

AVERECHTSE EFFECTEN

AVERECHTSE EFFECTEN

NIEUWJAARSPOCKET 2002

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, januari 2002

INHOUD

- Inleiding — 7
Paul Schnabel
- Ambities en frustraties in het voortgezet onderwijs — 11
Ria Bronneman-Helmers
- Een bijsluiter bij de ruimtelijke ordening — 15
Ton van der Pennen
- Budgetten met beperkingen — 21
Evelien Eggink en Jos Blank
- Euforie — 24
Kees Paling
- Film als aftrekpost — 27
Frank Huysmans en Jos de Haan
- Gebet door de hond of de kat — 33
Frans Knol
- Een moderne, maar lege woning — 40
Joep de Hart
- Overgehaalde respondenten — 46
Ineke Stoop
- De paradoxale bestuurlijke bemoeienis — 53
Vic Veldheer
- De perversiteit van rationaliteit — 58
Paul Dekker
- De prestatieparadox van politie en justitie — 63
Karin Wittebrood
- Rechtsproblemen in de aanbidding — 68
Cora Maas - de Waal
- De tongval van het OALT-beleid — 75
Monique Turkenburg
- Waarom de Tijdelijke referendumwet de politieke betrokkenheid niet vergroot — 80
Rob Gilsing

Wees hier nuchter (creatief, high, pervers, vreedzaam)! — 86

Ries van der Wouden

Werkt de armoedeval? — 91

Evert Pommer

De wetenschap als wapen: feiten tegen vooroordelen — 98

Carlo van Praag

Wie zwijgt stemt – niet – toe — 105

Sjoerd Kooiker

Quaadraat — 113

Publicaties van het SCP — 114

INLEIDING

Paul Schnabel

Het kan allemaal zo verkeerd uitpakken. Je geeft de kamerhuurder een betere wettelijke bescherming en niemand wil nog kamers verhuren. Ja, zonder contract en zonder opzegtermijn, dat wel. De productie en verkoop van XTC wordt stevig aangepakt en een paar weekends later vallen de eerste doden, omdat er alleen nog maar rotzooi te krijgen is. De Koppelingswet maakt het voor illegale vreemdelingen steeds moeilijker een beetje normaal bestaan op te bouwen en het gevolg is dat er meer de criminaliteit in gaan. Artsen klagen erover dat de nieuwe Euthanasiewet, die hen had moeten beschermen, nu gebruikt wordt door patiënten en hun familieleden om euthanasie af te dwingen. De wet op de psychiatrische dwangopneming is in de praktijk zo moeilijk uit te voeren, dat de weg naar de politiecel de gemakkelijkste oplossing wordt.

Van dit soort voorbeelden zijn er honderden, op alle beleidsterreinen. Wetgeving en beleid, bedoeld om problemen op te lossen of nieuwe kansen te geven, roepen heel vaak nieuwe problemen op of blijken zelfs in hun tegendeel te kunnen verkeren. De situatie is dan soms slechter dan voor de wet werd ingevoerd. Uiteraard wil niemand dat en in de meeste gevallen is bovendien ook niet goed te voorspellen waar en wat er fout zal gaan. Soms is er overigens toch wel voor gewaarschuwd, meestal in algemene termen. De misstand zal niet verholpen worden, maar ‘ondergronds’ gaan en dus ongrijpbaar worden. De oplossing van een klein probleem zal een groot probleem tot gevolg hebben, dat veel minder gemakkelijk oplosbaar is. In het politieke debat worden onbedoelde en ongewenste

effecten van nieuwe wetgeving en beleid wel aan de orde gesteld, maar dat is toch niet hetzelfde als een groepje 'hackers' loslaten op een computerprogramma dat als onaantastbaar wordt aangeprezen. Het verleden bewijst dat er een grote behoefte is aan virtuele wetbrekers, beleidsondermijners en regelbedervers. Dat is een moeilijke taak voor een ambtenaar, omdat het een grote mate van intellectuele en praktische lenigheid vraagt om in het algemeen belang rücksichtlos te redeneren vanuit de positie van een burger of organisatie die de nieuwe wet of regeling ondergeschikt wil maken aan het eigenbelang.

Met gedogen heeft dit in principe niet veel te maken. Het gaat niet om beleid dat bewust ruimte laat ontstaan tussen de strikte formulering van de regels en de praktijk van de handhaving. Om aan de verstijving van de bureaucratisering te ontkomen is een zekere ruimhartigheid juist onvermijdelijk. Hier gaat het echter om oneigenlijk gebruik van een regeling of om gevolgen die helemaal niet bedoeld waren en ook niet als gewenst worden beschouwd. Vanuit de overheid gezien is er vervelend genoeg vaak ook niet veel tegen te doen, in ieder geval niet binnen het kader van de wet die onverhoeds een lachspiegelent blijkt te zijn binnengeloodst. Het duurt natuurlijk ook even voor duidelijk is dat een maatregel heel andere effecten heeft dan verwacht en bedoeld. Voorzover ook de effecten die wel gewenst worden, wel optreden, moet dan ook afgewogen worden of het de moeite waard is een heel andere weg in te slaan. Als dat niet nodig wordt gevonden, is een zekere mate van gedogen ineens wel beleid geworden.

Heeft nu alleen de overheid last van het verschijnsel van de onverwachte en onbedoelde effecten? Voor het bedrijfsleven dreigt dat gevaar zeker minder, omdat de

markt hier straffend optreedt en correcties uitlokt. De eeuwig brandende gloeilamp – het bekende voorbeeld – komt niet op de markt, omdat het na korte tijd de productie van de gloeilampenfabriek tot spaarvlamniveau zou terugbrengen. Wanneer wel en ook blijvend ‘perverse’ effecten optreden, blijken die zich buiten de werkingssfeer van de markt te bevinden. Uit SCP-onderzoek bleek bijvoorbeeld dat de plaatsing van een zonnecollector tot langer en intensiever douchen leidt (of omgekeerd, dat mensen die graag douchen, eerder geneigd zijn tot aanschaf van een zonnecollector – een zeer gewenst gedragseffect dus) en spaarlampen niet tot minder energieverbruik leiden, omdat ze langer aanblijven. Geen fabrikant die daar van wakker zal liggen, maar de overheid ziet de kaars van de wereldbol weer wat sneller opbranden. Als Coca Cola merkt dat de nieuwe receptuur van haar traditionele frisdrankje niet aanslaat bij de consument, keert ze snel op haar schreden terug. De markt corrigeert, want de klant dreigt anders definitief op Pepsi over te stappen. De overheid heeft in alle gevallen het nakijken, want er komt geen blikje minder in bos, berm en beemd terecht.

Onverwachte, onbedoelde en ongewenste effecten zijn de onvermijdelijke gevolgen van de zorg voor het algemene belang. Het is voer voor onderzoekscommissies, parlementaire debatten en kritische rapporten van bureaus, die in de onverwachte gevolgen onbedoeld een uiterst vruchtbare bodem hebben gevonden. In veel opzichten gaat het om een bijzondere en moderne variant van de klassieke sociologische opgave inzicht te willen krijgen in de lange-termijneffecten van menselijk handelen. Sociologen wisten altijd al dat die effecten niet uit het individuele handelen, laat staan

uit de bedoelingen van de actor, te voorspellen zijn. Ze moeten op zichzelf bestudeerd worden, ook in hun werking op het handelen en denken van het individu. De overheid zit in een wat moeilijker parket, omdat ook wat onbedoeld, onverwacht en ongewenst is tot haar verantwoordelijkheid blijft horen.

Veel van het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau is gericht op het zichtbaar maken wat de gevolgen van beleid zijn. Dat gebeurt ook in dit nieuwjaarsgeschenk, al is het met hier en daar een klein glim- en grimlachje. De inspiratie kwam uit het jaartal van dit nieuwe jaar. 2002 is een retrograde met de charme van een kilometertellerjaartal, een jaar als een kreeftdicht dat zich in zichzelf spiegelt. Het is zijn eigen tegenbeeld. Hier gaat het om beleid en tegenbeleid.

AMBITIES EN FRUSTRATIES IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Ria Bronneman-Helmers

Er zijn maar weinig terreinen van overheidszorg waarop in de jaren negentig zoveel nieuw beleid in gang is gezet als het voortgezet onderwijs. Scholen moesten niet alleen een groot aantal onderwijskundige vernieuwingen invoeren of voorbereiden (basisvorming, profielen en studiehuis in de bovenbouw van het havo/vwo, leerwegen en sectoren in de bovenbouw van het vmbo, een nieuwe zorgstructuur), maar waren tegelijkertijd soms jarenlang in een proces van fusies en schaalvergroting verwickeld (vorming van brede scholengemeenschappen). De eerste effecten van al die beleidsvernieuwingen worden zo langzamerhand zichtbaar. Helaas zijn die effecten lang niet altijd conform de bedoelingen.

Onbedoelde effecten in drie soorten

Bij een onbedoeld effect van de eerste soort brengt het beleid het tegendeel teweeg van wat oorspronkelijk werd beoogd. Een mooi voorbeeld van zo'n pervers beleidseffect biedt het nieuwe indicatiesysteem bij de toelating van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs. Het was de bedoeling dat er door onafhankelijke indicatiestelling minder leerlingen zouden terechtkomen in de verschillende zorgvoorzieningen (leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). Het resultaat is tot dusver tegenovergesteld. Leerlingen worden massaal (soms zelfs groepsgewijs) getest om vast te stellen of ze in aanmerking komen voor extra zorg. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben daar alle belang bij. Voor een geïndiceerde leerling ligt het

bekostigingsniveau bijna 70% hoger dan voor een niet-geïndiceerde leerling. Het indicatiesysteem heeft de groei van het aantal zorgleerlingen dus eerder versterkt dan afgeremd.

Een tweede type onbedoeld effect is aan de orde indien de doelstelling van het beleid op het moment van realisatie eigenlijk al weer gedeeltelijk is achterhaald. Toen de plannen voor de vernieuwing van de tweede fase van het havo/vwo begin jaren negentig werden ontwikkeld, was men algemeen van mening dat er een rem moest worden gezet op de sterke groei van het aantal studenten. Universiteiten klaagden niet alleen over de enorme toestroom, maar ook over het niveau van de aankomende studenten. De voortijdige uitval was aanzienlijk. Bovendien zat de conjunctuur in die jaren wat tegen; gevreesd werd dat veel studenten na hun afstuderen geen baan zouden kunnen vinden. Minder, maar betere studenten, zo luidde destijds het motto. Nu de eerste groep leerlingen het vernieuwde voortgezet onderwijs verlaat, is de situatie een heel andere. Het aantal universitaire studenten nam in de jaren negentig eerder af dan toe. Het wetenschappelijk onderwijs werd de afgelopen jaren zelfs voor leerlingen met prepakketten studeerbaar gemaakt. Op de arbeidsmarkt is er grote vraag naar hoger opgeleiden; een vraag die de komende jaren alleen maar zal toenemen. De omstandigheden zijn in tien jaar tijd al met al drastisch gewijzigd.

Onbedoelde effecten van de derde soort zijn de neveneffecten. De sterk gestegen kosten van leermiddelen zijn hier een goed voorbeeld van. Als gevolg van de invoering van de basisvorming (in 1993)

en de vernieuwde tweede fase in het havo/vwo (in 1998 en '99) zijn de kosten van de leermiddelen sterk gestegen. Die stijging hangt vooral samen met de toename van het aantal vakken; daarnaast steeg ook de prijs per boek. Bovendien moeten er, meer dan vroeger, werkboeken en andere ondersteunende leermiddelen worden aangeschaft. Ouders uit lagere inkomensgroepen kunnen een beroep doen op de regeling tegemoetkoming studiekosten; voor hen wordt de kostenstijging grotendeels gecompenseerd. Voor de middengroepen resulteren de onderwijsvernieuwingen in een forse lastenverzwaring.

Onderwijsvernieuwingen gaan in de regel gepaard met een toenemende werkdruk voor leraren. Dat geldt met name voor docenten die werkzaam zijn in de bovenbouw van het havo/vwo en daar het studiehuis moeten vormgeven. Zij hebben weliswaar minder contacturen, maar moeten meer klassen bedienen. Een deel van de docenten vindt dat ze te weinig uren hebben om uitleg en instructie te geven. De administratieve belasting nam enorm toe. Er moeten studiewijzers worden opgesteld, praktische opdrachten worden bedacht en beoordeeld, terwijl ook de vorderingen van elke leerling nauwkeurig moeten worden bijgehouden. Bovendien is er meer tijd nodig voor overleg met collega's. Langdurige hoge werkdruk leidt vaak tot ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid of voortijdig vertrek. Onbedoelde neveneffecten, waardoor de problematiek van de lesuitval en het personeelstekort in het voortgezet onderwijs alleen maar groter wordt.

Wat staat ons nog te wachten?

Bij de start van het huidige kabinet werd afgesproken om de vele onderwijsvernieuwingen die in de jaren daarvoor waren bedacht, nu eerst maar eens rustig in te voeren. Van de beloofde rust is tot op heden weinig terechtgekomen. Invoeringsproblemen (studiehuis) en knelpunten (evaluatie basisvorming) hebben inmiddels al tot de nodige bijstellingen en wijzigingsvoorstellen geleid. Effecten van vernieuwingen die nog maar net zijn ingevoerd (de bovenbouw van het vmbo en de nieuwe zorgstructuur) moeten nog zichtbaar worden. De komende jaren zullen er vermoedelijk nog heel wat aanpassingen nodig zijn om de kloof tussen beleidsambities en dagelijkse onderwijspraktijk te dichten.

De resultaten van de diverse vernieuwingen stemmen tot dusver niet tot grote tevredenheid. Op dit moment zijn het vooral de scholen die rekenschap moeten afleggen. De onderwijsvernieuwingen zijn echter niet door de scholen, maar door het beleid geïnitieerd en in gang gezet. Zo'n verschil in verantwoordelijkheid moet bij de vraag naar rekenschap niet uit het oog worden verloren.

Scholen krijgen meer ruimte om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Voordeel van een beleid zonder inhoudelijke ambities is dat het minder onbedoelde effecten oproept. Nadeel is echter dat er na verloop van tijd zo veel variëteit ontstaat dat het onderwijsaanbod voor ouders en afnemende instellingen wel erg ondoorzichtig wordt. Wellicht kan de overheid wat richting geven door duidelijk te maken wat in ieder geval niet de bedoeling is.

EEN BIJSLUITER BIJ DE RUIMTELIJKE ORDENING

Ton van der Pennen

Onbedoelde effecten

Op de vraag: ‘Maar had dat dan niet voorzien kunnen worden?’ zal al gauw geantwoord worden: ‘Tja, achteraf is het makkelijk praten..., als je alles van te voren wist, dan zou...’

Zo’n weerwoord zou afkomstig kunnen zijn van een ambtenaar die met de onbedoelde effecten van zijn beleid wordt geconfronteerd. Hij dacht een goede oplossing te hebben, maar er was duidelijk geen rekening gehouden met het feit dat de beleidsingreep anders uitpakte dan was beoogd. De onbedoelde beleidseffecten roepen vaak reacties op van afgrijzen of hilariteit en worden gezien als bestuurlijk onvermogen of bestuurlijke onbeholpenheid. Maar dergelijke reacties zijn niet altijd terecht. Want had bijvoorbeeld voorzien kunnen worden dat het aantrekken van tijdelijke arbeidskrachten uit Marokko en Turkije in het begin van de jaren zeventig, om knelpunten in de economie op te lossen, uiteindelijk zou leiden tot het gegeven dat heden ten dage de jeugd in de grote steden in meerderheid van allochtone herkomst is?

In een aantal gevallen zijn de (neven)effecten van beleidsingrepen voor de sociale werkelijkheid nauwelijks te overzien. Daarvoor is deze te weerbarstig; met name omdat we met mensen te maken hebben die deze werkelijkheid naar eigen inzichten vormgeven en op een eigen manier reageren op beleidsinterventies. Met andere woorden: het is in de meeste gevallen moeilijk, zo niet onmogelijk te voorspellen welke sociale gevolgen een maatregel heeft. Toch zijn uit het verleden lessen te trekken. Deze zouden op een ‘bijsluiter’ vermeld

kunnen worden. Het zou een goede gewoonte zijn dat documentatie over mogelijke bijwerkingen wordt toegevoegd bij het maken van beleid, zoals bij een medicijn gebeurt. Want zijn niet veel beleidsingrepen medicijnen voor maatschappelijke kwalen? Het zou veel teleurstellingen voorkomen en het ambitieniveau meer in overeenstemming brengen met de sociale werkelijkheid.

Menging van groepen

In de ruimtelijke ordening wordt momenteel het medicijn van de herstructurering ingezet om problematische wijken aan te pakken. Hierbij gaat het om wijken met een eenzijdige bevolkingssamenstelling en dito woningaanbod, waar ook sprake is van verpaupering, onveiligheid, en dergelijke. Deze wijken worden minder aantrekkelijk gevonden en degenen die het zich kunnen permitteren, zijn naar elders vertrokken. Voor de stad betekent de aanwezigheid van dergelijke wijken dat het draagvlak voor het voorzieningenniveau wordt uitgehold, hetgeen de lokale economie doet verschromelen. Een gevarieerder woonmilieu wordt in veel beschouwingen gezien als een cruciale voorwaarde voor de levensvatbaarheid van deze wijken in de toekomst. Met een herstructureringsoperatie worden fysieke (gevarieerd woning- en voorzieningenaanbod) en sociale effecten (meer interactie en betrokkenheid) nagestreefd. Er wordt een positief sociaal effect verwacht van woningdifferentiatie door huizen te bouwen voor hogere inkomensgroepen waardoor de geproblematiseerde eenzijdigheid van deze woongebieden wordt doorbroken. Hogere inkomensgroepen kunnen in deze visie fungeren als buurtintermediairs.

Effecten

De resultaten van een aantal recent uitgevoerde herstructureringsoperaties zijn inmiddels onderzocht.¹ De leefbaarheid, het wonen zelf en de inrichting van de openbare ruimte blijken inderdaad aanzienlijk verbeterd te zijn, zo ook het imago van de wijk. De sociale effecten echter zijn hoogstens neutraal te noemen. De onderlinge verhoudingen zijn weliswaar minder grimmig dan voorheen, maar de verwachtingen ten aanzien van een hogere sociale cohesie en meer betrokkenheid bij de buurt zijn nauwelijks uitgekomen. Er is sprake van een blijvende onverschilligheid tussen de bevolkingsgroepen. In geen enkel geval is er sprake van sociale integratie op buurtniveau. In feite is het omgekeerde effect bereikt: men trekt zich sterker dan voorheen terug op het eigen domein. De nieuw gerealiseerde bebouwing brengt juist duidelijke scheidslijnen in de wijken aan. In de buurten waar de nieuwe koopwoningen staan, maar ook in de buurten met vernieuwde of nieuwe wooncomplexen, is er sprake van een sterke 'interne' gerichtheid. Mensen zoeken gelijkgestemden op. Het grensverkeer tussen de verschillende bevolkingscategorieën toont dan alle tekenen van territoriumdrift. Er ontstaan gescheiden buurtontwikkelingen, wat het probleem van afnemende bereidheid van bewoners om zich in te zetten voor de wijk versterkt. Van een positief uitstralingseffect c.q. een socialisatiefunctie van (een sub-buurt met) hogere inkomens naar de omgeving (omliggende sub-buurten) is in de case-studies niets gebleken. De bewoners met hogere inkomens tonen zich niet of nauwelijks bereid de buurt in sociaal opzicht te dragen. Anderzijds kunnen of willen de bewoners met lage inkomens zich niet optrekken aan het niveau van de hogere statusgroepen.

In geen van de onderzoekswijken kan daarom op het niveau van de buurt gesproken worden van werkelijke vermenging. En dat was nu juist wel de bedoeling.

Een les uit het verleden

Lessen uit het verleden bieden stof voor een bijsluiting. Het ‘voordeel’ van de ruimtelijke ordening is dat het zichtbaar gecorrigeerd wordt door een aantal onbedoelde effecten.

We kennen allemaal wel het spontaan aangelegde pad door een grasperk, het zogenoemde olifantenpaadje. Op zoek naar zoets als een olifantenpaadje loop ik door Nieuw-Waldeck in Den Haag. Het is een grauwe zondagmiddag half november. Met in mijn achterhoofd de vraag hoe zichtbaar de ruimtelijke ordening is die bewoners uit verschillende sociale milieus en inkomensklassen zelf hebben aangebracht in een omgeving die de politieke opdracht had de basis te vormen voor een hechte gemeenschap. Deze wijk is zo’n vijftienvintig jaar geleden als een experiment voor sociale samenlevingsopbouw gebouwd. Op de resten van een voormalig tuinbouwgebied net buiten de bestaande bebouwing van Den Haag. Een wijk zonder geschiedenis, mensen zonder botsende leefstijlen, zonder verpaupering en met alle voorwaarden om een gemengde gemeenschap op te bouwen. Wat er kwam, was een nieuwbouwwijk met een voor die tijd modieuze en speelse inrichting van het openbaar gebied met alle mogelijkheden voor onderlinge ontmoeting. Het zag er in de ogen van velen uit als een aantrekkelijke wijk voor bewoners ‘in goede doen’. De doelgroep betrof twee bevolkingscategorieën: mensen uit de oude stadswijken die door de stadsvernieuwing in aanmerking kwamen voor vervangende

woonruimte, en hogere (midden)inkomensgroepen van elders uit de stad. Voor beide categorieën golden dezelfde uitgangspunten. De vestiging zou een up-grading zijn van de oude woonsituatie. Dat was ook één van de belangrijkste motieven om zich daar te vestigen. De verhuizing naar een eengezinswoning in een nieuwe buitenwijk was dus de materialisatie bij uitstek van het verlangen om het oude milieu en de wijk van herkomst te ontstijgen.

De resultaten van dit sociaal experiment zijn zichtbaar tijdens een rondwandeling door deze wijk. Een grote vestiging van de Gamma markeert de toegangsweg. Deze Gamma lijkt ook goede zaken gedaan te hebben. De wijk is gemarkeerd met hoge afscheidingswanden, poortjes en hekjes die in het openbaar gebied zijn neergezet. Weliswaar kon de Gamma de gewenste grenzen materieel afbakenen, maar een brug slaan tussen twee leefstijlen, zoals het Ster-reclamespotje van deze firma in bouwmaterialen ons wil doen geloven, is geen realiteit. De familie van de ‘gewone arbeidersjongen’ en de ‘familie doorsnee’ die in deze wijk werden samen- gebracht, zijn zichtbaar geen buurtgenoten geworden: ze vonden elkaar niet in hun gemeenschappelijke ambities.² Een rondgang door deze wijk laat mooie beelden zien van gesegmenteerdheid, die als foto’s op een bijsluiters zeker niet zullen misstaan.

