

Tilburg University

Een sterk verhaal

van der Steen, M.

Publication date:
2009

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van der Steen, M. (2009). *Een sterk verhaal: Een analyse van het discours over vergrijzing*. Lemma.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Een sterk verhaal

Een sterk verhaal

Een analyse van het discours over vergrijzing

A tall story: an analysis of the discours on ageing
(With a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit van Tilburg,
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor
promoties aangewezen commissie in de aula van de universiteit
op vrijdag 20 februari 2009, om 14.15 uur

door

Martijn van der Steen

geboren op 28 maart 1977 te Vlaardingen

Promotiecommissie

Promotores: Prof. dr. P.H.A. Frissen
Prof. dr. R.J. In 't Veld

Overige leden: Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk
Prof. dr. M. Hajer
Prof. dr. M. Noordegraaf
Prof. mr. dr. S. Zouridis

© 2009 M.A. van der Steen / Uitgeverij LEMMA

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

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-364-4
NUR 805

www.lemma.nl

VOORWOORD

Bij het schrijven van mijn dissertatie heb ik vaak ‘vooruit gedacht’ aan het schrijven van het voorwoord. Ik had me voorgenomen om daar de tijd voor te nemen en er volgens de ritens van het literaire genre met een glas rode wijn eens goed voor te gaan zitten. Het resultaat was in die mijmeringen steevast een fraaie persoonlijke en misschien zelfs wel wat filosofische beschouwing. Met de nodige scherpte en venijn, een beetje humor, maar ook uitdrukking van grote dankbaarheid, trots, bescheidenheid. Een grote liefde voor mijn naasten zou uit de tekst spreken en de lezer zou geroerd zijn. Het voorwoord zou het harde werk, het afzien, maar ook de ambachtelijke vreugde, het plezier, de spanning en de ontwikkeling representeren. Op zo’n manier dat een ieder zou begrijpen wat en hoe het was om een dissertatie te schrijven. En dan zou het ook klaar zijn. Met misschien een glas champagne met Thelma als besluit. Of twee. Misschien zou de fles wel op gaan.

Het is net wat anders gelopen. Het is nu zondagavond. De drukker wacht, Thelma is aan het werk aan de lay-out van de hoofdtekst en over de mail rollen opdrachten en verzoeken vanuit het ‘gewone’ werk bij de NSOB binnen. Het themanummer van Bestuurskunde is op drift geraakt en de drukproef van het aanstaande nummer ligt in tweede versie te wachten op correctie. En oh ja, Fleur is bij opa en oma, als ‘last resort’ om tijd te vinden voor het afronden van wat ‘het boek’ is gaan heten. Aan wijn durf ik niet te denken en ik heb zoveel koffie op dat het weinig meer bijdraagt aan mijn gemoedstoestand. De champagne zal vanavond niet ontkurkt worden. Misschien volgend weekend, als we deze bizarre week, die straks wordt afgesloten met het bezoek van de goedheiligman, goed zijn doorgekomen. Moeten er eigenlijk nog gedichten komen?

Het boek is dus af, inclusief voorwoord. Het was steeds spannend, ‘gaat het lukken’, maar het kwam uiteindelijk altijd goed. En bovenal, het was eigenlijk ontzettend leuk. Het is een bijzondere belevenis om zo lang aan een ‘product’ te werken en ergens zo in thuis te raken.

De strakheid van het drukwerk maskeert het verhaal achter de tekst. Onder deze gestroomlijnde versie liggen talrijke momenten van grote vreugde en van wanhoop. Sommige teksten rolden zo uit de pen, maar in andere zinnen zie ik de vele revisies, en daarna nog meer revisies, terug. Al met al hoop ik dat de lezer aan het boek een productieve combinatie van plezier en verdieping overhoudt. En dat het boek urgentie wekt voor de ‘grote zaak’ die in het verhaal besloten ligt. Ik heb mij voorgenomen daarover in het voorwoord niet te spreken, maar verwijs graag door naar de 400 pagina’s die volgen.

Dit voorwoord is voor mij vooral een dankwoord. Daarbij hoort allereerst de disclaimer dat voor al wie hier niet genoemd wordt geldt dat niet een gebrek aan dankbaarheid maar de noodzaak van de beperking de reden voor nalatigheid was. Voor al die personen: dank voor de interesse, de commentaren, de relativeringen, het wachten, de aanmoedigingen en de welkome ontspanning en afleiding!

Bij een aantal personen sta ik graag wat uitgebreider stil. Veel dank gaat om te beginnen uit naar mijn collega's bij de NSOB, die soms met concrete daden, maar vooral met een gezonde belangstelling (en soms prikkelende scepsis) dit product hebben ondersteund. Bovenal vormen ze samen een organisatie waarin ik mij zo thuis voel, dat ik er oprecht graag en veel verblijf. We zijn een bijzonder instituut.

Ook op institutioneel niveau verdient de NSOB dank. Het is niet 'normaal' dat een organisatie die zo klein is een dergelijk omvangrijk aandeel aan onderzoek geheel uit eigen middelen bekostigt, zich zo geduldig toont en zoveel tijd beschikbaar stelt voor het afronden van een promotieonderzoek. Het is heerlijk dat 'het lezen van een boek' een legitiem onderdeel van het 'werk' kan zijn. De NSOB was voor mij de ideale plek om dit boek te schrijven.

Mo Ayyadi, Irmi Dekker en Wanda van der Werf verdienen aparte vermelding voor het werk dat ze binnen de burelen van de NSOB hebben verricht. Het is niet eens zo direct te relateren aan paragrafen of hoofdstukken, maar ze maken het leven elke dag een stuk eenvoudiger door allerlei praktische problemen en knelpunten met doortastende optredens weg te nemen, vaak al voordat ze er zijn. Voor Mark van Twist gebruik ik deze bijzondere bladzijde graag voor een wat afwijkend dankwoord. Het gaat namelijk niet zozeer om zijn bijdrage aan dit boek, maar om 'al die andere dingen' die wij doen. De stukken die wij samen, en met Rik, schrijven gaan doorgaans niet met voorwoorden en dergelijke luxegoederen gepaard. Daarom maar langs deze weg: het is een genoeg om met je te werken en ik zie uit naar de volgende verzuchtingen waarin we ons met groot plezier zullen storten.

Bijzondere dank gaat uit naar Mirko Noordegraaf. Ik kan me niet voorstellen dat het boek er zonder jouw bijdrage was gekomen. Liesbeth en jij, en natuurlijk jullie mannen, zijn drijvende krachten achter dit onderzoek geweest. Ik geniet van onze vriendschap en van de 'inhoud' die daarin een grote rol speelt.

Dan de promotoren. Als ik in alle onschuld aan mensen vertelde dat ik door jullie werd begeleid, dan ontving ik nogal eens bemoedigende schouderklopjes. Dat beeld heb ik nooit begrepen, laat staan gedeeld. Jullie waren voor mij ideale promotoren, met een prachtige combinatie van vertrouwen, ondersteuning en kritische reflectie. Ik vind het een eer dat jullie je aan dit onderzoek hebben willen verbinden.

Paul. Ik heb diepe bewondering voor de inhoud die je representeert, de vorm waarin die tot stand komt, en de persoon die deze vorm en inhoud verenigt. Je bent een bijzonder mens en ik geniet van de reis die we op allerlei fronten ondernemen. Fleur is daarbij vast trots op de beroemdheid die ze dankzij jouw lezingen verwerft. We gaan door met vormgeven aan inhoud.

Roel. Ik heb in mijn tijd bij de NSOB allerlei woorden van dank en 'uitluiden' meegemaakt, waarin mensen pogingen deden om jou door middel van een rake typering dank te zeggen. Ik vind niet dat het ze ooit écht gelukt is. Dank natuurlijk wel, maar de finale, alomvattende typering is uitgebleven. Laten we dat zo houden. Het is voor mij de ultieme typering van wie en wat jij bent, en wat je voor mij betekent. Ik ben je diepe dank verschuldigd, voor alles wat je

hebt gedaan en voor wat we hebben meegemaakt. Ik hoop dat de typering
nooit grip op je krijgen.

De laatste zinnen van dit voorwoord zijn voor de mensen die er het meeste aan
bijgedragen hebben, in belangrijke mate door er niet over te klagen.

