



Josine Teeuw

Ik wil er niets van weten

Hoe visie, kennis en tijd
uit Den Haag verdwenen



Afbeelding op het omslag: *Mindblocks*, 2009. Olie op canvas, 180 x 130 cm. Particuliere collectie, met dank aan David Zwirner, New York. Fotografie. Peter Cox, Eindhoven. © Marlene Dumas.

Ik wil er niets van weten

Ik wil er niets van weten

Hoe visie, kennis en tijd
uit Den Haag verdwenen

Josine Teeuw



Hilversum
Verloren
2023

Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door financiële steun van M.A.O.C. Gravin van Bylandt Stichting, Hendrik Mullerfonds en J.E. Jurriaanse Stichting.



J.E. Jurriaanse Stichting 

ISBN 9789464550573

Tevens verschenen als proefschrift aan de Rijksuniversiteit Groningen.

© 2023 Josine Teeuw

Uitgeverij Verloren

Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum

www.verloren.nl

Opmaak en omslagontwerp: Rombus/Patricia Harsevoort, Hilversum

Druk: Wilco, Amersfoort

No part of this book may be reproduced in any form without written permission from the publisher.

Woord vooraf

Mijn wens om onderzoek te doen naar het ad-hocbeleid van de rijksoverheid komt voort uit mijn ervaringen als ambtenaar bij de rijksoverheid en mijn overtuiging dat een goed functionerende rijksoverheid van levensbelang is voor onze samenleving.

Deze diep gewortelde overtuiging dat een goed functionerende overheid van levensbelang is voor de samenleving is mij met de paplepel ingegoten. Op die lepel lagen waarden als een sterk gevoel voor rechtvaardigheid, eerlijk delen, integriteit, solidariteit. Daar vloeide onder andere de norm uit voort dat belasting betalen belangrijk is. Bij twijfel alles opvoeren waar mogelijk belasting over betaald zou moeten worden, vond mijn vader.

Belasting betalen is belangrijk uit het oogpunt van solidariteit en omdat de overheid geld nodig heeft om te zorgen voor voldoende woongelegenheden, om voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding te scheppen en om maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid te nemen. Deze verantwoordelijkheden zijn in de Grondwet vastgelegd net als bijvoorbeeld de zorg voor onderwijs, milieu en bestaanszekerheid. Deze betekenis van de overheid stond voor mij altijd buiten kijf en ik was er trots op rijksambtenaar te zijn. Vanuit die overtuiging heb ik mijn best gedaan om op de terreinen waarop ik werkte het belang van de samenleving zo goed mogelijk te dienen.

Dat begon in 1982 bij de Rijkswaterstaat Noord-Holland, waar ik mij mocht uitleven in de beleidsanalyse. Als team van uiterst bevlogene jonge mensen onder de inspirerende leiding van Klaas Egas werden wij uitgedaagd de wereld van de Waterstaat te verbeteren. Als beleidsanalist werd ik gevraagd kritisch naar de verkeers- en vervoersproblematiek te kijken: was de voorgenomen infrastructuur daar een oplossing voor? Mijn basis daarvoor was mijn verkregen inzicht in de beleidsanalyse bij Leo Klinkers aan de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Utrecht.

Collega's adviseerden over verbetering van de milieuvriendelijkheid van het beheer van de infrastructuur. We voerden een beleidsanalyse uit voor een milieuvriendelijker kustafslagbeleid. We waren puur inhoudelijk bezig. Pas later hoorde ik van de invloed van de markt op het beleid van de Waterstaat, en hoe zwaar modellen voor beleidskeuzes wegen¹ – modellen kunnen de indruk geven van een wetenschappelijke aanpak maar de input voor de modellen kan politiek bepaald zijn en leiden tot gewenste uitkomsten. Dit vraagstuk heb ik tot mijn spijt nooit nader onderzocht.