Op de volgende pagina een foto van een tuinhokje in Nieuw Waldeck. Het lijkt op het eerste oog een ‘doorsnee’-hekje te zijn, dat een privé-voortuintje afsluit. Maar het aangebrachte hekje moet een argeloze wandelaar op een subtiele manier duidelijk maken dat hij of zij geen gebruik moet maken van deze doorgaande openbare wandelroute, die langs particuliere huizen

loopt. Hier is, evenals elders in de wijk is gebeurd, aan de openbare ruimte wel een heel andere bestemming gegeven.



NOTEN

- 1 Kleingeld, R., L. Veldboer, J.W. Duyvendak. *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de effecten van gemengd bouwen*. Den Haag; Ministerie van VROM, 1999. Het onderzoek is uitgevoerd in Den Haag, Rotterdam en Groningen. De onderzoeksvraag luidde: '[...] leidt differentiatie tot een versterking van het leefmilieu en in het bijzonder tot een versterking van de sociale integratie in buurten en wijken?'
- 2 Wuertz, K. *De macht van de wooncultuur. Botsende perspectieven in een Haagse nieuwbouwwijk*. Leiden: Universiteit van Leiden, 1991.

BUDGETTEN MET BEPERKINGEN

Evelien Eggink en Jos Blank

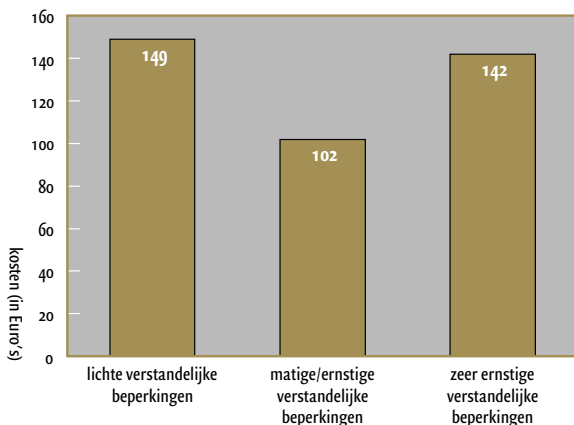
Iedere bewoner van een instelling voor verstandelijk gehandicapten heeft een eigen vraag naar zorg. Deze zorgvraag hangt voornamelijk af van de beperkingen van de bewoner, met name van de verstandelijke beperkingen, ofwel het IQ van de bewoner. Daarnaast hebben andere kenmerken zoals leeftijd, de aanwezigheid van gedragsstoornissen en zintuiglijke handicaps invloed op de zorgvraag.

Om het budget van een instelling af te stemmen op de zorg die de bewoners van die instelling behoeven, zijn er in het financieringssysteem voor bewoners met verschillende kenmerken ook verschillende budgetbedragen vastgesteld. Globaal gezien geldt: hoe ernstiger de verstandelijke beperkingen, hoe hoger het budget. De vraag is of deze budgetbedragen overeenkomen met de kosten die voor zorg voor de verschillende typen bewoners daadwerkelijk worden gemaakt.

In het SCP-onderzoek naar de efficiëntie in de intramurale gehandicaptenzorg dat dit voorjaar verscheen (Eggink en Blank 2001) zijn de kosten bestudeerd die de zorg voor verschillende typen bewoners met zich meebrengt. De bewoners zijn daarbij verdeeld in drie groepen: bewoners met lichte, met matig-tot-ernstige en met zeer ernstige verstandelijke beperkingen. Voor elk van deze groepen zijn de kosten van de zorg per verpleegdag berekend. Vanzelfsprekend variëren deze kosten nog door andere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er bijkomende beperkingen zijn, zoals gedragsstoornissen of zintuiglijke handicaps. Hier gaat het

om de 'gemiddelde' kosten per verpleegdag voor bewoners uit de drie onderscheiden groepen. De figuur geeft hiervan een indruk voor de algemene instellingen voor verstandelijk gehandicapten in 1998.

FIGUUR 1: GEMIDDELTE KOSTEN PER VERPLEEGDAG, 1998



De figuur laat zien dat de gemiddelde kosten per verpleegdag voor de drie groepen bewoners variëren tussen ongeveer 100 en 150 Euro. Opvallend is dat de kosten voor de bewoners met een lichte verstandelijke beperking hoger zijn dan die voor de andere twee groepen. Op het eerste gezicht is dit een vreemd resultaat. Toch ligt het bij nader inzien voor de hand. De extra kosten voor licht verstandelijk gehandicapten zijn namelijk toe te schrijven aan de extra mogelijkheden die zij hebben, zoals dagbesteding en zelfstandig wonen. De extra inzet van bijvoorbeeld personeel voor dit soort activiteiten, gericht op integratie in de samenleving, komt in de hogere kosten per verpleegdag tot uitdrukking.

De kosten per verpleegdag lopen niet op met de ernst van de verstandelijke beperkingen, zoals in het financieringssysteem wel het geval is: budgetten en beperkingen sporen niet goed met elkaar. Dit komt doordat in het geldende financieringssysteem niet is voorzien in de kosten van het beleid van zelfstandigheid en integratie van gehandicapten in de samenleving. Op den duur kunnen met name instellingen met veel bewoners met lichte verstandelijke beperkingen hierdoor in de financiële problemen komen. Deze moeilijkheden kunnen zij in de huidige situatie alleen vermijden door de bewoners-mix te veranderen of de kwaliteit van de dienstverlening verminderen. Onderzoek leert dat een aantal instellingen de laatste jaren al in de financiële problemen is geraakt (zie Osterthun en Bekkers, 2000).

In de sector wordt inmiddels aan een nieuw systeem van budgetteren gewerkt, gebaseerd op zorgmodules, waarin de aard van de dienstverlening beter tot uitdrukking komt. Met name de zorg gerelateerd aan zelfstandigheid en integratie komt daarmee beter in beeld. Voor zowel de sector als de overheid is het van belang dat hiermee de budgetten zich niet niet beperken tot bewonerskenmerken zoals het IQ, maar ook andere aspecten van de zorg weerspiegelen.

LITERATUUR

Eggink en Blank (2001)

Eggink, E. en J.L.T. Blank. *Verstandig verzorgd: Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Osterthun en Bekkers (2000)

Osterthun, P. en M.A.M. Bekkers. *De grenzen van verantwoorde zorg. Onderzoek naar de omvang en de aard van de financiële problematiek in de sector intramurale gehandicaptenzorg*. Utrecht: Prismant.

EUROFORIE

Kees Paling

Ik schrijf deze woorden nog vanuit de vertrouwde wereld van florijnen, pieken en knaken; fossiele metalen die eigenlijk nog tot het vorige millennium behoren. Wanneer u dit leest, doet u dat wellicht in de ongemakkelijke overgangsfase naar Euroland, vanwaar – vanaf 28 januari 2002 – geen terugkeer meer mogelijk is. Vanaf die datum is de gulden immers geen wettig betaalmiddel meer en zal in twaalf landen van de Europese Unie de Euro als standaard zijn ingevoerd.

De vraag is nu wat er met al die Euromunten gaat gebeuren. Het feit dat alle twaalf deelnemende EU-landen een eigen afbeelding op de keerzijde van de munten mogen plaatsen, maakt het mogelijk om de stroom van Euromunten enigszins te traceren. Hoe zit het met de Europese integratie in de praktijk, op de winkelvloer en... in de kassa's? Te denken valt aan het volgende steekproefsgewijze onderzoekje dat bijvoorbeeld uitgevoerd zou kunnen worden door de verscheidene correspondenten van een krant of omroep in de hoofdsteden van de deelnemende landen. In alle twaalf landen kiezen we eenzelfde soort bedrijf – bijvoorbeeld een vestiging van MacDonalds in Madrid, Parijs, Amsterdam, Rome, Helsinki, Wenen, Athene, etc. – alwaar de onderzoeker in overleg met het filiaalhoofd (en bij voorkeur na sluitingstijd) een kassa uitzoekt die dagelijks wordt gebruikt. Uit die kassa worden bijvoorbeeld op 1 februari 2001 alle muntstukken van 1 Euro gelicht en vervolgens gerangschikt naar herkomst. Deze procedure wordt na één, drie en zes maanden herhaald. In eerste instantie – op 1 februari 2001 – zal de kassa van MacDonalds in Wenen voornamelijk

Oostenrijkse Euromunten bevatten. Maar wanneer eind februari de Nederlandse wintersportvakanties van start gaan, begint tevens de export van Nederlandse Euromunten naar Oostenrijk, Frankrijk en Italië. En al gaan ze niet skiën in hartje Wenen, toch mag verwacht worden dat die munten via het binnenlands geldverkeer ook in de hoofdstad terechtkomen. Nog drie maanden later is ook de mei-vakantie achter de rug. Nederlandse toeristen zijn uit Frankrijk, Duitsland, Griekenland en Italië teruggekeerd met Euromunten uit de betreffende landen. Die exotische instroom moet terug te vinden zijn in de kassa van MacDonalds in Amsterdam. Overigens zal het resultaat gecorrigeerd moeten worden voor de feitelijke inbreng van munten per land: niet ieder land slaat immers evenveel munten. Verder zal tegen die tijd ook de volledige vermenging van geldstromen gestalte krijgen, tot in uw eigen portemonnee toe. Dan betalen immers Italiaanse toeristen met Franse, Duitse en Belgische Euromunten in Amsterdam.

Interessant is de vraag hoe snel die integratie zal plaatsvinden en of zich tekorten aan muntgeld gaan voordoen omdat een Europese verzamelwoede om zich heen grijpt. Wie rond de kerst immers een Nederlands Eurosetje van Zalm in de schoot geworpen heeft gekregen, wil misschien ook wel eens die buitenlandse setjes zien. Of zal er hier en daar sprake zijn van uitbarstingen van xenofobie, waarbij men wisselgeld in andere dan de nationale euromunten weigert? En zal de Europese Centrale Bank dit dan tegengaan door een verplicht spreidingsbeleid, ter bevordering van de integratie? Het zijn zeer zeker interessante vragen die echter allemaal voorafgegaan worden door het hierboven voorgestelde onderzoek.

En de vraag natuurlijk, welke redactie dit aan haar correspondenten durft te vragen.

Wie?

FILM ALS AFTREKPOST

Succes en falen van de filmcv

Frank Huysmans en Jos de Haan

*'Looking for a cheap source of film financing that offers your investors a virtually guaranteed rate of return? Call your travel agent to book a flight on KLM and take advantage of Dutch tax-driven equity funds, the newest movie coin trend.'*¹

In de zomer van 1997 ontving de Tweede Kamer een brief van een opmerkelijk driemanschap: de minister van Economische Zaken (Wijers) en de staatssecretarissen van Financiën (Vermeend) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Nuis).² De bewindslieden waren in overleg getreden over een samenhangend pakket aan maatregelen om de Nederlandse filminfrastructuur een impuls te geven. Dat de filmindustrie het moeilijk had in de internationale omgeving was geen nieuws. De Nederlandse filmmarkt werd en wordt gedomineerd door Engelstalige producties, met name door die uit Hollywood. In 1996 was bijna 90% van de bioscoopomzet behaald door films uit de Verenigde Staten, tegen 5% uit Nederland zelf. Niet alleen de Nederlandse, maar heel de Europese filmmarkt leed onder het succes van Hollywood. Ook grotere landen als Duitsland (15% van de omzet voor binnenlandse films tegen 75% voor Amerikaanse) en Europees koploper Frankrijk (37% versus 55%) zagen met lede ogen aan hoe 'Amerika' er met meer dan een vuist vol marken en francs vandoor ging.³

Concurreren met de Amerikanen door het produceren van films met vergelijkbare aantrekkingskracht is geen eenvoudige zaak. In een KPMG-rapport uit 1996

werd met de natte vinger voorgerekend dat voor een Nederlandse succesfilm een budget van minimaal 4 miljoen gulden nodig is. Om uit de kosten te komen moeten er minimaal 650.000 bezoekers komen, een aantal dat in Nederland jaarlijks door maar enkele – Amerikaanse – films wordt gerealiseerd.⁴ Een geflopte film betekent voor de productiebedrijven onvermijdelijk het faillissement. Door hun kleinschaligheid van opereren kunnen ze de verliezen niet compenseren met op andere films gemaakte winst. Wie zou zijn geld durven steken in een dergelijke gewaagde onderneming?

De oplossing die de bewindslieden voorstelden, overtuigde de Kamer door zijn eenvoud. Via een fiscale constructie rond een ‘commanditaire vennootschap’ (cv) werd het rendement van investeringen in films vergroot en konden de risico’s worden verkleind. Zonder dat het de overheid veel geld kostte, zou zo meer kapitaal uit de markt kunnen worden gehaald. Deelnemers (‘commandieten’) werden door de constructie in fiscaal opzicht niet aangemerkt als particuliere beleggers, maar als ondernemers die hun belastbare inkomen mochten verlagen met meer dan 100% van het in films geïnvesteerde bedrag. Verder werd de belegger in de regel een minimum rendement gegarandeerd. Het geïnvesteerde geld kwam dus altijd terug, ook als er niets was verdiend. Nederlandse én buitenlandse filmproducenten konden een beroep doen op de regeling, als ze tenminste een kantoor op Nederlandse bodem hadden.⁵

De cv-constructie kan gerust een succes genoemd worden (zie tabel 1). In 1999 werd in 10 cv’s reeds 140

miljoen gulden gestoken; in 2000 waren er 22 cv's die gezamenlijk het dubbele aan 'durfkapitaal' uit de markt wisten te halen. Het hoge cijfer voor 2000 is mede te verklaren uit het feit dat in de loop van dat jaar duidelijk werd dat de cv-constructie de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 niet zou overleven. Aan de hierdoor onstane onzekerheid waarmee de zojuist opgeleefde Nederlandse filmindustrie werd geconfronteerd, kwam de regering met een overgangsregeling tegemoet. Die regeling behoeft echter goedkeuring van de Europese Commissie, die pas in juli 2001 werd ontvangen. Dit verklaart het fors verminderde aantal cv's in 2001.

Wat de bezoekersaantallen betreft, blijft het nog even gissen naar de gevolgen van de maatregel. Een flink aantal films uit 2000 en alle films uit 2001 moeten nog in roulatie komen.

TABEL 1: VIA EEN CV GEFINANCIERDE FILMS, 1999-2001

jaar	1999	2000	2001 ^a
aantal cv's	10	22	7
aantal binnen cv's geproduceerde films	17	29	9
cv-kapitaal(schatting, in mln NLG)	139,1	279,7	75,4
productiekosten (in mln NLG)	161,2	407,9	81,9
in roulatie gekomen ^b	12	7	-
bezoekers ^b	504.000	358.000	-

^a gesloten en lopende emissies; bedragen zijn incomplete totalen (stand november 2001)

^b tot 31 oktober 2001

Bron: FINE B.V. (www.fine.nl, geraadpleegd op 21 november 2001); SCP-bewerking

De filmcv-regeling had twee belangrijke – en uiteindelijk fatale – keerzijden. Ten eerste bleek ze té succesvol. In plaats van de in 1998 geraamde 5 miljoen dreigde de schatkist jaarlijks zo'n 200 miljoen gulden mis te lopen.⁶ Dat een groot deel van dit geld vooral slimme fiscalisten in plaats van de filmsector ten goede dreigde te komen, lag politiek gevoelig. De belastingherziening van 2001 kwam dus goed uit. Daarnaast konden de internationale 'joint ventures' niet ieders goedkeuring wegdragen. Zo werden in een filmcv van Mees Pierson drie films ondergebracht die gezamenlijk aan de eis voldeden dat 50% van de productiekosten in Nederland moest worden besteed. Eén van de drie films *Enigma* (productiekosten 83 miljoen gulden) was in feite een Engelse productie van Rolling Stones-zanger Mick Jagger met Kate Winslet in de hoofdrol. Door dat de twee andere films *The Discovery of Heaven* (21 miljoen) en *Fogbound* (6 miljoen) wel voor het grootste deel in Nederland werden geproduceerd, voldeed de cv als geheel wel aan de kwalificatie-eis. Een nachtmeriescenario (getiteld 'Hollandwood') dreigde werkelijkheid te worden: Amerikaanse producenten die omwille van Nederlands belastinggeld een polder-bv'tje oprichtten, enkele Amsterdamse scènes draaiden en hun shootings al dan niet met de KLM naar Los Angeles lieten terugvliegen. Of het omgekeerde gebeurde, zoals bij Leon de Winters film *The Hollywood Sign*: Duitse regisseur, Amerikaanse acteurs, opgenomen in Hollywood. Dat was niet de structuurversterking die men op het oog had.

De tweede keerzijde was dat de regeling niet stimuleerde tot nadenken over het mogelijke commerciële succes van de films. Zelfs als de film niet eens werd afgerond, kregen investeerders in de regel hun geld

terug met een minimum gegarandeerd rendement. Onder die voorwaarde maakte men zich geen al te grote zorgen over de afzetmogelijkheden. In de evaluatie van de filmcv-regeling heette het enigszins wollig dat er vooral sprake was van een fiscale oriëntatie in plaats van marktorientatie. Anders gezegd: ook een flinke flop bracht geld op en kostte niemand de kop. Voor de cv-films uit 1999 (tabel 1) is wel duidelijk dat met de half miljoen bezoekers het ingelegde kapitaal bij lange na niet kan zijn terugverdiend.

Inmiddels is duidelijk hoe de regering aan de gesignaleerde keerzijden tegemoet denkt te komen. Voor 2002 en 2003 is de fiscale regeling zodanig aangepast dat er jaarlijks maximaal 50 miljoen gulden belastinggeld aan wordt besteed – nog altijd tien keer het in 1998 voorziene bedrag. Daarnaast is er een regeling getroffen die een soort publiek-private samenwerking in de film-sector mogelijk maakt voor films die het op de markt niet op eigen kracht kunnen redden. Als marktpartijen een zekere opbrengst van de film garanderen, legt het Nederlands Fonds voor de Film er een bedrag bij.

Hoewel er daarmee duidelijkheid is geschapen over de nabije toekomst, klaagt de filmsector niet zonder reden over het gebrek aan continuïteit. Net als de overgangsregeling voor 2001 dient de nieuwe regeling te worden getoetst door de Europese Commissie. Dat zal opnieuw enige tijd gaan kosten – tijd waarin de productie bij gebrek aan financiële zekerheid nagenoeg tot stilstand kan komen. Om hieraan tegemoet te komen heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht de overgangsregeling te continueren tot de goedkeuring binnen is. De regering acht die motie echter overbodig omdat men ervan uit-

gaat dat Brussel op tijd een 'geen bezwaar' zal uitspreken. Verder is onzeker wat er na 2003 zal gebeuren. Daarom wordt er vanuit de filmsector gepleit voor continuering van de regeling tot eind 2004 opdat voor de producenten helder wordt waar men aan toe is.⁷ De beoogde structuurversterking van de filmindustrie lijkt door de onzekerheid vooralsnog een eenmalige opleving te zijn geworden, en een dure bovendien.

NOTEN

1 Dana Harris, 'Film financiers reap rewards of going Dutch', *Daily Variety*, 31 juli 2000 (http://www.dougray.net/articles/variety_enigma73100.html)

2 TK 1996-1997, 25 434, nr. 1.

3 Hannemor Keidel, 'MEDIA und Eurimages – Stärkung des europäischen Films?', *Media Perspektiven* 1/98, 19-29. Zie ook SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000: Nederland in Europa*, p. 537.

4 KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *Economisch beleid voor de speelfilmindustrie – eindrapport. Opgesteld in opdracht van Stichting ter Bevordering van de Nederlandse speelfilmindustrie, mede op initiatief van de Stichting Nederlands Fonds voor de Film*, Hoofddorp, mei 1996, p. 23.

5 Zie onder meer de website van de BV Film investeerders Nederland (Fine), www.fine.nl, en de folder 'Impulsen voor de Nederlandse filmindustrie' van het Ministerie van Economische Zaken, mei 1999.

6 TK 2001-2002, 25 434, nr. 9, p. 5.

7 Gamila Ylstra en Lennart van der Meulen, 'Film verdient een beter plan', *het Financieele Dagblad*, 3 oktober 2001.

GEBETEN DOOR DE HOND OF DE KAT

Ofwel: hoe succesvol beleid het ene risico laat verdwijnen, waarna nieuw beleid een ander risico doet verschijnen.

Frans Knol

Maakt het uit of je door de hond of de kat gebeten wordt? Het Haarlemmermeer bracht in vroeger eeuwen een groot overstromingsrisico voor de omliggende dorpen en steden met zich mee. Om die reden is het gebied ooit drooggemaakt. Het risico ‘door de hond gebeten te worden’ is verdwenen.

In de droogmakerij verscheen vervolgens een steeds drukker wordend vliegveld. Het vliegverkeer dat van en naar deze luchthaven gaat, roept verschillende externe effecten op. Eén van die effecten is het risico van (vliegtuig)ongelukken met ernstige gevolgen voor de bevolking in de dicht bebouwde omgeving. Sinds de Bijlmerramp is de aandacht voor dit externe effect (ook wel aangeduid als externe veiligheid) toegenomen. Het gevaar voor Haarlemmermeer en omgeving komt niet meer vanaf het water, maar vanuit de lucht. In plaats van de hond bijt de kat.

Veiligheid door droogmaking

Tot 1852 bestond het gebied van de huidige gemeente Haarlemmermeer alleen uit water. Dit water, ook Haarlemmermeer geheten, was vóór 1852 kleiner van omvang. Door overstromingen breidde het meer zich uit. Dorpen die in de zestiende eeuw nog aan de oever lagen, zoals Rijk en ‘s-Gravengerecht, waren een eeuw later in het water verdwenen. Deze ontwikkelingen leidden tot de eerste gedachten over droogmaking. Die gedachten werden echter gefrustreerd door de economische belangen van de steden Haarlem en Leiden.