Papa en mama ben ik dankbaar voor hun onvoorwaardelijke steun, vorming en
liefde, en voor hun doorzettingsvermogen als de dingen niet vanzelf gaan.
Susan, Martin, Christian, Olaf en Stein zijn voor mij, ieder op zijn of haar eigen
manier, een inspirerend voorbeeld.

Fleurtje, jij hebt het leven dat al zo leuk was nog zoveel mooier gemaakt. Je
weet niet half wat je met papa hebt gedaan! Mama en ik zijn heel benieuwd naar
de toekomst die jij gaat ontdekken en we genieten van de verhalen die we samen
maken.

Thelma, het laatste woord is voor jou. Je hebt veel last van dit boek gehad, maar
je hebt er nooit moeilijk over gedaan. Je hebt me altijd gesteund en nooit
getwijfeld. Je bent de basis en jij maakt het de moeite waard. Op het gedicht
moet je nog steeds wachten, maar dit boek is alvast voor jou.

Martijn van der Steen
Rotterdam, december 2008

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING.....	1
1.1 Een toekomstgericht hervormingsbestuur.....	1
1.1.1 Afwijkende kabinetten.....	1
1.1.2 Toekomst: een ‘afwijkende’ aanleiding voor hervorming.....	4
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen: hoe kan het dat...?.....	7
1.3 De methode die past bij de aard van de probleemstelling.....	9
1.4 Relevantie van het onderzoek.....	12
1.5 Indeling van het boek.....	13
2 BESTUUR ALS NARRATIEVE PRAKTIJK	15
2.1 Politiek als beeldenstrijd.....	15
2.2 Verhalen als vehikel.....	20
2.2.1 Beeldende verhalen.....	21
2.2.2 Vormende verhaallijnen.....	22
2.2.3 Metaforen, synecdoche en emblems.....	23
2.2.4 Ambigüiteit als bindend instrument.....	24
2.3 Discours als analyse: over taal en praktijken.....	26
2.3.1 Discours produceert geen taal maar werkelijkheid.....	26
2.3.2 Patronen in de productie van werkelijkheid.....	26
2.4 Conclusie: een narratieve analyse van een bestuurspraktijk.....	28
3 TIJD EN TOEKOMST IN THEORIE	31
3.1 Tijdsbegrip en toekomstbesef.....	31
3.1.1 Tijd- en plaatsgebonden tijdsbesef.....	31
3.1.2 Van tijdsbegrip naar toekomstbesef.....	34
3.1.3 Toekomstverhalen in politiek en beleid.....	38
3.2 De productie en producenten van toekomstkennis.....	41
3.2.1 Kennis over de toekomst.....	41
3.2.2 Drie vormen van toekomstverkenning.....	45
3.2.3 Systematiek en informatie bepalen het toekomstonderzoek.....	49
3.2.4 Methoden en technieken van toekomstonderzoek.....	51
3.2.5 Conclusie: voorspellen en geloven.....	56
3.3 Het gebruik en de gebruikers van toekomstkennis.....	57
3.3.1 Kennis voor beleid.....	57
3.3.2 Gebruikers als opdrachtgevers.....	60
3.3.3 Speaking truth to power: een klassiek probleem, met extra intensiteit.....	65
3.4 De constructie en constructeurs van toekomstverhalen.....	66
3.4.1 Verhalenvertellers en kennis over de toekomst.....	66
3.4.2 Concurrerende constructies.....	68
3.5 Conclusie: condities voor krachtige constructies.....	71

4 TOEKOMST EN HERVORMING	77
4.1 Inleiding: een verklaring voor verandering.....	77
4.2 Organisaties als instituties	78
4.2.1 Gemeenschappelijke manieren van denken, doen en voelen	78
4.2.2 Instituties als processen van institutionalisering.....	79
4.2.3 Historisch institutionalisme: padafhankelijke ontwikkelingspatronen	81
4.2.4 Conclusie: instituties als beproefde ‘coping mechanisms’	84
4.3 Discontinuïteit in institutionele paden	85
4.3.1 Breuklijnen en wendingen	85
4.3.2 Betekenisgeving aan betekenisgevende institutionele ‘cues’	88
4.3.3 Gebroken paden en veranderende narratieve patronen	91
4.3.4 Toekomst en wendingen: toekomstnarratieven in de narratieve ruimtes ..	97
4.4 Conclusie	100
5 WAT VERGRIJZING IS EN WORDT	107
5.1 Vergrijzing verandert de samenleving.....	107
5.2 Vergrijzing als demografisch proces	109
5.2.1 Grijsz druk.....	109
5.2.2 Demografische megatrends.....	111
5.2.3 De combinatie van trends ‘produceert’ vergrijzing	113
5.2.4 Nederlandse vergrijzing in mondiaal perspectief.....	118
5.2.5 Vergrijzing in Europa	123
5.2.6 Vergrijzing in perspectief: Nederland in Europa, Europa in de wereld ...	126
5.3 Vergrijzing als samenspel van instituties en maatschappelijke dynamiek..	127
5.3.1 Een wisselwerking tussen demografie en instituties.....	127
5.3.2 Leefijdgerelateerde instituties.....	129
5.3.3 Maatschappelijke en economische gevolgen van vergrijzing	132
5.3.4 Vergrijzing als probleem voor de overheidsfinanciën	139
5.4 Conclusie: demografie, instituties en houdbaarheid	145
6 TOEKOMSTBESTUUR IN DE PRAKTIJK	153
6.1 Inleiding.....	153
6.2 Methode en bronnen	155
6.3 Opbouw van de paragrafen	162
7 PAARS II	165
7.1 Vooraf.....	165
7.2 Bestuur.....	168
7.3 Debat.....	175
7.4 Discours	183

8 BALKENENDE I.....	187
8.1 Vooraf.....	187
8.2 Bestuur.....	188
8.3 Debat.....	194
8.4 Discours.....	199
9 BALKENENDE II.....	205
9.1 Vooraf.....	205
9.2 2003: Een verslechterend economisch beeld.....	208
9.2.1 Bestuur.....	208
9.2.2 Debat.....	213
9.3 2004: Het kabinet op ramkoers, het vertrouwen verdwenen.....	219
9.3.1 Bestuur.....	219
9.3.2 Debat.....	227
9.4 2005: Het herstel dient zich aan.....	233
9.4.1 Bestuur.....	233
9.4.2 Debat.....	236
9.5 Discours.....	239
10 BALKENENDE III.....	249
10.1 Vooraf.....	249
10.2 Bestuur.....	249
10.3 Debat.....	253
10.4 Discours.....	260
11 BALKENENDE IV.....	267
11.1 Vooraf: verkiezingen en een nieuw kabinet.....	267
11.2 Het coalitieakkoord en regeringsprogramma.....	268
11.2.1 Bestuur.....	268
11.2.2 De regeringsverklaring.....	271
11.2.3 Debat over de regeringsverklaring en het regeringsprogramma.....	273
11.3 Miljoenennota 2008: nieuwe richting krijgt vorm.....	277
11.3.1 De Miljoenennota.....	277
11.3.2 Debat.....	284
11.4 Discours.....	293

12 ANALYSE EN CONCLUSIES	299
12.1 Inleiding.....	299
12.2 Bevindingen uit de casus: hoe instituties onhoudbaar werden.....	299
12.2.1 Een periodisering van het vergrijzingsdiscours	299
12.2.2 Een discours in beweging: veranderende vergrijzing	304
12.2.3 Een analyse van ‘vergrijzingsbestuur’	313
12.3 Veranderende frames leiden tot veranderende vergrijzing	317
12.3.1 De ene vergrijzing is de andere niet.....	317
12.3.2 Vergrijzing als politiek verhaal van ‘decline’ en ‘control’	323
12.3.3 Conclusie: hoe de politiek de vergrijzing verzilverde.....	329
12.4 De ‘kracht’ van het toekomstverhaal	330
12.5 Conclusie	335
12.6 Discussie en reflectie: toekomstgericht bestuur?	340
LITERATUUR	347
BRONNEN VOOR DE DISCOURS-ANALYSE.....	373
BIJLAGE: OVERZICHT KABINETTEN IN DE PERIODE 2000-2007.....	379
SUMMARY	407
CURRICULUM VITAE.....	418