Mijn visie op het maken van overheidsbeleid is vooral gevormd vanaf 1988 in mijn tijd als beleidsmedewerker bij de Rijksplanologische Dienst. In die jaren bereidde het rijk de integrale beleidsnota's voor: het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2, 1988-1991), de Derde Nota Waterhuishouding (NW3, 1989), de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) en de Vierde Nota Extra (VINEX, 1991). Deze beleidsnota's werden in mijn herinnering gemaakt in langdurige goed geplande trajecten waarin onderzoek plaatsvond, ook evaluatieonderzoek, waarvoor veel deskundigheid vanuit de eigen ambtelijke organisaties werd ingezet en veel overleg met deskundigen uit andere organisaties plaatsvond. Aan het SVV2 en de NW3 lagen duidelijke visies ten grondslag: het moesten integrale beleidsnota's worden. Volgens het SVV2 moest openbaar vervoer een belangrijke rol spelen in de opvang van de vraag naar vervoer. In de NW3 werd beleid voor zowel de waterkwantiteit als de -kwaliteit in samenhang ontwikkeld. Af en toe zorgde ik voor bescheiden bijdragen op onderdelen aan de NW3 en de VINEX, maar vooral het zien hoe dit beleid gemaakt werd, heeft mijn opvattingen gevormd over hoe beleid gemaakt zou moeten worden.

Mijn beleidsanalytische achtergrond kreeg opnieuw alle ruimte toen ik tussen 1999 en 2004 als beleidsmedewerker bij de centrale directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) betrokken raakte bij de invoering van een nieuw systeem van begroten en verantwoorden van de rijksoverheid, de 'VBTB-begroting en verantwoording' (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Het doel daarvan was dat bewindspersonen hun beleid transparanter zouden presenteren en meer dan in het verleden verantwoording over de realisatie van de doelen en de daarvoor ingezette middelen konden afleggen.

Een van mijn taken was het beschrijven van de beleidsdoelstellingen van het rijk, de daarvoor uit te voeren activiteiten en de daarvoor benodigde financiële middelen in de begroting. Daartoe sprak ik met beleidsambtenaren. Af en toe kreeg ik van hen te horen dat zij werkten aan een wetsvoorstel waar zij inhoudelijk niet achter stonden – hetgeen zij ook, tevergeefs, aan de bewindspersoon hadden laten weten. Een voorbeeld dat mij altijd bijgebleven is, is de Wet Bevordering Eigen Woningbezit (BEW), de zogenaamde koopsubsidie voor lagere inkomensgroepen.²

Dit was een initiatiefwet van Tweede Kamerleden waarvan in eerste instantie, zoals door de ambtenaren voorspeld was, weinig gebruik is gemaakt. Vanaf 2001 hebben in een periode van zes jaar in totaal nog geen 1.000 mensen met behulp van deze wet een huis gekocht. De minister wilde de wet BEW per 1 januari 2006 afschaffen omdat het doel van de wet niet werd bereikt. De Kamer was het daar niet mee eens en diende een initiatiefwetsvoorstel in voor de vernieuwde BEW+ waarin de potentiële doelgroep werd vergroot en de aanvraagprocedure vereenvoudigd.³ De BEW+ ging op 1 januari 2007 van start. Van de BEW+ maakten aanzienlijk meer mensen gebruik. Dat waren er weer teveel en in 2010 is met name uit financiële overwegingen de regeling beëindigd.

Ik kreeg door deze en andere ervaringen het beeld dat Kamerleden ad hoc om wetgeving vroegen of daar zelf het initiatief toe namen en dat bewindspersonen daarin meedingen, tegen het advies van deskundige ambtenaren in of zonder te wachten op

onderzoeksresultaten. Rond 2004 hielden mijn werkzaamheden aan VBTB geleidelijk aan op. In mijn hoofd bleef het thema kortetermijnwensen uit de politiek versus de beleidsvoorbereiding door de ambtenaren doorsudderen. Ik parkeerde het als vraagstuk waar ik ooit nader onderzoek naar wilde doen: hoe zat het echt, was de wet koopsubsidie een incident of een symptoom van iets structurelers.

Vanaf 2006 werkte ik bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hoewel ik daar in de bedrijfsvoering werkte, werd ik gefascineerd door deze inspirerende onderzoeksomgeving. Dat was ook een belangrijke reden om mijn onderzoekswens te gaan realiseren.

Het motto van mijn moeder: 'Daar moet wat aan gedaan worden!' gaf tenslotte de doorslag om aan dit onderzoek te beginnen. Graag probeer ik met dit onderzoek opnieuw een actieve bijdrage aan een goed functionerende overheid te leveren.

Ter herinnering aan mijn ouders die graag deze promotie hadden willen meemaken – en aan andere dierbaren voor wie dit onderzoek helaas te lang duurde: Ellen, Lelia en Elske.