Haarlem had economisch belang bij het meer vanwege de bereikbaarheid: schepen deden via het meer de stad aan. En Leiden had vronrechten (inkomsten uit visserij) op het meer.

Verantwoordelijke autoriteiten deden vooral nog niets om de omgeving van het meer te beschermen. Pas toen het water na een stormvloed in 1662 voor de poorten van Amsterdam stond, werd besloten de oostelijke oever te beschermen door een dijk van 15 kilometer lengte. Niettemin bleef de situatie aan de oevers slecht. Pas in 1836 kwamen er uitvoerbare plannen voor droogmaking. De directe aanleiding was de externe veiligheid van Amsterdam en Leiden. Twee zware stormen stuwden in dat jaar het water op tot aan de bebouwingsgrenzen van deze steden.

Inmiddels was de economie minder dan de eeuwen daarvoor afhankelijk van het water geworden. Behalve waterverbindingen zijn er straatwegen voor de handel. Eén van die straatwegen (die tussen Amsterdam en Den Haag) liep pal langs het meer. Overstromingen op die weg brengen omvangrijke schadeposten met zich mee.

Door de drooglegging van het meer verdween per definitie het risico van afkalving van de oevers en van overstromingen richting grote steden. Er werd bijgedragen aan de externe veiligheid van steden en dorpen in de omgeving van de droogmakerij (Fokkema Andrea 1955, Gemeente Haarlemmermeer 1993).

Na de droogmaking

Na de droogmaking werden de gronden in de droogmakerij aan grootgrondbezitters en particuliere beleggers verkocht. Zij verpachtten deze grond aan de polderjongens, degenen die de ringvaart rondom de

nieuwe droogmakerij hadden gegraven. Deze pioniers moesten van het nieuwe land een welvarend landbouwgebied maken. Dit was niet gemakkelijk, want grote delen van de polder bleven drassig omdat bij de droogmaking bezuinigd was op de aanleg van voldoende afvoermogelijkheden voor overtollig water.

Vanaf het eind van de negentiende eeuw komt een 'normaal' leven op gang in een droogmakerij die tot na de Tweede Wereldoorlog vooral agrarisch zal blijven (Gemeente Haarlemmermeer 1993).

Schiphol

De droogmaking van het Haarlemmermeer betekende dat een langdurige relatie tussen het gebied en de omliggende steden voorlopig verbroken werd. De economie van het gebied was niet specifiek verbonden met deze steden. Dit veranderde met de ontwikkeling van de Nationale Luchthaven Schiphol. Dit vliegveld groeide vanuit een fort, dat in de Eerste Wereldoorlog werd omgezet in een militair vliegveld. Toen na deze oorlog de KLM werd opgericht, had deze twee mogelijkheden voor een thuishaven, Soesterberg en (Fort) Schiphol. Vanwege de gunstige ligging koos de luchtvaartmaatschappij voor het in de Haarlemmermeerpolder gelegen gebied. Alternatieven zijn er in de loop van de tijd wel geweest: van het Rotterdamse vliegveld Waalhaven in Rotterdam tijdens het interbellum, tot het vliegveld in zee nabij Noordwijk eind jaren negentig.

De alternatieven zijn echter nooit een serieuze bedreiging voor de ontwikkeling van Schiphol geweest. De luchthaven werd steeds belangrijker. Zo is het totale aantal passagiers dat per vliegtuig via Schiphol vertrok, aankwam of verder ging gestegen van ruim 400 in 1920 tot 39 miljoen in 2000 (Bouwens en Dierikx

1996, CBS 2001). Ook het vrachtverkeer nam sterk in omvang toe. Het aantal vliegbewegingen steeg navenant, en daarmee werd het risico op een ongeval in de nabijheid van de luchthaven vergroot. Niettemin leek het te getuigen van een groot cynisme daarvan gewag te maken, althans tot 4 oktober 1992. Hadden Nederlanders tot dan het idee gekregen dat grote vliegtuigongelukken zich alleen in het buitenland voordeden, op die dag stortte voor het eerst een groot toestel neer op een Amsterdamse woonwijk, Bijlmermeer. Naar aanleiding van deze ramp kreeg een onafhankelijke commissie de opdracht de risicofactoren in de omgeving van Schiphol in kaart te brengen. Centraal daarbij stond dat een inwoner die permanent op een bepaalde lokatie bleef, geen individueel risico mocht lopen om slachtoffer te worden van een vliegtuigongeval dat groter was dan één op één miljoen jaar. Waar het risico groter was, werd grootschalige nieuwbouw van woningen niet meer toegestaan. Opvallend is dat daarbij van nieuw beleid nauwelijks sprake was, omdat het verbod al gold op grond van ander beleid. Geluidshinder beperkte al de mogelijkheden van woningbouw in deze zogenoemde vrijwaringszones of veiligheidszone. Recent is het beleid aangescherpt. In plaats van een veiligheidszone komt er een sloopzone, waarin bestaande bebouwing wordt verwijderd. De bouw van nieuwe woningen en bedrijven is daar verboden (VROM, pag 175).

Haarlemmermeer als groeikern en als Vinex-lokatie
Het risico op een ramp in de omgeving van Schiphol is niet alleen een gevolg van een grotere drukte in de lucht. Ook op de grond werd het drukker en voller. De luchthaven werd in recente jaren meer en meer een

motor van economische activiteit. Heel veel mensen vinden er werk, en die mensen moeten ergens wonen. Dat kon in de omgevende steden zijn (Amsterdam, Haarlem, Leiden), maar ook in meer suburbaan opgezette woongebieden daarbuiten, bijvoorbeeld in de door de nationale overheid benoemde groeikernen. De gemeente Haarlemmermeer werd zo'n groeikern, en wel vanaf 1981. Na het verschijnen van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) uit 1991 werd de groei in de polder bestendigd via de aanwijzing van Vinex-lokaties. De gemeente groeide van 84.000 inwoners in 1981 tot 109.000 inwoners in 1999, ofwel een stijging met ca. 30%. Voor de komende tijd moet rekening gehouden worden met verdergaande groei. Enerzijds zijn de Vinex-lokaties nog niet volgebouwd, anderzijds worden in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening ook gewezen op gebieden in de gemeente als mogelijke (nieuwe) nieuwbouwlakaties (De Bruijne en Knol 2001).

Het veiligheidsgevoel van de bewoners van Haarlemmermeer
Beïnvloedt de kans op een vliegtuigongeval het onveiligheidsgevoel bij de burgers in de droogmakerij? Gegevens uit het Woningbehoefte-onderzoek 1998 (WBO '98) tonen aan dat slechts 1% van de Haarlemmeerders zich in huis onveilig voelt. Dat is (dus) weinig en evenveel als gemiddeld in de rest van Nederland. Wanneer de vraag naar onveiligheid wordt gerelateerd aan de aanwezigheid van de luchthaven, zijn er echter meer mensen die zich niet prettig in de polder vinden. Meer dan een kwart van de huishoudens vindt het enigszins of zeer onveilig in de buurt van de luchthaven te wonen. Wel neemt het onveiligheidsgevoel af naarmate men minder met vliegbewegingen te maken heeft. Bovendien

ervaren de mensen die economisch afhankelijk zijn van de luchthaven en degenen die vaak vliegen ook minder onveiligheid (Marsman en Leidelmeijer 2001).

Haarlemmermeer: water of lucht?

Had het Haarlemmermeer beter open water kunnen blijven? Gezien de historie van de polder, lijkt dit niet het geval. Het water heeft op zeer veel verschillende momenten ingrijpende negatieve gevolgen gehad voor de veiligheid van de omgeving van het meer.

De nieuwe dreiging in het nu drooggemaakte meer, de kans op een vliegtuigramp als gevolg van het drukke vliegverkeer boven de polder, lijkt minder groot dan de overstromingsdreiging van weleer. Een dergelijke gebeurtenis is wel veel ingrijpender dan veel van de overstromingen (vgl. de Bijlmerramp). Dat overstromingen van het meer gehele dorpen hebben doen verdwijnen is ernstig, in de Bijlmermeer zijn woningcomplexen van een grotere omvang dan de dorpen uit vroeger eeuwen vernietigd.¹

Een Haarlemmermeer vol water is echter geen optie: de oude overstromingsdreiging zou zich opnieuw voordoen. Het luchtverkeer – geïnstitutionaliseerd als dit in de samenleving is – zou zich naar elders in de drukke Randstad verplaatsen. De externe effecten, waaronder het onveiligheidsrisico, verhuizen mee. Een vliegveld ver van de grote bebouwingsconcentraties is geen optie, daar is de markt voor het luchtvervoer niet.

LITERATUUR

Bouwens en Dieriks (1997)

A.M.C.M. Bouwens, M.L.J. Dieriks, *Tachtig jaar Schiphol; op de drempel van de lucht*. Den Haag: SDU-uitgevers.

De Bruijne en Knol (2001)

Erica de Bruijne, Frans Knol, *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groei-kernen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

CBS (2001)

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline 2001*, elektronische publicatie internetsite CBS, geraadpleegd 16 november 2001.

Fokkema Andrea (1955)

S.J. Fokkema Andrea, *Wat er aan de droogmaking van de Haarlemmermeer voorafging*. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij.

Gemeente Haarlemmermeer (1996)

Gemeente Haarlemmermeer, *Uit water gewonnen, de geschiedenis van Haarlemmermeer*. Hoofddorp: Gemeente Haarlemmermeer.

Marsman en Leidelmeijer (2001)

G. Marsman en K. Leidelmeijer, *Leefbaarheid Schipholregio, meer dan geluid alleen; de resultaten van een enquête onder bewoners*. Amsterdam: Research Instituut voor de Gebouwde Omgeving (RIGO).

VROM (2001)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nationaal Milieubeleidsplan 4*. Den Haag: Ministerie van VROM.

NOOT

¹ Ten behoeve van de uitbreiding van de luchthaven, eind jaren zestig, is ook één van de dorpen in de droogmakerij geamoveerd.

EEN MODERNE, MAAR LEGE WONING

Joep de Hart

Tot op de dag van vandaag is voor de noodzaak van modernisering van kerkelijke organisatievormen en het kerkelijke leven steeds weer de aanpassing aan de huidige tijd als argument gebruikt, indien de kerken nog een rol van betekenis willen spelen in de samenleving. Als zij weigeren aan de moderne tijd tegemoet te komen, dan staat hun voortbestaan op het spel en dreigen ze veroordeeld te worden tot maatschappelijke irrelevantie. Vanaf de turbulente jaren van de culturele revolutie naar vaderlandse snit, die ongeveer tussen 1965 en 1975 plaatsgreep, is dan ook door met name de grote kerken veel geïnvesteerd in vertaling van het geloof naar de eisen van het moderne leven. In de rooms-katholieke kerk gebeurde dit al ten tijde van het Tweede Vaticaans Concilie (1962-1965) onder het gevleugelde woord *aggiornamento*. In theologie en pastoraat werd aangesloten bij de veranderingen die zich in de samenleving voltrokken. De ‘open’, naar de wereld toe gerichte en oecumenische houding van veel gangmakers en voorgangers binnen de kerken vond zijn neerslag in tal van vernieuwingen op het gebied van de liturgie, kerkelijke morele standpunten en de catechese en zij weerspiegelde zich in de activiteiten van vele kritische gemeenten en basisgroepen. De Amerikaanse socioloog Coleman typeerde ons land aan het begin van de jaren zeventig als een ‘kerkelijke proefpolder’ en zijn Nederlandse collega Goddijn sprak van een ‘pastoraal laboratorium om vernieuwing te wekken’.

De hang naar vernieuwing voorkwam niet dat de ontkerkelijking vanaf de jaren zestig een hoge vlucht

nam. In tabel 1 staan de veranderingen weergegeven in de ledentallen van christelijke kerkgenootschappen in ons land. Dat is gedaan voor de periode 1947-1960, als het tijdvak dat vooraf ging aan de veranderingen, en voor de 'post-revolutionaire' periode 1970-1995. In de eerstgenoemde jaren steeg de onkerkelijkheid met 7%, in de tweede periode zelfs met 18%.

Tot aan 1960 groeiden de drie grote kerken nog, al bleef die van de hervormden en (synodaal) gereformeerden achter bij de groei van de totale bevolking. Na 1970 neemt het ledental van zowel de hervormden als de gereformeerden af. De orthodoxe kerken en groeperingen vertonen na 1970 een sterke groei, dat geldt met name voor de Pinkstergroepen, Jehova's Getuigen, Mormonen, vrijgemaakt gereformeerde kerken en gereformeerde gemeenten. Bij de vrijzinnige kerken vindt daarentegen een sterke leegloop plaats. De groei van de orthodoxe groeperingen is een saillant gegeven, maar is nauwelijks van invloed geweest op de dominante trend van ontkerkelijking die voor het overgrote deel ten laste kwam van de grote kerken. In absolute zin bleef de groei van de orthodoxen ver achter bij de massale leegloop uit de Nederlands hervormde en synodaal gereformeerde kerken, die tussen 1970 en 1995 meer dan zes keer zoveel leden verloren als er bij alle genoemde orthodoxe groepen gezamenlijk bij kwamen.

TABEL 1: VERANDERINGEN IN DE LEDENTALLEN VAN KERKGENOOTSCHAPPEN IN DE PERIODES 1947-1960 EN 1970-1995

(absolute aantallen en indexcijfers, waarbij eerste jaar = 100)^a

	absolute aantallen (x 1000)				indexcijfers	
	1947	1960	1970	1995	1947-1960	1970-1995
<i>orthodox gereformeerd</i>						
Gereformeerde Kerken (vrijgemaakt)	89,0	93,5	86,5	120,7	105	140
Gereformeerde Gemeenten in Nederland	15,8	19,8	15,9	21,0	125	132
Gereformeerde Gemeenten in NL en Noord-Amerika	89,5	93,5	76,6	94,4	104	123
Christelijk Gereformeerde Kerken	67,9	73,8	69,6	75,2	109	108
totaal	262,2	280,6	248,6	311,3	107	125
<i>orthodox christelijk</i>						
Pinkstergemeenten	0,6	7,6	17,5	73,5	1267	420
Jehova's Getuigen	1,7	13,0	18,3	32,8	765	179
Mormonen	1,9	1,9	4,6	7,5	100	163
Baptistengemeenten	15,6	17,6	9,6	12,3	113	128
totaal	19,8	40,1	50,0	126,1	203	252
<i>grote christelijke kerken</i>						
Rooms-katholiek kerkgenootschap in Nederland	3703,6	4634,5	5273,7	5385,3	125	102
Gereformeerde kerken (synodaal)	673,7	785,3	865,0	740,5	117	86
Nederlandse hervormde kerk	2992,9	3243,5	3075,6	2314,6	108	75
totaal	7370,2	8663,3	9214,3	8440,4	118	92
<i>vrijzinnig protestants</i>						
Evangelisch-Lutherse Kerk	60,0	67,1	40,7	18,4	112	45
Doopsgezinde Societeit	67,4	62,9	32,6	13,5	93	41
Remonstrante Broederschap	40,0	38,6	25,8	7,0	97	27
totaal	167,4	168,6	99,1	38,9	101	39
Nederlandse bevolking	9543,0	11417,0	12975,6	15493,9	120	119

Bron: CBS en kerkelijke bureaus van de kerkgenootschappen

^a Voor de jaren 1947 en 1960 gegevens uit de volkstellingen; voor de jaren 1970 en 1995 gegevens op basis van kerkelijke statistieken.

TABEL 2: KERKBINDING VAN MODERNISTISCHE EN ORTHODOX GELOVIGE KERKLEDEN^a (percentages)

	leden van drie grootste kerken ^b		leden van vrijzinnige kerken ^c	
	mod.	orthodox	mod.	orthodox
<i>opvattingen over kerkgang en de kerken</i>				
iemand kan een gelovig mens zijn				
zonder ooit naar de kerk te gaan (oneens)	1	8	0	16
het zou een goede zaak zijn als de kerken				
zouden verdwijnen (helemaal oneens)	21	78	34	79
zonder kerken wordt de moraal bedreigd				
(helemaal eens)	4	24	6	33
als de kerken verdwijnen, heeft het egoïsme				
vrij spel (helemaal eens)	4	23	17	36
de aanwezigheid van de kerken zorgt dat de				
samenleving niet verloedert (helemaal eens)	4	16	11	21
<i>kerkgang</i>				
is afgelopen zondag naar de kerk geweest				
	11	48	6	61
gaat regelmatig naar de kerk				
	10	65	6	72
gaat nu vaker naar de kerk dan in de				
kinderjaren	4	23	8	14

Bron: *God in Nederland 1997*

a Orthodox: meent dat Christus Gods zoon is of door Hem gezonden, gelooft in een leven na de dood, ziet de bijbel volledig als het woord van God, meent dat het zin heeft om te bidden; modernistisch: huldigt op minstens twee van deze punten een andere opvatting.

b Rooms-katholieke kerk, gereformeerde kerken (synodaal) en Nederlands hervormde kerk.

c Remonstranten, Doopsgezinden, Lutheranen, Nederlands hervormden (behalve midden-orthodoxe en confessionele richting en Gereformeerde Bond).

Tabel 2 maakt duidelijk dat de orthodoxe kerkleden niet alleen het milieu vormen waarin onverkort wordt vastgehouden aan de kernelementen van de christelijke

leer, maar dat zij ook een cruciale rol vervullen in het voortbestaan van de kerken. Geloof en kerkelijke praktisering worden door hen veel vaker met elkaar verbonden, zij zijn veel kerkser en zij kennen in veel grotere getale een belangrijke maatschappelijke functie aan de kerken toe. Dit alles geldt niet alleen voor de leden van de drie grote kerken, maar is nog sterker van toepassing op de kerken die het meest zijn aangepast aan de geest van modernisering: de vrijzinnige richtingen.

Een nadere illustratie kan, eveneens op basis van enquête-resultaten, gegeven worden aan de hand van het rooms-katholieke bevolkingsdeel. Een ingrijpende modernisering van de vormgeving aan het kerkelijk leven heeft niet heeft kunnen voorkomen dat katholieken massaal de Kerk verlieten. De cijfers van de *God in Nederland*-onderzoeken wijzen uit dat het percentage Nederlanders dat katholiek is opgevoed maar op latere leeftijd de Kerk verliet tussen 1966 en 1997 toenam van 14 tot 48%. Zij laten tevens zien dat kerkverlating zich onder de modernistisch ingestelden duidelijk vaker voordeed dan onder de orthodoxe gelovigen (bij de eerste groep steeg het percentage ex-leden in de genoemde periode met 26% tegen 15% bij de orthodoxe katholieken). De laatste constatering kan overigens eveneens gedaan worden bij de Nederlands hervormden en synodaal gereformeerden.

Toch is de leegloop van de kerken vanaf de jaren dat de modernisering de grote kerken ging beïnvloeden geen algemeen verschijnsel. Geloofsgemeenschappen die zich keren tegen de modernisering en ook in allerlei andere opzichten dwars tegen de tijdgeest in lijken te gaan (een strikt verticale evangelische boodschap,

strengere zondagsheiliging, verbod op televisie kijken, traditionele rolverdeling tussen de seksen, moreel conservatisme, etcetera) kunnen bogen op een toestroom van leden. Ondanks alle aanpassingen die in de kerken plaatsvonden, blijken bovendien de gelovigen die de meest modernistische opvattingen huldigen – ook nadat het stof van de revolutie was opgetrokken – de zwakste binding met hun Kerk te hebben en deze het snelst los te laten. Dat laatste is onverkort van toepassing op de leden van de meest vrijzinnige kerken, die – zo zou men denken – toch het meest zijn aangepast aan de eisen van het moderne leven.

Zo ontstaat het volgende beeld. Zij die vanuit moderne architectonische visies Gods huis ingrijpend wilden renoveren, laten zich er steeds minder zien, rumoeren goedgebekt nog wat na op de straten en pleinen of vinden elders hun domicilie met geestverwanten. Ondertussen komt binnen een gezelschap regelmatig bijeen dat de in gang gezette interieurwisseling enigszins bevreemd gade slaat, wie weet zijn gedachten zo nu en dan weemoedig laat teruggaan naar de zekerheden uit het verleden en zich voor het moment voegt in de vertrouwde rituelen.

OVERGEHAALDE RESPONDENTEN

Ineke Stoop

Nonrespons bij survey-onderzoek is hoog in Nederland, hoger dan in andere landen en hoger dan in het verleden. Nonrespons kan het resultaat van onderzoek vertekenen, als de responsgeneigdheid niet voor iedereen hetzelfde is. Als nonrespons samenhangt met achtergrondkenmerken, zoals leeftijd of geslacht of type woongemeente, hoeft dat nog niet zo erg te zijn, als de jonge mannen uit de grote stad die niet meedoen maar lijken op de jonge mannen uit de grote stad die wel meedoen. Hiervoor kan het wegen met achtergrondkenmerken uitkomst bieden. Erger is het, als nonrespons samenhangt met doelvariabelen van het onderzoek. Als cultuurminnaars zelden thuis worden getroffen, omdat ze voortdurend naar galerieën, concerten en balletten gaan, kun je hun gedrag niet corrigeren met de kenmerken van thuiszittende cultuurhaters van dezelfde leeftijd en hetzelfde geslacht. En als asociale nurksen meestal hun medewerking weigeren, levert weging met als basis hun sociaal geïntegreerde, participatieve stad- en leeftijdgenoten ook een verkeerd beeld op.

In 1999 heeft GfK PanelServices Benelux (GfK) voor het SCP het Aanvullend Voorzieningengebruikonderzoek (AVO) uitgevoerd. In dit onderzoek onder netto ruim 6000 huishoudens was, door tot maximaal 20 keer langs te gaan, met bijna alle potentiële respondenten contact gelegd. Ongeveer tweederde van de benaderde huishoudens was bereid mee te doen. 70% van deze respondenten had gelijk ingestemd; ruim 20% weigerde één keer, maar werd bij een volgende benadering als-

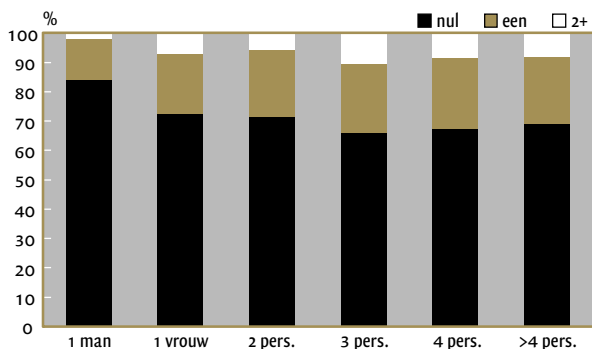
nog overgehaald en bijna 10% werd uiteindelijk overgehaald na twee of meer weigeringen.