1 INLEIDING

1.1 Een toekomstgericht hervormingsbestuur

1.1.1 Afwijkende kabinetten

Hervormingsbestuur: arrangementen van de verzorgingsstaat

De voorgaande jaren werd in Nederland door opeenvolgende regeringen een aantal 'structurele hervormingen' doorgevoerd, waarbij arrangementen die tot het hart van de verzorgingsstaat worden gerekend ingrijpend werden herzien. Het ging onder andere om de zogenaamde 'arbeidsmarktinstuties' (waaronder een beweging van overheidsbeleid gericht op stimulering van de arbeidsvraag naar beleid gericht op de stimulering van het arbeidsaanbod, gevolgd door hernieuwde stimulering van de arbeidsvraag), een herziening of veranderende invulling van delen van het pensioenstelsel (verandering van pensioengrondslag en verandering in het vroegpensioen), een nieuw zorgstelsel werd ingevoerd, de AWBZ¹ werd (gedeeltelijk) herzien en sociale zekerheidsregelingen werden aangepast (herziening ABW², WAO werd WIA³, met daarbij veranderingen in de toegangscriteria voor de regelingen, de uitkeringsgrondslag én de hoogte van de uitkeringen). Ook in het stelsel van de AOW⁴ zijn ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. Het ging hierbij niet om incrementele aanpassingen *binnen* het stramien van de bestaande regelingen, maar om fundamentele aanpassing van de 'koers' van het beleid. De hervormingen waren een verandering van 'stramien' en dat is, zo leert theorie over institutionele verandering, een bijzonder gegeven. De arrangementen van de verzorgingsstaat worden in de literatuur over institutionele verandering tot de meest veranderingsaverse, moeilijk 'veranderbare' instituties gerekend (Bannink, 2004; Hall, 1993; Hay, 1996; Hemerijck & Visser, 1999; Heyse et al., 2006; Krasner, 1984; Kuipers, 2004, 2006; North, 1990; Pierson, 2000, 2004; Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 1995; Selznick, 1957; Thelen, 2003, 2004; Thelen et al., 1992). Er vindt in alle institutionele arrangementen weliswaar voortdurend verandering en 'aanpassing' plaats, maar breuken in het systeem zijn zeldzaam. Empirische studies en theoretische modellen benadrukken de moeilijkheid en de onwaarschijnlijkheid van dergelijk fundamentele veranderingen in dit type institutionele domeinen. Dat in een betrekkelijk korte periode *dit type koerswijzigingen in dit soort institutionele arrangementen* plaatsvond is dan ook een van de regel afwijkend empirisch fenomeen. De kabinetten waarin de hervormingen plaatsvonden zijn te kenmerken als een 'afwijkend' soort bestuur: een *hervormingsbestuur*.

Toekomstbestuur: vergrijzing

Er werd in de kabinetten Balkenende I, II, III en IV in de hiervoor genoemde arrangementen niet alleen 'van koers veranderd', het gebeurde ook met nadrukkelijk aandacht voor de 'lange termijn'. De toekomst - in het bijzonder de

specifieke toekomst van de *vergrijzing* - stond in deze periode 'hoog' op de agenda van het regeringsbeleid. Ook dit is een van de 'regel' afwijkend empirisch fenomeen: de lange termijn is over het algemeen géén onderwerp van bijzondere aandacht voor het bestuur, in die zin dat deze ondanks goede bedoelingen verloren gaat in aandacht voor urgente actualiteiten. Bestuurders willen wel, maar komen in de praktijk maar moeilijk tot lange termijn gericht beleid. Ze zijn ten koste van de lange termijn gevangen in de 'waan van de dag' en de korte termijn aandacht die daaruit volgt (zie bijvoorbeeld Van Twist et al., 2007; Alares, 2007).⁵ Daarmee wordt niet bedoeld dat bestuurders alleen nadenken over de korte termijn, maar wel dat zij 'gevangen' lijken te zitten in de korte termijn aspecten van hun handelen, waarbij deze gevolgen en betekenissen op korte termijn steeds dominant zijn en boven de lange termijn aspecten van het handelen gaan. In de hier onderzochte kabinetten was de toekomst, in de vorm van vergrijzing, gedurende enkele jaren een van de richtpunten in het beleid en werden korte termijn aspecten en belangen tijdelijk - in ieder geval op het eerste gezicht - ondergeschikt gemaakt aan lange termijn overwegingen. De koers, zo lijkt het, werd omwille van toekomstige vergrijzing verlegd. Het ging daarbij niet om toekomst in termen als 'de komende paar jaar' of 'een volgend kabinet', maar om 'verder weg gelegen toekomst', van de 'toekomstige generaties', in '2040' of zelfs nog verder daarna. Het ging dus tevens om toekomst die nog 'écht toekomstig' is: ver weg, volgende generaties, lang na hier en nu. Het bestuur in deze kabinetten was daarom niet alleen een 'hervormingsbestuur', maar ook een *toekomstgericht bestuur*.

Bestuur omwille van toekomst?

Deze twee opvallende en 'afwijkende' karakteristieken van de kabinetten Balkenende I, II, III en IV kunnen in samenhang worden gezien. Dat er - tegen de verklaringsmodellen van institutionele theorie in - sprake was van fundamentele institutionele vernieuwing én er - tegen de gebruikelijke invulling van politieke agenda's in - véél aandacht was voor lange termijn vraagstukken heeft mogelijk 'iets' met elkaar te maken, dat is althans hier de stelling: *bestuurlijke aandacht voor de toekomst brengt onveranderlijke institutionele systemen in beweging*. Een veranderend toekomstperspectief (andere toekomst), met een toename van aandacht voor het perspectief van de lange termijn (meer toekomst), maakt volgens deze stelling verandering in institutionele arrangementen mogelijk en wellicht zelfs onvermijdelijk. Meer aandacht voor de toekomst en een andere invulling van de toekomst zorgen voor nieuwe opvattingen over het bestaande en maken institutionele veranderingen mogelijk. Dat er politieke aandacht voor de toekomst is zou geen verbazing hoeven wekken. Toekomst en bestuur zijn nauw verbonden, in het bijzonder op twee manieren. Ten eerste gaat bestuur in zekere zin *altijd* over de toekomst. Beleid

heeft ten doel om een toekomstige situatie - meer of minder ver weg in de tijd gesitueerd - te beïnvloeden. Er wordt zelden beleid gevoerd om een situatie uit het verleden, achteraf, alsnog te beïnvloeden.⁶ Hoogstens een correctie op eerder gevoerd beleid, zodat het in de toekomst niet op dezelfde manier 'fout' gaat. Beleid poogt vanuit het heden de toekomst te beïnvloeden, 'in de tijd vooruit': vanuit een in het heden vastgesteld doel leidt een interventiepatroon tot veranderingen in de toekomst, althans, dat is de gevolgde beleidstheorie. Dit onderzoek richt zich echter primair op een tweede type relatie tussen toekomst en beleid, namelijk de manier waarop 'vanuit' een bepaalde duiding van toekomst wordt *'teruggedeneerd'* naar het heden om in het heden tot hervorming over te gaan. De toekomst is dan het 'motief' voor het bestuur om tot handelen over te gaan. Voorbeelden van 'toekomstmotieven' voor beleidsverandering zijn onderwerpen als 'klimaatverandering', 'globalisering', 'China als grootste wereldmacht', de 'uitputting van de fossiele brandstoffen', de 'instorting van de Amerikaanse dollar', de 'islamisering van Nederland', de volledige 'woestijnisering' van Afrika, de 'demografische krimp' en de 'vergrijzing en ontgroening van de westerse wereld'. Dit zijn 'fenomenen' die zich nu nog niet werkelijk voordoen. Of die pas in de fase van 'vroege voortekenen' verkeren waarin ze slechts door sommigen gezien en begrepen worden. Ze zijn in ieder geval nog niet 'evident'. De ijskappen zijn nog niet gesmolten, maar deze mogelijke toekomst is wel een motief voor bestuurders om - in meer of mindere mate - actie te ondernemen. Als 'toekomst' worden dergelijke motieven dus, ondanks dat ze nog niet 'bestaan' en strikt genomen slechts vermoedens zijn, al wel ingezet in pogingen om bestuurlijk op te treden en beleid te voeren: om 'erger' te voorkomen en/of om zelfs geheel te voorkomen dat de toekomst ooit realiteit wordt. Dit tweede type relatie tussen toekomst en bestuur, het *terugredeneren uit de toekomst naar het heden als motief voor het doorvoeren van institutionele hervorming*, was in de kabinetten Balkenende aan de orde. Of, zoals dat in de Troonrede van 2003 door de regering werd verwoord:⁷

“Door nú de economische en budgettaire problemen aan te pakken wordt voorkomen dat huidige én volgende generaties de rekening gepresenteerd krijgen in de vorm van structurele werkloosheid, blijvende economische problemen en de noodzaak om de overheidsfinanciën alsnog op orde te brengen.”

