeningsvisie is geen sprake en er bestaat spanning met christen-democratische opvattingen. Daarin wordt juist veel meer gepleit voor vasthouden waar het wezenlijke overheidsverantwoordelijkheden, zoals veiligheid en ethische grenzen, betreft en loslaten waar het gaat om de verantwoordelijkheid en vrijheid van mensen en hun verbanden. In de PvdA heeft tijdens de paarse periode een neoliberaal ordeningsdenken het feitelijk gewonnen van de sociaal-democratische traditie. Meer recent lijkt de behoefte aan een scherper sociaal-democratisch profiel toe te nemen. Waarom ook zou

de PvdA de rol van de vakbeweging sluipenderwijs uithollen – zie de sociale zekerheid –, terwijl er zulke duidelijke raakvlakken zijn tussen de sociaal-democratie en de vakbeweging?

Financieel-economisch beleid

De visie op de maatschappelijke orde en de verdeling van verantwoordelijkheden moet in samenhang worden gezien met het financieel-economisch beleid. De door minister Zalm aangedragen financiële spelregels hebben bijgedragen tot het verder op orde brengen van de overheidsfinanciën. Het systeem van behoedzame groeiveronderstellingen, vaste uitgavenkaders en scheiding tussen inkomsten en uitgaven heeft lange tijd goed gewerkt. Maar in 1999 ontvouwde zich het politieke probleem dat het Zalmkader geen spelregels bevat voor een situatie van begrotingsoverschot. Dat gaf aanleiding tot eindeloze discussies over de aanwending van alle inkomstenmeevallers en reductie van de staatsschuld. Ten aanzien van het beleid van lastenverlichting heeft de coalitie moeten erkennen dat nog meer lastenverlichting economisch niet efficiënt en zelfs niet verantwoord was. Het jaagt de economie nodeloos aan, terwijl er te weinig wordt gedaan aan schuldreductie die juist ten tijde van financieel-economische meewind moet worden gerealiseerd.

Maar het echte probleem waar de parse coalitie – en zeker ook de PvdA – voor verantwoordelijk mag worden gehouden, is de fundamentele onevenwichtigheid die is ontstaan tussen de marktsector en de collectieve sector.

Het lastenverlichtingbeleid van paars heeft de economie en de marktsector krachtig gestimuleerd. Dit aanjagen van de economie heeft spanning op de arbeidsmarkt veroorzaakt en de lonen opgedreven. Tegelijkertijd heeft het vaste uitgavenkader er toe geleid dat de collectieve sector op achterstand is gekomen. Het blijkt steeds lastiger om de geschikte leer- en zorgkrachten te vinden. De commissie-Van Rijn heeft de arbeidsvoorwaardelijke verschillen tussen marktsector en collectieve sector pijnlijk aan het licht gebracht. De thans bestaande problemen waren voorzienbaar. Om die reden relativeerde het CDA in het program 'Samenleven doe je niet alleen' de lastenverlichting ten gunste van de kwaliteit van de samenleving en om die reden pleitte de CDA-Tweede-Kamerfractie in 1999 voor een herziening

van de Zalmnorm.¹⁴ De commissie-Bovenberg van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA deed in 2000 voorstellen voor het financieel beleid in komende kabinetsperiodes.¹⁵ De begrotingscijfers mogen er voor de overheid aanzienlijk beter uitzien dan in het verleden, de praktijk van onderwijs, zorg en veiligheid geven een aanzienlijk minder florissant beeld.

‘Wachten’ lijkt steeds meer het trefwoord te worden van de problematiek die zich nu aandient. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA brengt zijn rapportenreeks momenteel uit onder de paraplu van de aanduiding: *Het wachten moe*. Aan het begin van elke publicatie valt te lezen: ‘De marktsector is via lastenverlichting en minder regels aanzienlijk versterkt. De winsten maken het mogelijk werknemers veel extra’s te bieden. Daarbuiten is dat veel minder goed mogelijk. Gebrek aan personeel in het onderwijs, de zorg, de politie, het openbaar bestuur kan de dienstverlening in gevaar brengen. Dat is veel te laat onderkend. Wachten is het resultaat: wachtlijsten in de zorg; leerlingen die te maken krijgen met ongediplomeerde leerkrachten, met grote klassen, met uitvallende uren; gezinsvoogden die nauwelijks een paar uur in de maand aan hun pupillen kunnen besteden. Wachten is ook het resultaat bij het openbaar vervoer en op de wegen. De metafoor kan worden doorgetrokken naar de wachtende asielzoeker en rechtzoekende. Ook de dienstverleners staan onder druk. Zorgen bijvoorbeeld is meer dan een serie ingrepen. Zorg verlenen gaat als het goed is gepaard met aandacht. Tijd daarvoor ontbreekt te vaak. Die klachten zijn ook in het onderwijs en in de jeugdhulpverlening te horen.’

Wie de klachten over de kwaliteit van de collectieve voorzieningen serieus neemt, zal ook de beperkingen van het Zalmkader inzien. De PvdA heeft op verschillende momenten kritische signalen afgegeven, maar als het er echt op aankwam, bleef zij keurig in het gelid van de Zalmnorm. Een in financieel opzicht achterblijvende collectieve sector, in combinatie met een voortdurende regelzucht en bureaucratische beheersing, hebben geleid tot frustraties in het veld. In het jaar voor de verkiezingen in 2002 wordt getracht via extra geld de ergste nood te lenigen – en de kiezers gunstig te stemmen –, maar het kwaad is al geschied. Paars draagt de verantwoordelijkheid voor het uit balans raken van de verhouding marktsector-collectieve sector en voor een verantwoordelijkheidsverdeling die onvoldoende ruimte laat voor

creativiteit en inzet in het veld. Verder mag het opvallend worden genoemd dat, ondanks de signalen die toch al een tijd bekend waren, het kabinet pas bij de begroting voor 2001 'verkenningen' aankondigde voor de structuur van sectoren als onderwijs en zorg. De beleidsoriëntatie 'werk, werk en nog eens werk' in combinatie met de lastenverlichting heeft tot scheefgroei geleid waarvan nu de wrange vruchten worden geplukt.

Het zou wel eens zo kunnen zijn dat de maatschappelijke en financiële erfenis van de paarse kabinetten aanzienlijk minder fraai uitpakt dan nu nog wordt gedacht. De mede door het beleid opgestuwde inflatie, het nemen van voorschotten op de toekomst, de lange tijd afwezige neiging de staatsschuld terug te dringen – aanvankelijk was lastenverlichting het parool – zijn daarvan nu reeds de voorboden. PvdA-fractievoorzitter Melkert betrok recent de stelling dat de departementen nog steeds onder curatele staan van het Ministerie van Financiën: 'de jarenlange gesel van Financiën'.¹⁶ Het probleem is echter niet het Ministerie van Financiën, maar de financiële afspraken die in het regeerakkoord zijn vastgelegd. Kritiek op het financieel beleid slaat in eerste instantie terug op de afspraken waarvoor men zelf verantwoordelijkheid draagt.

Is paars 'anticonfessioneel'?

De paarse coalitie mag in termen van maatschappelijke ordening dan wel anticorporatistisch worden genoemd; evenzeer komt de vraag op in hoeverre de paarse coalitie als 'anticonfessioneel' kan worden beschouwd. Er wordt dan doorgaans gewezen op het nemen van maatregelen die in confessionele kring op weerstand stuiten, zoals het bevorderen van een 24-uurseconomie en vooral de aantasting van de zondag als collectieve rustdag. Verder gaat het om bedreigingen voor het functioneren van instellingen met een levensbeschouwelijke signatuur en bekritiseerde wet- en regelgeving op medisch-ethisch terrein.

Nu zou het een grove versimpeling van de werkelijkheid zijn om dergelijke vraagstukken louter in termen van confessioneel versus anticonfessioneel te zien. De huidige samenleving is bovendien in levensbeschouwelijk opzicht zeer pluriform. Daarnaast blijken bij mensen die niet behoren tot een bepaalde confessionele traditie even-

zeer bezwaren te bestaan tegen zaken als de economisering van het maatschappelijk leven, een doorschietende individualisering en een principiële onbegrenstheid van het zelfbeschikkingsrecht. Steeds meer komen juist ook vanuit niet-confessionele kringen dergelijke bedenkingen naar voren. Het gaat veel meer om de vraag welke waarden in het beleid worden gearticuleerd en welke niet.

Paars staat voor individualisering, voor marktwerking, voor autonomie op ethisch gebied, voor een pragmatische 'uitruil' van wensen en doelen. Daarentegen zijn er ook benaderingen waar juist aandacht wordt gevraagd voor gemeenschapsdenken, voor tijd en aandacht voor de ander, voor het hebben van rustpunten in het maatschappelijk verkeer, voor beschermwaardigheid van het leven. Deze tegenstelling in waardenoriëntaties is in de huidige pluriforme en in belangrijke mate ontzuilde samenleving van wezenlijker betekenis dan alleen de tegenstelling tussen confessioneel en anticonfessioneel. Bovendien doet men de personen die vanuit een confessionele levensvisie actief zijn in paarse partijen ook geen recht. Zo stemde het PvdA-Kamerlid Apostolou tegen de nieuwe euthanasiewetgeving en hekelde de voltallige oppositie de manier waarop minister Borst de pil van Drion verdedigde. Confessionele partijen hebben geen monopolie op 'confessionele kwesties'.

Wel klinkt vanuit kerkelijke kringen nogal eens het verwijt dat de paarse coalitie het individu en diens autonomie te veel op de voorgrond plaatst. Het vraagstuk van waarden en normen zou daardoor een te eenzijdige inkleuring krijgen. Die inhoudelijke benadering is overigens van een andere orde dan de kritiek dat paars te weinig acht zou slaan op de taak en plaats van kerken. Er is immers een scheiding tussen kerk en staat en dat hoort ook zo te blijven. Iets anders is dat confessionele groeperingen, waaronder kerken, kritiek uiten op bepaalde waarden die in het paarse beleid worden belichaamd. Het relativiseren van de zondag stuit op verzet, niet alleen omdat het een bijzondere christelijke dag in de week is, maar ook vanwege het soms doorgeslagen denken in termen van 'de consument wil het' met voorbijgaan aan belangen van werknemers, kleine winkeliers en het hebben van een collectief rustpunt in de week. De discussie over de 24-uurseconomie heeft eveneens tot kritiek geleid op het veronachtzamen van zaken als vrijwilligerswerk en de belangeloze inzet voor maatschappelijke organisaties. Er wordt kritiek geuit op de economi-

sering van het maatschappelijk leven, waarin het marktdenken dominant is en waarbij succes voornamelijk in geld wordt uitgedrukt. Het gevaar is dat ook de waarden worden geëconomiseerd. Zo verschaalt het onderwijs tot het louter voorbereiden van jonge mensen op de arbeidsmarkt, terwijl het in het onderwijs evengoed moet gaan om vorming tot verantwoord burgerschap. Gezinsbeleid mag niet enkel gericht zijn op het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorg – hoe belangrijk op zichzelf ook –, het gaat juist om toerusting tot verantwoordelijkheid. Eveneens is er zorg over de vrijheid en onafhankelijkheid van het maatschappelijke veld. Zo levert het debat over de samenwerkingsschool spanning op met de intentie van de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs, zoals neergelegd in art. 23 van de Grondwet. De autonomie en pluriformiteit van maatschappelijke instellingen komen, zo wordt het althans ervaren, onder druk te staan.

Vooral op medisch-ethisch terrein tekent zich een scheiding der geesten af. Op dit terrein gold dat het eerste paarse kabinet een kabinet voor alle Nederlanders wilde zijn. In die tijd gebeurde er dan ook weinig op dit terrein. De situatie veranderde echter onder het tweede paarse kabinet. Er leek zich een inhaalslag af te tekenen waarbij andere afwegingen gingen domineren. Vanuit de oppositie van christelijke partijen is naar voren gebracht dat het niet zo mag zijn dat de praktijk de norm zou mogen bepalen. Er is dan ook kritiek op het uitblijven van een goede evaluatie van de Wet afbreking zwangerschap en er zijn twijfels over de uitvoeringspraktijk. Deze kwestie kwam terug bij het wetsvoorstel met betrekking tot het foetaal weefsel. De nieuwe en internationaal opzien barendende euthanasiewetgeving ondervond en ondervindt in confessionele kringen – overigens met uiteenlopende schakeringen – veel kritiek. Desondanks is door de paarse coalitie gekozen voor verdere liberalisering. Paars heeft op dit terrein onmiskenbaar resultaten geboekt, maar het heeft zich op ethisch vlak tegelijkertijd verwijderd van opvattingen in confessionele kringen. In dit verband moet zeker ook de uitval van vvd-fractie leider Dijkstal medio mei 2001 worden genoemd, waarbij christelijke partijen van onverdraagzaamheid werden beticht met hun standpunt ten aanzien van de nieuwe euthanasiewetgeving. Hier wordt de wereld op zijn kop gezet: men kan het met het betreffende standpunt niet eens zijn, maar het is een legitiem recht en een morele plicht van christelijke partijen

hun visie op de door paars beoogde wetgeving te geven. Verdraagzaamheid betekent kennelijk dat deze partijen zich maar hebben neer te leggen bij de liberale opvattingen. Wie is er nu eigenlijk onverdraagzaam?¹⁷

Van belang blijft de conclusie dat bij veel van de genoemde kwesties het niet zozeer gaat om het verschil tussen confessioneel en 'anti-confessioneel', maar om een verschil in visie op waarden. En die visies lopen door de verschillende stromingen heen. Dorien Pessers geeft signalen af in haar columns in *de Volkskrant*, in het televisieprogramma 'Nirvana' wordt op indringende wijze gesproken over leven en dood en Jan Marijnissen wijst op het bevorderen van kwaliteit van zorg, juist als alternatief voor maatregelen die de dood dichterbij brengen. Steeds duidelijker komt op ethisch gebied naar voren dat dit kabinet niet een kabinet voor alle Nederlanders kan en wil zijn.

De bestuursstijl van paars

Wat betreft de stijl van regeren werd in 1994 de indruk gewekt dat er grondige veranderingen zouden komen. Paars zou staan voor openheid en transparantie. Het waren fraaie voornemens. Na zeven jaar paars zullen velen tot de conclusie komen dat die voornemens eigenlijk alleen maar voornemens zijn gebleven, hoe communicatief sommige paarse bewindslieden ook zijn. In veel gevallen is de beleidscultuur gesloten. Er mag dan buiten het Binnenhof door PvdA en D66 worden gespeculeerd over het loslaten van de Zalmnorm, op het Binnenhof worden de financiële teugels strak gehouden. De totstandkoming van de Vreemdelingenwet is misschien wel het beste voorbeeld van de gesloten politieke cultuur van het Torentjes-overleg. De laatste jaren is er veel gedoe geweest rondom de paarse invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarmee verbonden politieke vertrouwensregel. Het was PvdA-prominent Van Thijn die dit fenomeen omschreef als een 'sorry-democratie'. Bewindslieden kunnen betrekkelijk gemakkelijk hun vertrouwen van de regeringsfracties behouden door excuses aan te bieden, waarna kan worden overgegaan tot de orde van de dag: Srebenica, de Securitel-affaire, de nalatigheid rondom vuurwerkrampen. Bij de Bijlmer-enquête overheerste het beeld dat nog voordat de commissie haar onderzoeksresultaten had gepresenteerd bewindslieden hun oordeel al klaar hadden. Dat

gold zeker ook voor de premier. Hirsch Ballin analyseerde later dat bij de afwikkeling van die enquête niet zozeer de waarheidsvinding als wel het behoud van politiek prestige voorop stond.¹⁸ Die situatie past niet bij het beeld dat in 1994 werd opgeroepen van een nieuwe bestuurlijke stijl.

Op het terrein van staatsrechtelijke vernieuwing overheerst bovendien het beeld dat het niet gaat om echte overtuiging, maar om het werken aan een politiek compromis om D66 binnenboord te houden. Het duidelijkst kwam dat naar voren na de crisis die ontstond, toen vvd-senator Wiegel in de Eerste Kamer een wetsontwerp met betrekking tot het referendum liet stranden in het voorjaar van 1999. Inmiddels heeft paars een aantal zaken op de rails gezet, maar de tijd zal moeten leren of alle voorstellen ook werkelijk de eindstreep – dat wil zeggen de invoeringswet – halen en, wanneer dat het geval is, hoe alles in de praktijk zal functioneren. Overtuigend is het allemaal niet. Het zou echter een verschraling van denken zijn wanneer de aandacht uitsluitend zou uitgaan naar de staatsrechtelijke vernieuwing in de zin van instrumenten die de band tussen staat en individu versterken. Het zal, in het spoor van de CDA-nota ‘Naar een vitale democratie’ (1999), juist meer moeten gaan om de versterking van vertegenwoordigende lichamen – denk aan minderheidsenquêtes – en van politieke partijen. Over dit laatste denken PvdA en CDA gelijk en dat leidde dan ook tot gezamenlijke actie.

Na zeven jaar heeft paars geen meerwaarde opgeleverd ten aanzien van de stijl van politiek bedrijven. Er is sprake van geslotenheid en dichtgerregelde regeerakkoorden, terwijl een fenomeen als de sorry-democratie twijfels oproept over een gezond dualisme in de verhouding tussen regering en parlement.

Een nieuwe affaire heeft zich inmiddels aangediend: de fraude met subsidies van de Europese Unie in het kader van het arbeidsmarktbeleid. Deze affaire leidt er mogelijk toe dat Nederland een substantieel bedrag – genoemd wordt een miljard gulden – dient terug te betalen. Een bijzondere verantwoordelijkheid draagt de huidige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Vermeend; hij is immers krachtens de ministeriële verantwoordelijkheid verantwoordingsplichtig, maar zijn ambtsvoorgangers Melkert en De Vries zullen hier mogelijk ook politiek op aangesproken worden. De kernvraag zal zijn: in hoeverre bewindslieden op de hoogte waren van de fraude; in hoeverre

zij een deel van het probleem vormen door direct of indirect op on-eigenlijke wijze van de EU-subsidies te hebben geprofiteerd en in hoeverre zij corrigerend hebben opgetreden.

Kritiek is verder geuit op een bestuursstijl waarin zaken soms vooruit zijn geschoven, zoals de WAO-problematiek en het asielbeleid. Het gehannes met de tolpoortjes, inclusief de wijze waarop de grote steden zijn 'omgekocht' – dat voorlopig weer is uitgemond in een pleidooi voor de kilometerheffing – was evenmin een toonbeeld van vertrouwenwekkend politiek handelen. Zeven jaar paars zijn in bestuurlijk opzicht jaren geweest van uitstellen (staatkundige vernieuwing, infrastructuur, Schiphol), afkopen (fiscaliteit, Bereikbaarheidsoffensief Randstad) en doordrukken (nieuwe Vreemdelingenwet, medisch-ethische kwesties).

4. Perspectief

Toen de paarse coalitie van start ging, waren er geluiden dat er nu eindelijk een doorbraak in politiek Nederland was bereikt. Na zeven jaar paars pleiten er meer argumenten voor de stelling dat paars het sluitstuk vormt van de traditionele verhoudingen in de Nederlandse politiek, dan dat paars het begin van iets nieuws zou zijn, zo volgt uit de voorafgaande beschouwing. Dit sluitstuk bestaat hieruit dat de traditionele tegenpolen PvdA en VVD elkaar hebben weten te vinden en via een pragmatische uitruil van wensen en doelen beleid wisten te voeren. Een dergelijke uitruil begint echter ook bezwaren op te roepen en die bezwaren hebben vooral te maken met bezieling en herkenbaarheid van de politiek. De retoriek is weliswaar dual – PvdA als de kampioen van extra uitgaven en de VVD als de hoeder van de Zalmnorm – , maar het beleid krijgt een gesloten, zielloos en soms voorspelbaar karakter. Tegen die achtergrond worden in deze slotbeschouwing enkele opmerkingen gemaakt over de mogelijkheid en wenselijkheid van een derde paarse coalitie, van 'paars III'. Verder wordt ingegaan op de vraag of de paarse beleidsagenda nog wel spoort met 'de agenda van de samenleving'. Tenslotte komen de oppositierol van het CDA en de toekomst van de christen-democratie aan de orde.

Er zijn de afgelopen jaren uiteenlopende antwoorden gegeven op de vraag of paars II ongeschonden de eindstreep zou halen en of er na de kabinetsperiode 1998–2002 nog een derde paarse coalitie zou volgen. Het regeringsjaar 1998–1999 verliep bedroevend, maar sfeer en uitstraling zijn daarna ontegenzeggelijk verbeterd. Daarbij past overigens de aantekening dat sfeer en uitstraling niet hetzelfde zijn als visie en toekomstgerichtheid. Op de paarse coalitie ligt verder nog de algemene politieke hypotheek van het niet volledig uitzitten van een tweede termijn. Na de Tweede Wereldoorlog is geen enkel kabinet daarin geslaagd.

Sinds het voorjaar van 2001, na het eerste ‘Máximadebat’ in het parlement en de succesvolle afronding van de voorbereidingen van de Voorjaarsnota 2001 en de begroting 2002, nemen echter de speculaties over de vorming van een derde paarse coalitie toe. Uit het oogpunt van een pijnlijke confrontatie met de gevolgen van eigen beleidskeuzes zou een dergelijke coalitie er inderdaad maar moeten komen. Het ongenoegen over het beleid in de sectoren van onderwijs en zorg neemt toe. Ziekenhuispersoneel, artsen, tandartsen en fysiotherapeuten komen in het geweer en voeren acties. Er komen steeds duidelijker signalen dat de beeldvorming van het kabinet, als zou iedereen er in het nieuwe belastingstelsel op vooruit gaan, stuk loopt op de harde feiten: er zijn de nodige groepen die er juist op achteruit gaan.

Het beleid van ‘werk, werk en nog eens werk’ loopt steeds minder synchroon met wat mensen in hun woon- en leefomgeving raakt en bezighoudt. De inflatie is, alle waarschuwingen van Nederlandse Bank-president Wellink ten spijt, mede door het overheidsbeleid op een onverantwoord hoog niveau gekomen. Het politieke compromis over het financieel-economisch beleid voor de laatste twee jaar van deze regeringsperiode – door D66-voorman De Graaf aangeduid als een ‘fantastisch resultaat’ – blijkt mogelijk te zijn gemaakt door het nemen van een financieel voorschot op de toekomst, namelijk door structurele inzet van middelen afhankelijk te stellen van reductie van de staatsschuld die nog moet worden gerealiseerd. Economisch redacteur van *de Volkskrant* Frank Kalshoven merkte daarover op dat het volgende kabinet het dringende advies krijgt de beer te schieten wiens huid door paars alvast is verkocht. ‘Inderdaad: het blijkt goed moge-

lijk de Zalmnorm te handhaven en toch onverantwoord begrotingsbeleid te voeren.' Kalshoven besluit zijn analyse aldus: 'Akkoord maakt weg vrij voor paars III, kopte *de Volkskrant* maandag. Kunnen ze hun eigen troep opruimen.'¹⁹

De vraag of er een derde parse coalitie komt, wordt echter allereerst bepaald door de stembusuitslag, vervolgens door het vertrouwen dat de mogelijke regeringspartijen in elkaar hebben en door het vermogen grote beleidsdossiers zoals de WAO, het zorgstelsel en de ruimtelijke inrichting aan te pakken. Daarnaast speelt eveneens het vertrouwen in de eigen politieke boodschap een wezenlijke rol.

Dit laatste lijkt vooral voor de PvdA van belang. Tijdens het congres van deze partij in maart 2001 gebeurde er iets opvallends. Welke partij zou er publicitair goed mee weg komen wanneer de officiële voorzitterskandidaat niet door de partij wordt geaccepteerd, het conceptbeginselprogramma wordt verworpen en er slechts een zwakke motie over het financieel-economisch beleid wordt aangenomen, terwijl de buitenwereld nieuwsgierig was of de partij werkelijk bereid zou zijn de—door de VVD heilig verklaarde—Zalmnorm zo nodig los te laten? De positieve publiciteit kwam vooral voort uit de speech van fractievoorzitter—en mogelijk opvolger van Kok—Melkert. De nieuwe PvdA-voorzitter Ruud Koole markeerde zijn wens voor een helder sociaal-democratisch profiel van de partij. Later zou Melkert een vergelijkbaar pleidooi houden. Over premier en partijleider Kok merkte hij op: 'Wim heeft in zijn Den Uyllezing laten zien dat de ideologische veren moesten worden afgeschud. Maar dat daaronder ook nog een hart klopte, of dat er weer wat zou aangroeien, aan dat perspectief heeft het soms ontbroken.' Deze uitlatingen van Melkert, die bij velen het beeld opriepen van de vroegere verhoudingen tussen de CDA'ers Lubbers en Brinkman, stemden Kok 'verdrietig', waaraan hij toevoegde dat Melkerts opmerkingen dus 'geen positief rapportcijfer' betekenden.