Om na te gaan in hoeverre nonrespons de schattingen van het gebruik van allerlei voorzieningen kan vertekenen, heeft GfK voor het SCP in 2000 een vervolgonderzoek gehouden onder ruim 300 hardnekkige weigeraars uit het AVO (zie ook Stoop en Iedema, 2001). Van deze nonrespondenten was in het vervolgonderzoek bijna driekwart na enig aandringen door gemotiveerde topinterviewers alsnog bereid een (verkorte) vragenlijst te beantwoorden. Deze groep is vergeleken met de respondenten uit het gewone AVO, die hiervoor in drie groepen waren onderverdeeld, namelijk makkelijke respondenten, die niet veel bezoeken vereisten en die gelijk meededen; moeilijk bereikbare respondenten, die wel veel bezoeken vereisten maar dan zonder tegenstribbelen de vragenlijst beantwoordden en ten slotte lastige respondenten, die eerst weigerden en pas in een latere fase alsnog meededen. Bij deze laatste groep werd geen onderscheid gemaakt naar het aantal bezoeken. Vaak wordt aangenomen dat deze 'zachte' weigeraars het meest lijken op de 'harde' weigeraars, de mensen die helemaal niet tot medewerking zijn te bewegen.

De drie groepen respondenten uit het gewone AVO en de nonrespondenten uit het vervolgonderzoek verschillen op enkele achtergrondkenmerken van elkaar. Als hiermee rekening wordt gehouden, zijn de verschillen in voorzieningengebruik heel klein. Harde en zachte weigeraars wijken beide af van makkelijke respondenten, maar beide op een verschillende manier. De makkelijke respondenten wonen minder vaak in de grote

stad. Moeilijk bereikbare respondenten zijn vaker jong en alleenstaand en leiden een druk, werkzaam bestaan. Ze gaan ook wat vaker uit. Onder de zachte weigeraars bevinden zich relatief weinig jonge mannelijke alleenstaanden. De harde weigeraars ten slotte hebben minder vaak een lage sociaal-economische status, zorgen minder voor zieke familieleden, doen minder aan sport en hebben ook minder vaak een pc.

FIGUUR 1: AANTAL WEIGERINGEN, PERCENTAGE RESPONDENTEN PER GEZINSSAMENSTELLING



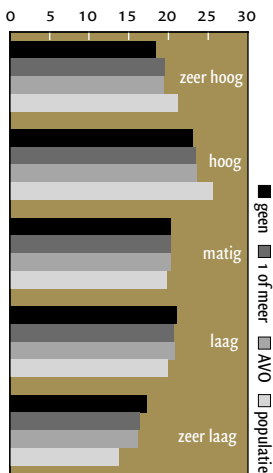
Uit figuur 1 blijkt dat mannelijke alleenstaande respondenten niet vaak weigeren. Dit is in strijd met bevindingen uit de internationale literatuur. Zo concluderen Groves en Couper (1998) op grond van hun analyse van een groot aantal surveys (p. 152): *Multiple indicators of social integration (or isolation) share strong marginal effects on cooperation. Households with young children or young adults tend to cooperate; single adult households tend not to cooperate.*

Het feit dat de weigeraars slechts bij enkele van de tientallen voorzieningen en gedragingen in het AVO van de respondenten verschillen, stelt natuurlijk gerust. De onverwachte bereidwilligheid van jonge, alleenstaande mannen was echter aanleiding om de opbrengst van het overhalen van zachte weigeraars nog eens goed te bekijken. Eerder bleek dat moeilijk bereikbare en moeilijk over te halen respondenten er uit springen op stedelijkheid en levensfase. Onderzoek naar het verloop van het veldwerk toont aan dat de vele inspanningen om respondenten thuis aan te treffen voor deze kenmerken hun vruchten afwerpen. Hoe meer bezoeken de interviewer aflegt, hoe meer uithuisge respondenten om hun medewerking kunnen worden gevraagd en hoe beter de uiteindelijke steekproef lijkt op de Nederlandse bevolking. Veel bezoeken leidt tot meer stedelingen, meer alleenstaanden en een representatievere steekproef. Vooral bij alleenstaande mannen is het verschil tussen het AVO en de populatie echter groot. Bij alleenstaanden is overigens ook nog sprake van een vertekening die niet het gevolg is van non-respons: oude alleenstaanden in bejaardenoordelen komen in het steekproefkader niet voor en jonge alleenstaanden in studentenflats zijn mogelijk in het veldwerkproces minder uitputtend benaderd, zodat het percentage alleenstaanden in de populatie in de steekproef nooit kon worden gerealiseerd.

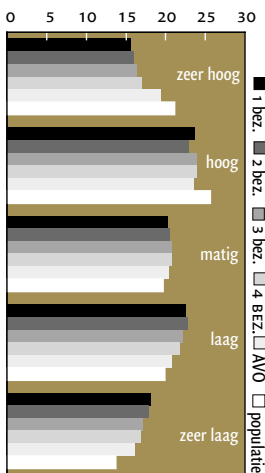
De rechter grafieken uit figuur 2 geven een beeld van het nut van de vele benaderingen. Natuurlijk is nog steeds niet uitgesloten dat de 'extra' alleenstaande grotestadbewoners verschillen van hun niet-responderende stadsgenoten. Het feit dat ze door het grote aantal bezoeken beter vertegenwoordigd zijn, maakt de steekproef echter wel representatiever en vereist kleinere

FIGUUR 2:

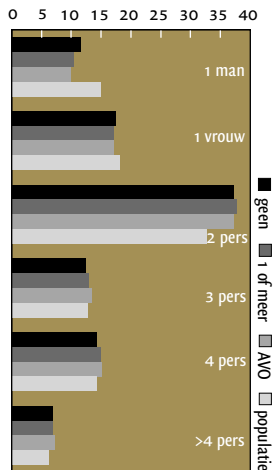
STEDELIJKHEID EN
AANTAL WEIGERINGEN



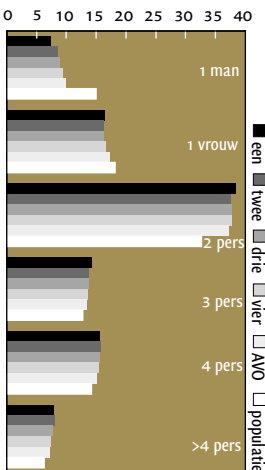
STEDELIJKHEID EN
AANTAL CONTACTPOGINGEN



GEZINSSAMENSTELLING EN
AANTAL WEIGERINGEN

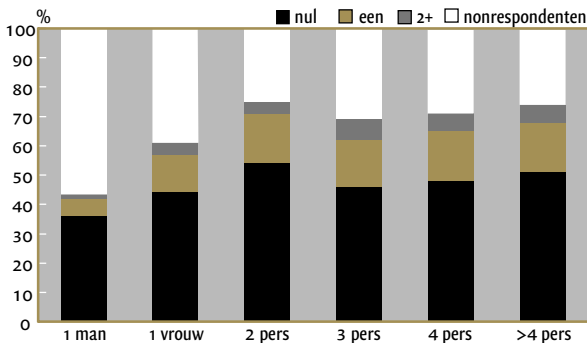


GEZINSSAMENSTELLING EN
AANTAL CONTACTPOGINGEN



correcties door wegen. Het overhalen van initiële weigeraars, zoals afgebeeld in linker grafieken, geeft daarentegen een gemengd beeld. Als iedere ‘zachte’ weigering was geaccepteerd, waren grotestadsbewoners nog meer ondervertegenwoordigd dan in de uiteindelijke steekproef en plattelanders nog meer oververtegenwoordigd (bovenste grafiek). Bij gezinssamenstelling blijkt echter een tegengesteld effect. Vooral alleenstaande mannen zijn ondervertegenwoordigd en na het overhalen van weigeraars zijn ze dat nog meer (onderste grafiek). Alleenstaande mannen behoren nauwelijks tot de moeilijke respondenten die met veel inzet moeten worden overgehaald. Ze zeggen bijna altijd gelijk ‘ja’. Tenminste, als ze überhaupt meedoen. En dat blijken ze, gezien figuur 3 helaas maar weinig te doen (even afgezien van de ontbrekende bejaardenhuis- en studentenhuisbewoners). Met het overhalen van weerspannige respondenten bereik je dus niet de (jonge) alleenstaande mannen die toch al zo slecht meededen, maar juist echtparen en gezinnen, die vanaf het eerste contact al redelijk goed vertegenwoordigd waren.

FIGUUR 3: AANTAL WEIGERINGEN, PERCENTAGE BRUTO STEEKPROEF PER GEZINSSAMENSTELLING



Deze bevindingen verklaren waarom de zachte weigeraars uit het AVO zo weinig lijken op de harde weigeraars uit het vervolgonderzoek. Zachte weigeraars zijn misschien moeilijk, maar harde weigeraars zijn onmogelijk. Om de laatsten te interviewen was een simpele herbenaderingsstrategie niet voldoende. Voor hen moesten in het vervolgonderzoek alle middelen uit de kast worden gehaald. Voor nieuw onderzoek betekenen deze resultaten dat een groot aantal contactpogingen loont omdat daarmee uithuizige respondenten in het onderzoek worden betrokken. Het zonder onderscheid overhalen van weigeraars kan beter worden vervangen door een gedifferentieerde strategie, waarbij de meeste energie wordt besteed aan slecht vertegenwoordigde groepen. Als hiermee een deel van de harde weigeraars over de streep kan worden getrokken, zal dat hopelijk de vertekening als gevolg van non-respons verminderen. Wellicht geven de overgehaalde respondenten in het AVO2003 dan een minder scheef beeld.

LITERATUUR

- Groves&Couper (1998)
Robert M. Groves & Mick P. Couper, 1998, *Nonresponse in Household Interview Surveys*. New York: Wiley.
- Stoop & Iedema (2001)
Ineke Stoop & Jurjen Iedema, 2001, 'Maar natuurlijk mijnheer, komt u binnen.' In: *In plaats van kaarsen. Nieuwjaarsboekje 2001*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

DE PARADOXALE BESTUURLIJKE BEMOEIENIS

Vic Veldheer

Eén van de kenmerken van het openbaar bestuur in Nederland is het paradoxale karakter ervan. Dat valt niet iedereen op, maar al in 1980 formuleerde de Rotterdamse bestuurskundige Hakvoort in zijn onderzoek naar het functioneren van deelgemeenten in Rotterdam de, wat hij noemt, *decentralisatieparadox*: ‘Naarmate een gedecentraliseerd orgaan actiever optreedt, zullen ongewenste neveneffecten toenemen’ (Hakvoort, 1980: 164). Hij doelt dan op zijn bevinding dat bestuurders wat onwennig zijn met hun nieuw verworven taken en bevoegdheden en daardoor minder oog hebben voor de uitvoerbaarheid van hun beleidsvoornemens in het lokale krachtenveld. Consequentie daarvan is dat hun beleid mislukt omdat gemeenten zich onvoldoende realiseren van welke organisaties en instellingen zij afhankelijk zijn.

Dit spooft met andere onderzoeksbevindingen: gemeenten krijgen taken en bevoegdheden overgedragen op beleidsterreinen waar grote, geprofessionaliseerde instellingen werkzaam zijn, zoals welzijn en zorg. Voor gemeenten is het dan lastig om hun beleid gerealiseerd te krijgen.

In 1985 benadert de Rotterdamse hoogleraar bestuurskunde Wim Derksen het probleem van de andere kant en spreekt van de *centralisatieparadox*. In zijn onderzoek naar de bescherming van stads- en dorpsgezichten stuit hij op dat fenomeen: ‘Door te centraliseren worden uitvoering en effectiviteit van centraal beleid niet minder – ja, soms zelfs meer – afhankelijk gemaakt van de bereidheid en de houding van lokaal bestuur’ (Derksen 1985 in Bovens en Witteveen 1985: 258).

Is in de decentralisatieparadox de gemeente de afhankelijke partij, namelijk van allerlei op lokaal niveau werkzame instellingen, in de centralisatieparadox wordt de rijksoverheid afhankelijk van de medewerking van de lokale overheid.

Onlangs kwamen Nico Nelissen en Ben Verfürden met nog een andere paradox, de zogenoemde dubbele dereguleringsparadox (Bestuurswetenschappen 2001, nr 5). Kritiek op de welstandszorg spitste zich toe op de vele regels waaraan de bouw was gebonden. Deregulering was de oplossing en om die reden werd de woningwet tien jaar geleden veranderd. Maar in de praktijk bleek dat de wetgever veel bepalingen nodig had om te bereiken dat er inhoudelijk minder bemoeienis kwam. Bovendien vergde de inhoudelijke deregulering meer regels inzake de procedures. Kortom: in praktijk blijken er meer regels nodig te zijn om minder regulerend te hoeven optreden. De verminderde regelgeving in 1990 bleek evenwel onvoldoende te zijn geweest: per 1 april 2002 wordt met hetzelfde doel de Woningwet nogmaals veranderd.

Overigens treffen we ook op andere terreinen voorbeelden aan van deze paradox, zoals de Mediawet, waarin de inhoudelijke bemoeienis van de overheid niet in verhouding staat met de hoge regeldichtheid.

Thans zien we de decentralisatieparadox opnieuw, nu in een modern jasje, het meest duidelijk in het grote-stedenbeleid, maar ook op andere gebieden. Die moderne versie komt er ook weer kort gezegd op neer dat naarmate het Rijk meer taken en bevoegdheden overdraagt aan de gemeente, de bemoeienis van nationale beleidsmakers – Kamerleden en rijksambtenaren – met de ontwikkelingen in gemeenten toe-

neemt. Nationale beleidsmakers willen graag weten welke resultaten gemeenten halen op voorheen gecentraliseerde terreinen, terwijl gemeenten vinden dat het Rijk daarmee niets te maken heeft; het is immers tot de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur gemaakt. Gemeentebesturen maken eigen afwegingen en leggen daarvoor verantwoording af in de democratisch gekozen gemeenteraden.

De bemoeienis van het Rijk blijkt onder andere uit de vele voorwaarden die hij stelt aan zowel vorm als inhoud van het lokale beleid: doelstellingen die de gemeenten moeten halen, prestatieafspraken waaraan gemeenten moeten voldoen (bijvoorbeeld het scheppen van een aantal kindopvangplaatsen per jaar), gedetailleerde voorschriften over de manier waarop gemeenten verantwoording moeten afleggen aan het Rijk over het gevoerde beleid, de besteding van de middelen, het verschaffen van beleidsinformatie aan departementen, etcetera.

De landelijke bemoeienis met gedecentraliseerd beleid kent uiteenlopende verschijningsvormen. De eerste is het zogenoemde monitoren van lokale ontwikkelingen: het Rijk wil graag weten welke resultaten met gedecentraliseerd beleid worden gehaald. Een tweede vorm gaat een stapje verder en is die waarin landelijke beleidsmakers met gemeenten prestatie-afspraken maken; met de gemeente Vlietstede wordt bijvoorbeeld afgesproken dat die de jeugdcriminaliteit in 2005 met tien procent heeft verminderd. Een derde vorm van bemoeienis is die waarin de lokale beleidsvrijheid aan allerlei voorwaarden wordt gebonden; zo mogen gelden die bestemd zijn voor kinderopvang niet besteed worden aan peuterspeelzalen. In het verlengde daarvan ligt de

tamelijk gedetailleerde omschreven plicht voor gemeenten zich tegenover het Rijk te verantwoorden voor de behaalde resultaten.

Het grotestedenbeleid is een goede illustratie van dit laatste. Het Rijk heeft in de sociale pijler zo'n 21 regelingen ondergebracht, variërend van projectsubsidie 'Heel de buurt' tot het gemeentelijke onderwijs-achterstandenbeleid, van de bijdrageregeling 'digitaal trapveld' tot een bijdrageregeling 'sociale integratie en veiligheid', van een regeling 'impuls leefbaarheid, veiligheid en stadseconomie' tot de regeling 'uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. In de sociale pijler zitten dus verschillende soorten regelingen, die weinig samenhang vertonen, verschillen in reikwijdte en omvang en die afkomstig zijn van verschillende departementen.

Aan al die regelingen heeft het Rijk doelstellingen gekoppeld die door de grote steden moeten worden gerealiseerd. De formuleringen zijn van hoge abstractie, zoals 'het bevorderen van sociale cohesie', maar worden wel wat concreter gemaakt door het terugdringen van spijbelen op school eronder te laten vallen. Moeilijkheid is wel dat niet duidelijk is wat het verband tussen beide is.

In de verdere uitwerking ligt het accent op vermindering van de criminaliteit en dan wordt het verband met sociale cohesie alweer meer voorstelbaar, maar helder is het niet. Voor gemeenten zal het niet gemakkelijk zijn resultaten te laten zien die de sociale cohesie hebben bevorderd. Maar de minister van Grotestedenbeleid en integratie wil wel dat gemeenten aan hem verantwoording afleggen. Bovendien moeten de gemeenten voor de afzonderlijke regelingen verantwoording afleggen aan het desbetreffende departement.

Deze voorbeelden laten zien dat het openbaar bestuur in Nederland paradoxale karaktertrekken bezit. Centralisatie of decentralisatie, regulering of deregulering: het zijn processen die zich autonoom lijken te voltrekken en die los staan van de bemoeienis van het Rijk. De vorm verandert, de bemoeienis blijft.

LITERATUUR

Derksen, Wim (1985)

Wim Derksen, 'Centrale sturing van lokale waarden.' In: M.A.P. Bovens/W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1985.

Hakvoort, J.L.M. (1980)

J.L.M. Hakvoort, *Territoriale decentralisatie*. Assen: Van Gorcum, 1980.

Nelissen, Nico (2001)

Nico Nelissen en Ben Verfürden, 'Welstandszorg: nieuwe ronde, nieuwe kansen? Over een dubbele dereguleringsparadox.' In: *Bestuurswetenschappen* 2001, nr.5, p. 405-424.

DE PERVERSITEIT VAN RATIONALITEIT

Paul Dekker

Do economists make bad citizens?

Onder deze titel verscheen de voorlopig laatste bijdrage (Frank et al. 1996) in een serie artikelen over de vraag of een economiestudie negatief uitwerkt op de geneigdheid van mensen tot samenwerken. Ervan uitgaande dat die geneigdheid goed is voor welvaartsgroei en beschaafd samenleven (Fukuyama 1995), dat de economie als wetenschappelijke discipline daar ook een bijdrage aan wil leveren en dat economen mede met belastinggeld worden opgeleid om dat daadwerkelijk te doen, is er sprake van een pervers effect van economieopleidingen en van het betreffende overheidsbeleid als de vraag in de eerste zin bevestigend moet worden beantwoord.

Experimenten met Amerikaanse economiestudenten

Ik vat de artikelen kort samen. In het eerste (Marwell en Ames 1981) worden elf experimenten besproken om de ‘free rider’-hypothese te toetsen, de uit de rationelekeuzetheorie van economen voortvloeiende stelling dat mensen vrijwillig niet of minder dan evenredig zullen bijdragen aan de productie van collectieve goederen, waarvan ze sowieso (per definitie) de lusten ondervinden. De hypothese moet voortdurend verworpen worden, behalve in een experiment met economiestudenten. Zij investeren in verhouding tot hun baten inderdaad veel minder in collectieve goederen. Bovendien blijken overwegingen van eerlijkheid en rechtvaardigheid in hun beslissingen veel minder dan bij anderen een rol te spelen: ze hebben zich gewoon economisch rationeel gedragen. De vraag is nu of dit

gedrag van een opleidingseffect getuigt (economische rationaliteit wordt aangeleerd) of slechts van een selectie-effect (economisch rationele mensen gaan economie studeren).

Om dat na te gaan doen Carter en Irons (1991) met onder anderen eerstejaars- en ouderejaars-economie-studenten experimenten om economische rationaliteit te laten afwegen tegen wat mensen doorgaans als rechtvaardigheid beschouwen. De experimenten bevestigen de grotere 'rationaliteit' van economiestudenten, maar laten ook zien dat ze al verschillen bij het begin van hun studie: Economists are born, not made. Frank et al. (1993) laten met prisoner's dilemma-spelen vervolgens echter zien dat economie-hoofdvakstudenten vaker dan bijvakstudenten egoïstische verraadstrategieën volgen. Anders dan bij de bijvakstudenten blijkt bij de hoofdvakstudenten geen sprake van een toename van coöperatief gedrag naarmate zij langer studeren, hetgeen toch wijst op een opleidingseffect. Een dergelijk effect maken ze ook aannemelijk door met een enquête te laten zien dat economiestudenten in een cursus met veel rational choice en game theory in enkele maanden cynischer worden over de waarschijnlijkheid van eerlijk en coöperatief gedrag bij zichzelf en bij anderen dan economiestudenten in een anders-gearde cursus. Yezer et al. (1996) trekken de validiteit van dergelijke uitkomsten in spelletjes en enquêtes in twijfel. Hun lost letter-experiment in collegezalen (hoeveel zogenaamd verloren enveloppen met een bankbiljet worden op de post gedaan?) laat zien dat economiestudenten meer dan anderen eerlijke vindsters te zijn. In een enquête tonen ook nu economiestudenten zich weer sceptisch over de eerlijkheid van anderen, maar gezien het feitelijke gedrag in de experimenten is

hier toch eerder van realisme dan van cynisme sprake. Kortom: Watch what we do, not what we say or how we play.

In hun reactie herhalen Frank et al. (1996) nog even waar het hun om ging – Our claim [...] was not that economics training transforms people into serial killers, but that it makes them marginally less likely to cooperate in social dilemmas – maar ze geven toe dat de uitslag van het experiment met de verloren enveloppen een probleem is. Het is echter ook een probleem voor Yezer et al., want waarom zouden economen eerlijker zijn? Ondergraaft deze ook voor hen onverwachte uitkomst niet vooral de zeggingskracht van het experiment?