In de hier onderzochte periode werd door opeenvolgende kabinetten, bij herhaling, een koppeling tussen een toekomstige situatie en een nu te maken, wezenlijke koerswijziging in het beleid ten aanzien van de arrangementen van de verzorgingsstaat gemaakt. In dit onderzoek worden de aard en uitwerking van die opmerkelijke verbinding nader onderzocht.

1.1.2 Toekomst: een 'afwijkende' aanleiding voor hervorming

Het 'toekomstgerichte' van de kabinetten Balkenende schuilt er dus in dat zij hun hervormingen niet doorvoerden om redenen in het heden, maar op grond van een motief aangaande de toekomst. Dat is afwijkend van eerdere grote koerswijzigingen, bijvoorbeeld ten tijde van de kabinetten 'Lubbers' (vgl. Kuipers, 2004). De hier bedoelde koerswijziging komt voort uit een 'afwijkend' soort motief, met bijzondere kenmerken en eigenschappen. Dat maakt toekomstgericht hervormingsbestuur een 'ander' soort van hervormingsbestuur, waarvan de belangrijkste bijzonderheden hier in het kort worden geïdentificeerd. Toekomstgericht hervormingsbestuur onderscheidt zich op meerdere manieren van andere, theoretisch en empirisch geduide vormen van hervormingsbestuur (zoals bijvoorbeeld beschreven in Heyse et al., 2006). Hervorming vindt volgens de theorie bijvoorbeeld meestal plaats vanwege evident en actueel 'beleidsfalen', dikwijls op basis van 'kritieke momenten' of 'crisis' (Krasner, 1984, 1988; Streeck & Thelen, 2005; Kuipers, 2004, 2006; Bovens & 't Hart, 1996; Boin, 't Hart & Stern, 2005). Hervorming is dan een vorm van wat te duiden is als crisisbestuur, als 'fall out' van een crisis. Zo leidde de Enschedese 'Vuurwerkcramp' tot ingrijpende hervormingen in de sectoren vergunningverlening en handhaving en zorgden volgende rampen voor verdere aanscherpingen van de na 'Enschede' ingezette eerste stappen. Of er wordt hervormd na een politiek-ideologische 'verschuiving', bijvoorbeeld door een ingrijpende verkiezingsuitslag die bestaande verhoudingen uit balans slaat. Het klassieke voorbeeld vormen hier de grote hervormingsprogramma's van de regering van Thatcher in de 'Winter of Discontent' (Hay, 1996, 2001; Pierson, 2004). Hervorming is dan een weerslag van verschuivingen in ideologische preferenties, zoals in 'winner-takes-all' kiessystemen vaker gebeurt. Of er wordt hervormd op basis van veranderde kennis of inzichten, bijvoorbeeld uit wetenschappelijk onderzoek of veranderende technische mogelijkheden. Hervormingsbestuur is dan een vorm van aanpassing aan veranderde 'technische mogelijkheden', als een vorm van 'institutionele adaptatie'. Ontwikkelingen op internet 'dwingen' bijvoorbeeld tot ingrijpende veranderingen, ook in domeinen die op het eerste gezicht niet direct aan internet gerelateerd zijn, zoals de 'strijd tegen terrorisme' en radicalisering. Soms ontstaan zelfs nieuwe 'werelden' ('Second Life') die tot heroverweging en herijking van het bestaande uitdagen of leiden tot vorming van nieuwe instituties. Zo ontstonden in de globaliserende 'nieuwe economie' nieuwe instituties om internationale markten te 'ordenen' en doen bestaande instituties pogingen om zich aan virtualisering aan te passen. Hervorming kan ook voortkomen uit internationale of 'globale' ontwikkelingen, waardoor de 'context' waarbinnen het bestaande arrangement functioneert ingrijpend verandert. Het gaat dan om ontwikkelingen die zo 'macro' zijn, dat ze het hele

bestaande systeem in een ander perspectief plaatsen. De ‘val van de Muur’, de opkomst van China, grote ontwikkelingen op de financiële markten of de ontwikkelingen van de olieprijs kunnen leiden tot een diep gevoelde veranderingsnoodzaak in bestaande beleidsdomeinen. De verandering van een ‘bipolaire’ wereld naar een wereld waarin het aantal ‘polen’ onduidelijk is (volgens sommigen nog maar één, volgens anderen juist heel veel), heeft voor bijvoorbeeld defensie, buitenlandse politiek, inlichtingendiensten en internationale bedrijvigheid ‘grote gevolgen’: verandering is dan een ‘logische’ stap. Grote gebeurtenissen leiden dan als vanzelfsprekend tot grote veranderingen.

Aanleiding	Proces van hervorming
<i>Hervorming als gevolg van crisis.</i>	‘Leren van crisis’, evaluatiecommissies, aanbevelingen, urgentie door zichtbare ‘slachtoffers’ en schade, maatschappelijke onvrede over prestaties van het bestaande systeem.
<i>Hervorming als gevolg van electorale verschuiving.</i>	Verschuiving van ideologisch fundament onder de bestaande ‘richting’ van het beleid, die ‘ineens’ fysieke vorm krijgt in andere bestuurders, andere verhoudingen in het parlement en - in sommige systemen - andere topambtenaren. De veranderde ideologie kan vervolgens in veranderende instituties worden omgezet.
<i>Hervorming als gevolg van veranderende kennis, inzicht en techniek.</i>	Innovaties en nieuwe technieken bieden nieuwe mogelijkheden voor instituties, maar brengen ook nieuwe eisen en dikwijls nieuwe randvoorwaarden. Instituties ‘moeten’ veranderen om met de ontwikkelingen ‘mee te gaan’.
<i>Hervorming als gevolg van verandering in de macrocontext.</i>	Als - bijna letterlijk - de ‘wereld’ waarin de instituties werkten en waarop ze waren toegerust ingrijpend verandert, dan ligt ingrijpende verandering van de instituties zelf ook voor de hand.

Tabel 1.1: Aanleidingen voor hervorming.

Een ander soort aanleiding

Er zijn dus veel mogelijke oorzaken en aanleidingen voor verandering te benoemen (empirisch en theoretisch), maar deze zijn afwijkend van ‘toekomst’ als aanleiding voor verandering. De verandering richt zich in de genoemde aanleidingen steeds op een actualiteit, een in de hedendaagse realiteit ‘zichtbare’ of zichtbaar te maken gebeurtenis of ontwikkeling. Toekomst is in dat opzicht principieel anders. Het omvat elementen van de voorgaande aanleidingen, maar ‘speelt’ in een tijdsgewricht dat er nog niet is: het gaat over datgene wat nog niet heeft plaatsgevonden, dus nog niet zichtbaar is en waarvan niet vaststaat dat het ooit zal gebeuren. Deze bijzondere karakteristiek maakt dat ‘toekomstgerichte hervorming’ interessant is voor verdere inhoudelijke en empirische verdieping. Hiervoor zijn drie redenen te noemen:

De eerste reden komt voort uit de belangrijkste karakteristiek van het fenomeen toekomst: *‘het is er nog niet’*. Toekomst ‘bestaat’ nog niet en er zijn daarom geen zekere uitspraken over te doen. Noch is er zuivere wetenschappelijke kennis over te vergaren. Het ‘hervormen met het oog op de toekomst’ is strikt

genomen altijd 'hervormen met het oog op iets wat we niet kennen'. Scherp geformuleerd is verandering gericht op de toekomst feitelijk een verandering die is gericht op een slag in de lucht, op giswerk over iets wat zich ooit mogelijk voordoet. Het realiteitsgehalte van het doel, de aanleiding en/of het richtsnoer voor de hervorming is intrinsiek twijfelachtig: immers, overal waar in de 'beleidstheorie' van de hervorming verwijzingen naar 'de toekomst' worden gemaakt, staat feitelijk een verwijzing naar een onzekerheid of een speculatieve uitkomst van al even speculatief onderzoek.