De kwestie lijkt vooral te worden of de PvdA wil voortgaan met een weinig bevlogen en pragmatisch beleid met soms neoliberale trekken of dat de partij hecht aan een ander type beleid. Critici als Thijs Wöltgens gaven reeds eerder signalen in de laatste richting af. Kiest de PvdA voor een staat-marktparadigma zoals ontwikkeld onder paars of voor een ordeningsvisie waarin de 'civil society' en actoren als de vakbeweging ook werkelijk tellen?²⁰ Daarnaast dringt de vraag

zich op wat de beleidsagenda voor de toekomst dient te zijn en welke keuzes in het beleid voorop behoren te staan. Vanuit dat gezichtspunt is het zeer de vraag of de vorming van een derde paarse coalitie wel zo wenselijk is.

De agenda van paars versus de agenda van de samenleving

Het beleid van de paarse coalitie heeft zeven jaar lang vooral in het teken gestaan van versterking van de economie. Beleidsmaatregelen werden primair beoordeeld op hun gevolgen voor de financieel-economische ontwikkeling en de werkgelegenheid, zozeer zelfs dat oververhitting van de economie en toenemende krapte op de arbeidsmarkt zich aandienen. Veel minder aandacht ging uit naar immateriële kwesties en het thema kwaliteit van de samenleving. Juist op dit punt begint zich een toenemend verschil af te tekenen tussen de beleidsoriëntaties van paars en de gevoelens en opvattingen die bij burgers leven. Het onderzoeksbureau Motivaction publiceerde voorafgaand aan Dodenherdenking en Bevrijdingsdag 2001 'Het Nationaal Vrijheidsonderzoek i.s.m. Het Comité 4 en 5 mei'. In dit onderzoek wordt verslag gedaan van trends in de Nederlandse samenleving op het gebied van de beleving van vrijheid en verantwoordelijkheid. De volgende slotconclusie wordt in het rapport getrokken: 'Breed in de samenleving leeft het besef dat de grenzen van individualisering zijn bereikt. De samenleving wordt als complex en onpersoonlijk ervaren en men is op zoek naar zekerheid, herkenning en respect. In de trends is een sterk gevoel van 'onmacht' te herkennen en het besef te leven in een risicomaatschappij. Enerzijds is er sprake van een toegenomen roep om plichtsbesef, anderzijds is er sprake van gevoelens van onmacht en een toegenomen teruggetrokkenheid. Nederlanders zijn anno 2001 op zoek naar geborgenheid, respect, herkenning en beschutting in een complexe en onzekere wereld.'²¹

Aan deze conclusie liggen enkele megatrends ten grondslag zoals die zich hebben ontwikkeld in de jaren tussen 1997 en 2000. In de eerste plaats is er een toegenomen maatschappelijke bezorgdheid en angst voor verlies van sociale binding. Sociale verbanden staan onder druk en er is een roep om 'nieuwe discipline'. In de tweede plaats doet zich een toenemende tijdsstress voor die het privé-leven onder druk zet. Op dit privé-leven wordt vanwege afstemmingsproblemen

op het gebied van arbeid, zorg en vrije tijd een te grote wissel getrokken. In de derde plaats is er een afnemende identificatie met werk en een afnemend streven naar economische status. Dit maakt meer en meer plaats voor een verlangen naar rustpunten in de huiselijke sfeer.

Wanneer nu de evidente irritaties in sectoren als onderwijs en zorg, de toenemende twijfels over een aantal financiële bestaansvoorwaarden (bijvoorbeeld toenemende relatieve achterstand van bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden en de negatieve koopkrachtgevolgen van het nieuwe belastingstelsel voor groepen als ouderen en midden-groepen) en de bevindingen van Motivaction in samenhang worden gezien, ontstaat het beeld dat de paarse beleidsoriëntaties niet eenvoudigweg voortgezet kunnen worden. Tel daarbij op het eenzijdige staat-marktdenken, de keuze van waarden waar voor velen op valt af te dingen en een bestuursstijl die de afstand tussen politiek en bevolking eerder vergroot dan verkleint, dan kan een maatschappelijke onderstroom worden waargenomen die van een geheel andere orde is dan 'de paarse uitruil'. Dit hoeft zich afhankelijk van de politieke omstandigheden nog niet direct in electorale voorkeuren te vertalen. Dat de agenda van paars en die van de samenleving meer en meer uiteen gaan lopen wordt echter wel steeds duidelijker zichtbaar.

Oppositierol CDA en de toekomst voor de christen-democratie

Wie de bevindingen van Motivaction en de ideeën die nu reeds geruime tijd door het CDA zijn ontwikkeld naast elkaar beziet, zou tot de conclusie kunnen komen dat christen-democratische opvattingen wel eens actueler en meer toekomstgericht zouden kunnen zijn dan het paarse gedachtegoed. In een rapport als 'Nieuwe wegen, vaste waarden' en later in het program 'Samenleven doe je niet alleen' zijn heldere pleidooien gehouden voor een verantwoordelijke samenleving waarin de betrokkenheid van mensen op elkaar centraal staat. Het gaat om het werken aan 'de menselijke maat' in de samenleving en om versterking van de kwaliteit van samenleven.

Het CDA mag inmiddels dan over toekomstbestendig gedachtegoed beschikken, het mag ook duidelijk zijn dat de jaren van oppositie voor het CDA niet de gemakkelijkste geweest zijn in de geschiedenis van de christen-democratie. Na de betrekkelijk grote politieke zekerheid voor het CDA, toen Lubbers' gezag onomstreden was, volgde er

tijdens het derde kabinet-Lubbers een tijd waarin verhoudingen aanzienlijk stroever gingen verlopen en waarin ook het profiel van de christen-democratie verbleekte. De kracht die het CDA in de jaren tachtig uitstraalde—zowel in het beleid als in partijpolitieke, ideologische discussies—maakte in het begin van de jaren negentig plaats voor vooral persoonlijk geharrewar. Politieke onhelderheid over koers en richting van de partij was het gevolg. Daarna kwam het electorale drama van 1994. De moeizame verhoudingen sleepten zich voort tijdens de eerste paarse kabinetsperiode. Drie leiderschapswisselingen vonden in betrekkelijk korte tijd plaats. Zeker in het begin werd kritiek op paars beleid al snel weggewuifd met het verwijt dat de christen-democraten na hun decennialange regeringsdeelname nu niet te hoog van de toren moesten blazen. Soms werd het CDA weggehoond, bijvoorbeeld toen Enneüs Heerma in het kader van een goed gezinsbeleid pleitte voor een minister voor Gezinszaken. Tegenover de oppositie stond een regering die, geholpen door economische meewind, doorgaans een gesloten front vormde. Paars wenste in 1998 een voortzetting van de coalitie en het verkiezingsresultaat rechtvaardigde dat ook.

In de tweede paarse kabinetsperiode is binnen het CDA gewerkt aan een duidelijke sfeerverbetering en aan het systematisch uitwerken van eigen ideeën. Als voorbeelden werden hiervoor genoemd: het scheppen van ruimte voor de verantwoordelijkheid van mensen en hun verbanden via vraagsturing en maatschappelijke ondernemingen; de uitwerking daarvan voor sectoren als zorg, onderwijs, veiligheid, gezinsbeleid en sociale zekerheid; het werken aan meer sociale inkomensverhoudingen via het idee van het maximeren van de lasten voor wonen, zorg en kinderen per huishouden; en het benadrukken van de morele aspecten die aan tal van maatschappelijke kwesties verbonden zijn, met name op medisch-ethisch gebied. Niet zelden bleken hieruit voortvloeiende beleidsvoorstellen door anderen te worden overgenomen. Er is geïnvesteerd in het politiek profiel en dat vormt een noodzakelijke voorwaarde voor electoraal herstel.

Dat neemt uiteraard niet weg dat de politieke praktijk van alledag weerbarstig is. PvdA-minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries laat geen mogelijkheid onbenut om te wijzen op de 'leegte' van het CDA en vanuit de paarse coalitie wordt kritiek geuit op het CDA als potentiële regeringspartij.²² Ook wordt van tijd tot tijd gewezen op

vermeende progressieve en conservatieve elementen in de partij. Tegenover deze kritiek kan dan de onmiskenbare heroriëntatie in de oppositiejaren worden ingebracht, een heroriëntatie die ook van belang is voor een eventueel hernieuwde regeringsdeelname. De wanorde van 1994 is voorbij. Het CDA-imago behoeft echter zeker nog verbetering, maar een toegenomen relevantie voor de macht—vanwege het feit dat een derde paarse coalitie allesbehalve zeker is—kan daar een belangrijke impuls aan geven.

Nu gaat het echter om meer dan alleen de fase van oppositie. Wezenlijker is het vraagstuk van de toekomst van de christen-democratie als politieke stroming. *Trouw*-columnist Willem Breedveld schreef tijdens de vorming van de tweede paarse coalitie dat de geheime missie van paars was zo lang met elkaar door te gaan totdat de macht van het CDA definitief was gebroken.²³ De politicoloog Kees van Kersbergen liet eerder in zijn studie *Social Capitalism* weten weinig meer te zien in de toekomst van de christen-democratie.²⁴ Van Kersbergen verklaarde dit uit de bijdrage van de christen-democratie aan de opbouw van de verzorgingsstaat. Een centraal element in de christen-democratische politiek is de integratie van diverse maatschappelijke groepen, zoals werkgevers, werknemers, middenstanders en boeren in één politieke beweging. Binnen die beweging werden vervolgens de tegenstellingen overbrugd. Van Kersbergen duidt dit proces aan als 'the politics of mediation'. Het sombere toekomstperspectief voor de christen-democratie schrijft hij toe aan het afnemende belang van religie, waardoor het electorale potentieel zou worden ondermijnd, en aan de teloorgang van de politiek van bemiddeling, omdat er minder te verdelen valt. Verder heeft de christen-democratie dan nog last van processen als differentiatie en individualisering en in het algemeen van het functieverlies van politieke partijen.

Al in 1998 plaatste Frans Becker van de Wiardi Beckman Stichting relativerende kanttekeningen bij deze toekomstvoorspelling.²⁵ Ontkerkelijking hoeft niet een een-op-een relatie te hebben met electorale kansen voor de christen-democratie. Veel hangt af van de trouw van de achterban en het aanspreken van nieuwe groepen. Het electoraat kan winnende partijen laten verliezen en verliezende partijen laten winnen. Bovendien is het maar de vraag of een partij dan wel een stroming zo maar mag worden geïdentificeerd met één bepaald project, zoals de christen-democratie met het sociaal-kapitalisme.

Recente onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Motivaction en andere instellingen doen vermoeden dat Becker wel eens meer gelijk zou kunnen gaan krijgen dan Van Kersbergen. Tussen 1991 en 1999 zijn onder de generatie die na 1960 is geboren bepaalde religieuze noties, zoals geloof in een leven na dit leven en in wonderen, toegenomen. Juist bij jongere groepen is er een nieuwe ontvankelijkheid voor zingeving, religie en kerk. Deze groepen hebben immers nooit de ballast ervaren van een traditionele, verzuilde samenleving en van hiërarchische structuren die de individuele vrijheid te veel zouden insnoeren. In meer algemene zin neemt de betekenis van waarden toe. Daarmee is niet gezegd dat een partij als het CDA daarvan automatisch zou kunnen profiteren—zo eenvoudig ligt het niet. Maar het beeld van de ontkerkelijking en haar eenduidige consequenties, zoals door Van Kersbergen geschetst, zou wel eens achterhaald kunnen zijn.

Wat betreft de ‘politics of mediation’ geldt dat het juist een voordeel kan zijn dat het CDA niet langer afhankelijk is van een soort bemiddelingspolitiek. Het wezen van een politieke stroming wordt eerst en vooral bepaald door idealen, visie op de inrichting van de samenleving en grensverleggende beleidsvoorstellen. Een politiek van bemiddeling kan vanwege kwetsbare afhankelijkheden tot risico’s leiden. De christen-democratie staat voor de opdracht haar missie in een andere samenleving opnieuw voor het voetlicht te brengen en nieuwe groepen te bereiken. Als de eerder geschetste culturele onderstroom in de samenleving aanwezig blijkt te zijn, zou de positie van de christen-democratie wel eens heel anders kunnen uitpakken dan nu wordt gedacht.

De positie van het CDA is ten tijde van de succesvolle periode onder Lubbers soms overschat. Op dit moment—nu paars voorlopig nog stevig in het zadel zit—wordt die positie misschien wel fors onderschat. Zo kan de ‘onttovering’ van paars nog wel eens onverwachte, nieuwe perspectieven met zich meebrengen.

Noten

1. M. van Weezel, ‘De onttovering van paars’, in: *Vrij Nederland* (23 december 2000) nr. 51–52, pp. 16–19.

2. M. van Weezel, M. Zonneveld, ‘Paars, een liefde die over is’,

'Zonder passie op weg naar Paars III', 'Grauwsluiers over Paars', in: *Vrij Nederland* (resp. 26 mei 2001, 2 juni 2001, 9 juni 2001).

3. W. Witteveen, 'Onttovering van de sociaal-democratie', in: *de Volkskrant* (18 november 2000). Zie ook de analyse van Rode Draden door C.J. Klop, 'De sociaal-democratie in pragmatisch water?', in: *Christen Democratische Verkenningen* (1999), nr. 2, pp. 52-63. Vgl. F. Becker e.a. (red.), *Inzake beginselen*, Amsterdam 1996.

4. G. van Westerloo, 'De Melkert-methode', in: *NRC Handelsblad M* (februari 2001), pp. 10-23.

5. M. Metze, *De stranding*, Nijmegen 1995, P.G. Kroeger, J. Stam, *De rogge staat er dun bij*, Amsterdam 1998, K. Versteegh, *De honden blaffen*, Amsterdam 1999.

6. J. P. Balkenende, J. van der Meulen, 'Neo-liberale inslag kabinet overheerst', in: *Christen Democratische Verkenningen* (1994), nr. 12, pp. 536-544, C.J. Klop, J. P. Balkenende, 'Moraliteit en markt, de blinde vlek van paars', in: *Trouw* (23 september 1995).

7. O.a. A. Etzioni, *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*, New York 1996 en E. M. H. Hirsch Ballin, M. Jansen, 'Moraliteit in een vrije samenleving. Verslag van een gesprek met Amitai Etzioni' in: *Christen Democratische Verkenningen* (1998) nr. 5, pp. 177-181, en 'Profiel van het christen-democratische gemeenschapsdenken', in: *ib.* (1997) nr. 11, pp. 618-625. Verder: J. P. Balkenende, 'Zelfregulering en polderkringen', in: *Christen Democratische Verkenningen* (1998) nr. 4, pp. 151-160 en J. S. Reinders, 'Het evenwicht tussen individu en gemeenschap: een nieuwe gulden regel?', in: *ib.* (1998) nr. 5, pp. 164-176.

8. J. P. H. Donner, 'Verder, niet terug', in: *Christen Democratische Verkenningen* (1999) nr. 5, pp. 10-25, m.n. p. 21.

9. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag 2001. Zie ook A. L. Bovenberg, R. H. J. M. Gradus, 'De economie van moeder Theresa', in: *Economisch Statistische Berichten*, 21 juni 2001, pp. 516-519.

10. A. Duivesteijn, 'De Paarse methode met meer ideële gedrevenheid. De noodzaak van een progressieve agenda', in: *Socialisme en Democratie* (2000) nr. 11, pp. 497-499.

11. Zie met name J. Visser, A. Hemerijck, '*A Dutch Miracle*'. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam

1997, en verder M. Metze, *Let's talk Dutch now. Harmonie in de polder: uitvinding of erfenis?*, Amsterdam–Antwerpen 1999, en L. Delsen, *Exit poldermodel? Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Assen 2000.

12. Bijv. interview met C. van der Knaap, 'PvdA maakt van vakbonden poenbonden', in: *Trouw* (9 april 2001).

13. Zie ook NYFER, *De polder is niet Paars*, Breukelen 2000.

14. Het betrof hier het voorstel om in een situatie van begrotingsoverschot 75% van de inkomstenmeevallers te besteden aan reductie van de staatsschuld en wat betreft de overige 25% een afweging te maken tussen gerichte lastenverlichting, extra uitgaven of zonodig extra schuldreductie. Vgl. J. P. Balkenende, J. N. van Vroonhoven-Kok, 'Begrotingsoverschot, wat nu?', in: *Christen Democratische Verkenningen* (2000) nr. 1, pp. 9–21.

15. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Nieuwe en solide wegen. Budgettair beleid in de volgende kabinetsperioden*, Den Haag 2000.

16. J. Hoedeman, 'Ad Melkert', in: *Het Volkskrant Magazine* (5 mei 2001) pp. 12–17. Zie ook F. Kalshoven, 'Aardappels prakken: de gesel van Financiën', in: *De Volkskrant* (12 mei 2001).

17. Vgl. W. Breedveld, 'Effe dimme', in: *Trouw* (16 mei 2001) p. 16 en J. P. Balkenende, J. G. de Hoop Scheffer, 'Meer antithese laat zien waar het in de politiek om moet gaan', in: *NRC Handelsblad* (25 mei 2001).

18. E. M. H. Hirsch Ballin, 'Conversie van ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* (1999), afl. 9, pp. 241–242.

19. F. Kalshoven, 'Paars neemt hypotheek op toekomst', in: *de Volkskrant* (12 mei 2001).

20. Zo pleiten de PvdA-Kamerleden J. Bussemaker en A. Duivesteijn – 'Voor een progressief kabinet is meer nodig dan kritiek op paars', in: *de Volkskrant* (21 mei 2001) – voor een politiek programma waarin gemeenschap en samenleving opnieuw hun inhoud vinden. Voor een reactie van CDA-kant: J. P. Balkenende, C. van der Knaap, 'PvdA heeft jaren niet naar het CDA geluisterd', in: *ib.* (28 mei 2001).

21. Motivaction, 'Het Nationaal Vrijheidsonderzoek i.s.m. het Comité 4 en 5 mei', www.motivaction.nl.

22. Zie bijv. het in noot 2 genoemde artikel 'Zonder passie op weg naar Paars III'.

23. W. Breedveld, 'De geheime missie van paars', in: *Trouw* (18 juli 1998).

24. K. van Kersbergen, *Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*, London/New York 1995.

25. F. Becker, 'Om de toekomst van de confessionele politiek', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 55 (1998) nr. 3, pp. 130-135.

Blauw over paars. Liberaal tij en de liberale machtsparadox

Een groeimerk

Het liberalisme is een krachtige maatschappelijk-politieke stroming. In het partijpolitieke bestel en de parlementaire democratie weet het zich vooral vertegenwoordigd door de vvd. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw bevond het liberalisme zich in een moeilijke positie. Het moest opboksen tegen ongeremd links-progressivisme dat tot op de dag van vandaag zijn sporen heeft nagelaten. Dat er desondanks in die woelige jaren een vruchtbare voedingsbodem voor liberale opvattingen was, manifesteerde zich in de verkiezingsuitslagen van de jaren zeventig. Onder leiding van Wiegel nam het aantal zetels voor de vvd in de jaren zeventig toe van 16 (in 1971) naar 28 (1977). Maar in de politieke verhoudingen van die tijd was het maximaal haalbare een 'junior partner' positie in een coalitiekabinet met een bijna twee keer zo groot cda, ook al gunde Van Agt de vvd een relatief groot aantal ministersposten.

In de jaren tachtig was het tij de liberale stroming gunstig gezind, maar bleven de electorale resultaten, na een uitschieter in 1982, achter. Dit kwam doordat het cda, aangevoerd door premier Lubbers, met zijn no-nonsensebenadering de vvd passeerde en doordat de vvd in de tweede helft van de jaren tachtig op kritieke momenten ten prooi viel aan interne verdeeldheid. In 1989 viel de partij met nog slechts 22 zetels terug tot het niveau van begin jaren zeventig. Geschokt vroegen ook veel liberalen zich af of dit niet de natuurlijke grootte van een liberale partij in ons land was.

De jaren negentig zijn in dat opzicht het spiegelbeeld geweest van de jaren tachtig. Het cda kwam in een leiderschapscrisis terecht en verloor bij de verkiezingen van 1994 in één klap 20 zetels. De vvd had de interne woelingen van de jaren tachtig achter de rug en sprong onder leiding van Bolkestein naar meer dan 30 zetels. In het paarse kabinet-Kok I had de vvd een geprofileerde positie die haar in kabi-

netten met het CDA nooit ten deel was gevallen.¹ Vier jaar later werd dit bevestigd. Voor de komende jaren biedt de liberale onderstroom van belangrijke maatschappelijke trends goede kansen op verdere groei.

Blauw in paars: economische zaken

Om blauw in paars te kunnen duiden is een historische terugblik op de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig onmisbaar. Aan het begin van die periode stond Nederland er in economisch opzicht bedroevend slecht voor. Mede dankzij het rigoureuze beleid in de jaren tachtig en een behoedzame koers begin jaren negentig is die situatie op veel punten ten goede gekeerd. De sociaal-economische voorspoed in de afgelopen tijd is alleen tegen die achtergrond te begrijpen. Het succes van paars en dat van de liberalen in paars is dus voor een deel terug te voeren op de daaraan voorafgaande periode.

Dit wil niet zeggen dat de omslag van sociaal-economische tegenspoed in voorspoed op het conto van de kabinetten van de jaren tachtig en begin jaren negentig geschreven kan worden. Dat zou typisch passen in de *fallacy of misplaced centeredness*. Als we ons hier vooral met politiek en overheidsbeleid bezighouden, betekent dat nog niet dat die een doorslaggevende rol in de maatschappelijke en economische ontwikkelingen spelen. Een dergelijke voorstelling van zaken, zoals nogal eens gebruikelijk in politieke analyses, zou onvoldoende recht doen aan de autonome ontwikkelingen in de internationale economie – de globalisering, technologische ontwikkelingen en de schommelingen in de internationale conjunctuur – en zou ertoe leiden dat we de betekenis van de macropolitiek en het overheidsbeleid navenant uitvergroten.

In de jaren tachtig stonden de eerste twee kabinetten-Lubbers (1982–1989) voor de taak de economische situatie in ons land ten goede te keren. Het beleid van beide kabinetten werd gemarkeerd door de uitvoering van het Akkoord van Wassenaar, dat werk in ruil voor loonmatiging beloofde. Als kleinere coalitiepartner werd de VVD, en dan vooral vanaf 1986, meermalen neerbuigend door het CDA bejegend. Dit neemt niet weg dat het no-nonsensebeleid van Lubbers, en de grote operaties zoals deregulering en privatisering, geheel en al pasten in het liberale streefbeeld van een gezonde econo-

mie. De explosieve groei van de publieke sector werd omgebogen. De groei van de werkloosheid—in 1983 met 20.000 personen per maand, naar een totaal van boven de 800.000—werd vanaf 1985 tot staan gebracht.

Het derde kabinet-Lubbers (1989-1994), met Kok op Financiën, zette dat beleid in veel opzichten voort. Het had niet veel gescheeld of dit confessioneel-rode kabinet had het WAO-probleem op hardhandige wijze aangepakt—hardhandiger dan de voorgaande kabinetten aangedurfd zouden hebben. Dit was in elk geval een indicatie dat de PvdA langzamerhand ontvankelijk was geraakt voor de gedachte dat een sterke economie en een maximale activering van de beroepsbevolking de beste garantie voor sociale stabiliteit en sociale rechtvaardigheid vormen.

Maar de combinatie van CDA en PvdA miste toch de ruggengraat die nodig was om het harde beleid van de jaren tachtig echt door te zetten. Al voordat het CDA zich door de leiderschaps crisis en enkele kapitale blunders tegenover zijn georganiseerde achterbannen—ouderen, boeren—van het electoraat vervreemde, bleken veel CDA-prominenten de daarvoor benodigde veerkracht en het vereiste uithoudingsvermogen te missen.² Voor de PvdA was het wennen aan de neoliberale tijden van de jaren tachtig en negentig. Dat ging de PvdA als regeringspartij aanvankelijk redelijk af, maar, zeker na het hachelijke WAO-avontuur, met mate. De dreiging van een electorale catastrofe liet zich voor de PvdA op een aantal momenten niet minder ernstig aanzien dan die welke zich metterdaad bij het CDA zou voltrekken. Op een gegeven moment zakte de PvdA in peilingen tot even boven de 20 zetels. De weer oplopende werkloosheid, de verslechterende concurrentiepositie van ons land en het onveranderlijk hoge aantal WAO'ers was in die zin een *blessing in disguise* . Kok koos met succes voor een realistische koers.