Inhoud

Woord vooraf	5
Deel I Een veranderende overheid	13
Introductie	15
1 Inleiding	19
1.1 Doel, object en aard van het onderzoek	19
1.2 Wat is beleid en wat is ad-hocbeleid?	27
1.3 Ad-hocbeleid als toonbeeld van doortastendheid?	33
1.4 Keuzes en resultaten	36
2 Visie, kennis en tijd in het beleidsproces	41
2.1 Visie	41
2.2 Kennis	47
2.3 Tijd	50
3 Veranderingen in de maatschappij en de politiek-bestuurlijke omgeving	53
3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen tot in de jaren zeventig	53
3.2 Pragmatisme en politisering	56
3.3 Bezuinigingen en doelmatigheidsverbetering	59
3.4 Privatiseren en verzelfstandigen	61
3.5 Managen en meten	64
3.6 Regelzucht en regelgeving	68
3.7 Het kas-verplichtingenstelsel	74
4 Visie, kennis en tijd van Tweede Kamerleden, bewindspersonen en ambtenaren	78
4.1 Visie, kennis en tijd van Kamerleden	78
4.2 Visie, kennis en tijd van bewindspersonen	86
4.3 Visie, kennis en tijd van ambtenaren	93

5	Visie, kennis en tijd verder onder druk	101
5.1	Regeerakkoorden	101
5.2	Adviesorganen	103
5.3	Oekaze-Kok	106
5.4	Algemene Bestuursdienst	108
	Deel II Het rijksbeleid voor de volkshuisvesting	111
	Introductie	113
6	Geschiedenis volkshuisvestingsbeleid tot 1967	115
6.1	Volkshuisvesting tot de Tweede Wereldoorlog	115
6.2	Bouwen in de wederopbouw	118
7	Van volkshuisvestingsbeleid naar inkomensbeleid 1967-1973	122
7.1	De bouwsubsidie ter discussie 1967-1968	122
7.2	De individuele huursubsidie ter discussie 1969-1971	126
7.3	De individuele huursubsidie niet meer ter discussie	131
7.4	De individuele huursubsidie definitief	136
8	Continuïteit in beleid 1973-1986	140
8.1	Volkshuisvestingsbeleid, subject- en objectsubsidies	140
8.2	De grondslag voor de bouwsubsidie verandert: de dynamische kostprijsmethode	145
8.3	Voortgaande subsidiëring en de nieuwe Grondwet	152
8.4	De Wet individuele huursubsidie: totstandkoming en vervolg	157
9	Bezuinigingen en verzelfstandiging 1986-1995	166
9.1	Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig	166
9.2	Juridische verzelfstandiging woningbouwverenigingen	171
9.3	Financiële verzelfstandiging woningbouwverenigingen	175
9.4	Discussies na de verzelfstandiging	179
10	Samenvattende conclusie volkshuisvestingsbeleid	183
	Deel III Het rijksbeleid voor de thuiszorg	189
	Introductie	191
11	Ontwikkeling van de eerstelijnszorg tot 1989	193
11.1	Ontwikkeling van het kruiswerk	193

11.2	Ontwikkeling van de gezinszorg	196
11.3	Kruiswerk en gezinszorg: kernvoorzieningen eerstelijnszorg	199
11.4	Marktwerking en doelmatigheid in opmars	202
12	Doelmatigheidsbeleid 1989-1994	205
12.1	De stelselwijziging stagneert; visie, kennis en tijd verdwijnen	205
12.2	Doelmatigheidsonderzoek	208
12.3	Integratie, substitutie en functionele indeling	211
12.4	Het pgb en de intensieve thuiszorg	217
12.5	Uniforme financiering, een lastige voorwaarde	221
13	Onrust bij instellingen en rijksoverheid 1994-2002	227
13.1	Chaos in de thuiszorg en op het departement	227
13.2	Uniforme indicatiestelling, een voorwaarde voor integratie	232
13.3	Zinloze instrumenten	235
13.4	Aanpak van de problemen	238
13.5	Thuiszorg weer op de rails?	242
14	Samenvattende conclusie thuiszorgbeleid	245
 Deel IV Slotbeschouwing		 251
15	Conclusie	253
15.1	Het veranderde rijksbeleid en zijn gevolgen	253
15.2	De oorzaken van het veranderde rijksbeleid	255
15.3	Nieuwe inzichten en kansen	260
 Woord van dank		 265
Noten		266
Afkortingen		287
Summary		290
Diverse bronnen		296
Literatuur		302
Persoonsregister		314