De tweede reden die toekomstgerichte verandering wezenlijk anders en afwijkend maakt heeft van doen met de ontwikkelingsgeschiedenis van 'toekomst' als onderwerp in debat over beleid. Dat toekomst een onderwerp van politiek debat is en op de politieke agenda staat, lijkt op het eerste gezicht niet meer dan logisch: regeren is immers vooruitzien. Maar dat is het juist niet. Toekomst is in publiek of politiek debat, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer, doorgaans géén belangrijk onderwerp in de discussie. Toekomst is meestal ondergeschikt aan de korte termijn aspecten en belangen die rondom de onderwerpen spelen. De lange termijn is weliswaar een inherent onderdeel van discussies in sommige domeinen, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, maar in heel veel andere domeinen waar het eveneens relevant is (ook die domeinen 'hebben' een toekomst) wordt het nauwelijks besproken. Of die staat permanent onder druk, bijvoorbeeld van incidenten die zich voordoen en waar omheen 'druk' tot korte termijn interventie ontstaat. Milieugroeperingen vragen al heel lang om aandacht voor de volgens hen 'desastreuze' lange termijn effecten van de bestaande consumptiepatronen en de industriële productie, maar krijgen daarvoor maar heel wisselend aandacht. De stelling is dus niet dat toekomst geheel 'afwezig' is in politiek debat, maar dat de aanwezigheid sterk *wisselend* is. Soms 'is toekomst er opeens' en is het heel relevant en leidend in de discussie. Heel vaak echter is de lange termijn er op de achtergrond net zo goed, zijn er ook mensen/actoren die er op proberen te wijzen, maar dringt het belang ervan niet door. Wat precies maakt dat er soms wel en soms niet naar de toekomstige aspecten wordt gekeken, is onduidelijk. Waarom de toekomstbeelden en noties over de lange termijn die er zijn soms wel en soms niet in politiek debat en bestuur worden 'opgepikt', is onduidelijk.

De derde reden voor verdere verdieping van dit onderwerp is dat toekomst, in het verlengde van de eerst genoemde dimensie, geen 'vaste vorm' heeft. De 'inhoud' van de toekomst verandert voortdurend van gedaante en er zijn tegelijkertijd veel verschillende invullingen van de toekomst 'in omloop'. Er circuleren dus veel verschillende toekomst en deze veranderen ook nog eens in de loop van de tijd. Soms veranderen ze omdat voortschrijdend inzicht de voorspelling inhaalt. Toekomstverwachtingen zijn per definitie tijdelijk, omdat er altijd een moment komt waarop de 'real time' de verwachting inhaalt en er

een confrontatie plaatsvindt van de oorspronkelijke verwachting over de toekomst en de uiteindelijke uitkomst. Dikwijls leidt die confrontatie tot een glimlach (zie bijvoorbeeld Van der Duin et al., WRR, 2004). De kern van het denken over toekomst is dat ‘dé toekomst’ niet bestaat en er altijd meerdere mogelijkheden zijn. De veranderingen in inhoud en aandacht in het denken over waarschijnlijke toekomst zijn bovendien moeilijk voorspelbaar. Klimaatverandering was in bepaalde kringen al langer een punt van zorg, maar het boek en de film van Al Gore (2006) brachten dit onderwerp ‘plots’ in veranderde gedaante hoog op de agenda en bovendien op voorheen onverwachte en onwaarschijnlijke agenda’s: een verhaal over verandering van het klimaat leidde bijvoorbeeld tot een Nobelprijs voor de vrede. Dergelijke dynamiek in inhoud en aandacht voor de toekomst is moeilijk voorspelbaar en is wetenschappelijk vooralsnog slecht begrepen. *Dat* de invulling van wat de toekomst zal brengen veranderlijk en veelvormig is, is genoegzaam bekend, maar *waarom* dat *zo* is en hoe dergelijke dynamiek en veelvormigheid in de praktijk van bestuur uitwerken vraagt om nader onderzoek.

Een ‘afwijkende’ aanleiding	Met betekenis voor bestuur
<i>Toekomst is er nog niet.</i>	Toekomst is niet te kennen; toekomst is feitelijk ‘niets’; er is geen kennis of bewijs voor te verzamelen; theorie is eenvoudig te betwisten en niet te falsificeren.
<i>Toekomst is soms ineens wel en vaak helemaal niet belangrijk.</i>	Soms is de toekomst ineens prominent op de agenda maar vaak niet; waarom blijft onduidelijk; toeval, omgevingsfactoren of kenmerken van de specifieke ‘toekomst in kwestie’ zouden van invloed kunnen zijn; dat roept de vraag op waarom bestuurders ‘op’ de ene toekomst wel en ‘op’ de andere toekomst niet (zouden moeten) reageren. ⁸
<i>Toekomst is niet eenvormig en toekomstbeelden veranderen in de loop van de tijd.</i>	Als toekomst wordt betrokken in beleidsvorming of in bestuurlijk handelen, zoals structurele hervorming, dan is het de vraag ‘welke’ toekomst gevolgd wordt en wat er gebeurt als de verwachtingen met de tijd veranderen. Die vraag is zeer relevant, omdat er per definitie meer mogelijke toekomstten circuleren en de varianten met de tijd ook nog veranderlijk zijn.

Tabel 1.2: Een ander soort aanleiding voor hervorming.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen: hoe kan het dat...?

Toekomstgericht hervormingsbestuur wijkt door de bijzondere karakteristieken van toekomst af van andere vormen van hervormend bestuur. Dat maakt onderzoek naar de werking van toekomstgericht hervormingsbestuur relevant. De probleemstelling van een studie naar de eigenschappen van toekomstgericht hervormingsbestuur laat zich als volgt omschrijven. Het vertrekpunt is de eerder geformuleerde stelling dat *aandacht voor de toekomst onveranderlijke institu-*

tionele systemen in beweging brengt. In dat geval vindt er institutionele hervorming plaats ‘omwille van’, ‘met het oog op’ en/of ‘ten dienste van’ een toekomst. Hoewel dé toekomst niet bestaat en toekomst ook niet te kennen is, ‘zijn’ de redeneringen over de veranderingsnoodzaak er onmiskenbaar wél en kunnen ze klaarblijkelijk in sommige situaties of in voorkomende processen tot hervormingen leiden. Dat brengt ten minste één prangende vraag naar voren, die zowel in theoretische als in bestuurlijke én maatschappelijke zin tot diepe verwondering leidt:

Centrale onderzoeksvraag:

Hoe kan ‘iets’ wat niet bestaat (‘toekomst’) en wat we ook niet kennen, leiden tot fundamentele hervorming in de systemen en arrangementen, waarvan we veronderstellen dat ze tot de meest moeilijk veranderbare behoren?

Theoretische onderzoeksvragen

1. *Wat is toekomst? ‘Bestaat’ toekomst?*

De uitspraak dat toekomst (nog) niet bestaat en niet kenbaar is mag dan principieel wel juist zijn, maar tegelijkertijd *is* er wel van alles. Er zijn voorspellingen over de toekomst, die ook nog eens heel vaak uitkomen, mensen hebben een beeld van wat de toekomst brengt, ze proberen er rekening mee te houden en er op te anticiperen. Wat is de ‘status’ van de toekomst, wat is er over te weten en hoe zijn de pogingen tot het kennen van de toekomst te duiden en te begrijpen?

2. *Hoe ontstaat hervorming in institutionele arrangementen? Wat zijn de in theorie geïdentificeerde condities voor hervorming? Wat zijn in de theorie benoemde tekorten in de bestaande verklaringsmodellen voor hervorming?*

De theorie over ingrijpende hervormingen in institutionele arrangementen, zoals bijvoorbeeld verandering in arrangementen van de verzorgingsstaat, ‘verklaart’ de moeilijkheid en moeizaamheid van dergelijke hervorming. Het is niet goed mogelijk om adequate theorie te formuleren waarin ‘succesvolle’ verandering wordt verklaard. Wat zijn de theoretische verklaringen voor hervorming van institutionele arrangementen, wat zijn de betreffende condities, en waar schieten deze vooralsnog tekort in het verklaren van bepaalde ‘succesvolle’ hervormingen?