In de jaren negentig legt de VVD voortdurend de nadruk op vermindering van de overheidsuitgaven, het terugdringen van het financieringstekort en verkleining van de staatschuld. Bij de presentatie van het VVD-verkiezingsprogramma van 1994 worden besparingen van een kleine 20 miljard—onder meer 12 miljard ten behoeve van een ministelsel in de sociale sector—in eerste instantie door de andere partijen weggehoond. Maar die volgen nog voor de verkiezingen het liberale spoor. Bij de formatie van het eerste parase kabinet worden

door de drie coalitiepartijen over en weer concessies gedaan. Maar voorop staat dat ook de PvdA en D66 instaan voor een vergaande beperking van de overheidsuitgaven en de terugdringing van het financieringstekort. En 'de PvdA-fractie in de Tweede Kamer (was) bereid in voldoende mate met de liberale fractie mee te denken over de herijking van de verzorgingsstaat, waardoor uiteindelijk een paars regeerakkoord kon worden getekend'.³ Het regeerakkoord van augustus 1994 voorziet in 'een door de jaren heen vol te houden bereidheid om genoeg te nemen met een zeer gematigde contractloonsstijging' en 'een in omvang oplopende lastenverlichting'.⁴ Uit de sociaal-democratische hoek komen begrijpelijk klachten over 'een liberaal getint financieel-economisch gesternte'.⁵

Het eerste paarse kabinet (1994-1998) verschilt in zijn sociaal-economische doelstellingen niet wezenlijk van wat de eerste twee kabinetten-Lubbers (1982-1989) en, in mindere mate, het derde kabinet-Lubbers voor ogen stond. In deze zin is het eerste paarse kabinet ook voor de VVD een gewoon kabinet. Het is een coalitiekabinet waarin de VVD probeert haar opvattingen zoveel mogelijk tot gelding te brengen. Daarin verschilt het niet van andere coalitiekabinetten waaraan ze had deelgenomen. De zware financieel-economische dossiers zijn in wezen dezelfde als die in de jaren tachtig.

De VVD is succesvol op twee fronten. Ten eerste: de accentuering van de financiële component in het economische beleid. Hoewel de Zalmnorm – scheiding tussen inkomsten en uitgaven, een vast uitgavenplafond – nog geen dagelijkse preoccupatie voor de *happy few* is, drukt Zalm als minister van Financiën wel van meet af aan zijn stempel op het macro-economische beleid. De kwalificatie voor toetreding tot de EMU – een financieringstekort van 3% – is hem daarbij de eerste twee jaar behulpzaam. Daarna profiteert hij van de snelle groei van de wereldhandel en de voortdurende meevallers. Die meevallers zijn vooral zijn eigen verdienste: behoedzame ramingen. In 1998 is het financieringstekort nog slechts 1,5% en groeit de economie met bijna 4%.

Ten tweede: de liberalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt, waarmee in het derde kabinet-Lubbers een bescheiden begin is gemaakt, worden stevig aangezet. De forse impuls van de gesubsidieerde werkgelegenheid, die in theorie op gespannen voet staat met klassiek-liberale uitgangspunten, blijkt als onderdeel van beleid gericht op de

laagbetaalde banen effect te sorteren. De vvd gunt Melkert op Sociale Zaken zijn jaarlijkse contingent van 10.000 Melkertbanen.

Het maatschappelijk klimaat verandert in de tweede helft van de jaren negentig. Met de volgende eeuw in het vizier schetsen de politieke partijen en maatschappelijke organisaties toekomstperspectieven. Ook de vvd wil 'investeren in de toekomst'.⁶ Ze zet in op ombuigingen ter waarde van 13 miljard en ruimte door economische groei van 7 miljard. Het financieringstekort moet terug naar 1% (al te ruim begroot op 5 miljard) en er moet een lastenverlichting komen van 7,5 miljard. De vvd wil beleidsintensiveringen van 6,5 miljard.

Het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet begroot de budgettaire ruimte op 17 miljard.⁷ Daarvan gaat 9 miljard naar beleidsintensiveringen; de lastenverlichting bedraagt 4,5 miljard; de reductie van het tekort kost 2 miljard. Voor de vvd is dat, met inbegrip van de grootscheepse fiscale hervorming, een redelijk compromis. Maar ze dreigt het slachtoffer van haar eigen succes te worden. Naarmate de financiële doelstellingen met ogenschijnlijk steeds meer gemak worden gehaald, neemt de druk op het overheidsbudget toe. De psychologie van het bereiken van een positief saldo op de Rijksbegroting – abusievelijk geafficheerd als een begrotingsoverschot in de publieke sector – werkt beleidsverlangens en –verlanglijstjes in de hand. De PvdA en D66 claimen vanaf einde 2000 veel extra geld voor de zorg en het onderwijs. De vvd voegt van haar kant claims voor veiligheid aan de lijst toe, maar gezien de grote problemen in de sectoren zorg en onderwijs gaat de aandacht toch vooral daarnaar uit. De vvd komt zo alles bij elkaar genomen in een lastige positie terecht. Ze mag zich niet in de hoek laten drukken van 'private rijkdom en publieke armoede'. Anderzijds wil ze de strikte financiële discipline overeind houden. Dit temeer omdat de conjunctuur over haar hoogtepunt heen lijkt te raken.

Zalm vindt net genoeg middelen om de coalitiepartners tevreden te stellen, de eigen bewindspersonen – in het bijzonder minister van Onderwijs Hermans – mee te laten delen in die extra uitgaven, en de financiële uitgangspunten vast te houden. De Zalmnorm – iedereen weet ervan maar weinigen kennen hem – houdt stand. Een jaar voor de verkiezingen, in juni 2001, stuurt de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte een advies naar Zalm: 'Stabiel en duurzaam begroten'.⁸ De eerste discussies gaan over de mate van verscherping van de

Zalmsnorm. Volgens Kalshoven is het regeerakkoord 2002 hiermee al geschreven.⁹ De vvd kan daarover tevreden zijn.

Blauw in paars: overige zaken

Voor overige zaken, zoals veiligheid, immigratie en immateriële kwesties geldt, ten eerste, een ander historisch perspectief en, ten tweede, een verschil tussen de beide paarse perioden. Historisch gezien zijn geen rechte lijnen te trekken vanuit de jaren tachtig—de eerste twee kabinetten-Lubbers—en de eerste helft van de jaren negentig—het kabinet-Lubbers/Kok.

De vvd heeft lange tijd vrijwel alleen gestaan met haar strenge opvattingen inzake orde en veiligheid en criminaliteitsbestrijding. De veiligheidsproblematiek dringt pas tijdens het tweede kabinet-Lubbers in haar volle omvang, dus met inbegrip van de zware georganiseerde criminaliteit, tot de politieke elite door. In het eerste paarse kabinet naderen de andere coalitiepartijen, de PvdA in het bijzonder, in toenemende mate de standpunten van de vvd over de aanpak van de onveiligheid en criminaliteitsbestrijding. De vvd verkeert paradoxaal genoeg in een enigszins lastige positie. Vice-premier en minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal heeft de politie in zijn portefeuille, maar moet daarmee uitvoering geven aan de nieuwe Politiewet waar hij als Kamerlid tegen heeft gestemd. Als hij voor het bepalen van de benodigde sterkte van de politie wil weten hoeveel politiemensen er feitelijk zijn, blijkt dat bovendien ten gevolge van de regionalisatie van het beheer een nauwelijks te beantwoorden vraag te zijn.

In de tweede paarse periode nemen de coalitiepartners de standpunten van de vvd in veel opzichten over. Op sommige punten, bijvoorbeeld ten aanzien van preventief fouilleren en privacykwesties, lijkt de PvdA vvd-minister van Justitie Korthals zelfs rechts in te halen—voorzover die terminologie tegenwoordig nog hout snijdt. Over de bereidheid van de andere coalitiepartijen om de omvang van het politie- en justitieapparaat op internationaal aanvaardbaar peil te brengen kan de vvd bepaald tevreden zijn. Het betekent wel dat de vvd niet langer het alleenrecht op dit terrein kan claimen.

De standpunten en het beleid ten aanzien van de immigratie- en asielproblematiek hebben ook al een eigen dynamiek gehad. In dit domein is vooral Bolkestein zijn tijd, en gedurende een reeks van

jaren ook veel leden van zijn eigen partij, ver vooruit. Al eind jaren tachtig voorziet hij de problemen die zich in de jaren negentig zouden aandienen, en pleit hij voor volledige integratie van minderheden.¹⁰ Het verkiezingsprogramma van 1994 spreekt uit dat ‘politieke vluchtelingen in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus en dat economische vluchtelingen geen toegang tot Nederland krijgen.’¹¹ De PvdA en D66 zijn daar niet aan toe. Zowel de integratie van minderheden – ‘samenhangend en praktisch’ beleid – als het asielbeleid – ‘streng selectie’ – worden in het regeerakkoord op een voor de VVD onbevredigende wijze geregeld.¹² Staatssecretaris van Justitie Schmitz heeft niet veel op met de liberale opvattingen. Een en ander geeft Bolkestein en de liberale fractiewoordvoerders weliswaar de ruimte om bij voortduring in en buiten het parlement te waarschuwen tegen slap beleid, maar de wet- en regelgeving en het gevoerde beleid spreken toch zachtere taal.

Deze geschiedenis herhaalt zich in feite in 1998. In het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet wordt de integratie van minderheden wederom in omzichtige bewoordingen geformuleerd. Voor het asielbeleid worden bij de formatieonderhandelingen de contouren van een nieuwe Vreemdelingenwet geschetst. In het daarop volgende wetgevingstraject moeten op vrijwel elk punt gedetailleerde compromissen worden gesloten. Al kort na de inwerkingtreding van de nieuwe wet in 2001 stapelen de uitvoeringsproblemen zich op en blijkt het Nederlandse beleid nog altijd een aanzuigende werking te hebben op vreemdelingen, bijvoorbeeld op alleenstaande minderjarige asielzoekers. In de paarse coalitie staat de VVD vrijwel alleen met haar pleidooi voor de opvang in eigen regio. Ze moet op dit terrein onveranderlijk voor zichzelf opkomen. Ze heeft vanwege de politieke gevoeligheid van het vraagstuk ook weinig speelruimte om voor de gelegenheid met het CDA zaken te doen.

Immateriële zaken

Van meet af aan is veel aandacht uitgegaan naar het paarse beleid in het immateriële domein. Het is oorspronkelijk vooral een kwestie van politiek-theoretische deductie. Het CDA moet voor de eerste keer in de oppositie. De partijen van de paarse coalitie verzoenen langs de materiële as de oude tegenstellingen, vroeger links-rechts genoemd.

Langs de immateriële as zijn zij evenwel min of meer gelijkgesteld en hebben ze zich lange tijd gedwarsboemd gevoeld door de onwrikbare opvattingen van de christen-democratie. Ze krijgen nu ruim baan om dat soort zaken eindelijk onder elkaar te regelen.

Deze deductieve benadering doet de werkelijkheid in verschillende opzichten geweld aan. In de eerste plaats is de belangstelling van de hoofdpersonen in de paarse coalitie, D66-voorman Van Mierlo wellicht uitgezonderd, voor de immateriële kwesties niet al te groot. En als die interesse er al mocht zijn, dan is er in elk geval weinig aanleiding die binnen de kortste keren te etaleren. Het accent ligt op de economische zaken. Tijdens de eerste paarse periode (1994-1998) is het, illustratief genoeg, minister van Economische Zaken Wijers die bij de wetgeving ter verruiming van de openingstijden van winkels het verwijt krijgt dat hij de christelijke waarden – de zondagsrust – aantast. Daartegenover staat de in het oog springende oproep tegen het einde van het eerste paarse kabinet van minister van VROM, De Boer, om in deze jachtige, economistische tijden te ‘onthaasten’.

In de tweede paarse periode komen immateriële zaken meer in beeld. De wettelijke regeling van het homohuwelijk en de nieuwe Euthanasiewet krijgen bijzonder veel aandacht, niet in de laatste plaats ook in het buitenland. De regeling van het homohuwelijk is voor de VVD de logische uitkomst van haar liberale uitgangspunten. Fractievoorzitter Dijkstal brengt wat meer gevoel op voor de symbolische betekenis van het onderwerp dan zijn voorganger Bolkestein. Maar het onderwerp staat, alles bij elkaar, toch niet erg hoog op de liberale agenda.

De aanvaarding van de nieuwe Euthanasiewet gaat weliswaar gepaard met de nodige commotie en oppositie vanuit de hoek van het CDA en de kleine christelijke partijen, maar dit laat onverlet dat het CDA ooit, als grootste regeringspartij, heeft meegewerkt aan een euthanasieregeling, zij het een minder verreikende.¹³ Binnen de VVD wordt de nieuwe Euthanasiewet met tevredenheid ontvangen, ook al zouden sommigen een verdergaande wettelijke regeling willen.

1. Lange termijn: liberale trends

De vraag naar het blauwe quotiënt in paars is eerst en vooral een vraag naar de positie van het liberalisme en de vvd in de jaren negentig. Die positie moet geplaatst worden in het langetermijnperspectief van de maatschappelijke trends. De dominante maatschappelijke trends in de afgelopen vijftiwintig jaar hebben een sterk liberale inslag gehad. Dat geldt in bijzondere mate voor de individualisering van de samenleving, die volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau het meest kenmerkend is voor de veranderingen in de Nederlandse samenleving.¹⁴ Ook de normalisering van de relatie tussen de publieke en de private sector, die in de jaren zeventig volledig uit balans was geraakt, paste uitstekend in het liberale stramien.

In de jaren negentig hebben liberale tendenties definitief hun weg gevonden naar het partijpolitieke bestel en de representatieve democratie. Na de verkiezingen van 1994 schreef Daudt: 'In de politieke journalistiek bestaat steeds de neiging de vvd te onderschatten... maar het minst kwetsbaar is de vvd, ongeacht of de vvd in de oppositie blijft of in de regering komt. Er is dan ook minder dan ooit reden om de vvd te onderschatten.'¹⁵ Zo was het in 1994 en in 1998, en het gaat onverkort op voor de komende jaren.

Dit langetermijnperspectief beperkt zich niet tot Nederland. Tegen zijn zin kondigde Hirschman al in 1985 een ontwikkeling aan die het liberalisme in een prominente, zo niet dominante positie in de Westerse wereld zal plaatsen: 'Western societies appear to be condemned to long periods of privatization during which they live through an impoverishing "atrophy of public meanings", followed by spasmodic outbursts of "publicness" that are hardly likely to be constructive.'¹⁶ Het geloof in vanbovenaf gereguleerde en gereglementeerde collectiviteiten is tanende, de tijden van de almaar uitdagende overheid zijn voorbij.

2. Blauwe voorwaarden voor paars

Men kan de totstandkoming van het eerste parse kabinet in 1994 en de liberale bijdrage daaraan langs verschillende wegen beredeneren. Het lijkt achteraf, zeker na zoveel jaren, alsof paars als vanzelf tot stand kwam. De werkelijkheid was een andere: de verkiezingsuitslag

in 1994 trok een streep door vele rekeningen.¹⁷ Het ligt voor de hand allereerst te kijken naar de electorale situatie: de voor Nederlandse begrippen ongekende, bijna beangstigende ineenstorting van het CDA. Had het CDA enkel de trendmatige gevolgen van de secularisering en deconfessionalisering en het verlies van de premierbonus ervaren, dan was het nog altijd in de buurt van een ruime veertig zetels terecht gekomen.

Vanuit liberaal perspectief kan vervolgens gewezen worden op het 'nieuwe realisme' van de PvdA dat zich al tijdens het derde kabinet-Lubbers manifesteerde: 'De voornaamste ontwikkeling in het afgelopen decennium die paars mogelijk heeft gemaakt, was het groeiende besef bij de socialisten dat de verzorgingsstaat door zijn interne tegenstellingen steeds moeilijker te handhaven is.'¹⁸ De poging van een aantal sociaal-democraten om met een appèl op Blairs Derde Weg het paarse programma naar zichzelf toe te redeneren was al te doorzichtig: 'Zijn Derde Weg lijkt wel erg veel op het Nederlandse liberalisme met een christen-democratisch randje.'¹⁹

Een niet te onderschatten factor bij de totstandkoming van het eerste paarse kabinet was de aversie in de VVD tegen samenwerking met het CDA. De slechte herinneringen aan het tweede kabinet-Lubbers waren nog springlevend – tot in alle details. We hebben al gezien dat die herinneringen terugvoerden naar momenten waarop de VVD te kampen had met ernstige interne verdeeldheid en dramatische electorale verliezen. Afgezien van de verwijten die prominenten binnen de VVD elkaar maakten, werd de ellende van destijds in belangrijke mate toegeschreven aan de handelwijze van het CDA, premier Lubbers in het bijzonder. Dit type herinneringen vergemakkelijkte het zoeken van een vergelijk met de PvdA die in Kok een vertrouwenwekkende, ervaren leider had. Dat laatste was voor de liberalen een belangrijk gegeven. De stabiliteit van een paars kabinet moest boven elke twijfel verheven zijn.

Bij de totstandkoming van het tweede paarse kabinet in 1998 was de antistemming jegens het CDA weliswaar minder groot dan vier jaar terug, maar het CDA had zich allerm minst hersteld en had vier jaar lang een buitengewoon zwakke oppositie gevoerd. De antistemming jegens het CDA maakte plaats voor misprijzen. De schermutselingen met D66 rond haar kroonjuwelen daargelaten, lag participatie in een tweede paars kabinet opnieuw voor de hand. De verkiezingen lever-

den de vvd meer zetels op dan ooit tevoren; dus ook meer dan in 1982. Mede door de halvering van het aantal zetels voor D66 kon de vvd zich definitief doen gelden. De geestdrift was zo groot dat het tijdens de kabinetsformatie bij de verdeling van de portefeuilles nog bijna mis ging. Maar dat keerde in één etmaal ten goede.

3. De liberale partij: machtsvorming, leiderschap, eenheid

Voor liberalen is politieke participatie bepaald niet het hoogst denkbare in het leven. Dit moet niet worden opgevat als een bewijs van liberaal egotisme; immers, in de liberale maatschappijtheorie staat voorop dat mensen zich op zeer uiteenlopende wijze voor anderen en de samenleving verdienen kunnen maken. Maar liberalen hebben zich lang thuis gevoeld bij het idee dat de politiek typisch het domein van de amateurpolitici moest zijn. Met de beste bedoelingen werd daarbij gewezen op de *men of independent means* die immers vrij van materiële belangen de publieke zaak zouden dienen.

Veel liberalen kost het, ook als ze zich graag verplichten tot verantwoord burgerschap, de nodige moeite hun talenten om te zetten in politieke betrokkenheid en participatie. Ze zijn gekant tegen een dominante publieke sector; politieke betrokkenheid en participatie zouden hen onvermijdelijk die publieke sector binnenloodsen. Ze voelen zichzelf toch meer thuis in de private sector waar, volgens goed liberaal gebruik, een afspraak – het contract – echt afspraak is en gedane zaken niet door achterbannen of ‘politicking’ ongedaan worden gemaakt.²⁰ Ze laten de politiek dan ook graag over aan geestverwanten die daar wel tegen kunnen en hen op vertrouwenwekkende wijze in vertegenwoordigende lichamen en in politieke gezagsfuncties representeren.

De liberale uitgangspunten van vrijheid, individualiteit en open concurrentie staan bovendien op gespannen voet met machtsvorming en de vereiste organisatie van macht in politiek verband. Liberalen moeten dus een aantal hordes nemen, alvorens ze zich in een politieke partij verenigen en zich aan zoiets als een partijlijn conformeren. Wat in andere stromingen zoals de sociaal-democratie vanzelfsprekend is, staat in de liberale contreien continu onder druk. Voor een liberale partij is eenheid dan ook van vitale betekenis. Eenmaal zo ver gekomen, heeft een liberale partij geen behoefte aan scherp geprofileerde vleugels en persoonlijke twisten. Dit temeer omdat ook liberale poli-

tici liberaal zijn en dus de eigen politiek-filosofische beginselen van vrijheid, individualiteit en machtsvrij discours koesteren.²¹

Interne woelingen in de vvd, zoals die van de jaren tachtig, hebben dan ook diepe sporen achtergelaten. De huidige vvd heeft de les van de jaren tachtig geleerd. De maatschappelijke trends wijzen in liberale richting; de vvd wil dat bij verkiezingen en regeringsvorming verzilveren.

Hieruit zijn enkele karakteristieke punten af te leiden. Ten eerste: ook de vvd kent in de jaren negentig meer dan ooit grote betekenis toe aan politiek leiderschap, hoewel de term politiek leiderschap liberalen oprecht tegenstaat. 'Duo-listisch' leiderschap dat in de jaren tachtig nog even opgeld deed—Nijpels in de Tweede Kamer, De Korte als vice-premier in het eerste kabinet-Lubbers—is de slechtst denkbare formule voor een liberale politieke partij. Het leiderschap valt onbetwist toe aan de fractievoorzitter in de Tweede Kamer. Het was dan ook niet meer dan logisch dat Bolkestein er in 1994 voor koos in de Kamer te blijven en dat Dijkstal in 1998 zijn vice-premierschap verruilde voor het fractievoorzitterschap. Als de vvd in enig toekomstig kabinet de premier zou leveren, zou dat wel gevolgen kunnen hebben voor de positionering van het politieke leiderschap.

Het belang van onbetwist leiderschap manifesteert zich ook in de wijze waarop de opvolging van Bolkestein door Dijkstal in 1998 in zijn werk is gegaan. Het cda werd in 1993-1994 geteisterd door een opvolgingscrisis. De PvdA verkeert—op het moment van schrijven—in onzekerheid over het leiderschap van de partij, ook al was een enkele redevoering van Melkert op het partijcongres van maart voldoende om hem, op een volledig georkestreerde wijze, alvast tot eventuele opvolger van Kok te verklaren. Bij de vvd verliep de opvolging van Bolkestein door Dijkstal soepel en geruisloos. De vvd is er, anders dan sommigen in het begin vreesden, tot nog toe bij de kiezersenquête zeer wel bij gevaren. Een rustige machtsoverdracht wordt op prijs gesteld.

Ten tweede: zoals voor elke politieke filosofie geldt, lenen ook de liberale beginselen zich voor verschillende interpretaties en voor uiteenlopende opvattingen over hun doorwerking in de maatschappelijke en politieke praktijk. Eind jaren tachtig plaatste een commissie van de Teldersstichting, waarvan onder meer Bolkestein deel uitmaakte, twee liberale varianten tegenover elkaar: de utilitaire en de ontplooi-

ingsvariant. Het onderscheid loopt in grote lijnen parallel met dat tussen het klassieke en het sociale liberalisme.²² De commissie opteede voor de utilitaire variant. Daarin ligt de nadruk op eigen initiatief in plaats van afhankelijkheid van anderen; op de staat als waarborg- in plaats van verzorgingsstaat; en op het aanspreken van mensen op hun gedrag in plaats van hun intenties.

Deze twee varianten worden wel geassocieerd respectievelijk met de periode-Bolkestein en de periode-Dijkstal. En hoewel zeker verschillende accenten kunnen worden onderkend, zou het zeer overdreven zijn tegenstellingen te zoeken waar die in de jaren negentig in de liberale programma's en in de alledaagse praktijk van de liberale politiek afwezig blijken te zijn. Dat valt bijvoorbeeld af te leiden uit het kruiselingse feit dat Bolkestein zich steeds sterk heeft gemaakt voor sociale stabiliteit en sociale cohesie, terwijl Dijkstal individuele keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid als pijlers van de maatschappelijke en politieke orde ziet. De politieke stijl verschilt in een aantal opzichten. In de periode-Bolkestein was er, deels vanuit de oppositie, reden voor confrontatie en gezonde spanning. Dijkstal zoekt qua toonzetting wat meer aansluiting bij het 'prudente progressivisme' van de Nederlandse bevolking.²³ Maar inhoudelijk is de liberale koers redelijk stabiel gebleven.

Min of meer eenzelfde benadering gaat op voor de recente discussie over normen en waarden, en over de rol die maatschappelijke instituties en de overheid bij de overdracht van normen en waarden dienen te spelen. Volgens een groep neoconservatieven zou de VVD sterker moeten appelleren aan morele deugden en zich meer gelegen moeten laten liggen aan de normerende functie van instituties als het huwelijk, de kerk, de vereniging, de school en de universiteit.²⁴ Maar anderen zeggen dat liberale beginselen als individuele vrijheid en verantwoordelijkheid en het nakomen van afspraken en regels al evenzeer gericht zijn op de belangrijkste normen en waarden die onze samenleving kent: de normen en waarden van het sociale contract.²⁵ Daarachter gaat in wezen eenzelfde appèl op ordentelijke maatschappelijke verhoudingen en verantwoordelijkheid schuil.

4. Institutionele veranderingen?

Men zou de liberalen kunnen aanspreken op de ambitie institutionele veranderingen in het sociaal-economische bestel door te voeren.