Gevolgtrekkingen voor Nederland

Helaas was het niet mogelijk om de Amerikaanse experimenten te herhalen in een Nederlandse setting.¹ De hier aangehaalde en andere bevindingen over Amerikaanse economiestudenten en economen (vgl. Rhoads 1985) zijn stellig onvoldoende om het Nederlandse economenvolk per implicatie tot slechte burgers te verklaren,² maar wel genoeg om ons zorgen te maken over de verspreiding van economische rationaliteit in onze cultuur. Er is alle reden om aan te nemen dat het gebruik van de theoretische aanname van rationaliteit in de zin van het najagen van het eigenbelang bijdraagt aan het ondergraven van sociaal vertrouwen in de zin van geloof in de goede bedoelingen van de medemens. En enige goedgelovigheid kan geen kwaad, want – en ook dat is door economen aangetoond – goedgelovig gedrag genereert vertrouwen, verzacht sociale dilemma's en heeft positieve collectieve uitkomsten.

Wellicht door een toenemende invloed van economen in het overheidsapparaat hebben het beroep op het

welbegrepen eigenbelang van de burgers en daarop gerichte economische prikkels een hoge vlucht genomen in het beleid. Schrokken beleidsmakers enkele jaren geleden nog van de daarmee opgeroepen ‘calculerende burger’, inmiddels is dat gedrocht een vanzelfsprekend uitgangspunt in de heersende ideologie van ‘win-win’-situaties. Het risico van de teloorgang van burgerschap en gemeenschapszin wordt afgedekt met Sire-campagnes. Maar hoe aardig ook, meer dan een vleugje moraal bij een perverse rationalisering zullen die niet opleveren.

NOTEN

1 De tijd ontbrak, maar in de lijn van de Amerikaanse low-budget-studentenexperimenten was een experiment op het SCP met economen/econometristen en ‘andere’ sociale wetenschappers (met speciale aandacht voor de pseudo-economen uit de onderzoeksschool ICS) wel heel aardig geweest.

2 Anders dan Frank et al. (1993) vinden in een Amerikaanse enquête onder wetenschappelijk personeel, vind ik in Nederland ook geen aanwijzing dat economen minder dan andere even hoog gekwalificeerden geld geven aan goede doelen. In het verlengde van mijn bijdrage aan het vorige nieuwjaarsboekje (Dekker 2001) ben ik nagegaan of respondenten die zijn opgeleid op het terrein van ‘economie, handel en administratie’ als beloning voor hun medewerking aan de enquête vaker een waardebon kiezen dan een gift voor een goed doel. Dat blijkt niet het geval te zijn. Mensen met een opleiding in de sfeer van de medische en sociale zorg zijn minder vrijgevig, mensen met een technische of natuurwetenschappelijke opleiding genereuzer. De kanttekening kan evenwel worden gemaakt dat rationele-keuzenmakers (en dus relatief veel economen) hier niet in beeld komen omdat ze helemaal niet meewerken aan enquêtes.

LITERATUUR

- Carter & Irons (1991)
- Carter, J.R., en M.D. Irons (1991), 'Are economists different, and if so, why?' *Journal of Economic Perspectives* 5/2: 171-177.
- Dekker (2001)
- Dekker, P. (2001), 'Goedgeefsheid van respondenten.' In: *In plaats van kaarsen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Frank, Gilovich & Regan (1993)
- Frank, R.H., Th.D. Gilovich en D.T. Regan (1993), 'Does studying economics inhibit cooperation?' *Journal of Economic Perspectives* 7/2: 159-171.
- Frank, Gilovich & Regan (1996)
- Frank, R.H., Th.D. Gilovich en D.T. Regan (1996), 'Do economists make bad citizens?' *Journal of Economic Perspectives* 10/1: 187-192.
- Fukuyama (1995)
- Fukuyama, F. (1995), *Trust*. New York: The Free Press.
- Marwell & Ames (1981)
- Marwell, G., en R.E. Ames (1981), 'Economists free ride, does anyone else?' *Journal of Public Economics* 15: 295-310.
- Rhoads (1985)
- Rhoads, E. (1985), 'Do economists overemphasize monetary benefits?' *Public Administration Review* 45: 815-820.
- Yeser, Goldfarb & Poppen (1996)
- Yeser, A.M., R.S. Goldfarb en P.J. Poppen (1996), 'Does studying economics discourage cooperation?' *Journal of Economic Perspectives* 10/1: 177-186.

DE PRESTATIEPARADOX VAN POLITIE EN JUSTITIE

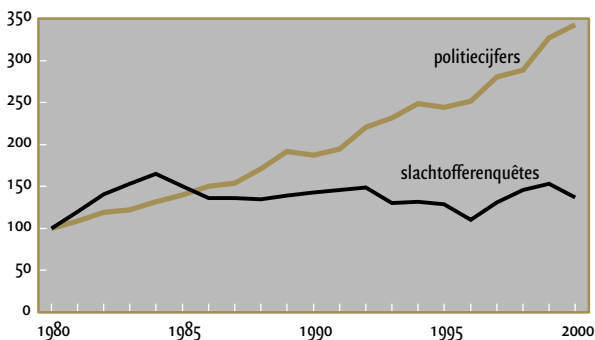
Karin Wittebrood

Criminaliteit staat al jaren hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Om de misdaad terug te dringen, wordt binnen politie en justitie dan ook veel gedaan om de kwaliteit van de rechtshandhaving te verbeteren. In de onlangs verschenen nota *Criminaliteitsbeheersing: investeren in een zichtbare overheid* (Justitie/BZK 2001) worden diverse maatregelen voorgesteld. Daaronder ook maatregelen met verschillende ‘interne’ doelstellingen, zoals het registreren van alle bekend geworden misdrijven en het vergroten van de pakkans. Sommige van deze doelen zijn moeilijk tegelijkertijd te realiseren en soms zelfs ‘per definitie’ tegenstrijdig. Zo zal een betere registratie van delicten vanzelfsprekend leiden tot een stijging van de door politie geregistreerde criminaliteit. Ook zal een betere registratie – ceteris paribus – leiden tot geringer percentage opgehelderde delicten en dus een kleinere pakkans. Wanneer dergelijke processen niet worden onderkend, kunnen zij leiden tot prestatieparadoxen. In deze bijdrage worden twee van dergelijke paradoxen nader belicht.

De prestatieparadox komt allereerst duidelijk tot uitdrukking bij de ontwikkeling van de geweldscriminaliteit. Enerzijds is het terugdringen van de geweldscriminaliteit een belangrijke doelstelling; anderzijds wil men het registreren van bekend geworden misdrijven verbeteren. Twee mooie doelstellingen, maar moeilijk tegelijkertijd te realiseren. Zo blijkt uit onderzoeken onder de Nederlandse bevolking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat het afgelopen

twee decennia het percentage slachtoffers en het aantal door hen ondervonden gewelddelicten nauwelijks is veranderd. Het aantal geschatte gewelddelicten fluctueert weliswaar, maar van een duidelijke daling of stijging is geen sprake. Het afgelopen jaar rapporteerde de Nederlandse bevolking in de onderzoeken van het CBS ongeveer 900.000 gewelddelicten. De politie daarentegen registreerde de afgelopen twintig jaar in het aantal gewelddelicten een forse stijging. In 2000 werden ruim 90.000 gewelddelicten geregistreerd. Dat is ruim drie keer zoveel als in 1980, toen de politie van 26.500 gewelddelicten een proces-verbaal opmaakte. In figuur 1 zijn deze ontwikkelingen weergegeven. Hierbij is gebruik gemaakt van indexcijfers, zodat beide databronnen goed vergelijkbaar zijn.

FIGUUR 1: ONTWIKKELING VAN DE GEWELDSCHIMINALITEIT OP BASIS VAN POLITIECIJFERS EN SLACHTOFFERENQUÊTES
(indexcijfers; 1980=100)



Bron: CBS

Hoewel er enige onduidelijkheid bestaat over de oorzaken van deze verschillen zijn er aanwijzingen dat de politie – mede dankzij automatisering, maar waar-

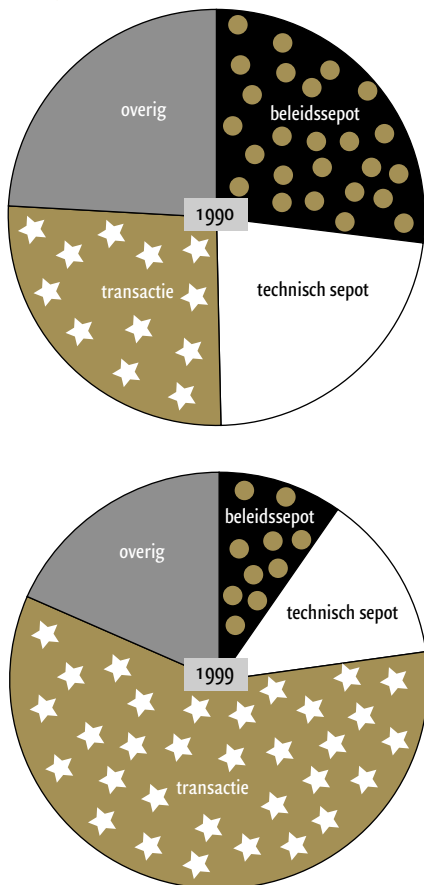
schijnlijk ook door veranderende prioriteiten – in de loop van de tijd steeds beter het door burgers gemelde geweld is gaan registreren. Het lijkt erop dat een steeds nauwkeuriger registrerende politie de officiële criminaliteitscijfers heeft doen stijgen. Hoe beter de politie dus haar werk doet, des te meer criminaliteit er lijkt te zijn in ons land.

Een ander voorbeeld van de prestatieparadox is zichtbaar bij het Openbaar Ministerie (OM). Men wil slagvaardig optreden bij de vervolging van verdachten en vooral het verminderen van het aantal sepot is daarbij een belangrijke doelstelling. Het is daarom opvallend dat het aantal ingeschreven zaken bij het OM de laatste jaren terugloopt: van ongeveer 270.000 in 1993 en 1994 naar 235.000 in 1999. Deze algemene daling kan deels verklaard worden door een toename van HALT-afdoeningen en politietransacties. Een andere verklaring is dat de politie zaken waarvan toch al vaststaat dat zij geseponeerd zullen worden, steeds minder vaak doorstuurt naar het OM. Ook worden medewerkers van het OM ingezet op politiebureaus en justitie-in-de-buurtkantoren om ‘niet vervolgbare’ zaken terzijde te schuiven en niet door te sturen naar de parketten.

Bij alle zaken die uiteindelijk worden ingeschreven bij het OM, heeft de officier van justitie de mogelijkheid de zaak door te sturen naar de rechter of een transactie aan te bieden aan de verdachte. Ook kan hij van verdere vervolging afzien omdat voldoende bewijs ontbreekt (technisch sepot) of omdat vervolging niet opportuun wordt geacht (beleidssepot). In 1990 werd bijna de helft van alle afdoeningen door de officier geseponeerd. Dit vond men te veel en in het beleidsplan van het OM van 1990 werd als doelstelling geformuleerd dat het officiële

sepotpercentage moest worden teruggebracht. Deze doelstelling is gehaald: in 1999 werd nog maar een kwart van alle afdoeningen geseponerd (zie figuur 2).

FIGUUR 2: AFDOENINGEN DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE NAAR TYPE, 1990 EN 1999



Bron: CBS

Heeft het OM nu een prachtige prestatie geleverd? Mogelijk, maar het sepotpercentage is ook gedaald omdat zaken waarvan de vervolgbaarheid gering is, niet naar het OM worden doorgestuurd. Bovendien is het aantal ingeschreven zaken bij het OM – mede hierdoor – de laatste jaren teruggelopen. Het officiële sepotpercentage is dus sterk gedaald, en daarmee wordt een belangrijke doelstelling bereikt, maar dit betekent niet automatisch dat het OM slagvaardiger optreedt bij de vervolging van verdachten.

Beide voorbeelden van de prestatieparadox laten zien dat op basis van gegevens van politie en justitie weliswaar een redelijk beeld kan worden verkregen over de criminaliteit en het functioneren van politie en justitie, maar dat het ook belangrijk is te realiseren dat gesignaleerde veranderingen niet alleen het gevolg kunnen zijn van maatschappelijke veranderingen, maar ook van wijzigingen in beleid en impliciete of expliciete prioriteitsstelling bij politie en justitie.

LITERATUUR

Wittebrood (2001)

Wittebrood, K. (2001), 'Criminaliteit.' In: *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

RECHTSPROBLEMEN IN DE AANBIEDING

ADR ('Alternative Dispute Resolution') als alternatief voor de rechter

Cora Maas-de Waal

ADR, ofwel alternatieve geschilafdoening zonder tussenkomst van de rechter is in Nederland aan een opmars bezig. De oorsprong ligt in de Verenigde Staten en de opkomst houdt daar verband met de hoge kosten van rechtszaken. Ook de lange duur van een gerechtelijke procedure en de onvoorspelbaarheid van de uitkomst spelen een rol. De situatie in de Verenigde Staten verschilt sterk van de Nederlandse. Nederland kent net als bijvoorbeeld Duitsland al een grote mate van conflictbeslechting buiten de rechter om. Niettemin is ook hier de veronderstelling dat ADR de werkdruk op de rechterlijke macht kan verminderen en dat geschillen via alternatieve weg sneller en goedkoper kunnen worden opgelost.

ADR is een divers geheel met verschillende toepassingsgebieden. Vooral *mediation* of bemiddeling mag zich in een toenemende belangstelling verhegen. Belangrijke toepassingen zijn echtscheidingsbemiddeling, buurtbemiddeling, bemiddeling in commerciële geschillen en op het terrein van het strafrecht, daderslachtoffer bemiddeling. Het Nederlands Mediation Instituut (NMI) dat in 1995 is opgericht, verzamelt gegevens over de ontwikkeling. Duidelijk is dat ADR enthousiast is aangevat. Nederland kende eind 2000 al 1.800 bij het NMI geregistreerde bemiddelaars en acht maanden later was dit aantal 2.500. Het ligt daarmee ruim hoger dan het aantal rechters (1.600). De bemiddelingen zelf blijven in aantal nog achter, maar wel doet zich ook daarin een snelle toename voor. De eerste jaren lag

het aantal op 100.¹ Over de periode 1999 tot en met augustus 2001 zijn bijna 1.400 bemiddelingen gemeld. Het aantal is op dit moment nog gering, maar het kan gezien de groei van het aantal geregistreerde mediators bij grotere bekendheid snel toenemen. Van belang is wat van de toekomstige vraag verwacht kan worden.

Is het aannemelijk te veronderstellen dat de belasting van de rechter zal afnemen als voor problemen vaker hulp van een bemiddelaar wordt ingeroepen ?

Met behulp van cijfers uit het Aanvullend Voorzieningen Onderzoek (AVO) en uit het Periodiek Onderzoek naar de Leefsituatie (POLS) van het CBS valt daar iets over te zeggen. In POLS wordt navraag gedaan naar situaties en gebeurtenissen die personen of huishoudens meemaken en die gepaard kunnen gaan met problemen. Het beeld vanuit deze brede invalshoek is dat de meest voorkomende situaties of gebeurtenissen, zoals te verwachten, niet het vaakst tot problemen leiden. Absoluut gezien hebben veel problemen weliswaar betrekking op pensioenen en op de autoverzekering, maar met deze voorzieningen hebben ook veel mensen te maken. Procentueel komen vaak problemen voor bij een ww-uitkering, de aanvraag van een bouwvergunning en de declaratie van ziektekosten.

Het is mogelijk een globale schatting te maken van het aantal personen dat in een jaar tijd te maken heeft met specifieke problemen die tot een beroep op de rechter kunnen leiden. Deze schattingen zijn als een soort bovengrens van de vraag te zien. Tabel 1 brengt dit in beeld.

TABEL 1: ERVAREN RECHTSPROBLEMEN, NAAR AARD VAN HET PROBLEEMGEBIED 1997/1998/1999

	personen/huishoudens die met probleem te maken hadden (x 1.000) gemiddelde van de jaren 1997/1998/1999
<i>personen</i>	
nieuwe baan	139
ontslag	232
uitkering	268
bouwvergunning	180
autoverzekering	159
<i>huishoudens</i>	
huursubsidie	73
huurverhoging	64
hypotheek	41
ziektekostenverzekering	143

Bron: CBS (POLS, 1997, 1998 en 1999), SCP-bewerking

Deze aantallen zijn hieronder afgezet tegen het aantal zaken waarvoor een beroep op de civiele rechter wordt gedaan. De zaken zijn onderscheiden in procedures die worden ingeleid met een dagvaarding en eindigen met een vonnis of arrest (civiel-contentieuze zaken), en procedures ingeleid met een rekest en eindigend met een beschikking (extrajudiciële zaken) (tabel 2).

Het grootste deel van de zaken wordt in eerste instantie bij de *kantonrechter* aangebracht. Het gaat om huur-, huurkoop- en afbetalingszaken, arbeids- en pachtzaken en om alle andere zaken waarmee minder dan 10.000 gulden gemoeid is.² Koopzaken, dat wil zeggen contracten met betrekking tot koop en tot het verrichten van werkzaamheden, vormen het leeuwendeel van zaken

TABEL 2: BURGERLIJKE ZAKEN,
INGEDIEND 1985-1999

	1985	1990	1994	1997	1998	1999
<i>Kantongerecht</i>						
civiele contentieuze zaken ingediend x 1.000	141,1	167,1	265,7	232,4	234,6	251,7
<i>Arrondissementsrechtbank</i>						
civiele contentieuze zaken aangebracht x 1.000	66,3	73,7	52	52	52,6	41,2
<i>waarvan</i>						
kort gedingen	7,6	12,8	15,1	14,7	14,6	11,6
echtscheidingszaken	33,6	31,3
<i>Kantongerecht</i>						
extrajudiciële zaken ingediend	62,4	81,9	154,5	149,3	151,7	145,9
<i>Arrondissementsrechtbank</i>						
extrajudiciële zaken rekest en vorderingen	48,4	50,7	96,4	103,8	106,0	111,9
<i>waarvan</i>						
echtscheidingsverzoeken				35,4	35,7	36,7

Bron: CBS (1985-1999)

voor het kantongerecht. Daarnaast vormen huurzaken een belangrijk aandeel, het merendeel gevallen waarbij de verhuurder ontbinding van de huurovereenkomst of ontruiming van de woning eist als gevolg van een huurschuld. Het aantal huurzaken is in de loop der jaren gegroeid. De laatste drie jaar ligt het op respectievelijk 58,900, 58,300 en 65,700 zaken.

Binnen de 'extrajudiciële zaken' is na 1990 bij de kanton-gerechten sprake geweest van een sterke toename in het aantal arbeidszaken (ontbinding van de arbeidsovereenkomst). Het aantal steeg tussen 1990 en 1994 van 10.600 naar 44.000, maar is de laatste jaren flink teruggelopen. Het lag in 1999 op 31.600. De cijfers van de arrondissementsrechtbanken wijzen op een toename, maar daarbij moet worden bedacht dat sinds 1 januari 1993 hieronder ook de echtscheidingszaken vallen.

Als de aantallen uit tabel 1 worden vergeleken met die in tabel 2 wordt duidelijk dat een minderheid van de problemen tot een beroep op de rechter leidt. Daarbij zal een deel van de zaken die voor de rechter worden gebracht niet betrekking hebben op door burgers ervaren problemen.

Iets van het tussenliggende traject valt waar te nemen met behulp van gegevens uit het AVO over het gebruik van rechtshulpvoorzieningen. Daaruit blijkt dat een deel van de problemen nog wel tot een beroep een voorziening voor rechtshulp leidt, maar verder geen vervolg krijgt of wordt geschikt. In welke fase de schikking plaatsvindt, is helaas niet bekend. Een beroep op rechtshulp vindt naar verhouding vaak plaats voor problemen rond huwelijk en gezin, echtscheiding, voogdij en rond problemen die met een uitkeringssituatie te maken hebben. Daarop volgen geschillen rond levering van goederen en diensten en geldvorderingen. Opmerkelijk is dat op deze terreinen ongeveer de helft van de respondenten de zaak ofwel schikt ofwel laat zitten.

Hoe aannemelijk is het nu dat de belasting van de rechter afneemt als partijen problemen vaker gezamenlijk met de hulp van een bemiddelaar oplossen ?

Het terrein waarop bemiddeling plaatsvindt, lijkt een cruciale factor. Bij echtscheiding is dit goed denkbaar. Doelstelling van echtscheidingsbemiddeling is immers scheiden mogelijk te maken zonder uitgebreide rechtbankprocedure. Het terrein van familie- verhoudingen en partnerrelaties maakt in de *gemelde* mediations op dit moment al het grootste deel van de gevallen uit. Toch kan ook daar enige aanzuigende werking optreden als uitvoerige begeleiding door een mediator plaatsvindt voor zaken die ook zelfstandig of met informele hulp geregeld kunnen worden. Huurgeschillen zijn ook een terrein waarvoor mediation wordt voorgesteld. Deze lijken echter vooral bedoeld om geschillen die aan huurcommissies – dat wil zeggen een al bestaande buitengerechtelijke afdoening – worden voorgelegd te vervangen. Op het terrein van arbeid wordt voor bemiddeling een rol gezien op een breed terrein van arbeidsverhoudingen, terwijl het bij het beroep op de rechter in groot aantal zaken om ontslagkwesties gaat. Voor probleemsituaties als buurtbemiddeling is de veronderstelling dat een rechterlijke procedure wordt vervangen op voorhand al minder waarschijnlijk.

Zowel getalsmatig als gezien vanuit de terreinen waar de bemiddeling zich op begeeft, is er dus een risico dat ADR een nieuwe laagdrempelige voorziening wordt voor problemen of conflicten die op dit moment zonder hoge kosten buiten de rechter om worden geschikt of soms ook onopgelost blijven. Het aanbod en de financieringsvarianten van ADR – kosteloos, vergoeding aan minderdraagkrachtigen, (de hoogte) van een eigen bijdrage – zullen hierbij een rol in spelen. Dit laatste is een lering die uit de ervaringen met rechtshulp kan worden getrokken. Daar is gebleken

dat de wijze waarop het aanbod wordt georganiseerd een belangrijke factor in de vraag is. In de verdere ontwikkeling van ADR lijkt een uitvoerige monitor van vraag en aanbod dan ook onontbeerlijk.