3. *Wat is de relatie tussen toekomst en institutionele hervorming?*

Is er een theorie te formuleren over de manier waarop verandering van toekomstbeeld of verandering in aandacht voor de toekomst een verklaring is voor het optreden van ingrijpende institutionele hervorming? Dit is de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag op theoretisch niveau.

Empirische onderzoeksvraag

4. *Hoe laten de theoretische vragen zich in een critical casestudy beantwoorden?*

In de casus wordt empirisch onderzocht welke beelden van de toekomst 'bestonden', hoe deze zich gaandeweg het proces ontwikkelden, en of (en zo ja 'hoe') deze een drijvende kracht voor institutionele hervorming werden. In de casus worden deze vragen beantwoord voor de mogelijke toekomst van 'vergrijzing'. Vervolgens vindt een terugkoppeling plaats naar de centrale onderzoeksvraag en naar de theoretische domeinen van waaruit de theoretische vragen zijn beantwoord. Indien mogelijk voegt de studie zodoende vanuit het empirisch onderzoek kennis toe aan de 'body of knowledge' van toekomstdenken en institutionele hervorming.

1.3 De methode die past bij de aard van de probleemstelling

De aard van de probleemstelling werkt door in de keuze voor de onderzoeksmethodiek. Het vertrekpunt van dit onderzoek is een empirisch fenomeen: een bijzonder kenmerk van enkele opeenvolgende regeringen dat bij een onderzoeker verwondering wekt. De methode van het onderzoek moet daarom in eerste instantie een analyse van dit verwondering wekkende voorbeeld van 'toekomstgericht hervormingsbestuur' mogelijk maken. Daarbij zou zichtbaar moeten kunnen worden gemaakt hoe de drie onderscheiden bijzondere eigenschappen van toekomst in het specifieke geval van toekomstgericht hervormingsbestuur tot uitdrukking kwamen. Vervolgens moet vanuit de casus teruggeredeneerd kunnen worden naar de algemene theorie waarin de analyse van de casus is ingebed. Dat is een omvangrijk programma van eisen voor het onderzoek, dat als volgt tot uitdrukking is gekomen.

Een discoursanalyse van toekomstgericht hervormingsbestuur

Het onderzoek is opgebouwd vanuit de methode van de discoursanalyse. De keuze voor die methode - die, met de exacte werkwijze, in hoofdstuk 6 nader toegelicht wordt - komt voort uit een drietal overwegingen:

1) De opvatting over bestuur die bij deze probleemstelling past.

In dit onderzoek wordt bestuur niet opgevat als een cognitief en instrumenteel *object*, maar als een sociaal-constructief en discursief *proces*. De methodiek dient daarom aan te sluiten bij een benadering waarin bestuur als discours en als proces van interpretatie en betekenisgeving wordt opgevat. Een 'discoursanalyse' ligt dan voor de hand: een analyse van het discours waarin toekomst en hervorming aan elkaar verbonden worden en samen tot bestuurlijke actie en institutionele verandering leiden.

2) De onkenbaarheid en het 'geconstrueerde' karakter van toekomst.

De eerder genoemde kenmerken van 'toekomst' leiden tot de gedachte dat toekomst niet zozeer een fysieke of objectieve entiteit is, maar een construct dat in 'verhalen' vorm en betekenis krijgt. Toekomstige realiteiten bestaan nog niet en kunnen dus ook onmogelijk vanuit een opsomming van feiten over de 'gemeten' eigenschappen ervan worden beschreven. Als het de onderzoeker gaat om een beschrijving van de wijze waarop toekomst met bestuurlijk handelen wordt verbonden, dan zou het onderzoek moeten worden opgebouwd vanuit een reproductie van de constructies waarin bestuurlijke actoren toekomst met hun handelen verbinden. Het gaat dus om het reproduceren van de 'verhalen' waarin bestuurders dat doen (toekomst en handelen verbinden) en om, in het vervolg daarop, als onderzoeker te proberen om daar een patroon of 'verhaal' uit te reconstrueren. Bestuurders verbinden hoe *zij* denken over de toekomst en wat *zij* vinden dat er op basis daarvan bestuurlijk 'moet gebeuren' in verhalen met elkaar. Onderzoek naar dat proces van verbinden, probeert de betreffende verhalen te reproduceren en deze te plaatsen in een bredere context van het discours waartoe ze behoren. Analyse op het niveau van specifieke verhalen én op het niveau van het discours als geheel kan dan leiden tot inzicht in de vraag hoe het toch kan dat 'iets wat niets is' toch tot bestuurlijke beweging leidt. Niet de onderzoeker geeft op die vraag het antwoord, de betrokken bestuurders doen dat 'zelf': in hun 'eigen' verhalen leggen zij in hun eigen woorden uit wat volgens hen toekomst 'is', waarom het voor hen zeker niet 'niets' is, én waarom welk soort actie benodigd is.

3) De veelvormigheid en de veranderlijkheid van toekomstbeelden in de tijd.

De derde overweging gaat in op de 'tijdgebondenheid' van de gedachten over de toekomst. Het gaat in de analyse om wat actoren op een bepaald moment in de

tijd dachten of meenden over de toekomst en *niet* om wat zij daar achteraf en desgevraagd van vinden of vonden. Dat is óók interessant, maar niet vanuit een poging tot reconstructie van de verbindingen tussen toekomst en bestuurlijk handelen die op een bepaald moment in de tijd door de toen betrokken actoren werd gemaakt. Omdat kennis over de toekomst met de tijd ‘verandert’ en de ‘wijsheid achteraf’ (kennis over de accuratesse van een voorspelling of het ‘succes’ van een handeling) hierbij van grote invloed is, is het nodig om het onderzoek geheel vanuit de kennis en het handelen in de periode zelf op te bouwen. Hoe actoren er achteraf op terug kijken maakt geen onderdeel van deze discours-analyse uit, omdat het voor het onderzoek vanuit deze probleemstelling niet relevant is.

Een critical casestudy van ‘bestuurlijke teksten’ over hervorming

De onderzoeksvraag krijgt omwille van voorgaande drie elementen invulling in een discours-analyse van een ‘critical case’, het handelen van de kabinetten in de periode van 2000 t/m 2007, waarin in het bijzonder wordt gekeken naar de verbinding in narratieven over de *toekomst van vergrijzing* enerzijds en de *voorstellen voor hervormingen in institutionele arrangementen* anderzijds. In de casus vertellen de betrokken actoren ‘zelf’ hoe ze de toekomst, en ‘vergrijzing’ in het bijzonder, interpreteren, waarom die interpretatie volgens hen tot bestuurlijk handelen moet leiden en welke vorm van handelen zij menen dat omwille van dit toekomstbeeld gevraagd is. Dat *vertellen* gebeurt niet door actoren letterlijk (en achteraf) te vragen naar wat ze ‘toen’ dachten, maar door de tekstuele representaties van hun uitingen in het historisch moment zelf, gesproken of op schrift, te onderzoeken. De discours-analyse is zodoende geheel opgebouwd vanuit ‘bestuurlijke tekst’, dat wil zeggen ‘teksten waarin bestuur tot uitdrukking komt’. In hoofdstuk 6 ga ik nader in op de afbakening van dit concept en de in de analyse meegenomen teksten als ‘vindplaatsen’ van het hier bedoelde discours. Belangrijk hier is echter dat het omwille van de temporele contextualiteit steeds gaat om reproduceerbare, formele en exact te dateren documenten. De notie van ‘tekst’ en ‘document’ wordt hier breed opgevat, wat wil zeggen dat het kan gaan om een schriftelijke vastlegging van gesproken woord, bijvoorbeeld ‘handelingen’ van een debat in de Tweede Kamer. In hoofdstuk 6 ga ik nader op de invulling en uitwerking van deze keuzes in. Wat voor dit inleidend hoofdstuk relevant is, is dat de methode een afgeleide is van de onderzoeksvraag. Op basis van bestuurlijke tekst vindt een reconstructie plaats van de wijze waarop toekomst en hervorming in ‘verhalen’ worden verbonden. Deze verhalen vormen de basis voor een analyse die kan leiden tot een nieuw verhaal over wat er in de bestudeerde case ‘gebeurt’, hoe dat te begrijpen en te verklaren is, en wat dat betekent voor bestaande theorie over ingrijpende institutionele hervorming.