De vvd heeft zich zeker de nodige inspanningen getroost om in een aantal sectoren tot verdergaande deregulering en privatisering te komen. Als verklaard voorstander daarvan werd D66-minister van Economische Zaken Wijers wel de zesde liberale minister in het eerste paarse kabinet genoemd. In de tweede paarse periode verschoof het accent naar adequate mededinging, met inbegrip van de daarvoor geschikte institutionele voorzieningen zoals ordentelijk toezicht.

Het is opvallend dat veel minder is geïntervenieerd in de corporatieve onderdelen van de sociaal-economische instituties en in de ver doorgevoerde belangenvertegenwoordiging—dus ook regulering—in de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting. Men zou van liberalen in een paarse coalitie anders verwachten. Met het CDA in de oppositie raakte immers de voornaamste pleitbezorger van dat bestel uit beeld. Maar op dit vlak is niet veel gebeurd. Het bleef bij woorden over de liberale opvatting ‘dat publiekrechtelijke bevoegdheden slechts kunnen toevallen aan organen binnen de democratisch gecontroleerde publieke sector. Ook onze coalitiepartners lijken hiermee in te stemmen.’²⁶ Ideologische bezwaren tegen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, met de SER als symbool, bleken niet op te wegen tegen de euforie die gaandeweg ontstond over het poldermodel. De gevestigde belangen in de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting hebben bovendien nog altijd een sterk confessioneel-rode inslag. En de ministersposten in deze sectoren kwamen in 1994 stuk voor stuk bij de andere coalitiepartijen terecht. Een uitzondering was de landbouwsector. Die kreeg dan ook te maken met een liberale minister—Van Aartsen—die van meet af aan de gevestigde organisaties onder druk zette. De varkenspestcrisis en de daarop volgende aanzetten tot herstructurering deden de rest.

In 1998 kwamen liberalen op onderwijs en—met een staatssecretariaat—op Volkshuisvesting. Maar vooral minister van Onderwijs Hermans had zijn handen vol aan obstinate kwesties in het hart van het basis- en voortgezet onderwijs en had geen zin in semi-ideologische discussies over de rol van de onderwijsorganisaties.

Het zogeheten afbreken van het maatschappelijk middenveld zat vooral in de hoofden van journalisten en politicologen, en veel minder in die van de politici die het voor het zeggen kregen. Bij de aanvang van het eerste paarse kabinet werd veel ophef gemaakt van het herstel van het politieke primaat. Dat werd inderdaad uitgelegd als het

beperken van de rol van de maatschappelijke organisaties en instellingen. Maar na enige tijd kwam het herstel van het politieke primaat voor iets heel anders te staan: machtsherstel voor de politieke gezagsdragers ten opzichte van hun ambtenaren. Ook de vvd ging daarin mee. Bij de botsing tussen minister Sorgdrager en super-PG Docters van Leeuwen steunde de vvd de minister.

Hieruit blijkt wederom dat de liberalen het in de jaren negentig vooral hebben gezocht in financieel- en sociaal-economische resultaten, en veel minder in min of meer ideologisch georiënteerde veranderingen in het maatschappelijk en bestuurlijk bestel. Het valt ook anders te formuleren: ze hebben met succes hun financieel- en sociaal-economische ideeën in beleid en, belangrijker nog, in beleidsresultaten omgezet. Ze hebben zo de economische ontwikkeling gefaciliteerd en daarmee ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de maatschappelijke stabiliteit.

5. De liberale machtsparadox: ondervertegenwoordiging

De verdeling van de portefeuilles in coalitiekabinetten is vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. De portefeuilles kunnen worden beoordeeld aan de hand van objectieve en subjectieve criteria: omvang (budget, takenpakket); maatschappelijke en politieke gevoeligheid en kwetsbaarheid; correspondentie met door de partij gekoesterde prioriteiten (bijvoorbeeld de 'harde' versus 'zachte' sector); historisch gegroeid prestige; verwachte toename en afname van reputatie.

Over de liberale score in de twee paarse kabinetten zullen de meningen uiteenlopen, al naargelang de weging en invulling van de verschillende criteria. In het eerste paarse kabinet had de vvd bepaalde portefeuilles waaraan veel eer te behalen was en die goed pasten bij het liberale profiel. Hezelfde geldt voor het tweede paarse kabinet. Daarnaast waren er portefeuilles die nu eenmaal de kwalitatieve prijs zijn die een coalitiepartij bij de onderhandelingen over het aantal portefeuilles – vooral ministersportefeuilles die toegang tot de minister-raad geven – moet betalen. Opvallend zijn, afgezien van het vice-premierschap, de vvd-portefeuilles van Financiën in beide paarse kabinetten, de harde portefeuilles van Buitenlandse Zaken en Defensie en Justitie, en – eindelijk weer – Onderwijs in de tweede periode.

Tegenover het bevredigende resultaat bij de portefeuilverdeling in de paarse kabinetten staat de matig tot slechte score van de vvd bij

het verwerven van andere posities in het Nederlandse staatsbestel en andere belangrijke instellingen. Het gaat daarbij om posten die, ook als de resultaten bij de algemene verkiezingen eens mochten tegenvallen, duurzamer invloed geven. Als ze daartoe al gerichte pogingen in het werk heeft gesteld, is de vvd er in elk geval niet in geslaagd veel hoge posities in handen te krijgen. In geen van de hoge colleges van staat bezet de vvd, na een inmiddels behoorlijk aantal jaren paars bewind, de belangrijkste positie.²⁷ Dat geldt ook voor zulke instellingen als de ser, het cpb, het scp en de wrr. De vvd is ook sterk ondervertegenwoordigd bij de topposities op de ministeries.

Dit is de liberale machtsparadox. Gelet op de betekenis van een blijvende aanwezigheid in de bolwerken van de publieke macht zou men immers van de vvd een veel offensievere koers verwachten. Maar kennelijk is de liberale gerichtheid op resultaat in deze contreien niet al te groot. Er zijn allereerst reële obstakels. Coalitiepartner PvdA, die sterk oververtegenwoordigd is, kan nu eenmaal nog altijd putten uit een groter reservoir kandidaten voor overheidsfuncties. Ze heeft bovendien – evenals het op dit punt nog altijd alerte cda – aanzienlijk minder scrupules bij het naar voren schuiven van kandidaten. De vvd van haar kant lijkt gehinderd te worden door een zekere gêne. Voor belangrijke posities zijn meestal zware, min of meer geobjectiverende functievereisten in het geding. De vvd is op dat punt geneigd sneller in te binden dan de andere grote partijen.

Maar dit kan, gelet op de realiteitszin die de liberalen op alle andere terreinen ten toon spreiden, niet het hele verhaal zijn. De gedachte dringt zich op dat de vvd zich klaarblijkelijk sterk concentreert op een zo stevig mogelijke aanwezigheid in het kabinet en in de vertegenwoordigende lichamen: het primaat van het Binnenhof en van de politiek-bestuurlijke organen in provincies en gemeenten. Liberale bewindspersonen moeten in die gedachtegang gewoonweg kunnen rekenen op de loyaliteit van hun ambtenaren en de vele bestuurlijke, advies- en planinstellingen moeten zich niet breder maken dan hun wettelijke taak voorschrijft. Ambtenaren en adviescolleges moeten dienstbaar zijn aan het regeringsbeleid. Afgaande op de liberale resultaten in de twee paarse kabinetten, heeft die instrumentele benadering in de jaren negentig en het begin van deze eeuw redelijk gewerkt.

Conclusie: onveranderlijk sterk

Het is gebruikelijk in politieke analyses van een partij het krachtenveld van de belangrijkste politieke partijen als referentiekader te hanteren. Dat levert het risico op dat de analyses, voordat men er erg in heeft, vooral over andere partijen gaan en dat de krachtbronnen, bijzonderheden en deficiënties van de partij in kwestie onderbelicht blijven. Dit geldt zeker voor de vvd. De electorale groei van de vvd is niet los te zien van de belangrijkste maatschappelijke trends die een sterk liberale inslag hebben. Daarnaast heeft de vvd vanaf het einde van de jaren tachtig geprofiteerd van onbetwist leiderschap, een geruisloze opvolging en, in het algemeen, inhoudelijke gelijkgezindheid.

De vvd heeft het in de jaren negentig vooral, en met succes, gezocht in financieel- en sociaal-economische resultaten, en veel minder in min of meer ideologisch georiënteerde veranderingen in het maatschappelijk en bestuurlijk bestel. Dat laatste hoefde ook niet, omdat de meest in het oog springende maatschappelijke trends toch al in liberale richting gaan. Het verklaart meteen ook de liberale machtsparadox: het feit dat de vvd in vrijwel alle opzichten resultaatgericht is—met als kernpunt een vanuit liberaal oogpunt doeltreffend regeringsbeleid—maar niet in staat is de aanzienlijke ondervertegenwoordiging in belangrijke posities bij bestuurlijke en maatschappelijke organen en instellingen weg te werken. Kennelijk dringen liberale opvattingen ook zonder liberale representatie in die organen en instellingen door.

De liberale onderstroom van de samenleving blijft onveranderlijk sterk. De burgers leven, wonen en werken met andere, maar kiezen hun leef-, woon- en werkomgeving zoveel mogelijk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, naar eigen inzicht. Ze maken deel uit van verenigingen, organisaties en instituties, maar ze hechten wel aan de mogelijkheid van vrije toe- en uittreding. Ze willen een overheid die haar kerntaken doeltreffend uitoefent. Ze geven de machtigen in de publieke sector beleidsruimte maar willen wel dat de machtigen hun macht op een ordentelijke manier gebruiken.

Het liberale electoraat bestaat uit burgers die zo denken en zich op die wijze gedragen. Het neemt in omvang toe. Bij de volgende kabinetsformatie zal het, zoals gewoonlijk, om de te realiseren resultaten

gaan. Uitgangspunten blijven het faciliteren van een sterke economie en, in nauwe samenhang daarmee, het garanderen van maatschappelijke stabiliteit.

Verdere versterking

De liberale onderstroom moet ook voor die delen van de bevolking herkenbaar zijn die historisch gezien op enige afstand van het liberalisme staan, maar nu juist veel profijt kunnen hebben van de liberale uitgangspunten en van de resultaatgerichtheid van de vvd. Dat geldt allereerst voor het vrouwelijke electoraat. Vergeleken met de liberalen in sommige andere landen, zoals Canada, heeft de vvd op dit vlak nog altijd het nodige te winnen. Dat betreft niet alleen de bekende vraagstukken van arbeid en zorg, maar heeft ook alles te maken met de positionering van liberale vrouwen in prominente posities – reden temeer om de liberale machtsparadox kritisch te bejegenen.

Het gaat evenzeer op voor allochtone groeperingen in ons land die alleszins baat hebben bij de liberale nadruk op een sterke economie en maatschappelijke stabiliteit. Het liberaalgeoriënteerde financieel- en sociaal-economische beleid in de paarse periode moet ook in hun richting zijn vruchten afwerpen. De tijd dat het liberale pleidooi voor het verplicht leren van de Nederlandse taal als een ‘rabiaat rechts’ voorstel van tafel werd geveegd, ligt gelukkig achter ons.²⁸ De realiteitszin van het, op maatschappelijke integratie gerichte, liberale beleid moet allochtone groeperingen aanspreken.

We kunnen er niet omheen te wijzen op de dringende noodzaak de liberale achterstand in de universitaire en daarmee verwante milieus in te lopen. Weliswaar worden liberale opvattingen en bindingen daar allang niet meer buiten de orde verklaard, maar toch bepalen decennia van sociaal-democratische dominantie tot op de dag van vandaag het beeld. Dat is in bijzondere mate het geval voor de maatschappijwetenschappen – met hun sterke oriëntatie op de publieke sector.

Voor de verdere versterking van het liberale quotiënt in de samenleving is het dienstig duidelijk te zijn over de liberale visie op de structuur en werkwijze van de overheid. Het is daarbij van belang het denken over de overheidsorganisatie en de bestuurslagen – Europees, nationaal en binnenlands bestuur – te intensiveren. Het liberale ver-

trekpunt is en blijft dat de overheid en haar bestuurlijke organisatie er zijn voor de burgers, en niet omgekeerd. Het lijkt een dooddouner, maar dat is het ten overstaan van de andere politieke stromingen zeker niet. De bestuurlijke arrangementen, welke dan ook, dienen te voldoen aan de vereisten van de democratische rechtsstaat, maar ze moeten ook de welvaart faciliteren en de maatschappelijke stabiliteit bevorderen.

Liberale bestuurlijke concepten zijn maatschappij-georiënteerd, niet overheidscentrisch. Debatten en besluitvorming over de structuur en werkwijze van de overheid moeten gericht zijn op vergroting van de maatschappelijke effectiviteit en legitimiteit. Voor liberalen is dat de toetssteen. Ze hebben niet veel op met de overheidscentrische, vaak geïsoleerde discussie over de bestuurlijke organisatie in andere stromingen. De kernvraag is en blijft: waartoe, werkt het? Faciliteert het de welvaart en bevordert het de maatschappelijke stabiliteit?

Liberalen wijzen veranderingen in de structuur en werkwijze van de overheid niet af, net zo min als ze dergelijke veranderingen op voorhand zullen bepleiten. Ze hebben onderwijl steeds minder reden beducht te zijn voor de beïnvloeding van bestuurlijke processen en procedures door burgers. Want dat zullen in toenemende mate liberale burgers zijn.

Ten slotte

De vvd vertrouwt op de zeggingskracht van het eigen liberale merk. Anders dan de PvdA heeft de vvd geen last van partijen in de eigen buurt. De PvdA moet voortdurend alert zijn op de winst- en verliesrekening jegens GroenLinks, mogelijk Leefbaar Nederland en een klein beetje D66. Zolang de PvdA zich niet teveel van die burens aantrekt en realistisch blijft, is er vanuit liberale optiek geen verschil met de rationale voor het eerste en het tweede paarse kabinet.

* Deze tekst werd geschreven in juni 2001.

Noten

1. Opmerkelijk genoeg had de vvd in de kabinetten-Van Agt en Lubbers I en II meer ministersposten dan in het eerste paarse kabinet:

zes, zeven en zes portefeuilles tegenover een vijftal in het eerste kabinet-Kok. Uiteraard dient hierbij dan wel verdisconteerd te worden dat het bij eerstgenoemde kabinetten steeds om twee coalitiepartijen ging en bij de paarse kabinetten drie partijen betreft.

2. Zie M. Metz, *De stranding*, Nijmegen 1995.
3. F. Bolkestein, 'Hoe liep de weg naar paars?', in: P. van Schie (red.), *Tussen polarisatie en paars*, Kampen 1995, pp. 175-176.
4. Regeerakkoord, 13-8-1994.
5. F. Becker, 'Paarse politiek: kanttekingen bij een bijzondere coalitie', in: P. van Schie (red.), *Paars in perspectief*, Kampen 1997, p. 92.
6. vvd Verkiezingsprogramma 1998-2002, Investeren in de toekomst.
7. Regeerakkoord, 20-7-1998.
8. Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Stabiel en duurzaam begroten, Tweede Kamer 2000-2001, 27805, nr. 1.
9. F. Kalshoven, in: *de Volkskrant*, 23 juni 2001.
10. M. van Weezel en L. Ornstein, *Frits Bolkestein: portret van een liberale vrijbuiters*, Amsterdam 1999, p. 93.
11. vvd Verkiezingsprogramma 1994-1998, Nederland moet weer aan de slag, p. 21.
12. Regeerakkoord 1994.
13. Zie de bijdrage van H. Daudt.
14. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk 1998.
15. H. Daudt, *Echte politicologie*, Amsterdam 1995, pp.468-469.
16. A. O. Hirschman, *Shifting Involvements*, Oxford 1985, p. 132.
17. H. Vonhoff, 'Het gelijk der ketters', in: Van Schie (red.), *Tussen polarisatie en paars*, a.w., p. 171.
18. F. Bolkestein, 'Hoe liep de weg naar paars?' a.w., pp. 174-175.
19. F. Bolkestein, 'Een sociaal-democratisch of liberaal Europa?', in: *Liberaal Reveil* 1999, p. 154.
20. J. Jacobs, *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York 1994.
21. Zie H. Vonhoff, *Liberalen onder één dak*, Den Haag 1998.
22. *Liberalisme: een speurtocht naar de filosofische grondslagen*, Den Haag: Teldersstichting, 1988. Tevens het rapport van een ad-hoccommissie, *Liberaal Bestek*, 1988.
23. Sociaal en Cultureel Planbureau, a.w.

24. Zie J. Livestro, 'Het conservatieve moment is gekomen', in: *NRC Handelsblad*, 27-2-2001.

25. U. Rosenthal en J. de Veth, Liberale evolutie en neo-conservatieve revolutie, in: *Liberaal Reveil*, juni 2001.

26. F. Bolkestein, 'Hoe liep de weg naar paars', a.w., p. 179.

27. Onder het beding van de overgang, in het najaar van 2001, van het voorzitterschap van de Eerste Kamer van F. Korthals Altes naar G. Braks. Opvallend is in dit verband dat de VVD zo na ruim vier jaar een toppositie aan het CDA kwijtraakt, terwijl de PvdA zich inmiddels in de zoveel bestendiger positie van het vice-presidentschap van de Raad van State heeft genesteld.

28. Dit voorstel werd eind jaren tachtig gelanceerd. De kwalificatie 'rabiaat rechts' was van D66-leider Hans van Mierlo.

Rood over paars: De sociaal-democratie tussen zakelijkheid en verza-king

Hoe rood was paars? Hoe hoog was het sociaal-democratisch gehalte van de twee kabinetten die ons land sinds 1994, met parlementaire steun van VVD, D66 en PvdA, geregeerd hebben? Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst vaststellen, wat onder 'rood' respectievelijk 'sociaal-democratisch' moet worden verstaan.

Een opsomming van specifiek (?) sociaal-democratische beginselen (gelijkheid, solidariteit) is daarvoor ontoereikend. Minstens zo belangrijk zijn de grote sociaal-economische en politieke vraagstukken waarmee de sociaal-democratie zich van oudsher geïdentificeerd heeft – en de institutionele oplossingen die ze daarvoor heeft aangedragen. Het was haar in de twintigste eeuw – het tweede en derde kwart van die eeuw in het bijzonder – vooral om de vestiging en verdere uitbouw van een 'gemengde' economische orde te doen. Ze beoogde daarbij geen afschaffing van de kapitalistische markteconomie, zoals de vroege sociaal-democratie die nastreefde, maar een zodanige organisatie van dat kapitalisme (via macro-economische sturing; marktregulering; een omvangrijke, doelmatig functionerende publieke sector) dat een hoog niveau van sociale bescherming en een krachtig democratisch bestuur gegarandeerd zouden zijn.

Het vraagstuk van de economische orde is, mede op grond van de successen van de naoorlogse sociaal-democratie, naar de achtergrond verdwenen – zo het al niet voor 'opgelost' is verklaard. Maar inmiddels is de situatie veranderd. Het kapitalisme is wereldwijd opnieuw in opmars; de beleidsvrijheid van nationale overheden is, onder invloed van economische en technologische ontwikkelingen, maar ook van een beleid van deregulering en privatisering, verminderd. Sommigen, zowel ter rechter- als ter linkerzijde, zien daarin een breuk met het tijdperk van het georganiseerde kapitalisme. Maar ook als men daaraan twijfelt, rijst de vraag hoe de sociaal-democratie de betreffende ontwikkelingen beoordeelt. Dient ze nog (of: weer) over een eigen visie op de economische orde te beschikken – en zo ja, hoe

ziet die er, na het einde van het 'keynesianisme', dan uit? Of is een dergelijk streven vooral een uiting van nostalgie?

Dergelijke thema's nemen een belangrijke plaats in in het werk van de Duitse politicoloog Fritz Scharpf. Hij houdt zich al meer dan twintig jaar bezig met het sociaal-economisch beleid in diverse Europese landen en met het aandeel van de respectievelijk sociaal-democratische partijen in dat beleid. Daarbij koppelt hij een grote empirische kennis aan een brede, theoretisch gekleurde probleemstelling enerzijds, aan praktische beleidsaanbevelingen anderzijds. Scharpf ziet in een globaliserende, 'ontgrensde' economie nog wel degelijk ruimte voor een progressief sociaal beleid op nationaal niveau, zoals bijvoorbeeld Nederland zijns inziens bewijst. Ook acht hij het mogelijk om de sociale en economische beleidsconcurrentie tussen nationale overheden op Europees niveau te beteugelen – zonder overigens hoge verwachtingen van gezamenlijke Europese besluitvorming te hebben.

De opvattingen van Scharpf (en mijn kanttekeningen daarbij) dienen in dit artikel als uitgangspunt om het sociaal-economisch beleid van de paarse kabinetten te beoordelen. Die beoordeling valt overwegend positief uit met betrekking tot het sociaal beleid (werkgelegenheid, sociale zekerheid, inkomenspolitiek), maar aanzienlijk minder positief als het om de organisatie van de economie en het beleid van marktwerking en privatisering gaat. De kracht van de PvdA was de afgelopen jaren gelegen in haar bijdrage aan een vernieuwing van de verzorgingsstaat onder sociale voorwaarden – waarbij ze de VVD mee wist te krijgen. Haar zwakte daarentegen school (en schuilt) in een gebrek aan visie op de organisatie van de economie – nationaal en internationaal. Op dat terrein heeft ze zich door het liberalisme op sleeptouw laten nemen.

Overgeleverd aan het kapitaal?

Fritz Scharpf is sinds vele jaren directeur van het *Max Planck Institut für Sozialforschung* in Keulen. Hij heeft een groot aantal politicologische en bestuurskundige studies op zijn naam staan en geldt als een vooraanstaand Europees wetenschapper op het gebied van het vergelijkend sociaal beleid.

De sociaal-democratie heeft daarbij altijd zijn wetenschappelijke en politieke belangstelling gehad. Scharpf nam al in de jaren zeventig

deel aan discussies in de Duitse SPD over economische planning en leverde onlangs nog een bijdrage (over werkgelegenheidsbeleid) aan het 'Forum scholars for European social democracy'.¹ In 1987 verscheen van zijn hand een studie over de effectiviteit van het keynesiaans werkgelegenheidsbeleid, onder de titel *Sozialdemokratische Krisenpolitik* (in 1991 vertaald als *Crisis and choice in European social democracy*). Hij vergeleek het beleid van vier, in die tijd door sociaaldemocraten geregeerde landen (Oostenrijk, Engeland, Zweden en Duitsland), die de werkloosheid met behulp van keynesiaanse stimulering van de economie, in combinatie met loonmatiging en arbeidsmarktpolitiek, probeerden te bestrijden. De resultaten bleken sterk uiteen te lopen – mede afhankelijk van het vermogen tot 'interne' coördinatie (tussen de overheid, de centrale bank, werkgevers en vakbeweging) in de betrokken landen.²

Scharpfs algemene conclusie luidde dat, met de internationalisering van de economie (en die van de financiële markten in het bijzonder) de dagen van een nationaal keynesiaans belasting- en monetair beleid zijn geteld. Waar bovendien de mogelijkheden voor een bovennationaal keynesiaanse (op Europese schaal, op wereldschaal) voorlopig ontbreken, zal de nadruk verschoven moeten worden naar een sociaal-democratische 'aanbodpolitiek', gericht op loonmatiging en flexibilisering van de arbeidsmarkt; op verhoging van het scholingspeil van de werkende bevolking; en op een actief arbeidsmarktbeleid (inclusief herverdeling van arbeid en subsidiëring van laagproductieve werknemers). De kosten van dat beleid, zo voegde Scharpf daaraan toe, kunnen niet meer op de factor kapitaal, mobiel als deze geworden is, worden afgewenteld. De 'terms of trade' tussen kapitaal en arbeid zijn verschoven; de ruimte voor (her)verdeling van werk en inkomen en voor verhoging van de lastendruk zal vooral binnen de factor arbeid zelf moeten worden gezocht ('socialisme in één klasse').³

In het vorig jaar verschenen *Governing in Europe: effective and democratic?*, waarop ik me in het navolgende (samen met een in 1997 verschenen voorstudie) concentreer, stelt Scharpf de vermindering van het sturend vermogen ('problem-solving capacity') van de nationale staat opnieuw, maar in een veel breder verband, aan de orde.⁴ Vertrekpunt van zijn analyse vormen de jaren 1945-1975. In deze periode kwam in een groot deel van West-Europa de verzorgingsstaat tot bloei en slaagden de nationale overheden erin hun markteconomieën

te versterken, 'while also controlling, in different ways and to different degrees, the destructive tendencies of unfettered capitalism in the interest of specific social, cultural and/or ecological values'. De overheid 'bestuurde' de economie niet, maar oefende (veelal in samenwerking met vakbonden en andere maatschappelijke organisaties) wel een aanzienlijke regulerende invloed uit—of het nu ging om de ontwikkeling van de conjunctuur, de verdeling van inkomens en inkomensbronnen over huishoudens en regio's, of het functioneren van kapitaal-, product- en arbeidsmarkten.