Deel I

Een veranderende overheid

Introductie

De Tweede Kamer keek in 2004 en 2009 in de spiegel en vond beide keren dat hij verzandde in flutdebatjes, leed aan te veel scoringsdrift, te weinig aandacht had voor langetermijnontwikkelingen en te veel regels produceerde. Er was sprake van toenemend incidentalisme in de politiek en de wisselwerking tussen politiek en media leek daarvoor een belangrijke verklarende factor te zijn. Opgemerkt werd dat incidenten meer de aandacht van media trokken dan goede debatten die ook werden gevoerd.¹ De Kamer vond dit op 15 maart 2004 toen hij een debat over de eigen werkwijze hield en in 2009 bij een uitvoerige zelfevaluatie.² Tijdens de zelfevaluatie merkte oud-premier Ruud Lubbers (CDA) op dat de kortetermijnbelangen in steeds grotere mate niet alleen het bedrijfsleven en de media maar ook de politiek overheersten. Bovendien versterkten ze elkaar. Politici wilden, om de volgende verkiezingen te overleven, voortdurend scoren.³

Een aantal prominente (oud)politici bevestigde de behoefte aan scoren en media-aandacht in 2011 tijdens tv-interviews met Coen Verbraak.⁴ Voormalig staatssecretaris van Justitie (2007 – 2010) Nebahat Albayrak (PvdA) noemde onder meer de neiging van Kamerleden te reageren op de actualiteit om daarmee aandacht te trekken. Dat heeft ook te maken met de wijze van samenstellen van de kieslijst waarvoor bekendheid van een Kamerlid belangrijk is. Volgens Albayrak worden mensen die een belangrijke bijdrage leveren aan de controlerende en de wetgevende taak daar eerder voor afgestraft dan beloond. De hap-slik-weg-politiek is volgens haar rond 1998 begonnen evenals het snel willen scoren. De Kamer maakte zich steeds irrelevanter door steeds meer voor incident gedreven politiek te kiezen.⁵ Jan Marijnissen (SP) was al eerder teleurgesteld, namelijk toen hij bij zijn entree in de Kamer in 1994 ontdekte dat de politiek niet de middellange of lange termijn in het vizier had maar eigenlijk alleen de korte termijn.⁶ Elco Brinkman (CDA) vond het jammer dat inmiddels een beeld van grote vluchtigheid in het Kamerwerk was ontstaan: 'Als ik maar eerder dan mijn collega in de krant sta, dan weet de kiezer dat ik voor hem bezig geweest ben. Naar het resultaat kijkt niemand meer ...'.⁷ Alle partijen leken deze opvatting te delen. Ook Rita Verdonk: 'Het is allemaal hapsnap, op hypes en op de waan van de dag gericht.' en Frans Weisglas (VVD): 'Men loopt weg voor wetgeving. Veel Kamerleden kijken liever naar de waan van de dag.'⁸ Zowel de spindoctor Jack de Vries (CDA) als Jolanda Sap (GroenLinks) vonden het wel belangrijk aandacht te besteden aan incidenten om de kloof tussen politiek en samenleving te verkleinen. Dat mocht echter niet tot incidentenpolitiek leiden, want met te veel aandacht voor de waan van de dag zou de Kamer nooit aan het wezenlijke debat toekomen.⁹



In de afgelopen vijftig jaar is ad-hocbeleid de rijksoverheid gaan beheersen. Financiële doelstellingen vervingen weloverwogen inhoudelijke afwegingen. Gebrek aan visie, kennis en tijd van Tweede Kamerleden, bewindspersonen en ambtenaren was de oorzaak, in wisselwerking met pragmatisme, bezuinigingen, doelmatigheidsstreven en verzelfstandiging. Den Haag lijkt te zijn vastgeroest in het denken in termen van oplossingen, geld, regels, managen, markt en meten.

Deze ontwikkelingen zijn in deel I van dit boek beschreven. In deel II is dit geïllustreerd voor het volkshuisvestingsbeleid. De pragmatische introductie van de huursubsidie in 1970 luidde het begin van het einde in van de rijksverantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting in 1995.

In deel III staat hoe de integratie van kruiswerk en gezinszorg om doelmatigheidsredenen vanaf het einde van de jaren tachtig uitmondde in een opeenstapeling van ad-hocbeleid in de thuiszorg. Dat leidde tot steeds meer zinloze bureaucratie.

Dit onderzoek biedt een degelijk onderbouwde, uitgesproken en kritische visie op het functioneren van Haagse politiek in het algemeen en op politici van links en rechts vanaf de jaren zeventig.