Regels voor redactie: grip op een glibberig onderwerp

In de tekst wordt gerapporteerd over stellingen die de actoren die onderwerp van onderzoek zijn op uiteenlopende momenten en manieren poneren. Dat betekent dat in de tekst allerlei uitspraken, stellingen, aannames en zekerheden worden gepresenteerd die, in het perspectief van de redenering in het onderzoek, allesbehalve zeker, waar en duidelijk zijn. Het onderzoek stelt de principiële onzekerheid en onkenbaarheid van toekomst centraal en gaat in op de manier waarop politieke actoren daar mee omgaan. Daarbij is constructie van zekerheid, door bijvoorbeeld toekomstbeelden in verhaallijnen te presenteren en te ‘framen’ als *zeker*, *aantoonbaar* en *zeer waarschijnlijk*, voor de betreffende actoren een belangrijke handelingsoptie. In de tekst is het onderscheid tussen uitspraken van onderzochten en uitspraken van de onderzoeker geprobeerd zo veel mogelijk aangegeven. Voor een deel is dat gebeurd door het gebruik van toelichtende bijzinnen met daarin de expliciete vermelding van wie een bepaalde uitspraak doet. Soms worden uitspraken door mij in perspectief geplaatst door aanvullende informatie erover te geven. Daar waar sprake is van een letterlijk citaat is gebruikgemaakt van dubbele aanhalingstekens (“...”) als aanduiding, met een verwijzing naar de bron van het citaat in een eindnoot. Daarnaast heb ik veel gebruikgemaakt van enkele aanhalingstekens (‘...’), om aan te geven dat het woord of de zin tussen de aanhalingstekens niet letterlijk moet worden genomen, moet worden gerelativeerd, in perspectief geplaatst wordt of anders begrepen moet worden. Zo staan bijvoorbeeld woorden als ‘analyse’, ‘onderzoek’, ‘weten’ en ‘kennen’ vaak tussen aanhalingstekens, omdat in het licht van het onderzoek geen sprake is van een werkelijk weten of kennen, maar van een door sommigen gedeelde of als zodanig aangemerkte notie van ‘kennen en weten’. Bepaalde actoren hebben het gedeelde gevoel dat er sprake is van ‘kennen’ en ‘weten’, hoewel daar vanuit de redeneerlijn van het onderzoek vraagtekens, in dit geval dus aanhalingstekens, bij geplaatst kunnen worden. Of er sprake is van ‘kennen’ en ‘weten’ is nu juist de vraag.

1.4 Relevantie van het onderzoek

Aandacht voor toekomst, beter beleid?

Het spreken over de toekomst - het vanuit de toekomst terug redeneren en betrekken van toekomst in een argumentatie over ‘nu’ te voeren beleid - is in politiek debat betekenisvol. Ten eerste is toekomst (opnieuw⁹) een rond sommige thema’s belangrijk onderdeel van politieke debat geworden. Denk aan onderwerpen als vergrijzing, klimaatverandering, globalisering en nieuwe technologieën. Daarnaast slaan, ten tweede, die mogelijke ‘toekomst’ in de bijdragen van de debatterende politici terug in *actuele hedendaagse kwesties*.

Het debat is in de periode van 2000 tot en met 2007 in toenemende mate over de toekomst gegaan én de toekomst is in toenemende mate door politici als ‘argument’ met het hedendaags overheidsoptreden verbonden. De noties over toekomst gaan weliswaar over een ver weg gelegen tijdsperiode, ze gaan over ‘anderen’, maar ze hebben door incorporering in beleid directe gevolgen voor het heden en voor hedendaagse generaties. Noties over toekomst ‘doen iets’ met het heden.

Treffend voor deze door de onderzochte politici geconstrueerde verbinding tussen heden en toekomst is de ‘uitroep’ van de fractievoorzitter van het CDA, Maxime Verhagen, in zijn bijdrage aan de Algemeen Politieke Beschouwingen in 2003: “de toekomst is nu!”¹⁰ Heden en toekomst raakten in de onderzochte periode versmolten. Dit onderzoek beschrijft wat er gebeurt als in politiek debat ‘de toekomst’ - in weerspraak met wat natuurkundigen voor mogelijk houden - ‘nu’ is en hoe de menselijke verbeeldingskracht en betekenisgeving de politiek in staat stellen om actuele en toekomstige periodes met elkaar te verbinden, vooruitlopend op de toekomst te ‘leren’ en op toekomst te anticiperen. Het onderzoek verdedigt de stelling dat een dergelijke verbinding van het toekomstige aan het actuele (‘hervorming’) een bijzonder krachtige kan zijn, met reële consequenties voor bestaande instituties en arrangementen. Het gesprek over de toekomst heeft consequenties voor ‘vandaag’. Dat schept verwachtingen over de ‘kwaliteit’ van het gesprek, juist omdat de consequenties direct merkbaar en voelbaar zijn. Het onderzoek biedt zowel een theoretisch als een empirisch inzicht in de manier waarop het gesprek gevoerd wordt en biedt daarbij input voor een breder te voeren debat over de manier waarop toekomst in bestuur en beleid vorm *krijgt* en vervolgens vorm *geeft* aan plannen en bestuurlijk handelen. Dit inzicht zou kunnen leiden tot ‘beter beleid’ en ‘beter bestuur’, met positieve maatschappelijke gevolgen.

1.5 Indeling van het boek

Dit boek is uit twee delen opgebouwd. Het eerste deel van het boek, de hoofdstukken 2 tot en met 4, hebben een theoretisch karakter en dragen bij aan een theoretisch model voor onderzoek naar institutionele hervorming. Het tweede deel omvat de analyse van een empirische casus, waarin het theoretisch model wordt toegepast voor de beschrijving en verklaring van een praktijk van institutionele hervorming.

In hoofdstuk 2 ga ik in op het narratieve perspectief, dat in het onderzoek wordt ingezet in het denken over instituties en toekomst. In hoofdstuk 3 ga ik in op de betekenis van toekomst en toekomstverkenning, waarbij ik zowel het perspectief van de producent van toekomstverkenningen als de gebruikers van toekomst aan

de orde laat komen. Hoofdstuk 4 verdiept de bestaande theorie over instituties en institutionele hervorming door introductie van het narratieve perspectief. Vanuit de combinatie van de elementen van bestaande kennis over institutionele hervorming, toekomst en de werking van narratieven en discours, construeer ik een aanvulling op de bestaande verklaringsmodellen voor institutionele hervorming.

In hoofdstuk 5 geef ik een overzicht van inzicht in vergrijzing, waarbij verschillende bronnen van kennis en verschillende redeneringen over mogelijke gevolgen van vergrijzing aan bod komen. Hiermee ontstaat een beeld van de diversiteit in opvattingen over de aard, omvang en gevolgen van vergrijzing. Doel is niet om te laten zien wat vergrijzing 'is', maar om de diversiteit aan betekenissen en mogelijke toekomst te schetsen. De hier gepresenteerde kennis en betekenissen zijn voor de actoren die later in de casus aan het woord komen, bouwstenen voor argumentaties over vergrijzing. Dit hoofdstuk dient zodoende als introductie en achtergrond voor de analyse van het debat in de latere empirische hoofdstukken. In hoofdstuk 6 introduceer ik die analyse en laat ik zien welke methode bij het onderzoek is toegepast.

In de hoofdstukken 6 tot en met 11 wordt de casus van het debat over vergrijzing uitgewerkt. Elk hoofdstuk beschrijft een bepaalde periode uit de casus. Het hoofdstuk omvat steeds een korte introductie op de periode, beschrijft de belangrijkste elementen van het debat in die periode en geeft een analyse van het discours in die periode.

In hoofdstuk 12 neem ik de bevindingen uit de gehele periode samen en formuleer ik conclusies op theoretisch en empirisch niveau. Daarbij ga ik in op de verklaring die het theoretisch model biedt voor de casus en op wat op basis daarvan over het model zelf en over de onderzochte casus te concluderen is.