Het is de periode van het 'georganiseerde kapitalisme', van de 'gemengde economie'. Tot die gemengde economie behoorde ook de gehele of gedeeltelijke afscherming van een aantal maatschappelijke sectoren tegen het marktmechanisme, omdat dat om redenen van economische doelmatigheid, van sociale rechtvaardigheid of van culturele en/of politieke pluriformiteit wenselijk werd geacht. Zowel het aantal en de aard van die sectoren als de wijze van overheidsinterventie (overheidsbedrijven, van staatswege goedgekeurde kartels, gereguleerde particuliere voorzieningen, subsidiëring van productie en/of gebruik) liepen per land uiteen. Toch vallen achteraf gezien vooral de overeenkomsten op. 'In general (...), the category used to encompass the functions of education, basic research, radio and TV, health care, old-age pensions, telecommunications, rail, air and road transport, energy supply, banking, stock exchange and agriculture.'

Vanaf het begin van de jaren zeventig komt in deze constellatie verandering. De beleidsvrijheid van de nationale overheden neemt af. Oorzaak van deze ontwikkeling is, in de eerste plaats, de internationalisering van de economie—onder invloed van de schaalvergroting in het bedrijfsleven en de explosieve groei van de financiële markten; van technologische doorbraken op het terrein van communicatie en informatica; en van een beleid van liberalisering van het handels- en kapitaalverkeer. Nationale overheden raken met andere landen in een concurrentiestrijd om de gunst van investeerders verzeild. Een 'sturend' beleid op nationaal niveau is niet onmogelijk, maar wordt wel moeilijker en vooral kostbaarder (bijvoorbeeld omdat de belastingdruk op kapitaal beperkt moet blijven en op niet-mobiele categorieën als arbeid en consumptie geconcentreerd wordt). Kortom, de gemengde economieën in Europa met hun ontwikkelde verzorgingsstaten, 'are under siege even where they are still being defended'.

Deze ontwikkeling wordt, in de tweede plaats, versterkt door de eenwording van Europa. Die heeft, meer dan menigeen zich realiseert, sterk in het teken van de 'negatieve integratie' gestaan, dat wil zeggen van een vergaande en onvoorwaardelijke liberalisering van de gezamenlijke Europese markt. Het Europese Hof en, later, de Europese Commissie verwierven zich ingrijpende bevoegdheden om de lidstaten tot aanpassing van hun wetgeving op dit gebied te dwingen – inclusief de privatisering van belangrijke delen van de publieke sector. De economische vrijheden, en het daarop gebaseerde mededingingsbeleid, hebben min of meer de status van constitutionele rechten gekregen, die niet meer, zoals vroeger, op nationaal niveau tegen andere rechten en belangen kunnen worden afgewogen. Daarmee heeft het neoliberale anti-interventionisme een belangrijke voorsprong genomen op de sociaal-democratische voorkeur voor overheidsbemoeienis met de economie: 'Interventionist policies, and the interests they could serve, are systematically disadvantaged in the process of European integration'.

In theorie zou deze negatieve integratie aangevuld kunnen worden respectievelijk tegenwicht kunnen krijgen met behulp van 'positieve integratie', dat wil zeggen van gezamenlijke Europese beslissingen om het marktproces aan bepaalde spelregels te binden. Daarvoor is echter een breed draagvlak, zo niet consensus, nodig en die is in de Unie moeilijk te realiseren. Waar negatieve integratie als het ware achter de rug van de lidstaten om kan plaatsvinden, is voor positieve integratie de instemming van nationale regeringen en, in toenemende mate, van het Europees parlement vereist. 'The existence of ideological, economic and institutional differences among member states will obviously make agreement on common European regulations extremely difficult, and in many cases impossible.' Oplossingen voor gevoelige beleidsproblemen die op nationaal niveau nog wel politiek haalbaar zouden zijn, blijven op Europees niveau (als gevolg van de aard van het besluitvormingsproces, maar ook vanwege de gebrekkige legitimiteit van Europese instituties) achterwege.

Gevolg: een verlies aan 'problem-solving capacity'. Zeker niet in alle opzichten, omdat de nationale staten op veel beleidsterreinen (voorbeelden: onderwijs, openbare orde) aanzienlijke bevoegdheden behouden en Europese beleidscoördinatie op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld: productnormering, gezondheids- en veiligheidsvoorschrif-

ten) wel degelijk plaatsvindt. Maar uitgerekend wél op die onderdelen die voor het karakter van onze economische orde van groot belang zijn: inkomensverhoudingen; financieel en monetair beleid; arbeidsverhoudingen en medezeggenschap; sociaal beleid.

Hoe ernstig is dit verlies aan sturend vermogen van de nationale staat? Scharpf onderscheidt drie posities in de wetenschappelijke en politieke literatuur, die hem alle drie onbevredigend voorkomen. Daar is in de eerste plaats het neoliberalisme, dat de ontgrenzing van de economie en de bijbehorende vermindering van beleidsvrijheid van de nationale staten alleen maar toejuicht. Daarmee wordt, aldus Scharpf, echter voorbijgezien aan de marktbeperkende en marktcorrigerende functies van de staat, die niet alleen voor de markteconomie zelf, maar ook voor de legitimiteit van de democratische staat van grote betekenis zijn. Bij een economische recessie kan het verminderd vermogen van de staat om de bevolking sociale bescherming te bieden tot een vertrouwenscrisis leiden, ‘met alle gevolgen van dien: van cynische uitbuiting van het systeem tot gewelddadig protest’. Markteconomie en democratie, waarschuwt hij, horen niet per definitie bij elkaar.⁵

De tweede positie wordt ingenomen door auteurs als David Held⁶, die meent dat het verlies aan sturend vermogen op nationaal niveau kan worden gecompenseerd door staatsvorming op Europees en mondiaal niveau en door democratisering van deze nieuwe instituties (‘cosmopolitische democratie’). Dit standpunt is volgens Scharpf ‘te optimistisch omdat het de feitelijke, maar ook de legitimiteitsbarrières van de Europese—en nu pas werkelijk internationale—politiek onderschat’. De enorme problemen waarop het streven naar positieve integratie in de Europese Unie stuit, zullen op mondiaal niveau nog veel groter blijken te zijn.⁷ De derde positie, tenslotte, wordt onder andere vertegenwoordigd door de Amerikaanse econoom David Cerny en Scharpf’s collega bij het Max Planck Instituut, Wolfgang Streeck. Gegeven het verlies aan nationale beleidsruimte voor een sociaal verantwoorde politiek en de onmogelijkheid om dat verlies op internationaal niveau te compenseren, zal, zo menen zij, de democratie onvermijdelijk onder druk komen te staan.⁸

Scharpf sluit een dergelijke ontwikkeling, zoals we zagen, niet uit, maar acht haar toch niet waarschijnlijk. Streeck c.s. onderschatten de

mogelijkheden om 'te kunnen terugpraten' tegen de economie, en wel in twee opzichten. In de eerste plaats blijken de verzorgingsstaten in Europa allerminst machteloos te staan tegenover de sterke groei van de werkloosheid. Onderzoek laat zien dat niet zozeer de economische concurrentiepositie het werkloosheidsniveau van een land verklaart, als wel de structuur en de wijze van financiering van de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid, enzovoort. Hervormingen op dit gebied kunnen, zoals landen als Nederland en Denemarken bewijzen, de werkloosheid sterk omlaag brengen – zonder dat het niveau van sociale bescherming als geheel hoeft te dalen. Scharpf wijst er bovendien op dat landen met een omvangrijke verzorgingsstaat en 'coöperatieve' arbeidsverhoudingen het in economisch opzicht niet slecht doen. Ook dat duidt erop dat de marges voor het voeren van een nationaal beleid niet verdwenen zijn.

In de tweede plaats zijn er volgens Scharpf wel degelijk mogelijkheden om de beleidsconcurrentie tussen de lidstaten van de Europese Unie niet in een 'race to the bottom' te laten ontaarden. 'Positieve integratie' is in Europa een zeer moeilijk begaanbare weg, maar dat sluit bilaterale of multilaterale afspraken tussen lidstaten van een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling (bijvoorbeeld op het gebied van milieu- of van belastingpolitiek) allerminst uit. 'Coordinated reform strategies among countries that share critical institutional preconditions are more promising, in principle, than unilateral coping strategies at the national level.' Verder neemt Scharpf, sinds het Verdrag van Amsterdam, een grotere gevoeligheid waar (zowel bij de lidstaten als bij de Europese Commissie) voor de risico's van een ongeremd privatiseringsstreven. Zo ontstaan, op nationaal en Europees niveau, mogelijkheden om de liberalisering van de Europese markt af te remmen en om te buigen.

Paars: 'sterk en sociaal'...

De naoorlogse symbiose van democratische politiek en kapitalistische economie, zo vat ik Scharpfs betoog samen, wordt in een economie zonder grenzen op de proef gesteld. Maar de kans dat de Europese verzorgingsstaten deze proef doorstaan, is aanzienlijk. Ze blijven, ondanks hun verminderde greep op de economische ontwikkeling, over voldoende beleidsruimte beschikken om de werkloosheid effectief te

bestrijden en de sociale bescherming van de bevolking op een redelijk peil te houden. Bovendien zijn ze in staat om onderlinge beleidsconcurrentie (bijvoorbeeld op fiscaal gebied) van haar meest schadelijke kanten te ontdoen en om de uitholling van de publieke sector tegen te gaan.

Het is een plausibele redenering, waarmee Scharpf enerzijds de einde-der-tijdenretoriek van veel tegenstanders van de economische globalisering mijdt, en anderzijds verre blijft van het naïeve optimisme dat veel liberale analyses van het kapitalisme kenmerkt. Scharpf betreft bovendien een interessante positie in de lopende discussie in Europa over de koers van de sociaal-democratie. Daarbij staan, grof gezegd, ‘Third Way’-aanhangers tegenover meer traditioneel georiënteerde sociaal-democraten; degenen die een geliberaliseerde wereld-economie min of meer als een gegeven aanvaarden en zich willen toeleggen op de vormgeving van een activerende, zo nodig ‘strengere’ verzorgingsstaat, tegenover degenen die menen dat de sociaal-democratie ook in economisch opzicht een eigen gezicht moet houden en het streven naar structurele hervorming van de (wereld)economie niet op mag geven. *Governing Europe* kan worden gelezen als een poging om een brug tussen deze twee opvattingen te slaan.

Scharpfs bijdrage wordt hier als referentiekader gebruikt voor een beoordeling van het sociaal-economisch beleid van de twee parse coalities. Daarbij maak ik, vooraf, nog twee kritische kanttekeningen bij zijn stellingname:

– hij onderschat mijns inziens de marges om op nationaal en bovennationaal niveau bepaalde eisen aan het bezit en gebruik van kapitaal te blijven stellen (bijvoorbeeld met betrekking tot de omvang van salarissen voor topmanagers; de mate waarin grote ondernemingen als koopwaar mogen worden beschouwd). In die zin is zijn benadering te pessimistisch;

– tegelijkertijd lijkt hij zich te weinig bewust van de destabiliserende werking van een geïnternationaliseerd, aan nationale ‘boundary controls’ onttrokken kapitalisme; en van de mogelijkheid dat de economische conjunctuur in grote delen van de wereld op korte of middellange termijn verslechtert (zoals in 1997-98, ten tijde van de financiële crises in Latijns-Amerika, Azië en Rusland, al even dreigende te gebeuren). In dat opzicht is zijn zienswijze juist te optimistisch.

De eerste kanttekening klinkt al in de navolgende evaluatie door; op de tweede kom ik aan het eind van dit artikel uitvoeriger terug.

Hield paars er een eigen sociaal-economisch beleid op na? Hoe succesvol was dat beleid? En in welke mate droeg het een liberaal dan wel een sociaal-democratisch stempel?

Een karakterisering van paars begint met de vaststelling dat de coalitie van vvd, D66 en PvdA naar samenstelling weliswaar uitzonderlijk was (na een kleine eeuw van confessionele regeringsdeelname), maar dat de inhoud van het beleid veel continuïteit met dat van eerdere coalities vertoonde. Dat gold in het bijzonder voor de prioriteit die aan vermindering van het financieringstekort en de staatsschuld werd gegeven. De bezuinigingspolitiek, waarmee het centrumrechtse kabinet-Lubbers in het begin van de jaren tachtig begon, werd door het tweede paarse kabinet 'afgerond' met de omzetting van het begrotingstekort in een begrotingsoverschot. Maar er zijn ook andere overeenkomsten, zoals de voortgezette nadruk op loonmatiging als hoeksteen van het sociaal-economisch beleid, en op het belang van overleg met en tussen werkgevers- en werknemersorganisaties.

Dat laatste is opmerkelijk, omdat paars aanvankelijk helemaal niet zoveel ophad met het in het buitenland zo populair geworden 'poldermodel'. De medeverantwoordelijkheid van werkgevers en vakbeweging voor het uit de hand lopen van het aantal wao-uitkeringen speelde daarbij een rol, maar ook het wantrouwen, in het bijzonder in liberale kring, tegenover stroperige, ondoorzichtige besluitvorming. Deze kritiek smolt echter als sneeuw voor de zon, als gevolg van de akkoorden die in de Sociaal-Economische Raad respectievelijk de Stichting van de Arbeid werden bereikt (onder meer over verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt in ruil voor sociale bescherming van deeltijdwerkers en uitzendkrachten; over de organisatie van de sociale zekerheid; over belastingpolitiek) en van de euforie die er over de beleidssuccessen van paars in het algemeen ontstond.

Bij al deze continuïteit onderscheidde paars zich enerzijds van voorgaande coalities door een grotere nadruk op lastenverlichting (ter bevordering van de werkgelegenheid, maar ook van het economisch klimaat in het algemeen) en op marktwerking (waaronder privatisering van de Ziektewet en liberalisering van de energiemarkt); en an-

derzijds door een geleidelijke afzwakking van het bezuinigingsbeleid. In 1994 werd nog een bedrag aan bezuinigingen ter waarde van achttien miljard gulden afgesproken. Als gevolg van de gunstige economische ontwikkeling daalde het financieringstekort echter sneller dan verwacht—en hoefde er ook minder bezuinigd te worden. Er kwam zelfs geld vrij voor nieuwe publieke investeringen in de infrastructuur (startbanen, autowegen, hogesnelheidslijnen) en later ook voor een verhoging van de uitgaven voor, onder meer, gezondheidszorg en onderwijs.

Paars zal naar verwachting ook de tweede regeringsperiode volmaken, waarmee het, behalve naar samenstelling, ook naar levensduur gemeten een bijzondere coalitie is geworden. Maar wat heeft paars in beleidsmatig opzicht opgeleverd? Succesvol was de coalitie in elk geval in twee opzichten. Het financieringstekort kon in de loop van de tweede ‘paarse’ regeringsperiode, zoals gezegd, in een overschot worden omgebogen, met alleen de staatsschuld nog als onderwerp van zorg. Daarnaast werd spectaculaire vooruitgang geboekt op het terrein van de werkloosheidsbestrijding. De groei van de werkgelegenheid was, in vergelijking met andere lidstaten van de Europese Unie, aanzienlijk; de werkloosheid werd verregaand teruggedrongen, ook in de categorie van langdurig werklozen. Het activerend arbeidsmarktbeleid van paars (‘werk, werk en nog eens werk’) heeft met z’n subsidiëring van laagproductieve arbeid, z’n prikkeling tot arbeidsparticipatie en z’n ‘begeleide’ flexibilisering van de arbeidsmarkt, onmiskenbaar vruchten afgeworpen.

Dit succes van paars dient echter in een drietal opzichten genuanceerd en gerelativeerd te worden. In de eerste plaats is voor de langdurig (tot en met paars I) volgehouden bezuinigingspolitiek, hoe succesvol ook, een aanzienlijke prijs betaald. De uitkeringen en het minimumloon bleven bij de welvaartsontwikkeling achter (wat door het herstel van de ‘koppeling’ tussen lonen en uitkeringen niet ongedaan werd gemaakt); in publieke voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg werd onvoldoende geïnvesteerd. De gevolgen van die onderinvestering, zo kan inmiddels worden vastgesteld, zijn niet snel ongedaan te maken. Bovendien blijkt de ‘publieke armoede’ in de betreffende sectoren niet alleen financiële, maar ook organisatorische en culturele aspecten te hebben (zoals onderwaardering van het werken in de gezondheidszorg). De ‘bril van financiën’⁹ die achtereen-

volgende coalities hebben opgezet, heeft de gevoeligheid van de politiek voor deze problematiek verminderd.

In de tweede plaats was het gevoerde beleid bepaald niet in alle opzichten succesvol—ook op voor paars gezichtsbepalende terreinen. De participatie op de arbeidsmarkt is, vooral onder ouderen, nog altijd laag; het aantal arbeidsongeschikten liep onder paars op en begint weer de miljoen te naderen. De reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid stagneerde. Het privatiseringsprogramma bleef op onderdelen sterk omstreden (ziektewet, spoorwegen) en werd ‘hier en daar slodderig en ondoordacht’ vormgegeven.¹⁰ En op het terrein van de infrastructuur opereerden de twee kabinetten ongelukkig, met besluiten die al snel achterhaald bleken (uitbreiding Schiphol), op een wankel argumentatie berustten (Betuwelijn) of toch maar niet genomen werden (rekeningrijden). Pogingen om de economische structuur van ons land in ecologische richting om te buigen en de bevoordeling van energie- en transportintensieve sectoren te verminderen, bleven achterwege.

In de derde plaats heeft paars de successen die het wel degelijk geboekt heeft, zeker niet alleen aan zichzelf te danken. De gunstige economische ontwikkeling moet voor een groot deel aan externe omstandigheden (waaronder de groei van de wereldhandel) worden toegeschreven; en heeft omgekeerd regeren aanzienlijk vergemakkelijkt. Bij een relatief hoge economische groei daalde de werkgelegenheid sneller dan verwacht; verminderde het financieringstekort sneller dan verwacht; en regende het belastingmeevallers, die vrijwel elk meningsverschil in de coalitie overbrugbaar maakten. Zoals het kabinet-Lubbers/Kok tegen de wind in regeerde (en begin jaren negentig een extra bezuinigingsprogramma moest improviseren), zo hebben paars I en paars II de economische wind in vrijwel alle opzichten in de rug gehad.

Is het al niet eenvoudig om het succes van paars te bepalen, minstens zo moeilijk is het om vast te stellen hoeveel bestanddelen blauw en rood er de afgelopen zeven jaar in het beleid zijn verwerkt; of het vooral de liberalen dan wel de sociaal-democraten zijn geweest die hun stempel op de twee paarse coalities hebben gedrukt. Er is zelfs wel opgemerkt dat elke kleur tegenwoordig uit het kabinetsbeleid verdwenen is; dat partijpolitiek (niet alleen in Nederland) plaats heeft

gemaakt voor technocratisch beheer, waarbij niet alleen de verschillen tussen de regeringspartijen onderling, maar ook die tussen regering en oppositie nauwelijks meer met het blote oog kunnen worden waargenomen.¹¹

Zonder die ontkleuring van de politiek te ontkennen, wil ik haar aan de hand van het sociaal-economisch beleid van paars (en de verschuivingen daarin) wel relativeren. Het regeerakkoord van 1994 bijvoorbeeld droeg, mede onder invloed van de voor de VVD zeer gunstig en voor de PvdA zeer ongunstig verlopen verkiezingen, een ommissenbaar liberaal stempel – getuige alleen al het recordbedrag aan nieuwe bezuinigingen op de collectieve uitgaven (tweemaal zoveel als de PvdA in haar verkiezingsprogramma verantwoord had genoemd). Later werden van die afspraken de scherpe kanten afgeslepen – als gevolg van de voorspoedige economische ontwikkeling, die de noodzaak tot bezuinigen verminderde, maar ook van het vermogen van enkele sociaal-democratische ministers (zoals Ritzen) om door vertragings- en andere tactieken een deel van het bezuinigingsprogramma onklaar te maken.

Tot zover het sociaal-economisch beleid in het algemeen. Bezien we vervolgens het sociaal beleid sinds 1994, in het bijzonder met betrekking tot werkgelegenheid, inkomens en sociale zekerheid, dan zijn er duidelijk liberale invloeden aan te wijzen (zoals de privatisering van de ziektewet en de nadruk op lastenverlichting als werkgelegenheidsinstrument), maar lijkt de PvdA alles bijeen genomen toch aan het langste eind te hebben getrokken. Paars, zo kan men stellen, heeft laten zien dat de internationalisering van de economie de beleidsvrijheid van nationale overheden maar gedeeltelijk beperkt, en dat die beleidsvrijheid gebruikt kan worden om economische en sociale doelstellingen in onderlinge samenhang te realiseren. Een effectieve bestrijding van de werkloosheid heeft een prijs en vraagt om offers (ook van de direct betrokkenen), maar dwingt, in tegenstelling tot wat van liberale zijde doorgaans beweerd wordt, niet tot een vergaande vergroting van de inkomensverschillen; niet tot een harde uitruil ('trade-off') tussen werkgelegenheid en gelijkheid.

De PvdA (en Ad Melkert als minister van Sociale Zaken in het eerste paarse kabinet in het bijzonder) heeft die ervaring ook op andere aspecten van het sociaal beleid van toepassing verklaard en de stelling betrokken dat economische en sociale vooruitgang bij elkaar

horen. Landen met een meer gelijkmatige inkomensverdeling blijken een hogere arbeidsproductiviteit te hebben dan landen met een veel ongelijkere inkomensverdeling. Een moderne economie kan het niet stellen zonder een ambitieus sociaal beleid, dat flexibilisering van de arbeidsmarkt aan nieuwe vormen van sociale zekerheid koppelt, dat scholing van werkenden en werkzoekenden stimuleert en dat een hoog niveau van sociale bescherming handhaaft. Samenlevingen die hebben geïnvesteerd in sociale cohesie zullen, aldus Melkert in 1994, in economische opzicht uiteindelijk beter af zijn.¹²

Deze opvatting (later samengevat in het motto 'sterk en sociaal') heeft niet alleen in het buitenland ingang gevonden, getuige de lof die het poldermodel in dit opzicht is toegezwaard, maar kan ook in Nederland inmiddels op brede instemming rekenen. Wie zich de standpunten herinnert die de vvd vóór haar toetreden tot de paarse coalitie, en tot en met de verkiezingscampagne van 1994, op sociaal gebied innam (verlaging van het minimumloon, verdere bezuinigingen op de uitkeringen en terugdringing van de overlegeconomie, inclusief het niet-verbindend verklaren van CAO's) moet concluderen dat zij sindsdien in de richting van de PvdA is opgeschoven. Laatstgenoemde partij heeft in sociaal opzicht een zeker overwicht op de vvd gekregen (of behouden) – anders dan veel critici van paars beweren, maar ook in strijd met wat menig liberale politicus bij zijn beoordeling van de sociaal-democratie van de jaren negentig suggereert.¹³

...maar 'sterk' op liberale grondslag

Maar daarmee eindigt het goede nieuws voor de sociaal-democratie. De suggestie dat de PvdA, na een moeizaam begin (waaronder de desastreuze verlopen provinciale verkiezingen van 1995) op z'n minst evenveel invloed op het regeringsbeleid als geheel heeft gekregen als de vvd, is onjuist. Op belangrijke beleidsonderdelen, in het bijzonder op financieel en economisch gebied, hebben de liberalen zich verreweg de sterksten getoond. Om het met de al geciteerde verkiezingsleus van de PvdA uit 1998, 'sterk en sociaal', te zeggen: sociaal is het beleid van paars (met de hierboven aangebrachte nuances) inderdaad geweest, maar de interpretatie van wat 'sterk' is, werd in verregaande mate aan de vvd overgelaten – en aan D66, dat dicht bij de vvd zat, en nauwelijks een eigen sociaal-economisch profiel ontwikkelde.

Een typerend voorbeeld van dit liberale overwicht (dat zich niet tot ons land beperkt, en dat dus ook niet uitsluitend uit de Nederlandse verhoudingen verklaard kan worden) vormt het streven naar lastenverlichting voor burgers en bedrijven, dat de afgelopen jaren een bijna onaantastbare positie binnen het sociaal-economische beleid is gaan innemen. De PvdA van vóór paars was geen tegenstander van lastenverlichting als zodanig, maar beschouwde haar vooral als nuttig conjunctuur-instrument; als middel om de werkgelegenheid gericht te bevorderen (bijvoorbeeld door verlaging van de arbeidskosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt); en als steuntje-in-de-rug voor loonmatiging. Lastenverlichting stond niet per se hoger aangeschreven dan andere beleidsinstrumenten, ook al omdat haar effectiviteit niet werd overschat. Bij investeringsbeslissingen spelen ook andere dan kosten-overwegingen een rol.