NOTEN

- 1 De interpretatie van de trend is wat lastig omdat de meldingen vrijwillig worden gedaan en mediators hun activiteiten mogelijk vaker zijn gaan melden.
- 2 Vóór 1999 was dit bedrag 5.000 gulden. In 1999 is het verhoogd naar 10.000 gulden.

DE TONGVAL VAN HET OALT-BELEID

Monique Turkenburg

Vanaf de jaren zestig voert de overheid beleid ten aanzien van migranten van wie toen nog werd aangenomen dat zij tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Eén van die maatregelen was het ondersteunen van de initiatieven van enkele ouders om, samen met ambassades of zelforganisaties, kinderen van migranten les te geven in hun eigen taal en cultuur. Halverwege de jaren tachtig kreeg het eigentaalonderwijs een wettelijke basis in de Wet lager onderwijs.

Aanvankelijk ging het bij het 'Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur (OETC)' om een tijdelijke maatregel, bedoeld om de terugkeer voor de kinderen van in Nederland werkende migranten te vergemakkelijken. Na verloop van tijd raakte het terugkeerperspectief op de achtergrond om uiteindelijk te verdwijnen.

Daarmee veranderden in de loop van de jaren ook de doelstellingen van het vak. Zo werd de taalcomponent steeds belangrijker en raakte de cultuurcomponent meer op de achtergrond. Het vak werd aangeduid als OET, zonder de 'c' van cultuur.

Begin jaren negentig riep de staatssecretaris van O&W een commissie in het leven die de opdracht kreeg enkele voorstellen te ontwikkelen om de effectiviteit van het beleid voor allochtone leerlingen in het onderwijs te vergroten. Deze 'Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs', onder leiding van Van Kemenade, maakte de balans op van het onderwijs in de eigen taal. De commissie constateerde dat het OET(C)-onderwijs duidelijk in een behoefte voorziet. Een groot aantal leerlingen volgt de lessen, maar helaas bevindt dit onderwijs zich over het algemeen

in een zwakke positie. Er zijn volgens de commissie ook geen duidelijke aanwijzingen dat onderwijs in de eigen taal een positief effect heeft op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Net als bij autochtone leerlingen hangen de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen samen met sociaal-economische factoren en dus niet met etniciteit. Volgens de commissie zijn onderwijsachterstanden en eigentaalonderwijs twee gescheiden zaken en moeten ze ook als zodanig worden beschouwd. In deze visie is het belang van een beleid dat het behoud en de ontwikkeling van de in Nederland levende allochtone talen waarborgt vooral van cultuurpolitieke en economische aard. De commissie bepleit daarom een nieuwe opzet van het vak OET(C) en benadrukt de zelfstandige, culturele functie van onderwijs in de thuistaal. De term ‘allochtone levende talen’ wordt geïntroduceerd. Er wordt elke taal onder verstaan die niet uit Nederland afkomstig is, maar wel bij Nederlandse inwoners ‘in levend gebruik’ is (Van Kemenade et al. 1992: 39).

In augustus 1998 wordt het beleid ten aanzien van het eigentaalonderwijs onder de naam Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) een taak van de gemeenten. In een toelichting van het ministerie op de nieuwe wet staat:

‘De Wet-OALT plaatst het onderwijs in allochtone levende talen in het kader van cultuurbeleid. Hiermee wordt het intrinsieke belang van het onderwijs in de moedertaal erkend en staat dit onderwijs niet ten dienste van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het leren van de moedertaal en daardoor contact houden met de eigen cultuur zijn de hoofddoelen van OALT.’

(cursivering mt)

De genoemde hoofddoelen van het OALT komen volledig overeen met de visie van de Commissie-Van Kemenade. Bij een bespreking van de hoofdlijnen van de wet wordt in dezelfde toelichting evenwel de volgende ‘kanttekening’ geplaatst:

‘De gemeente kan aan scholen de mogelijkheid bieden om, in aansluiting op de bestaande praktijk bij veel scholen, de OALT-leraar en middelen in te zetten voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren. Taalondersteuning vindt plaats in het kader van *onderwijsachterstandenbeleid* [...] (Uitleg, gele katern, nummer 11 van 8 april, 1998).’

Bij taalondersteuning wordt de thuistaal van een leerling benut om de leerling Nederlands te leren. Ironisch genoeg lijkt het nu de trend in gemeenten te zijn om de OALT-middelen vooral in te zetten voor taalondersteuning en niet voor eigentaalonderwijs. In een eerste verkenning van het OALT-beleid door het SCP (Turkenburg, 2001) werd de optie van taalondersteuning enthousiast omarmd door het lokaal bestuur, de schoolbesturen en de schooldirecties. Ook in een nog lopend SCP-onderzoek naar het OALT-beleid blijkt deze voorkeur bij die gemeenten die een vast bedrag bestemmen voor een van de beide mogelijkheden die de wet biedt: eigentaalonderwijs (een vorm van cultuureducatie) of taalondersteuning (een vorm van onderwijsachterstandsbestrijding). Gemiddeld 72% van de middelen gaat in deze gemeenten naar taalondersteuning; onderwijs in de eigen taal wordt gemiddeld met slechts 28% van de middelen bedeed. Er zijn bovendien opvallend méér gemeenten die voor volledige taalondersteuning hebben gekozen dan gemeenten die alle middelen inzetten voor cultuureducatie (tabel 1).

TABEL 1: PERCENTAGE VAN DE MIDDELEN INGEZET VOOR OALT-CULTUUREDUCATIE EN VOOR OALT-TAALONDERSTEUNING in aantallen en procenten

eigentaalonderwijs	N	%	taalondersteuning	N	%
0%	26	34	0%	2	3
1% - 25%	10	13	1% - 25%	1	1
26% - 50%	34	45	26% - 50%	16	21
51% - 75%	4	5	51% - 75%	27	36
76% - 99%	-	-	76% - 99%	4	5
100%	2	3	100%	26	34
totaal	76	100	totaal	76	100
geen vaste verdeling/geen opgaaf	65		geen vaste verdeling/geen opgaaf	65	
totaal aantal gemeenten	141		totaal aantal gemeenten	141	

Bron: SCP (OALT 2001)

Zo wordt het eigentaalonderwijs in de praktijk toch weer verbonden met onderwijs-achterstandsbestrijding. Er dreigt nu bovendien een discrepantie te ontstaan tussen de wens van gemeenten en scholen naar taalondersteuning en de mogelijkheden van de OET(C)/OALT-leerkrachten om deze taalondersteuning te bieden. De meeste OALT-docenten zijn leerkrachten die voorheen de OET(C)-lessen gaven. Deze OET(C)-docenten zijn uiteraard zeer taalvaardig in hun eigen taal, maar beheersen vaak in mindere mate de Nederlandse taal. Dit is nauwelijks problematisch te noemen – en misschien is het zelfs een pre – als het gaat om lesgeven in de eigen taal. Maar voor het geven van taalondersteuning is een goede beheersing van beide talen een absolute noodzaak.

Het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden is uiteraard van het grootste belang en het is

begrijpelijk om daarvoor alle mogelijke middelen, ook de OALT-middelen, in te zetten. Maar dit doet geen recht aan de hoofddoelen van de OALT-wet en staat diametraal op wat de Commissie-Van Kemenade beoogde. Deze ‘tongval’, dit accent op de Nederlandse taal, laat het beleid juist in alle andere levende talen zwijgen.

LITERATUUR

- Commissie-Van Kemenade et al. (1992)
Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Zoetermeer: Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs.
OC&W (1998)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. ‘Onderwijs in allochtone levende talen (OALT).’ In: *Uitleg II* (1998). Den Haag: Sdu.
- Turkenburg (2001)
M. Turkenburg. *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

WAAROM DE TIJDELIJKE REFERENDUMWET DE POLITIEKE BETROKKENHEID NIET VERGROOT

Rob Gilsing

Kiezers zijn van nature optimistisch en beschikken over een groot doorzettingsvermogen. Althans, dat denken politici. Een andere verklaring voor het afschrikwekkende karakter van de regels die gesteld zijn in de Tijdelijke referendumwet is moeilijk denkbaar. De regels zijn lastig te rijmen met het argument dat het referendum de betrokkenheid van burgers bij 'de politiek' vergroot, zoals verwoord door de commissie-Biesheuvel in haar nog steeds gezaghebbende eindrapport: 'Een beslissend referendum kan naar het oordeel van de commissie een middel zijn waarmee de participatie wordt doorgevoerd tot op het punt waar de beslissing genomen wordt en waardoor reële invloed ontstaat die de betrokkenheid van de burger bij de politiek ten goede komt.' (Staatscommissie 1985: 11) Het is zeer de vraag of de Tijdelijke referendumwet niet eerder een omgekeerd effect op de politieke betrokkenheid van burgers zal hebben.

De recente referendumgeschiedenis in Amsterdam kan dit punt verduidelijken. In het laatste decennium zijn daar zes referenda gehouden (zie tabel 1). De lage opkomst bij de raadsverkiezingen van 1990 was voor de raad aanleiding een experimenteel referendum te houden, teneinde de politieke betrokkenheid te vergroten. Dit eerste Amsterdamse referendum, over de inperking van het autoverkeer in de binnenstad, is een schoolvoorbeeld van hoe het niet moet: een onderwerp dat niet door burgers is aangedragen, een onduidelijke vraagstelling en onduidelijkheid over de gevolgen die

de raad zou verbinden aan de uitslag (zie Kaashoek 1993; Van Praag jr. 1993).

TABEL 1 OVERZICHT AMSTERDAMSE REFERENDA

onderwerp	opkomst	uitslag	geldigheid uitslag
1992 autoverkeer binnenstad	27,7%	optie A: 45,6% optie B: 53,0%	geen voorwaarden; raad neemt uitslag over
1995 bouwplannen Vrije Geer	38,2% (208.538)	voor: 10,0% tegen: 90,0%	geldig: opkomsthempel 60% opkomst laatste raads- verkiezingen (185.921)
1995 Stadsprovincie	39,8% (217.060)	voor: 6,1% tegen: 93,9%	geldig: opkomsthempel 60% opkomst laatste raads- verkiezingen (185.921)
1997 Ijburg	40,2%	voor: 41,7% tegen: 58,3% (=130.649)	ongeldig vanwege eis gekwalificeerde meerderheid 50% + 1 van aantal kiezers bij laatste raadsverkiezingen (154.935)
1997 Noord-zuid-metrolijn	22,0%	voor: 35,0% tegen: 65,0% (=79.861)	ongeldig vanwege eis gekwalificeerde meerderheid 50% + 1 van aantal kiezers bij laatste raadsverkiezingen (154.935)
2001 Stadsdeel Binnenstad	22,4%	voor: 13,4% tegen: 86,6% (=110.512)	ongeldig vanwege eis gekwalificeerde meerderheid 50% + 1 van aantal kiezers bij laatste raadsverkiezingen (132.484)

Het moest dus anders, zo oordeelde ook de raad. Referenda zouden voortaan gaan over door de raad genomen besluiten, en gehouden worden op verzoek van burgers die zich niet in dat besluit konden vinden. Een uitslag van een dergelijk correctief referendum zou geldigheid hebben bij een opkomst van tenminste 60% van de uitgebrachte stemmen bij de laatste raadsverkiezingen. Onder deze voorwaarden werden in 1995 gelijktijdig twee referenda gehouden: over de bebouwing van het weilandje De Vrije Geer en over de opdeling van de gemeente Amsterdam als gevolg van de vorming van een stadsprovincie. In beide referenda werd de opkomstdrempel gehaald en bleek een overweldigende meerderheid tegen de gemeentelijke voornemens. De uitslagen van de referenda werden door de raad overgenomen.

Toch werden de regels weer veranderd. In plaats van een opkomstdrempel kwam er een gekwalificeerde meerderheidseis. Het aantal tegenstemmers zou de helft van het aantal stemmers bij de laatste raadsverkiezingen moeten overtreffen. Een opkomstdrempel bij correctieve referenda zou immers leiden tot ongewenst strategisch gedrag. Voorstanders van het voorliggende besluit hebben geen prikkel om te gaan stemmen. Hun belang ligt erin dat de opkomstdrempel niet gehaald wordt, zodat de uitslag ongeldig is. Als voorstanders van het politieke besluit massaal deze strategie kiezen, zou het aantal tegenstemmers de opkomstdrempel moeten overschrijden.

In 1997 zijn onder deze voorwaarden twee referenda gehouden, in 2001 één. Het IJburg-referendum kende de hoogste opkomst in de Amsterdamse referendumgeschiedenis, maar was tevens het eerste referendum

waarvan de uitslag niet door de raad werd gehonoreerd. Bij een opkomst van 40% was bijna 60% tegen de aanleg van de nieuwe woonwijk. De Volkskrant kopte de dag na het referendum: ‘Tegenstanders winnen en verliezen referendum.’ De overwinningsnederlaag was terug in de Nederlandse politiek. De nederlaag van de winnaars is vooral navrant omdat onder de oude voorwaarden de uitslag wel geldig zou zijn geweest. Immers, de toen geldende opkomsthempel werd gehaald. In het daarop volgende referendum over de aanleg van de Noord-zuid-metrolijn was de opkomst een stuk lager. Opnieuw was een ruime meerderheid tegen het raadsbesluit – twee op de drie kiezers – maar ook nu vormden de tegenstanders niet de vereiste gekwalificeerde meerderheid. Bij de meest recente ervaring – over het stadsdeel binnenstad – was de uitslag nog geprononcerder. Maar ook nu was een meerderheid van 87% onvoldoende.

In de Tijdelijke referendumwet worden stevige eisen gesteld aan het indienen van een verzoek tot een referendum. Voor een nationaal referendum zijn 40.000 handtekeningen benodigd voor een ‘inleidend verzoek’, dat vervolgens ondersteund moet worden door 600.000 handtekeningen wil er sprake zijn van een ‘definitief verzoek’. De voorwaarde voor geldigverklaring van de uitslag is deels vergelijkbaar met die in Amsterdam. Er moet een gekwalificeerde meerderheid zijn van 30% van het aantal kiesgerechtigden. Het verschil is dat de meerderheidseis in Amsterdam gebonden is aan de opkomst bij de laatste verkiezingen, terwijl deze relatie in de wet niet bestaat. In Amsterdam schommelde de opkomst bij de laatste drie raadsverkiezingen tussen de 48 en 58%. De meerderheidseis

omvat dus 24 tot 29% van de kiesgerechtigden. De Tijdelijke referendumwet stelt met 30% een hogere eis. Dat is geen bemoedigende gedachte voor hen die het referendum veel invloed op de politieke betrokkenheid toedichten.

Stemmers bij referenda zijn vooral hoger opgeleide, politiek geïnteresseerde burgers (Neijens et al. 1993; Neijens en Van Praag 1999). Niet-in-politiek-geïnteresseerden worden ook door het referendum niet bereikt. Wellicht ligt de oorzaak in de complexiteit van de regels. In een column in *NRC Handelsblad* kort na het laatste referendum trachtte Max Pam uit te leggen waarom voorstanders van een raadsbesluit er belang bij hebben om thuis te blijven. Daarmee gaf hij er blijk van de spelregels niet te begrijpen, en hij zal niet de enige zijn geweest. Maar bovenal: drie duidelijke meerderheden, waarvan één bij een relatief hoge opkomst, die niettemin zonder betekenis zijn en geen politieke gevolgen hebben. Het zal geen verbazing wekken dat eind 1997 de waardering van de Amsterdammers voor het referendum gedaald bleek te zijn (*Binnenlands Bestuur*, 1997/48).

Het referendum als middel tot vergroting van de politieke betrokkenheid: het is met de huidige regels een wel erg optimistische gedachte. Sterker, het is zeer wel denkbaar dat een omgekeerd effect optreedt: toename van politiek cynisme en vervreemding van 'de politiek'. Wellicht dat ook politici die zich al jaren bekommeren om de geringe politieke betrokkenheid gaan inzien dat de Tijdelijke referendumwet te veel mentale weerbaarheid bij de kiezers veronderstelt.

LITERATUUR

Kaashoek (1993)

R. Kaashoek, *Lokale referenda: een onderzoek naar de stand van zaken in Nederland*. Leiden: Stichting Burgerschapskunde.

Neijens et al. (1993)

P.C. Neijens, M. Minkman, J.J.M. Slot, W.E. Saris en J.A. de Ridder, 'Meningsvorming en stemgedrag bij het Amsterdamse referendum', in: Philip van Praag jr. (red.), *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis, blz. 145-171.

Neijens en Van Praag jr. (1999)

Peter Neijens en Philip van Praag jr. (red.), *De slag om IJburg: campagne, media en publiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Staatscommissie (1985)

Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, *Eindrapport*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Van Praag jr. (1993)

Philip van Praag jr. (red.), *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

WEES HIER NUCHTER (CREATIEF, HIGH, PERVERS, VREEDZAAM)!

De zone als nieuw instrument in de stadspolitiek

Ries van der Wouden

Vorig jaar verschenen er plotseling nieuwe verkeersborden rondom het Amsterdamse Victorieplein, zo'n tweehonderd meter van mijn huis. Het waren verbodsborden, met daarop een fles en een percentage-teken. De deelraad Rivierenbuurt had het gebied rondom het Victorieplein tot alcoholvrije zone verklaard. De maatregel was in het bijzonder gericht op de banken op de grasveldjes rondom het plein. Daar was een groepje alcoholisten neergestreken, met als harde kern enkele bewoners van de opvang voor daklozen in de Vechtstraat. Bij droog weer sleepten ze hun flessen pils en sterke drank mee naar het Victorieplein en brachten daar de dag door, onder het wakend oog van het standbeeld van Berlage. De alcoholvrije zone heeft daar een eind aan gemaakt.

In de stad zijn altijd informele zones geweest. Ze ontstonden rondom bepaalde concentraties, zoals de rosse buurten en de uitgaansgebieden, of juist in lege stadsgebieden, zoals de marginale handel en gekraakte ateliers op verlaten industrieterreinen. Nieuw is het gebruik van zones als beleidsinstrument. Er zijn inmiddels geweldloze zones, tippelzones, alcoholvrije zones, gedoogzones voor drugsgebruikers en broedplaatsen voor jonge kunstenaars, naast uiteraard de steeds complexere zonering in het verkeersbeleid. Sommige informele zones klonnen door dit beleid op tot een soort half-officiële gedoogstatus, zoals het inmiddels opgeheven 'Perron-o' voor junks van ds. Visser bij het

Centraal Station van Rotterdam en de ‘drugstunnel’ onder Hoog Catharijne in Utrecht, die sinds september 2001 eveneens is gesloten en vervangen door twee ‘gebruiksruimten’.

Formeel ingestelde en gedoogde stadszones hebben één ding gemeen: er gelden andere regels dan in de rest van het stadsgebied, en de overheid laat dat toe. Dat dient verschillende doelen. Soms wordt een ongewenst verschijnsel buitengesloten (alcoholvrije zones) dan wel juist in een bepaald gebied toegelaten om verdere verspreiding te voorkomen (gedoogzones voor drugsgebruikers) of om ze elders weg te krijgen (de tippelzones in perifere stadsgebieden). Hier is de onmacht van de overheid het voornaamste motief. De overheid voelt zich gedwongen wat te doen, en maakt er maar het beste van. Openbare dronkenschap, drugsgebruik en tippelen zijn verboden, maar blijkbaar onuitroeibaar, en kunnen daarom als het minst van alle kwaden maar beter ruimtelijk worden ingeperkt. Dit zijn de sanitaire zones van de stad.

Andere zones zijn er daarentegen om een ontwikkeling te stimuleren (de geweldloze zones, de stedelijke broedplaatsen voor startende kunstenaars, de voormalige kansenzones in de achterstandsgebieden van het grotestedenbeleid). Deze zijn ingegeven door nobele motieven: Vrede, Cultuur en Sociale Rechtvaardigheid. Veel meer dan bij de sanitaire zones het geval is, is hier sprake van het instellen van zones als een positieve en bewuste beleidskeuze. Deze zones zijn de stedelijke stimuleringszones.

De stadszones met hun afwijkende regels hebben bijna altijd perverse effecten, en die zijn niet zelden groter

dan de positieve effecten. De sanitaire zones beantwoorden zelden aan de verwachting. Bij de zones voor junks is dat het meest zichtbaar. De negatieve uitstraling van Perron-o in Rotterdam en van de tunnel onder Hoog Catharijne besloegen een veel groter gebied dan dat van de zone zelf. Door het permanent zoeken naar geld door junks vinden in de omgeving tal van diefstallen, berovingen en autokraken plaats. De dreigende sfeer schrikt andere bezoekers van de omgeving van de zones af. Mijn moeder is een groot liefhebster van klassieke muziek, en had in de loop der jaren tal van abonnementen voor concertreeksen in de Rotterdamse Doelen. Omdat zij in de omgeving van Rotterdam woont en geen auto heeft, maakte zij 's avonds gebruik van de busstandplaatsen voor het regionale vervoer naast het Rotterdamse cs. In de tijd van Perron-o is zij daar twee keer bedreigd, en één keer bijna van haar tas beroofd. Perron-o is nu weg, maar voor mijn moeder is het te laat. Zij durft 's avonds niet meer in de buurt van het Rotterdamse CS te komen, en luistert nu maar naar de klassieke radiozenders. Haar lot is dat van vele andere ouderen.

Ook de gemeentelijke tippelzones (Bornholmweg Groningen, Theemsweg Amsterdam, Keileweg Rotterdam) hebben veel negatieve effecten. Weliswaar vermindert soms de overlast in de binnensteden, maar die verdwijnt nooit helemaal. Bovendien is ook het beleid om in de tippelzones illegale en minderjarige tippelaarsters te weren mislukt omdat de rechter de gemeente verbiedt identiteitscontroles bij tippelaarsters uit te voeren (*de Volkskrant* 1999). Maar wellicht is hier de morele schade op de lange termijn groter dan de directe negatieve effecten. Want in feite zijn de gemeenten met deze ingerichte en van 'afwerkplekken'

voorzien tippelzones vervallen tot de rol van een soort openlucht-bordeelhouders.