Maar sinds 1994 is de PvdA de liberalen gevolgd in hun voorkeur om zoveel mogelijk belastinggeld naar burgers en bedrijven terug te sluisen; en om 'de' marginale lastendruk, ongeacht de hoogte van het inkomen te verlagen. Over een keynesiaans gebruik van het belastinginstrument mocht al helemaal niet meer gesproken worden (ook al werkte lastenverlichting in de praktijk natuurlijk wel als zodanig). Daarmee werd niet alleen overheidsgeld ingezet op een tot dusverre ongekende schaal, zonder veel zekerheid over de effecten van die besteding, maar werd ook een dubieus politiek signaal aan de burgers gegeven. Het lastenverlichtingsbeleid van paars suggereerde: 'vergroot de bestedingsvrijheid van burgers en bedrijven, de overheid kan wel met minder toe'. En dat terwijl na jarenlang bezuinigen de behoefte aan verhoging van de publieke uitgaven weer groeiende was en ook anderszins een verhoging van de belastingdruk (bijvoorbeeld op milieugebied) voor de hand lag.

De meegaandheid van de PvdA ging zover dat de evidente spanning tussen vergaande lastenverlichting en andere paarse respectievelijk sociaal-democratische doelstellingen zelfs niet meer benoemd werd. Dat gold voor de verdere vermindering van de staatsschuld (die hoe dan ook met lastenverlichting concurreert), maar ook voor de uitbreiding van de publieke sector (onderwijs, gezondheidszorg) waarvoor de PvdA onder paars II weer meer aandacht ging vragen. Ze zocht de financiering van die extra uitgaven uitsluitend in fiscale meevallers—in plaats van het standpunt te betrekken dat een structu-

rele verhoging van de overheidsuitgaven vroeg of laat door een verhoging van de (belasting)inkomsten van die overheid gedekt moet worden. Daarmee miste de PvdA een kans om, voortbouwend op het succes van Wim Kok in dit opzicht, haar financiële reputatie te versterken – en de vvd tot een keuze voor of tegen extra investeringen in de publieke sector, inclusief de daaraan verbonden prijs, uit te dagen.

Het valt te hopen dat de PvdA die kans bij de komende verkiezingen alsnog grijpt – en de kiezers niet pas achteraf (als de economische groei en de loonontwikkeling tegenvallen) met de noodzaak van lastenverzwaring confronteert.

De lastenverlichting brengt ons bij de eerste van een drietal onderdelen van het paarse beleid, waarmee ik mijn stelling dat de vvd op financieel en economisch gebied paars gedomineerd heeft, nader wil verduidelijken: de belastinghervorming. Deze hervorming werd aan het eind van paars I, met de nota *Belastingen in de 21e eeuw*, ingezet, om in de loop van paars II te worden afgerond.

In politiek opzicht kan de belastinghervorming van paars zonder meer een succes worden genoemd. De belangrijkste voorstellen bleven overeind; het wetgevingsproces werd zonder veel politieke problemen en in een hoog tempo (een veel te hoog tempo, volgens de oppositie) doorlopen. Ook kwamen op het eerste gezicht zowel vvd als PvdA redelijk aan hun trekken. De verlaging van de belastingtarieven, in het bijzonder voor de hogere inkomens, werd afgeruild tegen de omzetting van de belastingvrije voet in een voor iedereen gelijke heffingskorting. De vermogensbelasting werd vervuuld voor een vaste vermogensrendementsheffing, die laag maar ook moeilijk te ontwijken is. De prikkel tot werken werd versterkt met behulp van een arbeidskostenforfait-nieuwe-stijl en de milieubelasting werd (als onderdeel van een verschuiving van directe naar indirecte belastingen) verhoogd. Om inkomenseffecten zoveel mogelijk te neutraliseren stelde paars enkele miljarden guldens aan lastenverlichting ter beschikking.

Dit ogenschijnlijk niet onredelijke compromis komt in een ander daglicht te staan als men zich de uitgangspunten herinnert die de sociaal-democratie op het gebied van de belastingheffing pleegt te verdedigen. Sociaal-democraten hechten bijvoorbeeld aan een redelijke

mate van progressie in de tariefstelling—uit algemene rechtvaardigheidsoverwegingen, maar ook om het voordeel te verrekenen dat hogere inkomensgroepen in veel gevallen van een uitgebreid, voor iedereen toegankelijk stelsel van publieke voorzieningen hebben. Die progressie wordt des te belangrijker wanneer men bedenkt dat het huidige belastingstelsel in z'n feitelijke uitwerking (inclusief aftrekposten) even zwaar op de hoge als op de lage inkomensgroepen drukt; en dus eerder proportioneel dan progressief uitwerkt.¹⁴ 'Het belastingstelsel dient in zijn uitwerking progressief te zijn, zodat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen', staat er dan ook in het verkiezingsprogramma van de PvdA 1998–2002, *Een wereld te winnen*.

De PvdA heeft zich daarmee een zware opgave gesteld, die moeilijk in één of twee paarse regeringsperiode(s) te realiseren valt. Maar het verbazingwekkende is dat de verantwoordelijke PvdA-staatssecretaris, Willem Vermeend, er niet eens aan begonnen is. Vanaf het begin af aan heeft hij, in eendrachtige samenwerking met VVD-minister Zalm, benadrukt dat de belastinghervorming 'inkomensneutraal' zou moeten verlopen dat wil zeggen: zonder dat iemand er echt op voor- of achteruit gaat. Een rechtvaardige inkomensverdeling vormt, anders dan 'stabiele belastingopbrengsten', 'verbetering van de werkgelegenheid en versterking van de economische structuur', en 'duurzaamheid', dan ook geen doelstelling van de hervorming—zoals ook geen cijfers worden verstrekt over de inkomensontwikkeling in de afgelopen periode of over de verhouding tussen formele en feitelijke belastingdruk.

Zo'n inkomensneutrale benadering getuigt ongetwijfeld van handigheid, voor wie het om minimalisering van politieke weerstand te doen is. Maar ze is zeer betwistbaar als men beseft hoezeer de afstand tussen het huidige belastingstelsel en de sociaal-democratische uitgangspunten groeiende is, en hoezeer de inkomensongelijkheid in de jaren tachtig en negentig, in het bijzonder aan de bovenkant van het inkomensgebouw, is toegenomen—ook in Nederland. Het gebrek aan aandacht van paars voor deze meer principiële aspecten van het belastingstelsel heeft niet alleen bij een deel van de oppositie, maar ook buiten de politiek verbazing gewekt. 'De rechtvaardigheid van het systeem', aldus een fiscalist op een door de Tweede Kamer belegde hoorzitting over de belastingplannen, 'staat niet echt op de voorgrond, terwijl die toch een belangrijke rol speelt. Het lijkt wel of men

weinig boodschap heeft aan de verworvenheden op dit punt.¹⁵

Ook aan een andere oude sociaal-democratische wens, namelijk om vermogens en vermogenswinsten hoger te belasten, is de paarse belastinghervorming volledig voorbijgegaan. Paars koos voor een vermogensrendementsheffing, die vermogenden voortaan jaarlijks met een vaste, lage heffing confronteert. De heffing zorgt voor stabiele belastingopbrengsten en verhoogt de feitelijke lastendruk voor bepaalde groepen vermogenden. Maar ze heeft als groot nadeel dat met het draagkrachtbeginsel (belasting heffen naar rato van het feitelijk verdiende inkomen) wordt gebroken; en dat bovengemiddelde inkomsten uit vermogen en vermogenswinsten geheel onbelast blijven. Er is bovendien een alternatief beschikbaar in de vorm van een vermogenswinstbelasting, die al sinds haar oprichting door de PvdA bepleit wordt en die in veel andere landen wordt toegepast. Ze lijdt niet aan de genoemde gebreken en zou het gat dat in ons land tussen inkomsten- en vermogensbelasting bestaat (en waarin zoveel belastingconstructies konden gedijen) effectief afsluiten.

Maar deze winstbelasting werd door het kabinet met een minimum aan argumentatie van tafel geveegd (Vermeend: 'Ik heb het nagerekend en het kan niet'). Eerlijker was het geweest om te zeggen dat de sociaal-democratie niet bij machte is om de economische machtsverhoudingen in dit opzicht te wijzigen – sterker nog: dat ze daartoe tegenwoordig niet eens meer pogingen onderneemt.

Een derde en laatste problematisch aspect van de paarse belastinghervorming betreft de onverbloemde keuze voor belastingconcurrentie die uit de voorstellen en de begeleidende nota's spreekt. Nederland, zo stelt *Belastingen in de 21e eeuw*, zal de concurrentiestrijd met andere landen nadrukkelijk aan moeten gaan. 'Het Nederlandse belastingregime voor ondernemingen is algemeen beschouwd internationaal concurrerend; daarbij moeten wel de kapitaalsbelasting en vermogensbelasting als zwakke punten worden aangestipt. Voor de toekomst is het van groot belang een goede concurrentiepositie te handhaven en nog bestaande knelpunten op te lossen.'¹⁶

Opvallend is de beperkte aandacht voor de schaduwzijden van de belastingconcurrentie, zoals de uitholling van de belasting op kapitaal die in Europa al jaren gaande is – en die vergezeld gaat van een toenemende belastingdruk op de factor arbeid, tegen alle officiële beleids-

prioriteiten in. In hoeverre en langs welke weg daaraan in Europees verband tegenwicht te bieden is (bijvoorbeeld door invoering van een gezamenlijke belasting op kapitaal in de vorm van een zogenaamde bronheffing; een gedragscode met betrekking tot schadelijke belastingconcurrentie en het aanpakken van belastingvoordelen voor bedrijven; een Europese aanpak van kapitaalvlucht) is tijdens de hele belastingoperatie onbesproken gebleven. Hoewel de opstellers van de plannen erkennen dat louter nationale oplossingen voor belangrijke knelpunten niet beschikbaar zijn, wordt geen aansluiting gezocht bij ontwikkelingen in andere Europese landen en ontbreekt een pleidooi voor een krachtiger coördinatie van belastingpolitiek op Europees niveau.

Intussen heeft paars met zijn belastinghervorming zelf aan de verscherping van de belastingconcurrentie bijgedragen. De vermogensrendementsheffing is door het paarse kabinet ook op die gronden verdedigd. Ze versterkt de toch al goede concurrentiepositie van ons land en zal, zo hopen de betrokken bewindslieden, een deel van het kapitaal dat eerder naar het buitenland uitweek, weer terug kunnen lokken. De vraag ligt voor de hand of tegenover dit voordeel niet het nadeel staat dat Nederland op deze wijze bijdraagt aan uitholling van de belastingheffing op kapitaal in Europa—waarvan het zelf, als andere landen de wedloop om lagere tarieven en meer afrekposten voortzetten, mede de dupe zal worden. Zoals vanuit het Europees Parlement is opgemerkt: 'Door alleen naar het Nederlandse kortetermijnbelang te kijken is Nederland destructief bezig; het zet het vliegwieltje naar lagere vermogensbelasting in Europa verder aan en zal spoedig ook zelf met de negatieve effecten ervan geconfronteerd worden.'¹⁷

Daarmee is niet gezegd dat meer Europese samenwerking op fiscaal gebied een eenvoudige aangelegenheid is—laat staan dat Nederland zich (weer) tot een zwaar aangezet euro-idealisme zou moeten bekeeren. Maar wie de oude federalistische bevolgenheid wil vervangen door een Europa van onderlinge beleidsconcurrentie, zet wel een heel grote, betwistbare stap verder. Men dringt zo het streven naar Europese samenwerking op politiek en sociaal-economisch (en dus ook: fiscaal) gebied naar de achtergrond, ten gunste van een benadering waarbij Europa het vrijgemaakte speelveld vormt waarop nationale economieën elkaar beconcurreren en de Europese politiek hooguit als bewaker van die concurrentievoorwaarden optreedt respectievelijk

als 'waakhond' tegen al te 'vervuilende' vormen van concurrentie.

Dat liberalen met zo'n visie instemmen, ligt voor de hand. Maar sociaal-democraten?

Een slordige omgang met de economische orde

Tot zover een kritische evaluatie van de belastingpolitiek van paars. Het voorbeeld werd gekozen omdat het belastingstelsel, met z'n inkomstengenererende, herverdelende en gedragsbeïnvloedende functies, een belangrijk onderdeel vormt van de gemengde of sociale markteconomie. Dat geldt ook voor de twee andere 'casus' die ik hieronder kort behandel: het beleid van paars met betrekking tot de organisatie van de publieke sector (in het bijzonder het streven om delen van die publieke sector te verzelfstandigen of te privatiseren) en, allereerst, het beleid met betrekking tot het bestuur van de grote onderneming ('corporate governance').

Nederland kent sinds 1971 de zogenaamde 'structuurregeling'. Deze regeling beperkt de zeggenschap van aandeelhouders in veel grote bedrijven (de zogenaamde structuur-NV's) aanzienlijk en wijst de controle op het beleid van de ondernemingsleiding aan een onafhankelijke Raad van Commissarissen toe. De onderneming is niet alleen van de kapitaalverschaffers, zo wordt met de structuurregeling tot uitdrukking gebracht, maar moet beschouwd worden als een samenwerkingsverband van management, kapitaalverschaffers en werknemers. Een bijkomend voordeel van de regeling (net als van zogenaamde beschermingsconstructies in veel 'gewone' ondernemingen), is dat vijandige overnames moeilijk, zo niet onmogelijk worden gemaakt. Een concurrerend bedrijf dat, door een meerderheid van de aandelen te verwerven, de macht in de betreffende onderneming wil grijpen, kan het zittende management niet ontslaan of naar zijn hand zetten, omdat de bevoegdheden daartoe bij de onafhankelijke Raad van Commissarissen liggen.

Intussen is de structuurregeling ter discussie komen te staan. Ze sluit, zo wordt door financiële deskundigen en beleggers betoogd, onvoldoende aan bij de internationalisering van product- en kapitaalmarkten en bij een toegenomen nadruk op 'share holder value' als doelstelling van het ondernemingsbeleid. Begin dit jaar publiceerde de Sociaal-Economische Raad, daartoe uitgenodigd door het paarse

kabinet, een advies over deze problematiek. De Raad stelt voor om de werknemers voortaan rechtstreeks in de Raad van Commissarissen vertegenwoordigd te laten zijn (waarmee een oude wens van de vakbeweging zou worden vervuld, maar de onafhankelijkheid van de Raad wel op het spel komt te staan), en bepleit daarnaast een aanzienlijke versterking van de invloed van de aandeelhouders: benoeming van de Raad van Commissarissen (op voordracht van de Raad zelf); ontbinding van de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen; directe zeggenschap over belangrijke bestuursbeslissingen.¹⁸

Gaat men ervan uit, zoals ook de SER zelf doet, dat de onderneming als een samenwerkingsverband beschouwd moet blijven worden, dan is het advies—zacht gezegd—wel erg vriendelijk voor de factor kapitaal uitgevallen. De positie van de aandeelhoudersvergadering is, toegegeven, in Nederland niet erg sterk; ze zou verbeterd kunnen worden door uitbreiding van het recht op informatie, advies en agendering; en door verbetering van de effectiviteit en de representativiteit van de aandeelhoudersvergadering.¹⁹ Maar de SER gaat aanzienlijk verder en holt, door de aandeelhouders op belangrijke onderdelen van het ondernemingsbeleid besluitvormende bevoegdheden toe te kennen, de positie van de Raad van Commissarissen als hoogste orgaan in de structuur-nv uit. Het is dan ook verbazingwekkend dat de vakbeweging met het advies heeft ingestemd. Ze haalt de gewenste eigen vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen binnen, maar wel voor de prijs van een gekortwiekte, ‘tweederangs’ structuurregeling.

Minstens zo verrassend is de opstelling van het kabinet, respectievelijk van de sociaal-democratische ministers in deze. Het kabinet heeft de voorstellen van de SER namelijk zonder aarzeling overgenomen, en zelfs nog enkele wijzigingen ten gunste van de positie van de aandeelhouders aangebracht (zoals het recht dat aandeelhouders krijgen om het eigen dividend en om optieregelingen vast te stellen). Bovendien werden belangenorganisaties van beleggers door het kabinet uitgenodigd om, vóór de definitieve vaststelling van het betreffende wetsontwerp, nog verdere suggesties voor verbetering te doen.²⁰ Daarmee gaat het parse kabinet akkoord met een forse bijstelling van het systeem van *corporate governance* in ons land ten gunste van de kapitaalverschaffers—en daarmee met het standpunt dat al jaren door liberale partijen (en in ons land door de vvd) wordt ingenomen.

Deze opstelling van het kabinet staat niet op zichzelf. Het eerste paarse kabinet diende een (overigens nog altijd niet behandeld) wetsontwerp in, gericht op ontbinding van beschermingsconstructies in geval van overname van een onderneming. Daarnaast onthield het kabinet zich, althans voor zover bekend, van elke poging om wijziging te brengen in de door de Europese Commissie opgestelde dertiende richtlijn, die ondernemingen onder meer verbiedt om zich zonder steun van de aandeelhoudersvergadering tegen een vijandig bod te beschermen—en waarmee een Angelsaksische ‘market for corporate control’ in Europa een stap dichterbij zou worden gebracht. De Duitse rood-groene coalitie onderkende het gevaar wel en vocht de richtlijn aan—met succes. Het Europees Parlement blokkeerde uiteindelijk de betreffende voorstellen van eurocommissaris Bolkestein, met steun van (ook Nederlandse) sociaal-democraten.

Zo werd, dankzij de europarlementariërs, de verzwakking van een belangrijk onderdeel van de sociale markteconomie, voorlopig verhinderd—terwijl in Nederland het paarse kabinet, in grote eensgezindheid, de eigen structuurregeling onbekommerd in liberale richting bijstelt.

Privatisering van (delen van) de publieke sector (mijn derde ‘casus’) is geen specifieke doelstelling van paars. Ze werd al door eerdere kabinetten nagestreefd en neemt, zoals door Scharpf beschreven, een centrale plaats in in de door de EU vormgegeven economische eenwording van Europa. Met paars is het privatiseringsproces in Nederland echter wel in een stroomversnelling geraakt.

Lang niet alles wat sinds 1994 op het terrein van marktwerking en deregulering tot stand is gebracht, verdient kritiek. De Wet op de winkelsluitingstijden werd geliberaliseerd, ten voordele van de consument; de regels voor startende ondernemers werden versoepeld en overzichtelijker gemaakt; het zogenaamde persoonsgebonden budget in de gezondheidszorg vergroot de zeggenschap en de handelingsvrijheid van bepaalde groepen patiënten. Maar wat de grote verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties betreft valt de balans van het gevoerde beleid negatief uit—van de voorgenomen privatisering van uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid, waarvan inmiddels geheel wordt afgezien, tot de liberalisering van de energiemarkt, die de consument weinig of geen voordelen blijkt te gaan opleveren; van het

uitermate problematisch functioneren van de Nederlandse Spoorwegen tot een geprivatiseerde bedrijfsgezondheidszorg, die in het geheel niet aan de verwachtingen voldoet en die medeverantwoordelijk kan worden gesteld voor de blijvend hoge toestroom van zieke werknemers naar de WAO.

De oorzaken voor het falen van het privatiseringsbeleid moeten voor een deel gezocht worden in een gebrek aan explicitering van de doelstellingen die men met marktwerking in de betreffende sector wilde realiseren; en van de instrumenten die die marktwerking tot een succes moesten maken. Soms werden doelstellingen al genuanceerd of teruggenomen nog vóór de betreffende privatisering een feit was (zoals bij het veronderstelde prijsvoordeel dat kleinverbruikers bij meer marktwerking in de electriciteitssector zouden hebben); soms wisselden ze elkaar in snel tempo af (zoals bij de NS, die in verzelfstandigde vorm nu eens geacht werd de marktprijs van het spoorverkeer tot uitdrukking te brengen, dan weer als belangrijkste taak kreeg om de Nederlandse bevolking uit de auto te krijgen). Daarbij lag het privatiseringstempo in veel gevallen hoog, terwijl de overzichtelijkheid van het terrein meestal beperkt en het zicht slecht was. ‘Matig uw snelheid’ was onder die omstandigheden geen slecht devies geweest.²¹

Daarnaast speelden bij de vraag of, en vooral: op welke termijn tot privatisering moest worden overgegaan, financiële motieven een minstens zo grote rol als sectorinhoudelijke doelstellingen. Bezuinigingsoverwegingen vormden bijvoorbeeld een belangrijke factor bij de verzelfstandiging van de NS. En bij de verkoop van energie- en kabelbedrijven was de gretigheid van lokale en provinciale bestuurders om voor hun gemeente of provincie ‘groot geld’ binnen te halen, aanzienlijk – en lang niet altijd evenredig met hun kennis van de in’s en out’s van de betreffende (buitenlandse) markt.²² Ook op het instrumentele vlak was het beleid vaak onduidelijk en/of inconsequent – zoals blijkt uit de door het ministerie van Economische Zaken geplande (maar later weer afgeblazen) fusie van de vier grote elektriciteitsproducenten in Nederland; en uit de recente radicale koerswijziging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de ‘interne’ organisatie van de spoorwegen.

Dit alles betreft de uitvoering van het privatiseringsprogramma van paars. Maar er zijn tegen dat programma ook meer principiële bezwa-

ren aan te voeren. Daarmee komt de wonderlijke meegaandheid in beeld die de PvdA op dit terrein jegens coalitiepartner VVD ten toon spreidde (een coalitiepartner overigens die in liberaal Europees verband niet tot de echte scherpslijpers op dit gebied behoort). Pas laat in de tweede paarse coalitie is de PvdA op de rem gaan trappen ('nee, tenzij', zoals Ad Melkert de nieuwe koers van de PvdA inzake privatisering formuleerde). Tot dan toe – en ook later nog wel – leek het marktmechanisme voor paars een panacee dat op bijna alle kwalen van de publieke sector kan worden toegepast – tot en met het basisonderwijs (dat in veel grotere mate van sponsoring gebruik zou kunnen maken) en de gezondheidszorg (die, als het aan het paarse kabinet ligt, in de toekomst 'aanbod-gestuurd' gaat worden, met particuliere verzekeraars in de hoofdrol). In maar één geval werd privatisering uitdrukkelijk van de hand gewezen, namelijk door PvdA-minister Jan Pronk, die de drinkwatervoorziening in ons land in overheidshanden wil houden.

Door de paarse coalitie is bij dat alles onvoldoende de vraag gesteld of privatisering (of 'marktwerking' in meer algemene zin) op het betreffende terrein wel verantwoord is; hoe de te verwachten negatieve bijwerkingen beperkt of gecompenseerd kunnen worden; en niet in de laatste plaats of decollectivering bij blijvende teleurstelling ook weer ongedaan te maken is. Paars, en de PvdA in het bijzonder, heeft zich bovendien niet of nauwelijks afgevraagd, wat er achter de luide roep om versterking van de 'consumentensoevereiniteit' zoal schuilt. Of het niet vooral het bedrijfsleven is dat als motor van het privatiseringsproces fungeert, zowel aan de aanbodzijde (banken en verzekeringsmaatschappijen in het geval van de gezondheidszorg en de sociale zekerheid) als aan de vraagzijde (industriële grootverbruikers in het geval van de energieproductie) en van die privatisering uiteindelijk ook het meeste profiteert.

Afzonderlijke aandacht verdient, ten slotte, de wijze waarop paars met de met privatisering direct verwante problematiek van mededinging en markttoezicht is omgegaan. De ongelukkig verlopen veiling van telefoonfrequenties kan nog als onervarenheid worden afgedaan; de openbare aanbesteding van de hogesnelheidslijn (terwijl deelname aan het betreffende project voor de 'eigen' NS van existentieel belang is) roept al meer principiële vragen op. Maar ronduit verbazingwekkend, op het achteloze af, is de wijze waarop regering en parlement

het wetgevingsproces met betrekking tot de aard en structuur van het markttoezicht in ons land afhandelen. Daarbij wordt de Nma tot oppermarktmeester van Nederland uitgeroepen, zonder enige principiële (en publieke) discussie over deze (nieuwe) hoeksteen van onze economische orde; over de vraag bijvoorbeeld of een vergaande concentratie van het markttoezicht wel het meest voor de hand ligt, en hoe het precies met juridische en politieke verantwoording van dit orgaan, nationaal en Europees, gesteld is.²³

Zoals paars, alles bijeengenomen, verweten kan worden bij een groot aantal privatiseringsoperaties slordig en overhaast te werk te zijn gegaan, zo kan het de PvdA worden aangerekend dat ze de liberale voorkeur voor ‘minder overheid, meer markt’, verregaand, zij het af en toe tegenstribbelend, heeft gevolgd. Wie in deze kritiek (en in de kritiek op het fiscaal beleid en het beleid inzake corporate governance) wantrouwen tegen de markteconomie als zodanig bespeurt, heeft ongelijk. Een van de gevaren van de in beleid en politiek dominant geworden marktideologie is nu juist dat ze de versterking van de markteconomie met ‘zoveel mogelijk marktwerking op zoveel mogelijk terreinen’ vereenzelvt. Dat is om twee redenen een misvatting:

- ‘de’ markt bestaat niet. Voor zover marktwerking in sommige onderdelen van de publieke sector wenselijk is, gaat het om (het scheppen van) specifieke markten die om even specifieke vormen van regulering en toezicht vragen – en om zeer expliciete opvattingen over waar men met de betreffende sector heen wil. De consequentie is dat de regulering van de betreffende sector (zo niet naar omvang, dan toch wel naar intensiteit) eerder toe- dan af dient te nemen;

- een markteconomie floreert mede, zo niet in de eerste plaats, dankzij instituties die juist aan marktwerking onttrokken zijn: een overheid die de juridische basis voor productie en handel levert, en die de onevenwichtigheden en tekorten van het marktmechanisme corrigeert en compenseert; een actieve ‘civil society’, die niet alleen als *countervailing power* fungeert, maar die ook ruimte voor economische innovatie helpt scheppen²⁴; en een sociaal-culturele omgeving die vertrouwen en de bereidheid tot samenwerking ‘produceert’.

De markteconomie dient, met andere woorden, mede in haar eigen belang, aan ‘sociale, culturele en ecologische waarden’ (Scharpf) gebonden te worden. Of, zoals de Franse sociaal-democratische pre-

mier Jospin het formuleert: 'ja tegen de markteconomie, nee tegen de marktmaatschappij'.

Conclusie

Wat kunnen we, teruggrijpend op het eerder geschetste interpretatiekader van Scharpf, over het sociaal-economisch beleid van paars concluderen?

Op sociaal gebied hebben de twee paarse coalities, met de economische wind in de rug, de beleidsmarges waarover de nationale overheden volgens Scharpf beschikken, zeker benut. De sterke daling van de werkloosheid kan als een belangrijk succes van paars worden beschouwd (dat overigens door het blijvend hoge aantal arbeidsongeschikten wel gerelativeerd wordt); de aard van het gevoerde beleid als een bevestiging van de sociaal-democratische veronderstelling dat voor een effectieve bestrijding van de werkloosheid geen grote inbreuken op de hoogte van lonen en uitkeringen, op de rechtspositie van werknemers, op de verbindendverklaring van CAO's en dergelijke hoeven te worden gemaakt. De VVD heeft haar programma ook in deze zin bijgesteld.

Op financieel en economisch gebied blijken de verhoudingen anders te liggen. De voortgezette bezuinigingspolitiek bewerkstelligde, in samenhang met een relatief hoge economische groei, dat het financieringstekort van de overheid verdween en dat de staatsschuld onder de Europese norm van 60% van het nationaal inkomen zakte; het lastenverlichtingsbeleid gaf groei en werkgelegenheid ongetwijfeld een extra impuls. Maar in combinatie leidden zij er wel toe dat noodzakelijke investeringen in de collectieve sector (in onderwijs en zorg, maar ook op terreinen als reclassering, jeugdhulpverlening en arbeidsmarktbeleid) achterwege bleven, en dat kwalitatief-organisatorische verbeteringen veel te weinig aandacht kregen. De PvdA heeft in dit opzicht ideologisch terrein aan de VVD prijs moeten geven – ook al omdat ze, uit angst om voor een ouderwetse belastingpartij te worden uitgemaakt, de politieke strijd om uitbreiding en financiering van de publieke sector niet aandurfde.

Ook op de specifieke beleidsterreinen die in het voorgaande belicht werden, bleek de PvdA de liberalen te hebben gevolgd respectievelijk zich aan het bestaande liberale beleidskader te hebben aangepast:

– op het gebied van de belastinghervorming betaalde de PvdA voor bepaalde verbeteringen in het stelsel (milieu, arbeidsmarkt) een hoge prijs, namelijk aanvaarding van de liberale voorkeur voor algemene tariefsverlaging en lastenverlichting—en dat bij een toegenomen inkomens- en vermogensongelijkheid en bij een belastingstelsel dat niet of nauwelijks herverdelend werkt. Het gevolg is ondermeer dat de PvdA de afgelopen tien jaar verantwoordelijkheid heeft genomen voor een verlaging van het toptarief in de inkomstenbelasting met circa 20 punten, zonder dat daar één belangrijke concessie op inkomenspolitiek gebied tegenover stond;

– het beleid van verzelfstandiging, privatisering en liberalisering van de publieke sector verliep overhaast en rommelig. De PvdA, zo moet men vaststellen, heeft zich door een (nationaal en Europees geformuleerde) liberale beleidsagenda laten overvallen; samen met haar coalitiepartners het tempo van privatisering hoger opgevoerd dan de onoverzichtelijkheid van de betreffende terreinen en het slechte zicht rechtvaardigden; en is pas laat op de rem gaan staan;

– met betrekking tot het bestuur van de onderneming heeft het paarse kabinet ingestemd met een aanzienlijke bijstelling van het zogenaamde structuurregime ten gunste van de kapitaalverschaffers—en daarmee met een van oudsher door liberalen ingenomen standpunt. Hetzelfde geldt voor de opvattingen van het kabinet (die overigens nog door het parlement moeten worden beoordeeld) met betrekking tot beschermingsconstructies en de voorschriften in geval van fusie of overname.

Bij dit alles moet bovendien worden aangetekend dat Nederland de beperkte marges om in Europees verband het beleid te coördineren respectievelijk het liberaliseringsproces af te remmen, niet heeft verkend, laat staan benut. Integendeel, de posities die paars op de betreffende terreinen in EU-verband heeft ingenomen, worden door vriend en vijand als ‘liberaal’ aangemerkt. Ook dat laat zien, hoe beperkt de invloed van de sociaal-democratie op het economisch beleid van paars is geweest.

Tot zover een inventarisatie van wat paars op sociaal gebied en op enkele onderdelen van het financieel en economisch beleid heeft opgeleverd; wat er vanuit sociaal-democratisch gezichtspunt goed is gegaan en wat fout is gelopen. De probleemstelling van Scharpf reikt

echter, zoals we gezien hebben, verder. Ze betreft de noodzaak respectievelijk de mogelijkheden om de economie ook in meer algemene zin democratisch te (blijven) beïnvloeden; de mate waarin 'boundary control' over die economie moet en kan worden uitgeoefend. In bijzonder gaat het dan om:

- macro-economische stabilisering van de economie, gegeven de onevenwichtigheden die markten kenmerken, zowel op nationaal, regionaal als op mondiaal niveau – en mede bedoeld om ontwikkelingslanden tegen al te grote prijsbewegingen op voor hen cruciale markten (inclusief de financiële markten) te beschermen;

- opbouw c.q. bescherming van publieke regelingen en voorzieningen die voor de bescherming van het levenspeil van burgers en voor een eerlijke verdeling van ontwikkelingskansen van grote betekenis zijn; verdediging van die voorzieningen en van essentiële staatsfuncties tegen commerciële druk; een effectieve, op sociale rechtvaardigheid ingerichte belastingheffing, die inkomsten voor de publieke sector genereert en die bijdraagt aan beperking van de inkomens- en vermogensongelijkheid;

- oriëntatie van de markteconomie op langetermijndoelstellingen; op spreiding van welvaart in de wereld en op binding van productie en handel aan sociale, ecologische en humanitaire normen; bescherming van de sociale markteconomie tegen een conflictgeoriënteerd, uniformerend aandeelhouderskapitalisme.

Scharpf is, zoals we zagen, sceptisch over de mogelijkheden van zo'n economische 'boundary control' en legt in zijn aanbevelingen veel nadruk op het sociaal (in het bijzonder: het werkgelegenheids-) beleid. Dat is consistent, maar ook paradoxaal, waar hij het naoorlogs compromis tussen kapitalisme, sociale bescherming en democratie juist in belangrijke mate op deze 'boundary control' liet rusten. Hij lijkt er, net als veel andere onderzoekers van het sociaal beleid in Europa (zoals Esping-Andersen; in Nederland Visser, Hemerijck, Van Kersbergen²⁵) van uit te gaan dat een actieve sociale politiek op zichzelf staat en succesvol kan zijn – ongeacht de bredere sociaal-economische context; ongeacht de mate waarin de sociale markt-economie van weleer door een meer liberaal gericht economisch stelsel wordt vervangen. Dat is echter om meerdere redenen een betwistbaar uitgangspunt.

In de eerste plaats is een duurzaam sociaal compromis rond een

activerende, doelmatige verzorgingsstaat ondenkbaar zonder een beleid dat grenzen stelt aan de privatisering van de collectieve sector en dat grote inkomensverschillen bestrijdt. Zo'n beleid reikt al aanzienlijk verder dan de door Scharpf c.s. bepleite sociale politiek. In de tweede plaats kan een markteconomie, crisisgevoelig als ze is, het op lange termijn niet stellen zonder enigerlei vorm van macro-economische regulering en stimulering. Naarmate de economische conjunctuur verslechtert, zal de discussie over dit vraagstuk (inclusief een Europees macro-economisch beleid en de rol van de Europese Centrale Bank daarbij) opnieuw oplaaien. En in de derde plaats is het onwaarschijnlijk dat een harde, sterk concurrentiegerichte ('Angelsaksische') economie en een op coöperatie en sociale rechtvaardigheid georiënteerd ('Rijnlands') model op lange termijn verenigbaar zijn.

Zeker, aanpassing aan de door Scharpf gesignaleerde ontwikkelingen (minder economische armslag voor de nationale overheid, toenemende concurrentiedruk, een grotere invloed van kapitaalmarkten) is onvermijdelijk. De vraag is: tot hoever? Gaat het aandeelhoudersbelang de economie beheersen? Komen ondernemingen ook in Europa onder invloed te staan van een zogenaamd 'market for corporate control', met z'n fusies en opsplitsingen, z'n vijandige overnames en z'n fixatie op snelle en drastische kostenbeperking? En hoe werkt een dergelijke verandering in de 'basis' van de economie door in de 'bovenbouw' van het overleg? Kan, met andere woorden, een coöperatief sociaal-economisch bestel als het Nederlandse, dat door Scharpf aan andere Europese landen ten voorbeeld wordt gesteld, overleven als in de economie zelf het conflict, de genadeloze concurrentie, centraal is komen te staan?

De sociaal-democratie in Europa kan moeilijk worden verweten dat ze geen vergaande stappen op dit terrein heeft gezet—de economische, politieke en sociale omstandigheden zijn daar eenvoudigweg niet naar. Maar wat haar wel verweten kan worden, is dat ze (de Franse ps wellicht uitgezonderd) het nadenken over de vormgeving van de gemengde economie onder veranderde omstandigheden heeft stilgezet; dat ze zich door de hoogconjunctuur en door de liberale droom van een crisisbestendige 'nieuwe economie' in slaap heeft laten wiegen—en zich aldus op moeilijker tijden in het geheel niet heeft voorbereid. Zakelijkheid met betrekking tot de aanpak van de werkloosheid en de hervorming van de verzorgingsstaat is hier gepaard

gegaan met verzaking van haar traditionele sociaal-democratische idealen—en van de verantwoordelijkheid die ze voor het voortbestaan van de gemengde economie draagt.

Een voorbeeld van die verzaking geeft de PvdA, die opgelucht afscheid neemt van haar huidige beginselprogramma, waarin de economie in het teken van (inter)nationale planning en van generationaliseerde banken en sleutelindustrieën staat. Ze heeft echter, getuige het conceptprogramma dat nu voorligt, geen flauw idee van wat er voor die (inderdaad achterhaalde) interpretatie van de gemengde economie in de plaats moet komen—en in welk opzicht de sociaal-democratie zich daarbij van andere politieke stromingen onderscheidt.

Het beleid van paars vertoont, zoals eerder opgemerkt, een aantal overeenkomsten met het beleid dat (al dan niet mede geïnspireerd door het poldermodel) in andere Europese landen wordt gevoerd; en met de Derde Weg-agenda zoals die in de jaren negentig door progressieve politici als Blair en Schröder is geformuleerd. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat deze agenda, met z'n zware nadruk op een activerende, desnoods 'strengere' verzorgingsstaat en op gezonde overheidsfinanciën, niet zozeer verkeerd als wel veel te beperkt is; dat de Derde Weg, in z'n te respecteren nadruk op modernisering van het sociaal beleid en een verantwoord begrotingsbeleid, de uitdaging ontloopt die vergaande veranderingen op economisch, technologisch en cultureel gebied aan de organisatie van de sociale markteconomie stellen.

De sociaal-democratie staat voor de opgave om, naast haar bijdrage aan de bestrijding van werkloosheid en sociale ongelijkheid, en aan de realisering van doelstellingen op ander gebied (een goed functionerende rechtsstaat, verdere democratisering van staat en maatschappij; cultuurpolitiek) de gemengde economische orde van de twintigste eeuw aan te passen en te vernieuwen. Om het 'Rijnlandse model' opnieuw uit te vinden—bijvoorbeeld door: stimulering van een 'co-operatieve modernisering' van de onderneming (scholing en betrokkenheid van werknemers als bron van economische vernieuwing); afspraken tussen afzonderlijke EU-landen en binnen de EU als geheel om een behoorlijke belastingdruk op kapitaal en een rechtvaardige inkomensverdeling te handhaven; een vernieuwing van de publieke sector die het marktmechanisme niet schuwt, maar die minder eenzijdig-

dig dan in de afgelopen jaren op marktprikkels georiënteerd is; het inzetten van het mededingingsbeleid, het ondernemingsrecht en de belastingpolitiek om de langetermijnnoriëntatie van de markteconomie (sociaal, ecologisch) tegenover een op de beurs gefixeerd aandeelhouderskapitalisme te versterken.

Het lijkt veel. Maar het is niet meer dan de sociaal-democratie in het verleden gepresteerd heeft.

Noten

1. F.W. Scharpf, 'Employment and the welfare state in the open economy', in: R. Cuperus/K. Duffek/J. Kandel (eds.), *Multiple third ways. European social democracy facing the twin revolution of globalisation and the knowledge society*, Amsterdam/Berlin/Vienna: 2001, p.63-76.

2. F.W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik*, Frankfurt: Campus, 1987; dez., *Crisis and choice in European social democracy*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1991.

3. F.W. Scharpf, *Crisis and choice in European social democracy*, p. 275.

4. F.W. Scharpf, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999; F.W. Scharpf, 'Democratische politiek in een economie zonder grenzen', in: *Beleid en Maatschappij* jaargang 27 nr. 4 (2000), p. 207-218 (het oorspronkelijke artikel dateert uit 1997). Tenzij anders aangeduid zijn de citaten afkomstig uit *Governing in Europe*.

5. F.W. Scharpf, 'Democratische politiek in een economie zonder grenzen', p. 208.

6. Vgl. bijvoorbeeld D. Held, *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge: Polity Press, 1995.

7. F.W. Scharpf, 'Democratische politiek in een economie zonder grenzen', p. 208.

8. Vgl. bijvoorbeeld D.G. Cerny, 'International finance and the erosion of capitalist diversity', in: C. Crouch/W. Streeck, *Political economy of modern capitalism. Mapping convergence and diversity*, London: Sage, 1997, p. 173-181; W. Streeck, 'German capitalism: does it exist? Can it survive', in: C. Crouch/W. Streeck (eds.), *Political economy of modern capitalism*, p. 33-54.

9. Vgl. P. Kalma, *De wonderbaarlijke terugkeer van de solidariteit*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995.

10. M. van Zuijlen, 'Besturing' in: *Enkele eenvoudige gedachten. Bouwstenen voor het verkiezingsprogramma*, Amsterdam: PvdA, 1997, p. 57.

11. Vgl. bijvoorbeeld J. A. A. van Doorn, 'Paars als toevalstreffer', in: P. G. C. van Schie (red.), *Paars in perspectief. Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen in sociaal-democraten*, Kampen: Kok/Agora, p. 33-41; P. Mair, 'De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 57/58 nr. 12/1, december 2000/januari 2001, p. 554-564.

12. A. Melkert, 'De vitaliteit van een moderne verzorgingsstaat', in: *de Volkskrant*, 24 december 1994. Zie ook de *Sociale Nota 1995*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995.

13. Vgl. bijvoorbeeld F. Bolkestein, 'De derde weg', in: *Liberaal Reveil*, jrg. 41 nr. 2, april 2000, p. 47-50.

14. Vgl.: F. Becker/P. Kalma, 'De poldermethode. Of: hoe het belastingstelsel de 21e eeuw ingaat', in: F. de Kam/F. Becker/P. Kalma, *Draagkracht onder druk. Kanttekeningen bij 'Belastingen in de 21e eeuw'*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting 1998, p. 90-91.

15. J. W. Zwemmer, geciteerd in: F. Becker/P. Kalma, 'De poldermethode. Of: hoe het belastingstelsel de 21e eeuw ingaat', p. 90.

16. 'Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning', Tweede Kamer der Staten-Generaal 1997-1998, 25 810 nr. 2, p. 4.

17. A. Metten/B. van Riel, 'Naar een herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 55 nr. 4, april 1998, p. 165-170.

18. Sociaal-Economische Raad, *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, Den Haag: SER, 2001.

19. Vgl. B. Hogenboom/P. Kalma/M. Plantinga, *Ondernemen of overnemen. Corporate governance en de sociaal-democratie*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 2001.

20. Vgl. *Het Financieele Dagblad*, 2 februari 2001.

21. Zie voor een dergelijk standpunt op het gebied van de electriciteitsvoorziening: A. Huygen, *Regulering bij concurrentie. De Nederlandse elektriciteitssector*, Leiden, DSWO Press, 1999.

22. Zie voor een overzicht: *NRC Handelsblad*, 24 februari 1999.

23. Vgl. hierover bijvoorbeeld: M van Empel/Ch. R. A. Swaak, 'Mededingingsrecht wijzigt fors, zonder echte discussie', in: *Het Financieele Dagblad*, 1 juni 2001.

24. Zie daarvoor bijvoorbeeld: R. D. Putnam e.a., *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

25. Vgl. bijvoorbeeld G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, London: Sage, 1996; J. Visser/A. Hemerijck, 'A Dutch miracle'. *Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997; K. van Kersbergen, 'De onontkoombaarheid van de derde weg', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 57 nr. 6, juni 2000, p. 275-283.

De prijs van paars. Een gesprek met Hans van Mierlo

Het lijkt geen twijfel dat zonder de opstelling van D66 in 1994 geen paars kabinet zou zijn ontstaan. Waarom koos D66 onvoorwaardelijk voor deze coalitie? Er bestonden immers, ook voor D66, andere mogelijkheden.

Eigenlijk was dit een opdracht die wij ons zelf hadden gesteld bij de oprichting van de partij. Nederland is naar politieke signatuur mischien wel een van de conservatiefste maatschappijen in de wereld. Er verandert hier hoegenaamd niets. Kijk maar naar wat er is geprobeerd ten aanzien van grondwetswijzigingen of staatsrechtelijke aanpassingen. Het is allemaal mislukt, hetgeen voor een groot deel te wijten is aan de Nederlandse consensuscultuur, wat nu het poldermodel heet. Paars heeft de polder drooggelegd en de verschrikkelijke toestand van de bodem is zichtbaar geworden. De hardnekkigheid van de politieke structuren is een kenmerk van de Nederlandse samenleving. Niet alleen is het midden voortdurend aan de macht maar tot voor kort was dat ook volstrekt vanzelfsprekend. Dit heeft geleid tot een infectie van de democratie.

Wij hebben twee keer een poging gedaan om deze vanzelfsprekendheid te doorbreken, eenmaal met het kabinet-Den Uyl toen we eigenlijk bezig waren met het kraken van de Grondwet omdat deze niet te veranderen bleek. Wij deden net alsof wij een gekozen minister-president hadden en stelden een schaduwkabinet op. Dat is slechts tijdelijk gelukt en in die zin kwam de formatie-Burger eigenlijk te vroeg. Ik had er drie verkiezingen voor uit willen trekken in plaats van twee. De diepere betekenis van ons streven was nog niet eens zo zeer dat er een bepaalde politieke ideologie aan de macht moest komen, maar dat de vanzelfsprekendheid van de macht doorbroken moest worden. Dat is toen één keer gelukt maar niet zonder de creatie van allerlei ficties om rood met een witte rand mogelijk te maken. Er mocht niet onderhandeld worden over het programma, want *Keerpunt* (het gezamenlijke programma van PvdA, D66 en de PPR) was

niet alleen verkiezingsprogramma, maar ook regeerakkoord. Maar de zijlichten moesten toch worden gericht op de programma's van KVP en ARP. Dat was de aanpak van Burger.

De kansen voor D66 om iets te veranderen in de Nederlandse politiek zijn zeer schaars. Je hebt of een tweederde meerderheid nodig of een zeldzame politieke situatie. In 1994 deed zich zo'n zeldzame gelegenheid voor, waarbij D66 de sleutel in handen had. Er was geen kabinet van twee partijen mogelijk. Wij waren met onze vierentwintig zetels de noodzakelijke derde partij in welke combinatie dan ook. Het was een kwestie van volhouden en nee zeggen tegen alle andere combinaties die werden aangeboden. Hier speelde ook de enorme neergang van het CDA een rol en wanneer we als hervormende partij deze zeldzame kans op een doorbraak uit de vanzelfsprekendheid (van in dit geval CDA-deelname aan de regering) niet hadden gegrepen, dan waren we geen knip voor onze neus waard geweest. Tot dan toe regeerde het CDA ongeacht de verkiezingsuitslag altijd mee, waarbij men zich kan afvragen of er in een dergelijke situatie nog wel wordt voldaan aan de essentie van democratie in vergelijking met een dictatuur: namelijk het naar huis kunnen sturen van de macht als die niet bevalt. Ik ken geen wezenlijker kenmerk van democratie. In Nederland kon dat dus niet want de macht kwam altijd terug. De fictie was dat het niet zonder God, het CDA, kon. PvdA en VVD ontmanden zichzelf politiek en ideologisch. Ze mochten om beurten zogenaamd zuiver gebleven gedachtegoed aandragen om de dikke middenpartij te voorzien van een meerderheid. Dus toen de gelegenheid zich voordeed om dit proces te doorbreken hebben wij onze uitgangspunten met beide handen aangegrepen om deze kans te benutten.

Bij dit antwoord past een tegenverping van Bram de Swaan die hij op het jubileumcongres van D66 ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan naar voren bracht. Namelijk dat de centrumpositie van het CDA eigenlijk gebaseerd was op de souplesse waarmee deze partij permanent haar eigen principes inleverde voor liberale of socialistische om aan de macht te kunnen blijven.

Natuurlijk is macht nooit gratis. Ook ik heb een prijs betaald, alleen al als *demandeur* van het paarse kabinet. Alles waarbij de PvdA of de VVD iets in de regering behaalde, was altijd op een punt waar het CDA iets anders dacht. Maar om nu te zeggen dat het CDA uitverkoop hield

lijkt me, met groot respect en bewondering voor Bram de Swaan, een charmante overdrijving. Behalve als inhoudelijk argument is het overigens ook in zichzelf onjuist dat macht vanzelf spreekt.

Niettemin was een belangrijk inhoudelijk argument voor de totstandkoming van een paars kabinet dat daarmee eindelijk een aantal ethische kwesties zou kunnen worden opgelost. Als je daar op terug ziet kan je dan...

Even voor de goede orde: het paarse kabinet is niet ontstaan vanuit de motivatie om de christenen nu eindelijk eens de voet dwars te zetten. Er speelden hier veel belangrijker zaken, zoals het kijken naar het binnenwerk van de maatschappij en wat daarmee aan de hand was. Dit konden we doen door de buitenkant om te woelen. Dat binnenwerk van de democratie en de maatschappij had zich totaal eenzijdig op het CDA (en een heel klein beetje op de PvdA) gericht omdat het nu eenmaal zo is dat je als maatschappelijke organisatie moet zorgen voor kanalen naar de macht. Nadat het CDA buiten de regering bleef ontstond er in deze kringen dus grote onzekerheid. Het belang dat er op het spel stond was: wat gebeurt er met dit binnenwerk. Voor de andere partijen was niet zozeer de vraag of zij competente bestuurders kunnen leveren (uiteraard!) maar of zij, net als het CDA, in harmonie met de maatschappij in contact zijn. Mijn grootste verbazing was wel dat binnen drie maanden bleek dat de maatschappij daar geen enkele moeite mee had. De maatschappij bleek weer eens veel verder te zijn geëvolueerd dan in de perceptie van de politiek het geval was.