Met de stedelijke stimuleringszones is het al niet veel beter gesteld, ondanks de achterliggende goede bedoelingen. Met de geweldloze zones valt het nog wel mee. Die hebben alleen een symbolische betekenis, onder het motto 'baat het niet dan schaadt het ook niet'. Bij de 'broedplaatsen' voor kunstenaars is de zaak een stuk ingewikkelder. Dat beleid is in Amsterdam ontstaan doordat de informele zones met kraak- en werkpanden in de voormalige havengebieden werden ontruimd en met nieuwe woningen werden gevuld. De goedkope atelierruimten namen in aantal af, terwijl in Amsterdam een kwart (ongeveer 3000) van het aantal beeldend kunstenaars van Nederland is gevestigd en er blijkt een inventarisatie ongeveer 1350 kunstenaars op zoek zijn naar een atelier (O+S 2001). Voor zover de gemeente de kunstenaars helpt bij het vinden van goedkope al dan niet tijdelijke werkruimten is er weinig aan de hand. Maar het gaat om méér, en wel om het verschaffen en voor een symbolisch bedrag verkopen van panden door de gemeente aan kunstenaars (met een anti-speculatiebeding, uiteraard, want men heeft geleerd van fouten in het verleden). Daarbij komen allerlei toewijzingsregels om de hoek, compleet met minimum-quota aan officieel opgeleide kunstenaars (Van Twillert 2001, p.15). Wie dit broedplaatsenbeleid even ontdoet van zijn hooggestemde Kunst-retoriek en de beeldend kunstenaars gewoon beschouwt als startende ondernemers, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat hier sprake is van concurrentievervalsing. Want waarom de kunstenaars wel op deze wijze geholpen,

en de door torenhoge huurprijzen bedreigde zelfstandige winkelier en de ambachtelijke meubelmaker niet? Bovendien wordt er hier een kans gemist om de markt nou eens te laten zorgen voor de altijd al zo gewenste cultuurspreiding. Wat een verlies is voor Amsterdam, kan een winst zijn voor Zaanstad of misschien zelfs voor Rotterdam.

De alcoholisten van het Victorieplein zijn uiteraard niet gestopt met drinken. Zij zitten nu een straat verderop, op de banken van een grasveld tegenover twee scholen. Daar is geen alcoholvrije zone.

LITERATUUR

O+S (2001)

O+S Amsterdams bureau voor onderzoek en statistiek. Amsterdam, *stad voor de beeldende kunsten?* <http://www.onstat.amsterdam.nl/>

Van Twillert (2001)

M. van Twillert, 'Beleid maken voor de freezone', in: *Stedebouw en ruimtelijke ordening*, 82/4, 2001 (11-16).

de Volkskrant (1999)

de Volkskrant, 'Registratie van prostituees op tippelzone van de baan', 18 oktober 1999.

WERKT DE ARMOEDEVAL?

Evert Pommer

Bij de bestrijding van armoede kunnen twee belangrijke instrumenten die de overheid in handen heeft, het bevorderen van arbeidsparticipatie van werklozen en het verbeteren van de koopkracht van sociale minima, op gespannen voet met elkaar komen te staan. Oorzaak van deze spanning is het bestaan van koopkracht-ondersteunende regelingen als de huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen. Doordat deze regelingen inkomensafhankelijk zijn, kan het recht hierop geheel of gedeeltelijk komen te vervallen wanneer een werkloze door het aanvaarden van een baan een inkomensverbetering ondervindt. Per saldo kan deze persoon (of het huishouden waarvan betrokkene deel uitmaakt) er daardoor nauwelijks op vooruit gaan. Betaalde arbeid wordt voor een werkloze dan een onaantrekkelijk perspectief. De bestrijding van armoede door koopkrachtondersteuning zou daarmee voor werklozen inkomensverbetering op wat langere termijn in de weg kunnen staan, wanneer daardoor de gang naar en door de arbeidsmarkt wordt afgeremd. Deze negatieve interferentie wordt wel de armoedeval genoemd. Er is inmiddels veel geschreven over de potentiële kracht van de armoedeval, maar hoeveel mensen daar daadwerkelijk mee te maken kunnen krijgen en of deze mensen ook daadwerkelijk worden getroffen is eigenlijk nauwelijks bekend. In de recent verschenen Armoedemonitor 2001 wordt enigszins in deze lacune voorzien.

Nu moet logisch gesproken een werkloze arm zijn, wil deze persoon in de armoedeval kunnen terechtkomen.

In de Armoedemonitor wordt daarvoor een grensbedrag van 9.220 aangehouden voor een alleenstaande in 1999 (de lage-inkomensgrens).¹ Vervolgens moet de betrokken persoon een sociale uitkering ontvangen en een perspectief hebben op een betaalde baan. Globaal leidt dit criterium tot een afbakening tot personen met een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ten slotte moet de betrokken persoon uiteraard gebruik maken van een inkomensafhankelijke koopkracht ondersteunende regeling, waarvan de huursubsidie, de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale lasten verreweg de belangrijkste zijn. Het CBS heeft op basis van deze uitgangspunten enkele becijferingen gemaakt, en komt voor 1999 uit op ongeveer 270.000 huishoudens waar bij de aanvaarding van werk de armoedeval zou kunnen optreden. Op een totaal van 6,9 miljoen huishoudens gaat het dus om 4% van de totale bevolking. Dit is een ruime schatting, aangezien ook arbeidsongeschikten tot de relevante populatie worden gerekend, terwijl een perspectief op een betaalde baan bij hen doorgaans niet aanwezig is.

Blijft over de tweede vraag: werkt de armoedeval ook? Mensen hoeven zich immers niet door de armoedeval te laten afschrikken om daadwerkelijk aan de slag te gaan, vooral niet als naar de langere termijn wordt gekeken. De stap naar betaalde arbeid kan immers de weg openen naar verdere verbeteringen van de inkomenspositie. Daarnaast kunnen er allerlei niet-materiële overwegingen zijn die de stap naar betaalde arbeid aantrekkelijk maken. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat de armoedeval in de praktijk (ten volle) werkt. Nu is het nogal lastig om de werking van de armoedeval zichtbaar te maken, omdat de relatie

tussen het wel of niet ontvangen van huursubsidie en het wel of niet (gaan) werken door allerlei andere factoren kan worden beïnvloed. Zo zou het kunnen zijn dat personen die nu huursubsidie ontvangen, behoren tot een min of meer geselecteerde groep die relatief slechte arbeidsmarktkansen heeft of een geringe arbeidsmarkt-oriëntatie. Er moet dus een model worden ontwikkeld waarin dit soort versturende factoren is verdisconteerd. Dat is bepaald niet eenvoudig.

Het Sociaal Economisch Panelonderzoek (SEP) van het CBS geeft ons de mogelijkheid overgangen van niet-werken naar werken in relatie tot het gebruik van huursubsidie te analyseren in de periode 1995-1999. Het SEP bevat helaas geen gegevens over bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten, maar uit andere bron weten wij dat er een grote – zij het geen volledige – overlap aanwezig is. Maar hier wordt meteen wel de eerste onzuiverheid in het model geïntroduceerd. Bij de analyse van de overgangen van niet-werken naar werken wordt uitgegaan van kostwinners die in een zeker jaar een werkloosheids- of bijstandsuitkering ontvangen. Vervolgens wordt nagegaan of ze het jaar daarop wel of geen betaalde baan hebben en of dat voor huursubsidieontvangers anders ligt dan voor niet-huursubsidieontvangers. Om mogelijke versturende effecten van veranderingen in huishoudenssituatie bij voorbaat uit te sluiten is uitgegaan van kostwinners bij wie de huishoudenssituatie in opeenvolgende jaren niet is gewijzigd.

De overgangen van uitkering naar betaald werk zijn uiteraard niet alleen afhankelijk van het wel of niet ontvangen van huursubsidie. In het algemeen is het

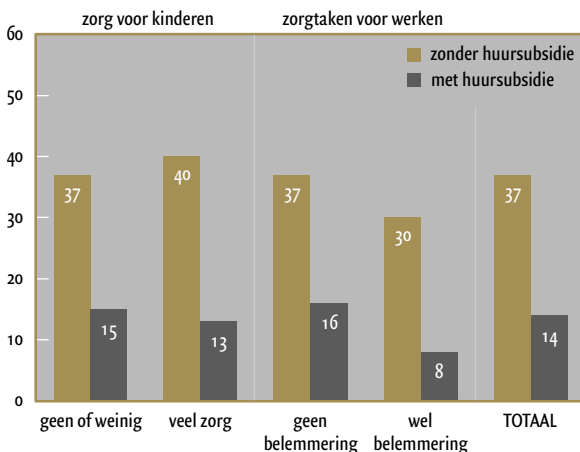
wel of niet (gaan) werken afhankelijk van de verdien-capaciteit van de betrokken persoon, de omvang van de zorgtaken in het huishouden, de arbeidsmarktkansen en de preferenties voor de hoeveelheid vrije tijd en inkomen. In het SEP zijn zoveel mogelijk indicatoren voor deze factoren gezocht, zoals het opleidingsniveau, het actief zoeken naar werk, de zelf ingeschatte kans om binnen een jaar aan het werk te zijn en de aanwezigheid van jonge kinderen in het gezin. Deze kenmerken zijn tezamen in een verklarend model opgenomen. Zo'n verklarend model is nodig omdat andere arbeidsmarkt-georiënteerde factoren verantwoordelijk kunnen zijn voor het verband tussen huursubsidie en (gaan) werken. Zo blijkt dat de arbeidsmarktkansen relatief slecht zijn wanneer men lager is opgeleid. Wanneer dit ook grotendeels huursubsidieontvangers zouden zijn, kan dit de relatie tussen huursubsidie en werken verklaren. Ook de arbeidsmarktkansen van eenoudergezinnen zijn relatief slecht, hetgeen vermoedelijk samenhangt met een sterke oriëntatie op het gezin.

Het verband tussen 'wel of niet gaan werken' en 'wel of geen huursubsidie' ontvangen bleef bij toetsing van het verklaringsmodel aan het feitelijk gedrag, zoals waargenomen in het SEP, nagenoeg in tact. Deze uitkomst suggereert dat de huursubsidie werklozen en bijstandontvangers in een armoedeval houdt.

Figuur 1 geeft bijvoorbeeld de relatie tussen huursubsidie en arbeidsmarktparticipatie naar zorgtaken in huishoudelijk verband. Deze zorgtaken zouden immers een restrictie kunnen vormen op de participatiekansen. Uit de 'totaal'-kolom van deze figuur blijkt dat er aanzienlijk meer werklozen en bijstandontvangers zonder huursubsidie zijn die een jaar later een betaalde

baan hebben dan werklozen en bijstandontvangers mét huursubsidie. Dit verband blijft bestaan als we de betrokken groep onderscheiden naar personen die wél en die geen zorgtaken voor hun rekening nemen. Zo blijkt het effect van huursubsidie op het wél of niet gaan werken hetzelfde voor personen die dagelijks veel tijd besteden aan de zorg voor kinderen als voor personen die hier veel minder tijd aan besteden. Een vergelijkbaar beeld vinden we bij zorgtaken voor kinderen of andere naasten die in de ogen van betrokkenen al dan niet belemmerend zijn voor het (gaan) werken. Ook bij de introductie van andere mogelijk verklarende kenmerken bleef het verband tussen het al dan niet ontvangen van huursubsidie en het al dan niet gaan werken binnen alle andere kenmerken behouden.

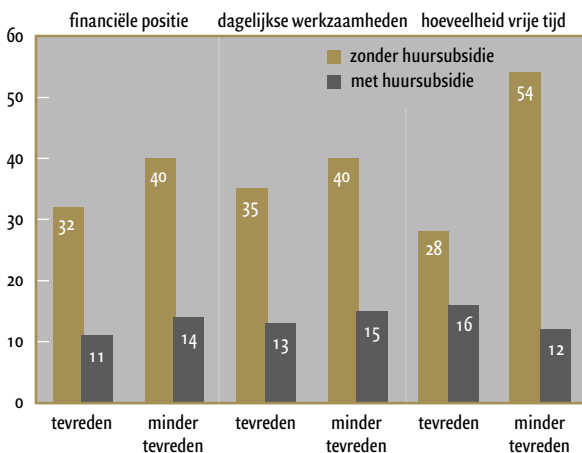
FIGUUR 1: WERKLOZEN EN BIJSTANDONTVANGERS DIE EEN JAAR LATER WERKEN NAAR HUISHOUDENSSITUATIE (%)



Bron: CBS, SEP 1995-1999 (SCP-bewerking);
 hoofden van huishoudens, 18-64 jaar (n=958)

De vraag kan worden gesteld of meer subjectieve factoren het verband tussen huursubsidie en (gaan) werken wellicht nader kunnen duiden. Het gaat hierbij om indicatoren die aangeven hoe men de financiële situatie en de dagelijkse activiteiten waardeert. Wanneer die tevredenheid hoog is, zou dit de gang naar betaald werk kunnen ontmoedigen. Figuur 2 geeft enkele van deze factoren die in het gegevensbestand beschikbaar waren.

FIGUUR 2: WERKLOZEN EN BIJSTANDONTVANGERS DIE EEN JAAR LATER WERKEN NAAR ENKELE SUBJECTIEVE KENMERKEN



Bron: CBS, SEP 1995-1999 (SCP-bewerking); hoofden van huishoudens, 18-64 jaar (n=958)

In het algemeen blijkt het verwachte verband inderdaad aanwezig: de kans dat minder tevreden mensen een jaar later aan het werk zijn is iets groter. Maar de figuur laat ook zien dat het eerder geschetste beeld over de invloed van huursubsidie in het algemeen blijft

bestaan. Bij de tevredenheid met de financiële positie en de dagelijkse werkzaamheden valt niets bijzonders te bespeuren. Dat is echter wel het geval met de tevredenheid die de hoeveelheid vrije tijd teweegbrengt. Bij personen die tevreden zijn met de hoeveelheid vrije tijd waarover ze beschikken, werkt de armoedeval minder sterk dan bij personen die niet zo tevreden zijn met de hen bemeten hoeveelheid vrije tijd. Deze uitkomst is enigszins verrassend omdat je intuïtief zou verwachten dat de armoedeval pas echt gaat werken als je tevreden bent met de hoeveelheid vrije tijd die je als uitkeringsontvanger krijgt toegemeten. Je levert immers wel gewenste vrije tijd in maar de gewenste inkomensverbetering blijft nagenoeg achterwege. Wanneer we een model gaan schatten waarin ook de eerder genoemde andere relevante kenmerken zijn opgenomen, verandert er wel iets aan het beeld, maar dan juist bij werklozen die tevreden zijn met hun vrije tijd. Daar trekt het verschil tussen wel en geen huursubsidieontvangers (12%-punt) duidelijk meer naar het gemiddelde verschil voor de totale groep werklozen (23%-punt). Bij werklozen die ontevreden zijn met hun vrije tijd verandert er niets: het verschil in participatiekans tussen wel en geen huursubsidie ontvangers (42%-punt) blijft gewoon bestaan. Kennelijk houdt de huursubsidie deze ontevreden werklozen toch 'aan de kant'. Voor dit ogenschijnlijk perverse resultaat geeft het gebruikte model geen goede verklaring. Blijkbaar ontbreekt een factor die zowel te maken heeft met de besteding van de vrije tijd als met het gebruik van huursubsidie. Maar welke factor?

NOOT

1 Het bedrag voor andere huishoudentypen kan globaal worden verkregen door het te vermenigvuldigen met de factor $(V=0,7K)^{0,5}$, met V het aantal volwassenen en K het aantal kinderen.

DE WETENSCHAP ALS WAPEN: FEITEN TEGEN VOOROORDELEN

Carlo van Praag

De overheid is er niet alleen om het kwade te verbieden, maar ook om tot het goede op te wekken. Zij bedenkt ons ambtenaren met gratis fietsen opdat wij de auto laten staan en wij krijgen om de drie jaar een nieuwe computer, niet alleen op het werk maar ook thuis opdat wij ook daar onze geest kunnen scherpener. Behalve beloningen (en straffen) zijn er natuurlijk meer middelen om mensen te verleiden tot de deugd. Zo is er voorlichting. Dit middel is om verschillende redenen sympathiek. Er komt geen dwang aan te pas, het laat ons in onze waarde als denkende wezens die niet gedresseerd, maar slechts geïnformeerd hoeven te worden om het juiste gedrag te vertonen, en het hoeft niet duur te zijn.

Ik moet de zaak echter niet idealiseren. Voorlichting behelst vaak meer dan droge informatievervalsing. De voorlichter wil ook dat u iets met de informatie doet en wel datgene wat goed is voor ons allemaal: stroom sparen, appels eten, belasting betalen, vuilnis scheiden en fietsen. Meestal dreunt de boodschap van de voorlichter door de feiten heen en ware het niet dat deze voorlichter in overheidsdienst was, dan zouden we spreken van reclame of propaganda. 'Je bent een rund als je met vuurwerk stunt' is niet helemaal hetzelfde als het aanbrenge van een op empirisch feitenmateriaal berustende cognitie.

Een van die goede dingen is verdraagzaamheid jegens minderheden. Er zijn in de loop van de jaren verscheidene door de overheid gesteunde campagnes geweest

om deze verdraagzaamheid te bevorderen. Beurtelings werd ons daarbij gewezen op de positieve eigenschappen van de allochtonen (zij zijn een bron van culturele verrijking) en op onze eigen tekorten (wij zijn geen haar beter dan zij). ‘Leuk dat we niet allemaal hetzelfde zijn’ en ‘zet eens een andere bril op’ zijn voorbeelden die me nu te binnen schieten.

Ook de Anne Frank Stichting heeft zich niet onbetuigd gelaten. Tot drie maal toe (in 1984, 1993 en 1997) heeft zij een brochure gepubliceerd die zich keert tegen de vooroordelen die wij hebben over etnische minderheden. Zij zijn in oplagen van tienduizenden exemplaren naar buiten gebracht. De idee achter deze brochures is niet om racisten te bekeren. De opstellers zijn realistisch genoeg om in te zien dat daar meer voor nodig is. ‘Feiten tegen vooroordelen is bedoeld als steun in de rug voor mensen die, geconfronteerd met negatieve uitlatingen over immigranten, daarop willen reageren.’ Het gaat dus vooral om de weerbaarheid van de mensen van goede wil, die in de discussie met hun tegenspelers nog wat rolvastheid ontberen. Deze bescheiden preventie doet weldadig aan. Beter dan het institutionele gesnoef dat vandaag de dag populair is, om van de stramme prestatieafspraken die de overheid met ons maakt maar niet te spreken! ‘Doelstelling is om het veilig vrijen bij wisselende seksuele contacten te bevorderen van 73% in 1999 tot 77% in 2002’ lezen we in de *Zorgnota 2001*.

De Anne Frank Stichting behoort trouwens niet tot de overheid en is voor haar bestaan zelfs niet afhankelijk van de overheid. De overheid heeft echter wel een financiële bijdrage aan de brochures geleverd en ondersteunt klaarblijkelijk wel het doel.

Wat te denken van het project? Over de intentie kan ik kort zijn. We leven in een land dat volgens het CBS momenteel anderhalf miljoen niet-westerse allochtonen telt. Die verblijven hier duurzaam en hun aantal neemt toe. Mensen die daar moeite mede hebben, kunnen er maar beter aardigheid in krijgen of er op zijn minst aan wennen. Animositeit tussen bevolkingsgroepen is niet goed voor een land; langdurige segregatie die daarvan een logisch gevolg is evenmin! Maar zouden de brochures het gewenste effect hebben?

Het boekje waaruit ik zal citeren, dateert uit 1993 en is opgetrokken rondom éérentwintig vooroordelen die stuk voor stuk met feiten te lijf worden gegaan. De methode wordt in de literatuur wel aangeduid als vaccinatie (inoculation), omdat de patiënt (in dit geval de burger die het vooroordeel te lijf moet) een zekere hoeveelheid van de schadelijke stof (het vooroordeel) krijgt toegediend om zijn weerstand tegen de ziekte te vergroten. Ik heb hieronder een aantal van die vooroordelen letterlijk weergegeven uit de brochure. De bijbehorende weerleggingen waren te lang om letterlijk te citeren; ik heb ze zo goed mogelijk samengevat.

‘Nederland wordt overspoeld door vluchtelingen.’

Nee, zeggen de auteurs, Nederland neemt er niet uitzonderlijk veel op.

‘Het zijn allemaal economische vluchtelingen.’

Antwoord: Nee, er zullen maar weinig economische vluchtelingen met succes een asielverzoek indienen.

‘Buitenlanders krijgen kinderen aan de lopende band.’

Antwoord: In de jaren vijftig en zestig kregen Nederlanders ook veel kinderen en de vruchtbaarheid neemt trouwens bij de allochtonen snel af.

'Ze zijn de schuld van de overbevolking.'

Nee, het leeuwendeel van de toegenomen bevolking komt niet voor rekening van de immigranten, maar is het gevolg van de bevolkingsexplosie in de jaren vijftig'.

'Buitenlandse leerlingen verslechteren het onderwijs.'

Antwoord: Het is waar dat allochtone kinderen gemiddeld een flinke achterstand in leerprestaties hebben, maar dat laat zich verklaren uit het feit dat zij aan het Nederlandse onderwijs en de Nederlandse taal moeten wennen.

'Ze worden voorgetrokken bij het zoeken naar werk.'

Antwoord: Wat sommigen beschouwen als 'voortrekken' is eerder een poging een eind te maken aan een onrechtvaardige achterstand.

'Ze zijn de schuld van de gestegen criminaliteit.'

Antwoord: Als je corrigeert voor verschillen in sociaal-economische positie zijn allochtonen niet zoveel criminel en veel allochtone jongeren verkeren nu eenmaal in een situatie die hen in de criminaliteit kan doen belanden.

'De vrouw telt in de islam niet mee.'

Antwoord: Het rollenpatroon is in islamitische gezinnen inderdaad vaak traditioneel, maar de taakverdeling heeft ook te maken met de tradities van de Arabische dorpssamenleving. Verder worden ook islamitische gezinnen moderner.

'De islam is een onverdraagzame godsdienst.'

Antwoord: De islam is niet zoals men denkt vooral door oorlogen verbreid, maar eerder door bekeringen. In de wereld van de islam is veel verscheidenheid. Het Iraanse model is een uitzondering. Uit naam van de islam is weliswaar veel onrecht aangericht, maar dat kun je individuele hier te lande wonende moslims niet aanrekenen.

Zo op het oog krijgt de vreemdelingenhater zijn trekken thuis, maar dat komt niet in de laatste plaats doordat men die vreemdelingenhater bot geformuleerde one-liners in de mond legt en de andere partij zich bedient van genuanceerde en gedocumenteerde uiteenzettingen. Dat mag! Het gaat om een campagne tegen het racisme en niet om de weergave van een sociaal-wetenschappelijke discussie. Toch zit ik er, ook los van het retorische aspect, een beetje mee in mijn maag. Mag je je uit naam van het goede doel bedienen van de halve waarheden die de opstellers van de brochure gebruiken? Nederland wordt niet 'overspoeld' door vluchtelingen, maar heeft in de jaren negentig in verhouding tot zijn bevolking wel twee keer zoveel asielzoekers te verwerken gekregen als de EU totaal (SCR2000:51).

En is er nog iemand die heden ten dage denkt dat het economische motief bij de meeste asielverzoeken niet vooropstaat?

En weliswaar heeft onze bevolkingstoename veel te maken met onze grote vruchtbaarheid in de jaren vijftig, maar de bevolkingsgroei in de jaren negentig komt voor 60% op rekening van de niet-westerse allochtonen. In het eerste decennium van deze eeuw is dat naar verwachting van het CBS zelfs voor 80% het geval (Prins en Verhoef 2000). Ik haast mij te verzekeren dat Nederland met zijn vergrijzende bevolking daar misschien wel baat bij heeft, maar daar ging het even niet om.

En is het Iraanse regime uit het oogpunt van religieuze verdraagzaamheid te beschouwen als een negatieve uitbijter? Er zijn tal van islamitische landen waar de geestelijkheid niet aan de touwtjes trekt, maar waar het geestelijk klimaat toch moeilijk tolerant genoemd kan worden. De toevoeging dat dit de hier levende

moslims niet verweten mag worden, lijkt mij dan ook geen overbodige luxe.

Want dat is waar het tenslotte om draait: dat willekeurige allochtone medeburgers niet aansprakelijk worden gesteld voor sociale verschijnselen waarvoor zij als persoon niet verantwoordelijk zijn. Overige disculperende argumenten, zoals de weerlegging van vooroordelen met feiten, bergen een risico in zich. Vooroordelen zijn per definitie niet op feiten gebaseerd, maar dat wil nog niet zeggen dat zij door de feiten worden gelogenstraft. In een aantal gevallen vormen de feiten een bevestiging van de vooroordelen, zo niet op het moment van lancering zelf, dan toch op termijn. De houdbaarheidsdatum van een aantal feiten uit 1993 is duidelijk verstreken en werd dan ook in 1997 buiten de schappen gehouden. Nederland neemt in de versie van 1997 een 'middenpositie' in bij de opvang van asielzoekers. Er staat ook niet meer dat economische asielzoekers weinig kansrijk zijn, maar slechts dat zij moeilijk van politieke asielzoekers zijn te onderscheiden. De relativering van de immigratie als bron van bevolkingsgroei ontbreekt in de versie van 1997. De islamitische republiek Iran wordt niet meer als grimmige uitzondering aangehaald. De vooroordeelbestrijder die in 1993 te velde trok, is anno 1997 teruggeworpen op een tweede linie en daarachter tekenen zich al weer nieuwe loopgraven af.

LITERATUUR

- Anne Frank Stichting (1987)
Vooroordelen veroordeel. Amsterdam: Anne Frank Stichting.
- Anne Frank Stichting (1993)
Feiten tegen vooroordelen. Amsterdam: Anne Frank Stichting.
- Anne Frank Stichting (1997)
Vooroordelen vertekenen. Amsterdam: Anne Frank Stichting
- Prins & Verhoef (2000)
Kees Prins en Rolf Verhoef, 'Demografische ontwikkelingen in Nederland.' In: Nico van Nimwegen en Gijs Beets (red), Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000. Den Haag: NIDI.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van VWS (2001)
Zorgnota 2001. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

WIE ZWIJGT STEMT – NIET – TOE

Hoe de Wet op de orgaandonatie juist het weigeren van toestemming voor orgaandonatie in de hand heeft gewerkt

Sjoerd Kooiker

Nederland geldt als een land waar voor alles regeltjes bestaan. Volgens James Kennedy, bekend van zijn boek over Nederland in de jaren zestig, zijn er weinig landen in de wereld waar zoveel gewerkt wordt met richtlijnen en protocollen als in Nederland.¹ Ons dakkapellenbeleid is berucht, maar ook voor medisch-ethische zaken bestaat een sterke behoefte aan bindende regels. De laatste jaren is hiervoor veel wetgeving tot stand gekomen omdat de twee paarse kabinetten juist op dit punt voortvarend te werk zijn gegaan. Opvallend aan de Wet op de euthanasie – uniek in de wereld volgens Kennedy omdat geen enkel ander land euthanasie bij wet geregeld heeft – maar ook aan de Wet op de orgaandonatie is dat ‘zelfbeschikking’ steeds een belangrijke onderliggende waarde is.

Hoe mooi de Nederlandse wet- en regelgeving ook meestal bedoeld is, in de bevolking is er niet altijd draagvlak voor. De Wet op de orgaandonatie (1996) is een goed voorbeeld van een wet gebaseerd op nobele principes die echter dreigt te mislukken vanwege de lauwe of zelfs afwijzende reacties in de bevolking. Eén van de doelstellingen van de wet was het verhogen van effectiviteit van de donatie, opdat het aantal voor transplantatie beschikbare organen zou toenemen. Dat was nodig omdat zich al enkele jaren een daling in het aantal donoren voordeed, met name ook omdat het aantal dodelijke verkeersslachtoffers, na een piek aan het begin van de jaren zeventig, steeds verder

daalde. Tegelijkertijd nam het aantal personen dat voor bijvoorbeeld niertransplantatie in aanmerking kwam juist toe en dus groeide de wachtlijst. De bestaande regeling door middel van het donorcodicil voldeed niet omdat slechts bij 1,3% van de overledenen een donorcodicil werd aangetroffen.²

De overheid koos voor een allesomvattende aanpak van het probleem, waarbij de zelfbeschikking van elke individuele Nederlander voorop stond. Alle 12 miljoen Nederlanders van 18 jaar en ouder ontvingen in het voorjaar van 1998 een donorverklaring, die ingevuld geretourneerd diende te worden naar het centrale donorregister te Kerkrade. Het systeem van volledige wilsbeschikking werd voor de Nederlandse situatie passender geacht dan het 'geen bezwaar systeem' zoals dat bestaat in België en Oostenrijk. In deze landen is het aantal donoren evenwel veel hoger dan bij ons en bedraagt meer dan 20 per miljoen inwoners terwijl dat in Nederland rond de 15 per miljoen inwoners schommelt. Waarbij aangetekend dat in deze landen het aantal dodelijke verkeersslachtoffers ook veel hoger is.

Om een optimale respons te bereiken werd een groot-schalige publiekscampagne in de media gehouden en informatie verspreid via bibliotheken, postkantoren, huisartsen en apotheken. De overheid rekende op een succes en liet het NZi onderzoeken of de ziekenhuizen het wel aan zouden kunnen als het aantal donaties zou stijgen.³ Er kwamen scenario's voor het geval dat het aantal donoren met 10, 20 of 50% zou toenemen. Scenario's voor een daling van het aantal donoren werden niet gemaakt, hoewel er ook toen reeds kritische geluiden

waren over de te verwachten effecten van de wet. Inmiddels zijn we ruim drie jaar verder en is bekend dat het aantal donoren na invoering van de wet eerder gedaald is dan gestegen, zoals de tabel laat zien.

TABEL 1: POST MORTEM ORGAANDONATIES IN NEDERLAND 1993-2001

jaar	aantal donoren	jaar	aantal donoren
1993	221	1998	196
1994	196	1999	165
1995	228	2000	202
1996	226	1e halfjaar 2000	102
1997	216	1e halfjaar 2001	87

Bron: Nivel, 2000 zie noot 14; www.transplantatiestichting.nl. Het aantal geëffectueerde donoren is weergegeven.

Voor een deel heeft deze daling te maken met een daling van het aantal potentiële donoren, o.a. vanwege de daling van het aantal dodelijke verkeersslachtoffers. Het uitblijven van een verhoging van het aantal donoren lijkt voor een belangrijk deel terug te voeren op twee oorzaken:

- 1 het geringe aantal personen dat de donorverklaring terugstuurde naar het donorregister, en vervolgens:
- 2 de negatieve interpretatie die deze ‘non-respons’ in de loop der tijd bij de nabestaanden heeft gekregen.

Om bij de respons te beginnen. Deze bedroeg in het jaar van de campagne, en ook daarna, ongeveer 37%. In het jaar 2000 waren 7,7 van de 12,3 miljoen Nederlanders die daarvoor in aanmerking komen dus niet in het donorregister opgenomen. Deze lage respons stemde overigens wel overeen met de verwachtingen zoals die in april 1998 bij het campagneteam van vws bestonden.⁴

Van diegenen die het formulier wel terugstuurden, heeft 54% – soms met beperkingen – toestemming verleend voor orgaandonatie. Ongeveer 34% verleende geen toestemming en 12% laat de beslissing aan de nabestaanden of een gemachtigde over. Voor diegenen die expliciet geen toestemming verleenden, is de situatie na overlijden helder. Het gaat evenwel om slechts 13% van de bevolking van 18 jaar en ouder. Voor alle andere personen wordt – ook bij een positieve wilsbeschikking – toch aan de nabestaanden om toestemming voor orgaandonatie gevraagd. In het geval van de positieve wilsbeschikking wordt die ook meestal gegeven. In het geval dat er geen wilsbeschikking bestaat, en dat is dus het geval voor 63% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder, moeten de nabestaanden in de korte tijd die hen gegeven is, een besluit nemen. Ze hebben daarbij weinig houvast. Wel wordt hen – als het goed is – verteld dat de overledene niet in het register is opgenomen. Uit onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg blijkt dat de familie dan meestal geen toestemming geeft voor donatie en daarbij als reden opgeeft dat ‘hij/zij donatie dan wel niet zal hebben gewild’.⁵ Het niet-laten-registreren heeft op deze wijze een door de familie bepaalde en donatie afwijzende betekenis gekregen. Een onbedoeld effect, waar niemand bij de invoering van de wet rekening mee had gehouden. Waar voor het invoeren van de wet ongeveer 40% van de nabestaanden orgaandonatie weigerde, spreekt nu omstreeks 80% van de nabestaanden zich daartegen uit.^{2, 6}

Moet nu het ‘geen-bezwaar’-systeem alsnog worden ingevoerd? Toen de wet in 1995 door de Tweede Kamer werd aanvaard, is afgesproken dat er drie jaar na invoer-

ring, dus in 2001, een evaluatie zou plaatsvinden. Bij een negatieve uitkomst zou dan alsnog voor het 'geen-bezwaar'-systeem gekozen kunnen worden.⁷ Of dat echt zo is, is maar de vraag.

Ten eerste zou de wetswijziging op duidelijke wijze aan de bevolking kenbaar gemaakt moeten worden. Het gaat tenslotte om een veranderde interpretatie van de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, en dat is geen kleinigheid want deze is vastgelegd in de Grondwet (art.11). De overheid zou een voorlichtings-campagne moeten starten waarbij personen met bezwaren tegen orgaandonatie worden opgeroepen om zich als zodanig te laten registreren. Al in 1994 hadden de toenmalige bewindslieden grote moeite met een dergelijke 'negatieve' campagne.⁸ Wanneer men alleen al bedenkt hoe moeilijk het zal zijn om bijvoorbeeld allochtonen met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal met deze campagne een 'eerlijke kans' op bezwaarregistratie te geven, dan zal duidelijk zijn dat zo'n negatieve campagne veel vraagtekens oproept.

Ten tweede is het helemaal niet zeker dat invoering van het 'geen-bezwaar'-systeem voor de Nederlandse situatie nu zo veel uitmaakt. Van veel crucialer belang lijkt het hoge percentage familieleden dat in Nederland orgaandonatie weigert. In België is het 'geen-bezwaar'-systeem in 1987 bij wet ingevoerd.⁹ Deze wet schrijft niet voor dat nabestaanden geconsulteerd moeten worden, maar uit piëteit tegenover de overledene en de familieleden gebeurt dat in de praktijk meestal wel.¹⁰ Het percentage weigeringen door familieleden schommelt omstreeks de 20 procent, en is dus veel lager dan in Nederland.¹¹ Het is op dit moment moeilijk voor te stellen dat het aantal weigeringen in Nederland sterk zal dalen, wanneer nu alsnog voor het 'geen-bezwaar'-

systeem gekozen zou worden. En welk systeem ook geldt, consultatie van de familieleden zal daar altijd een onderdeel van zijn.

Ondertussen gaan in België stemmen op om het ‘toestemming-vooraf’-systeem in te voeren, omdat het ‘geen-bezwaar’-systeem ook nadelen heeft.¹² De noodzaak om bij bijna alle potentiële donoren de familie te raadplegen wordt als zeer belastend ervaren. In België zou men er bij gebaat zijn als meer mensen tijdens hun leven al een duidelijke keuze hadden gemaakt.

De conclusie is dat we het met deze wet en zijn beperkingen zullen moeten doen. Eenvoudige recepten om het aantal orgaandonoren te laten stijgen zijn er kennelijk niet. Of toch wel? Het lijkt alleszins de moeite waard om te pogen het aantal levende donoren – voor nier en levertransplantaties – verder te laten toenemen.¹³ Er doet zich al een stijging voor in het aantal levende donoren en ook de cultureel met ons verwante Scandinavische landen hebben juist op dit punt goede resultaten geboekt.¹⁴

NOTEN

1 Henk Maassen, ‘Als een probleem maar wordt besproken, is het al goed’. Historicus James Kennedy over euthanasie in Nederland.

Medisch Contact, jrg. 56, no. 27/28., pp. 1052-1055. (13 juli 2001).

2 J. Kranenburg e.a., *Het Don Quichot onderzoek: donortekort of donatietekort*. Groningen: Academisch Ziekenhuis Groningen, 1998.

3 C.C.M.C.Wiggers en M. Sliggers, B.L. van Hulst. *Consequenties van een toename van donororganen en donorweefsel in Nederland*.

Utrecht: NZI, 1998.

4 *Trouw*, 1 april 1998.

5 Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Orgaandonatie in Nederlandse ziekenhuizen*. Den Haag, november 2000.

6 *NRC Handelsblad*, 3 september 2001.

7 *Trouw*, 30 juni 1995.

- 8 *Het Parool*, 26 november 1994.
- 9 W. Kokkedee, *Het tekort aan postmortale orgaandonaties: oorzaken en oplossingen in juridisch perspectief*. Arnhem: Gouda Quint, 1992
- 10 *Het Volk*, 15 februari 2001.
- 11 *De Morgen*, 20 juli 2001; zie ook: 'www.transplant.be'.
- 12 Persbericht Belgische Volksunie van 15 februari 2001.
- 13 R.A.P. Koene, *Wie het weet, mag het zeggen*. Afscheidscollege KUN, 6 april 2001.
- 14 J.D. Meloen, *Orgaandonatie in Nederland, voor en na de wet op de orgaandonatie*. Utrecht: Nivel, 2000.

Met dank aan Indra van Deemter, werkzaam in de mediatheek van de School voor Journalistiek voor haar hulp bij het opzoeken van dagbladartikelen over orgaandonatie.

Deze bijdrage werd begin november 2001 geschreven, toen het evaluatierapport van de Wet op de orgaandonatie, gepubliceerd door zomnw, nog niet was verschenen. De inhoud van dat rapport is geen aanleiding om ten aanzien van deze bijdrage andere conclusies te trekken.

QUADRAAT

Met ingang van dit jaar zullen alle SCP-publicaties worden gezet uit een nieuwe letter, de *Quadraat*. Hoewel ontworpen voor digitaal gebruik, liggen de wortels van dit lettertype in de zestiende eeuw, in de traditie van de handgemaakte loodletters, in dit geval met name de *Garamond*.

De letter is ontworpen door Fred Smeijers, en genoemd naar de Arnhemse groep ontwerpers *Quadraat*, die hij in 1991 mede oprichtte. Smeijers is werkzaam als grafisch ontwerper, maar meer nog als letterontwerper.

De *Quadraat* werd eind 1992 uitgebracht en is inmiddels ontworpen voor verschillende vormen, waaronder: romein, vet, cursief, klein kapitaal en vet cursief. In 1997 werd de schreefloze versie uitgebracht, en niet lang daarna eveneens een condensed variant.

De grote variëteit in lettervormen binnen deze *Quadraat*-familie maakt deze – toch traditionele letter – uniek en erg bruikbaar voor digitale typografie.

Quadraat *Quadraat* QUADRAAT *Quadraat* Quadraat Quadraat

PUBLICATIES VAN HET SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU

WERKPROGRAMMA

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-PUBLICATIES

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SOCIALE EN CULTURELE RAPPORTEN

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) (\$ 99.50)

NEDERLANDSE POPULAIRE VERSIE VAN HET SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

ENGELSE POPULAIRE VERSIE VAN HET SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report 1998. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-X (EUR 11)

NEDERLANDSE POPULAIRE VERSIE VAN HET SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40).

SOCIALE EN CULTURELE STUDIES

- 26 Tussen bed en budget. (1998) ISBN 90-5749-119-2 (EUR 28)
- 27 De stad op straat. (1999) ISBN 90-5749-120-6 (EUR 23)
- 28 Scholen onder druk. (1999) ISBN 90-5749-138-9 (EUR 28)
- 29 Naar andere tijden? (1999) ISBN 90-5749-510-4 (EUR 23)

CAHIERS

- 157 Sociale en Culturele Verkenningen 1999 (1999) ISBN 90-5749-130-3 (EUR 19)
- 158 Naar draagkracht (1999) Een verkennend onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg. ISBN 90-5749-131-1 (EUR 16)
- 159 Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen (1999) ISBN 90-5749-133-8 (EUR 14)
- 160 Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt (1999). ISBN 90-5749-136-2 (EUR 24)
- 161 Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek (1999). ISBN 90-5749-134-6 (EUR 14)
- 162 Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quartaire sector en in de marktsector vergeleken (1999). ISBN 90-5749-135-4 (EUR 16)
- 163 Armoedemonitor 1999 (1999). SCP/CBS. ISBN 90-5749-140-0 (EUR 19)
- 164 Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering. (1999) ISBN 90-5749-517-1 (EUR 14)
- 165 Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht. Een onderzoek naar meningen, media en milieu (2000). ISBN 90-5749-524-4 (EUR 14).
- 166 Het bereik van de kunsten. Het culturele draagvlak deel 4 (2000). ISBN 90-5749-511-2 (EUR 19)
- 167 Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid (2000) ISBN 90-5749-518-X (EUR 19)

- 168 *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarktpositie en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten (2000)* ISBN 90-377-00-136 (EUR 18)

SCP-PUBLICATIES 2000

- 2000/1 *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen (2000).*
ISBN 90-377-0014-4 (EUR 15,90)
- 2000/2 *Sociaal en Cultureel Rapport 2000.*
ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)
- 2000/3 *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose (2000).*
ISBN 90-377-0019-5 (EUR 11,35)
- 2000/4 *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners (2000).*
ISBN 90-377-0021-7 (EUR 15,90)
- 2000/5 *Emancipatiemonitor 2000 (2000). SCP/CBS (2000)*
ISBN 90-377-0022-5 (EUR 15,90).
- 2000/6 *Armoedemonitor 2000 (2000). SCP/CBS (2000).*
ISBN 90-377-0026-8 (EUR 18,20).
- 2000/7 *Rapportage jeugd 2000 (2000).*
ISBN 90-377-0028-4 (EUR 15,90).

SCP-PUBLICATIES 2001

- 2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen (2001).*
ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90).
- 2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001).*
ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30).
- 2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001).*ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60).

- 2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35).
- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20).
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg (2001) ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30)
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10).
- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55).
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90-377-0060-8 (EUR 18,20).
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001. ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15.)
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school. ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50).
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk. ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80).
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001. ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95).
- 2001/18 Armoedemonitor 2001 (2001). ISBN 90-377-0069-1 (EUR 20,45)

ONDERZOEKSRAPPORTEN

- 2000/2 *Altijd weer die auto!* (2000).
ISBN 90-377-0030-6 (EUR 11,35).
- 2000/8 *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (2000).
ISBN 90-377-0047-0 (EUR 11,35).
- 2001/9 *Het beeld van de wetenschap* (2001).
ISBN 90-377-0056-X (EUR 13,60).
- 2001/15 *Een model voor de strafrechtelijke keten* (2001).
ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)
- 2001/16 *Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands*
(2001). ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)
- 2001/21 *De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland* (2001)
ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90)

WERKDOCUMENTEN (RECHTSTREEKS TE VERKRIJGEN BIJ HET SCP)

- 65 *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands* (2000). ISBN 90-377-0029-2 (EUR 11,35).
- 66 *Van arbeids- naar combinatie-ethos* (2000) (EUR 6,80).
- 67 *De vraag naar kinderopvang* (2001) (EUR 6,80).
- 68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (EUR 6,80).
- 69 *De toekomst van de AWBZ* (2001) (EUR 6,80).
- 70 *The non-profit sector in the Netherlands* (2001) (EUR 6,80).
- 71 *Oudkomers in beeld* (2001) (EUR 6,80).
- 72 *Het nieuwe consumeren* (2001) (EUR 6,80).
- 73 *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen* (2001) (EUR 6,80).
- 74 *Maten voor gemeenten* (2001) (EUR 6,80).
- 75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers* (2001)
(EUR 13,60).
- 76 *Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Levende Talen* (2001)
(EUR 6,80)
- 77 *Ruime kavel of compacte stad?* (2001) (EUR 6,80)
- 78 *Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg* (EUR 6,80)

OVERIGE PUBLICATIES

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states.

ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/EUR 22).

(Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat*)

Report on the Elderly in the Netherlands 2001. Changes in Living Situations.

ISBN 90-377 0082 9 (EUR 34).

(Integrale vertaling van *Rapportage Ouderen 2001*)

SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU

Postbus 16164
2500 BD Den Haag

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag

telefoon
(070) 340 70 00

fax
(070) 340 70 44

e-mail
info@scp.nl

website
www.scp.nl

COLOFON

© Sociaal en Cultureel Planbureau,
Den Haag 2002

ISBN 90 377 0096 9

Vormgeving
Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Grafieken
Mantext, Moerkapelle

Druk
Drukkerij Enroprint Meinema, Rijswijk