Het CDA, als middenpartij, dreef als het ware de PvdA en de VVD uit elkaar. Natuurlijk waren er onderlinge ideologische verschillen, maar het CDA had er belang bij om deze kunstmatig te vergroten en samenwerking tussen PvdA en VVD was dan ook uitgesloten. Omdat zowel PvdA als VVD de macht niet hadden en dus ook niet het bijkomende voordeel van het stemmen aantrekken louter vanwege de eigen machtspositie, vraagt dat om vervalsing van de boodschap naar de kiezer toe. De machtspositie van het CDA was vooral te danken aan de onmacht van PvdA en VVD die niet in staat waren om met elkaar tot overeenstemming te komen.

Doordat PvdA en VVD uiteindelijk door ons werden gedwongen om met elkaar tot afspraken te komen, verdween er tegelijkertijd ook veel valse pseudo-helderheid uit hun standpunten. Hier zit echter ook

een nadeel van depolitisering aan vast. Politiek wordt minder Engels. In Nederland vinden ze het Britse systeem prachtig. In het parlement van het slechtst bestuurde land ter wereld maken politici elkaar voor rotte vis uit, hetgeen een spectaculair plaatje oplevert. Maar het is wel allemaal onzin. De ontredde bij de Nederlandse partijen is in eerste instantie groot want men kan zijn gezicht niet meer goed laten zien. Die partijen hebben namelijk compromissen gesloten nadat ze eerst in de verkiezingscampagne een ander programma hebben voorgeschoteld, alsof dat programma een alternatief voor de bestaande werkelijkheid zou zijn. Daar zit een element van belazerij in.

Was het feit dat u wist dat er te weinig geld was uitgetrokken voor volksgezondheid de enige prijs die u bij de formatie van 1994 hebt moeten betalen?

Er moest achttien miljard worden bezuinigd. Kok en Bolkestein vonden dat die bezuinigingen over de hele linie noodzakelijk waren en dat er geen uitzondering kon worden gemaakt voor welk beleidsterrein dan ook. Ik zei dat er dan problemen zouden komen. De discussies liepen zo hoog op dat een breuk in de formatie niet uitgesloten was. Bolkestein heeft in eerste instantie, erg genoeg ten behoeve van een nog grotere bezuiniging, een breuk geforceerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat breken altijd makkelijker is als je niet de *demandeur* ten aanzien van het betreffende kabinet bent. Wij zaten dus in een veel benarder onderhandelingspositie. Uiteindelijk is er toch nog een compromis uitgerold. Het kabinet zou beginnen met het doorvoeren van de afgesproken bezuinigingen over de hele linie, maar indien volksgezondheid tekort zou komen dan zou er worden bijgelapt. Dit laatste is ook gebeurd. Ik heb toen al gezegd dat dit eigenlijk niet acceptabel was, want het betekent dat je beleid gaat opzetten met een te krappe begroting. En het extra geld is dan altijd bijstuurgeld en geen onderdeel van gepland beleid. Later heb ik mij afgevraagd of die prijs niet te hoog is geweest. Waarschijnlijk zou ik nu toch nog dezelfde keuze hebben gemaakt, ook al omdat het geld er toch is gekomen.

Dit was overigens niet de enige prijs die D66 heeft betaald. Zo hebben we toch weinig gekregen op het gebied van de staatsrechtelijke vernieuwing. Die staatsrechtelijke vernieuwing kan overigens ook via de partijpolitieke vernieuwing tot stand komen. Eerst werd een door-

braak naar het midden geprobeerd via de oprichting van een progressieve volkspartij. Dit idee werd vervolgens (1973) door de PvdA ver-raden toen zij op het regeringsfluweel zat. In plaats van structurele verandering leverde de formatie-Burger slechts een knap tactisch-politiek staaltje van hoe aan de macht te komen. En, zoals ik al eerder zei, dit alles kwam te vroeg. Het is dan ook hardhandig afgestraft.

Dan is er de staatkundige weg naar vernieuwing. Door middel van een goed districtenstelsel en een gekozen minister-president wijzig je ook het partijpolitieke patroon. Er zijn verschillende wegen naar staatsrechtelijke vernieuwing. Ten aanzien van de hoofddoelstelling van D66 is er met de totstandkoming van paars iets wezenlijks ge-beurd. En daarvoor hoefde paars II niet eens tot stand te komen. De betekenis van paars ligt in het feit dat het één keer is gebeurd.

Laten wij u in dit verband een uitspraak uit het artikel van Hans Daudt in dit jaarboek voorleggen: paars betekent heel nuchter dat het aantal coalitiemo-gelijkheden in Nederland is vergroot.

Niet alleen vergroot maar ook totaal gewijzigd qua beeld! Er is niet meer één partij die altijd zeker is van regeringsdeelname. Daarin zit het kwalitatieve verschil. Een partij van het midden zal in een fat-soenlijk land met enige regelmaat aan de macht zijn, maar moet deze macht wel verdienen en niet vanzelfsprekend in de schoot geworpen krijgen.

Maar als je nu terugkijkt op de ontwikkeling van D66 dan zie je iets bijna tragisch. Het succes van D66 is ten koste gegaan van de partij.

Als je een kaars heel wilt houden dan moet je hem niet aansteken. Een kaars die korter wordt vind ik lelijk en hij raakt bovendien ook op. Maar alleen een brandende kaars geeft licht. Laten we het daar maar op houden, met deze metafoor.

Binnenkort vieren we het 35-jarig jubileum van het Appèl (het oprichtingsmanifest van D66). Een paar jongens uit Amsterdam die naar Den Haag gingen om een appèl te doen op de politiek. Op die persconferentie, daar heb ik toen met betrekking tot het bestel het woord 'ontploffen' laten vallen. Als ik een ander woord had gebruikt, was het waarschijnlijk allang vergeten, maar 'ontploffen' is beklijfd.

En daar was het ons uiteindelijk inderdaad om te doen, om een eind te maken aan de vanzelfsprekendheid van het toenmalige bestel. In dat opzicht is D66 altijd een middel geweest, nooit een doel op zichzelf.

Als je een brug slaat dan moet je niet verbaasd zijn dat er over je gelopen wordt. De hoofdzaak is inderdaad die brug en die is functioneel. In die functionaliteit kun je op een gegeven moment als entiteit verdwijnen. D66 is natuurlijk veel meer dan een brug. In ons politieke bestel zijn regeringspartijen steeds bezig met 'leaning over backwards', zij profileren zich door afstand te nemen. Het lijkt alsof ze daarmee erg helder zijn, maar als je probeert op te schrijven wat er echt kan gebeuren dan ben je altijd een beetje vlak. In die parse combinatie is het middenstuk dus het minst zichtbaar. Als je dan de zaak iets meer naar links wilt trekken dan stem je PvdA, wil je de boel iets meer naar rechts trekken dan stem je VVD. En niemand vraagt zich af of deze twee partijen dan vervolgens ook bij elkaar zullen blijven.

Je zou als D66 de burger ook kunnen aanspreken op de veranderde bestuurscultuur

Dat is zeker het geval, maar er zijn nog veel meer thema's die met name door D66 aan de orde gesteld kunnen worden. Als je zelf een thema bevordert dan kun je juist het uit de hand lopen van zo'n thema aan de orde stellen. En er lopen momenteel nogal wat thema's uit de hand: individualisering, privatisering, de non-handhaafbaarheid van welke regel dan ook, het ontbreken van een apparaat om überhaupt iets te handhaven.

Wat betreft onze ideeën over staatsrechtelijke vernieuwing zou ik nog in kritische zin willen zeggen dat we er eigenlijk vijftig jaar te vroeg mee zijn gekomen. Alles wijst er op dat de verdere personalisering en het directer maken van de democratie zowel onvermijdelijk als hoogst noodzakelijk is. De mensen willen met mensen te maken hebben. Maar dat mag niet van de politiek, want zo is ons systeem niet. De bestaande partijen houden vast aan het systeem, maar ondertussen boren ze toch dat sentiment aan bij de mensen en krijg je opgezwollen lijsttrekkers en gaat het vooral om wie de minister-president wordt. Het parlement is geen volksvertegenwoordiging maar een partijvertegenwoordiging die de afschuwelijke pretentie heeft dat

ze het volk vertegenwoordigt net als honderden jaren geleden. Je kan natuurlijk niet met vijftien miljoen in het parlement zitten, maar we moeten naar een systeem waarin mensen direct hun vertegenwoordigers aanwijzen. En laat dat grote idee dat zou moeten bundelen maar weg. Laat die gekozen persoon maar zeggen wat hij vindt.

Het nadeel van het succes van paars is de depolitisering. Alles trekt naar het midden toe.

Dat is waar, maar er staat iets tegenover. In mijn hele politieke bestaan heb ik bijvoorbeeld het probleem van de ontwikkelingshulp en van de defensie niet opgelost gezien. Maar in 1994 moesten de extreme standpunten als het ware bij elkaar gebracht worden. Toen moest de PvdA op het gebied van defensie consequenties aanvaarden en de vvd op dat van de ontwikkelingshulp.

Als je in Nederland een centrumlinks kabinet had, dan lag er de illusie van een alternatief in het parlement. Dat was niet waar, maar zo werd het gepresenteerd. De oppositie kon altijd zijn profiel op-poetsen. En als er iets mis ging met de regering dan zat de illusie van het alternatief in de startblokken te wachten tot het geroepen zou worden. Dat is allemaal afgelopen. Iedereen moet nu domweg het moeilijke werk doen van het vinden van compromissen.

Maar hoe ziet u nu deze nieuwe situatie zich ontwikkelen als D66 verder gemarginaliseerd wordt? Dat eet nu bij wijze van spreken al genadebrood omdat D66 getalsmatig niet meer nodig was voor paars II.

Kwantitatief zijn we inderdaad niet nodig. Maar hoe kunnen we het nu kwalitatief regelen? Ik heb nog altijd een redelijk vertrouwen dat we met een paar goede punten de kiezer kunnen overtuigen van onze functie als drager van boodschappen alsook als *agens* in het politieke patroon. Het is natuurlijk altijd mogelijk dat de kiezer dit niet ziet zitten en dan moeten we verder zien. Bovendien heb ik het gevoel dat als PvdA en vvd het samen willen proberen, dat ze dan ook alle ruimte moeten krijgen om dat te proberen. Dan spreken we elkaar nog wel, vanuit de oppositie.

Zo is 't uiteindelijk ook met het CDA-PvdA kabinet gegaan. Volgens de ma-

thematische coalitietheorie is het buitengewoon onverstandig om een middenpartij buiten een coalitie te houden. Die zal namelijk gaan groeien ten koste van de twee coalitiepartijen.

Tijdens de formatie van 1989 maakte Wim Kok de fout om te denken dat de PvdA het zich niet kon permitteren om solidair te zijn met D66. Dat heeft Lubbers zo gelaten. In de onderhandelingen zette ik in op twee ministersposten voor D66 en eventueel, maar eigenlijk niet wenselijk, één zware post. Toen zeiden CDA en PvdA dat ze daar geen zin in hadden waarop mijn antwoord was dat ze het dan konden schudden. Toen ben ik eruit gestapt en kon het nog duidelijk maken dat het niet erg fris overkwam. Daar deden ze zelf heel gemakkelijk aan mee (denk aan het cynisme van Bert de Vries: 'D66 werkende wegwerken'). Daarbovenop hebben we een vondst gedaan: we gaan oppositie vóór een progressief beleid voeren. Oppositie tegen een kabinet waarvan wij gedeeltelijk aan de basis hadden gestaan, dat was uiteraard geen alternatief. Die formule, op basis van het beeld dat de twee andere partijen achterlieten, heeft goed gewerkt. En dat heeft D66 gebracht tot een positie waar het eigenlijk niet thuishoorde. 24 zetels is voor D66 structureel teveel. Dat was niet vol te houden. Zo'n vier à vijf maanden na het aantreden van paars I stonden we in de *polls* al op veertien zetels. We kregen bij de daaropvolgende Provinciale Statenverkiezingen het equivalent van veertien zetels. De grote fout van D66 in de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998 is geweest dat we de veertien zetels die we toen haalden, hetgeen een wonder was na vier jaar beleid, hebben verkocht als een groot verlies. Dat hadden we anders moeten presenteren.

Wat zijn nu de inhoudelijke voor- en nadelen van paars geweest?

Op een heleboel terreinen is er ongelofelijk veel ideologisch opgeblazen onzin afgegaan die nooit beleid hoefde te worden. Die werd altijd gepresenteerd in de verkiezingsprogramma's. Dat is nu verdwenen en dat is grote winst.

Dat heeft ook te maken met het feit dat het regeerakkoord zo'n zwaarwegend stuk is geworden. Bovendien heeft het zo weinig meer te maken met de verkiezingsprogramma's dat je dat ook als een nadeel kan zien.

Zo'n regeerakkoord is natuurlijk uiteindelijk wel gebaseerd op de programma's. Maar een belangrijker verandering is dat het regeerakkoord als het ware onder de regeringsverklaring is komen te liggen, waarbij de fracties ten nauwste betrokken zijn geweest bij het totstandkomen van het regeerakkoord. Vroeger was er alleen een regeringsverklaring die de uitkomst was van de onderhandelingen tussen de ministers. De fracties waren hier in principe niet aan gebonden.

Mijn eerste ervaringen met regeringsverklaringen en -akkoorden waren dat er in die tijd meer discussie en debat was in het parlement waarvan de uitkomst niet van tevoren vast stond dan in later jaren, bijvoorbeeld de jaren voorafgaand aan paars. Elke keer kreeg je echter wel het verwijt van de oppositie dat er sprake was van achterkamertjespolitiek. Dat werd dan ook steevast door de journalistiek overgenomen. De journalistiek denkt per definitie niet vanuit de machtskant over de zaak. Maar als je tegen achterkamertjes bent dan moet je het bestel veranderen. Dit bestel met deze structuur kan niet draaien zonder achterkamertjes. Je moet niet van twee walletjes willen eten. We hebben nu eenmaal in theorie een dualistisch systeem dat noodgedwongen monistisch functioneert. Dat komt omdat we alles met die ene stem moeten doen. Eén keer in de vier jaar mogen we één stem uitbrengen waarmee dan alles wordt gedaan: de macht, de controle op de macht, de benoemingen enzovoort.

Maar niettemin kunnen we stellen dat het meest zwaarwegende punt uit het eerste paarse regeerakkoord, achttien miljard aan bezuinigingsdoelstellingen, niet het gemiddelde was van de verkiezingsprogramma's.

Dat vind ik op zichzelf nog niet eens zo bezwaarlijk. Een heel interessante vraag is echter waarom dat akkoord in de loop van zeven jaar zo sterk naar rechts is getrokken. Ik heb daar geen verklaring voor behalve misschien de tendens dat er toch een diep verlangen lag naar het saneren van de overheidsuitgaven. Zowel bij links als bij rechts, hoewel de uitvoering van de bezuinigingsoperatie rechts is. Er woei op dat punt een rechtse wind. Maar we hadden dat allang kunnen bijtrekken en het beleid in een andere richting sturen. Dat is ook wel een beetje gedaan maar dan iedere keer incidenteel. Zoals de volksgezondheid een aantal keer incidenteel is bijgesteld.

Voor de structurele vernieuwing van de politiek was paars II eigen-

lijk al niet nodig. Paars II was nuttig omdat paars I inhoudelijk nog niet was uitgewerkt. Dan bedoel ik dat ideologisch, partijprogramma-tisch, de drie partijen best nog een keer meer met elkaar konden. Maar voor het echte breekwerk in het partijpolitieke patroon was paars II niet nodig. Het werk was gedaan. De lucht was uit het CDA, dat was teruggevallen op zijn natuurlijke grootte. Het CDA had inmiddels bewezen hoe moeilijk het is om buiten de macht programma-tisch geloofwaardig te blijven.

Dus eigenlijk kan je zeggen dat de grootste winst van paars al was gerealiseerd bij zijn aantreden

Ja, die betekende de kwalitatieve emancipatie van de politieke partij-en. De kwantiteit beslist sindsdien of we wel of niet aan de macht deelnemen. Maar kwalitatief zijn we nu gelijk. Vergeet niet dat dit vroeger wel anders was.

Waar schuilt de winst van paars nog meer in als je kijkt naar de afgelopen zeven jaar?

We hebben toch een aantal beleidszaken geregeld die met het CDA erbij niet gerealiseerd zouden zijn. Euthanasie, het familierecht, denk aan het homohuwelijk.

Uit het artikel van Margo Trappenburg in dit jaarboek blijkt overigens dat het CDA wat deze onderwerpen betreft veel meer ophef maakt nu het in de oppositie zit dan destijds als regeringspartij. Zo werd er al in 1986 over het homohuwelijk gesproken door het CDA. De hele zaak is toen afgeblazen omdat het COC aangaf dat het er geen enkele behoefte aan had.

Het CDA heeft zich altijd gedragen als een machtspartij en niet als principieel christelijk. Toch geloof ik dat deze zaken niet zouden zijn geregeld als het CDA in de regering had gezeten, hoewel ik toegeef dat de eerste wijziging van de Euthanasiewet heeft plaatsgehada onder het CDA.

Welke andere zaken, afgezien van de moreel-ethische kwesties, zijn door paars tot stand gebracht die anders, met het CDA, niet zouden zijn gerealiseerd?

Zoals ik al eerder aangaf zou de defensie- en ontwikkelingsproblematiek niet zijn geregeld of beter gezegd de PvdA en de VVD zouden zonder paars hierover niet tot een oplossing zijn gekomen.

Overigens stond D66 in 1994 in zijn verkiezingsprogramma nog veel grotere bezuinigingen op defensie voor dan de PvdA.

Daar heb ik ook tegen geprotesteerd en het bedrag is later vermindert. Maar erger vind ik dat er in paars II een verkeerd ontwikkelingsbeleid wordt gevoerd. Echt een VVD-beleid. Een klein land als Nederland had, door een grote generositeit aangaande ontwikkelingshulp die werd verspreid over veel landen, zich een positie verworven binnen de VN. Het idee nu dat je beter veel geld kan geven aan weinig landen dan weinig geld aan veel landen, is zowel een overschatting van de economische betekenis van ontwikkelingshulp als een onderschatting van de politieke betekenis ervan. Met dit nieuwe beleid hebben we alleen maar kregelige en korzelige gevoelens gecreëerd en hebben we onze internationale positie in de VN verzwakt.

Dat is het risico van de manier waarop in Nederland kabinetten worden gevormd. Plotseling komt er dan iemand die iets heel anders gaat doen en kennelijk niet aan een of ander partijprogramma is gebonden.

Ja, ik vond het geen slimme zet. Ik geloof dat mijn fractie wel voor was, maar in buitenlandspolitiek opzicht is het resultaat een zwakgebod.

Als je kijkt naar een aantal bijdragen uit dit jaarboek, vooral die over verschillende beleidssectoren, dan valt op dat de conclusie van veel auteurs is dat paars geen cesuur heeft betekend. Veel van het paarse beleid was al ingezet onder Lubbers.

Het is natuurlijk in de eerste plaats een politieke cesuur geweest. De historische betekenis van paars is dat het het partijenstelsel heeft gesaneerd. Wat het heeft bewerkstelligd is de kwantitatieve gelijkwaardigheid van alle politieke partijen.

Jan Peter Balkenende (1956) studeerde economische en sociale geschiedenis en Nederlands recht, hoofdrichting staats- en bestuursrecht, aan de Vrije Universiteit. Hij publiceerde onder meer *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties* (dissertatie 1992), *Over verantwoordelijkheid en economie; wat nu?* (1993), *Verantwoordelijkheid en recht* (1995) en *Vertrouwen in de economie: het debat* (1997, mederedacteuren E. J. J. M. Kimman en J. P. van den Toren). Hij was geruime tijd werkzaam bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA en lid van de gemeenteraad van Amstelveen en werd in 1998 lid van de Tweede Kamer voor het CDA, thans voorzitter van de CDA-fractie. Balkenende is sinds 1993 bijzonder hoogleraar christelijk-sociaal denken over economie en maatschappij aan de Vrije Universiteit.

René Cuperus (1960) studeerde geschiedenis en culturele antropologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Lissabon. Hij is wetenschappelijk stafmedewerker van de Wiardi Beckman Stichting en tevens eindredacteur van *Socialisme & Democratie*. Hij is medeoprichter en bestuurslid van het *Forum Scholars for European Social Democracy*, een netwerk van centrumlinkse denktanks en research-instituten dat zich tot doel stelt transnationale programmatische analyses en dialoog te stimuleren. Hij publiceert onder meer over ontwikkelingen binnen de Europese sociaal-democratie. Meest recente publicatie op dat terrein: R. Cuperus, K. Duffek en J. Kandel (red.), *Multiple Third Ways. European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society*, Forum Scholars for European Social Democracy (2001).

Hans Daudt (1925) was van 1963 tot 1990 hoogleraar in de wetenschap der politiek aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte onder andere mee aan het *Eerste jaarboek voor het democratisch socialisme* (1979) en was twaalf jaar lang voorzitter van de Stichting Het Parool.

In 1995 verscheen van zijn hand *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*.

Casper van Ewijk (1953) is sinds 1998 onderdirecteur van het Centraal Planbureau (CPB). Hij studeerde aan de Universiteit van Amsterdam, aan welke universiteit hij nog steeds verbonden is als hoogleraar macro-economie. Van 1992 tot 1995 was hij hoogleraar-directeur van het landelijk netwerk voor de AIO-opleiding, het Netwerk voor Algemene en Kwantitatieve Economie (NAKE). Thans is hij o.a. research-fellow aan het Tinbergen Instituut, redacteur van *De Economist* en plaatsvervangend kroonlid van de SER. Zijn onderzoek richt zich vooral op economische groei en economische politiek. In 1999 werkte hij mee aan de CPB-studie *Ageing in the Netherlands*.

Wim van Hennekeler (1963) is politicoloog en redacteur van het Jaarboek voor het democratisch socialisme sinds 1995. Hij is werkzaam als organisatieadviseur. Daarnaast is hij betrokken geweest bij enkele projecten van de Wiardi Beckman Stichting, met name op het raakvlak van politiek, maatschappij en bedrijfsleven. Hij publiceerde onder andere over de PvdA en de Progressieve Volkspartij. Recenter publicaties van zijn hand verschenen in *Nijenrode Management Review* en *Socialisme & Democratie*.

Paul Kalma (1948) studeerde sociologie in Amsterdam. Sinds 1977 verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting; sinds 1989 als directeur. Publiceerde onder de paarse coalities onder meer *De wonderbaarlijke terugkeer van de solidariteit* (1995), *Draagkracht onder druk* (1998; met Frans Becker en Flip de Kam) en *Ondernemen of overnemen* (2001; met Barbara Hogenboom en Mirjam Plantinga).

Flip de Kam (1946) werkt bij de faculteit economische wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Recent publiceerde hij *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen* (2000, samen met K. P. Goudswaard & C. G. M. Sterks), *Tax Burdens: Alternative Measures* (2000), 'De vette jaren' in: Henk Don e.a., *Schuld en solidariteit* (2000), *Potten of verteren?* (2001) en *De zorg van Nederland* (2001, samen met Frans Nypels).

Uri Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, voorzitter van het Crisis Onderzoek Team en lid van de Eerste Kamer voor de VVD. Hij is tevens voorzitter van de kernredactie van *Liberaal Reveil*.

Margo Trappenburg (1962) is politicologe. Zij is als senior docent-onderzoekster verbonden aan de opleiding bestuurs- en organisatie-wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Zij publiceert over politiek-theoretische vraagstukken en over medisch-ethische kwesties. Recente publicaties waren 'On Entering the Liberal State' in: *Acta Politica*, summer 1998, en 'In Defence of Pure Pluralism' in: *Journal of Political Philosophy*, september 2000. In 1998 redigeerde zij samen met Mark Bovens de bundel *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*.

Bart Tromp (1944) is sinds de oprichting redacteur van dit jaarboek. Hij doceert politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden en is bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 1979 is hij politiek columnist van *Het Parool*; vanaf 1992 eveneens van *De Gelderlander*. Daarnaast is hij onder andere redacteur van *Socialisme & Democratie*. Zijn meest recente boek is de essaybundel *Tegen het vergeten. Degenstoten en sabelhouwen* (1997). Binnenkort verschijnt zijn studie *Het sociaal-democratisch program 1878-1977*.

Romke van der Veen (1958) studeerde sociologie in Leiden en is momenteel hoogleraar bestuurssociologie aan de Universiteit Twente. Hij doet onderzoek naar en publiceert regelmatig over de ontwikkelingen in het sociaal beleid en in verzorgingsstaten in algemene zin en over ontwikkelingen in de sociale zekerheid in het bijzonder. Recent verschenen: *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (1999, met W. Trommel).

Roel in 't Veld is hoogleraar in de organisatiekunde aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht. Hij is decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hiervoor was hij onder meer werkzaam als directeur-generaal hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Hij publiceerde

onder andere over democratietheorie, planning, hoger onderwijsbeleid, hybride organisaties, de relatie tussen beleid en kennis alsmede over toekomstdenken.