2 BESTUUR ALS NARRATIEVE PRAKTIJK

*'Instead of delivering dreams, politicians now promise to protect us:
from nightmares.'*

The Power of Nightmares, BBC-documentaire, 2005.

2.1 Politiek als beeldenstrijd

De kracht van de nachtmerrie

Volgens de makers van de BBC-documentaire *'The Power of Nightmares'*¹¹ proberen enkele van de belangrijke politici van onze tijd een door hen gekozen beeld van 'terreurdreiging' te construeren uit snippers van gebeurtenissen, reacties, vermoedens, 'intelligence', buitenlandse ervaringen en menselijke angsten. Ze construeren daarmee een 'beeld' van dreiging van een grote en krachtige vijand, 'Al Qaeda', en vragen vervolgens mandaat om deze nieuwe en boosaardige vijand te bestrijden. De terreurbeweging is volgens de makers een mythe: er bestaat geen wereldomspannend netwerk van terroristen, althans, niet buiten de hoofden van hen die erin geloven. Niet de klassieke vraag *'what is'*, maar de vraag *'what if'* is volgens de documentaire in besluitvorming over de aanpak van het terrorisme leidend geworden. En dat, zo is de strekking van de documentaire, legt politici geen windeieren. Sterker nog, het is de enige manier waarop zij, in een tijdperk waarin alle geloof in idealen is weggefallen, nog collectiviteit kunnen organiseren. *Dankzij* het geloof van de samenleving in een grote dreiging en *dankzij* het geloof dat die dreiging 'té groot' is om door iets of iemand anders dan de staat te worden tegemoet getreden, genieten politici nieuwe macht, nieuw aanzien en nieuw vertrouwen. Van betrekkelijk overbodige 'managers of public life', zonder veel statuur en met weinig werkelijke macht, zijn politici *dankzij* een diep gevoelde angst voor terrorisme weer belangrijk en machtig geworden. De macht, zo betogen de documentairemakers, is hiermee niet langer aan de politicus met het beste idee, maar aan de politici met het meest angstwekkende verhaal. In *'The end of reason'* stelt Nobelprijswinnaar Al Gore (2007) hetzelfde: de angst verdrijft volgens Gore de rede als bron van politieke macht. Niet het beste idee, maar de donkerste nachtmerrie is tegenwoordig de sleutel tot de politieke macht. En in plaats van hoeders van de rede zijn politici verworden tot de belangrijkste 'brengers van angst'. Interessant hierbij is uiteraard dat Al Gore zelf een van de belangrijkste brengers is van die andere grote nachtmerrie die ons tijdsbeeld kleurt. Mogelijk brengt hij datgene waar hij de moderne politiek om bekritiseert zelf nog het best in praktijk.

Politieke beeldenstrijd

Wat de ‘nachtmerries’ laten zien, is dat ‘het beeld’ in politieke processen, waarvan het kernproces de strijd om ‘de macht’ is, een centrale rol speelt. Dat betekent iets anders dan de veel gehoorde uitspraak dat het ‘in de politiek steeds meer om beeldvorming gaat’. Het is méér dan dat: politiek *is* beeld. Niet als uitzondering, maar als regel. Die regel komt onvermijdelijk voort uit het algemene principe dat ‘politiek’, politieke doelen, middelen en problemen, als alle werkelijkheid sociaal geconstrueerd is (Edelman, 1977, 1988; Stone, 1988; In ’t Veld, 1994; Hajer, 1993; Fischer & Forester, 1993). In de politieke arena, door Stone (1988) geduid als ‘de polis’, de politieke gemeenschap in brede zin, proberen politici als onderdeel van hun ‘spel’ *hun* constructie van wat er aan de hand is en welke oplossingen daartoe voor handen zijn op anderen over te brengen. Macht, bijvoorbeeld benodigd voor bestuurlijk handelen, komt voort uit de gedeelde betekenis dat het betreffende handelen nodig, legitiem en in zekere zin effectief is en zal zijn. Dat komt tot uitdrukking in verkiezingsuitslagen, die politici in staat stellen tot handelen, maar ook in het uitbreken of juist uitblijven van grote protestbewegingen of maatschappelijk verzet. Actoren in de polis met de ambitie om tot dergelijk handelen over te gaan, ondernemen daarom voortdurend pogingen om ‘hun’ versie van de noodzaak, legitimiteit en de te verwachten effectiviteit ervan voor het voetlicht te brengen, met als doel om dat beeld *gedeeld* te maken. In de polis zijn niet logischerwijs alle constructies en beelden in hun waarde gelijk. Sommige beelden en betekenissen worden meer ‘geloofd’ en gedeeld dan andere. In de politieke beeldenstrijd (zie ook In ’t Veld, 1994) zijn bepaalde beelden en ‘brengers van beelden’ succesvoller en krachtiger dan anderen. Sommige actoren zijn in staat om uit de veelheid en meervoudigheid van informatie en betekenis een aantal door interpreterende anderen (‘het publiek’) gedeelde interpretaties te construeren. Zij zijn, voor zolang het duurt, de winnaars van de politieke beeldenstrijd en kunnen ‘handelen’, bijvoorbeeld ‘hervormen’ of nieuw beleid invoeren.

Politici als verhalenvertellers

Politici ontlenen macht en gezag aan de kracht van hun verhaal. Betekenis ligt niet in de feiten besloten, maar ontstaat als de ‘feiten’ in verhalen worden ‘geduid’. Hajer (1993:44): “Whether or not a situation is perceived as a political problem depends on the narrative in which it is discussed.” Betekenisgeving aan feiten, het begrijpen van reeksen van bepaalde feiten in termen als ‘problemen’, ‘oplossingen’ en in verhouding tot andere ‘vraagstukken’ of ‘ontwikkelingen’, krijgt vorm in verhalen. Er bestaat fysieke realiteit buiten de sociale constructie: wat er ‘buiten’ gebeurt wordt relevant en betekenisvol gemaakt, of niet, door sociale constructie. Hajer (1993: 44): “Large groups of dead trees as such are not a social construct; the point is how one makes sense of dead trees.”

Politici vinden zelf 'betekenis' over wat er gaande is vanuit betekenisgevende verhalen én proberen 'hun' betekenis aan het publiek over te dragen door verhalen te vertellen over wat er gaande is en wat er zou moeten gebeuren. Voor die 'realiteit' bestaan veel verschillende mogelijkheden in veel verschillende verhalen. Dat kan een 'vrolijk verhaal', een angstwekkend of een zorgwekkend verhaal zijn, maar de kracht van het beeld - verpakt in het verhaal - bepaalt uiteindelijk het 'succes' van de politicus. Het succes van de politicus is gerelateerd aan de 'kracht' van zijn verhaal. Politici (Edelman, 1997, 1988) gebruiken taal en symboliek om gedeelde beelden van problemen, doelen, middelen, oorzaken en oplossingen te creëren. Uit die gedeelde beelden smeden zij vervolgens overeenstemming voor 'beleid' en andersoortig bestuurlijk handelen. Het construeren van de beelden van problemen, doelen en middelen gebeurt dus *bewust* en *strategisch*: het is de kern van wat politici doen, ze beseffen dat en treden er doelgericht in op. Politici zijn professionele constructeurs van beelden, die hun beelden verpakken in 'verhalen' waarin zij noodzaak, legitimiteit en effectiviteit van hun handelingen construeren en verbinden. Politici zijn feitelijk professionele 'verhalenvertellers'. Ze vertellen de verhalen om gedeelde betekenis te creëren over wat er in de samenleving aan de hand is, wat nodig is en wie - doorgaans de vertellende politicus - voor een oplossing zou kunnen zorgen. Die politieke vertellingen zijn de dragers van gedeelde betekenis over wat er in de samenleving nodig is. Vanuit die gedeelde betekenis ontstaat de basis voor politiek handelen.

De constructie van gedeelde betekenis door het vertellen van verhalen is, hoewel er één verteller is, geen eenzijdig proces. Betekenis krijgt in tweezijdige interactie vorm. Mensen geven betekenis aan wat anderen doen, maar zijn tegelijkertijd zelf onderwerp van betekenisgeving voor anderen en zijn betekenisgevend voor anderen (Van Dongen et al., 1996; Weick, 1969, 1995). Burgers vormen zich een beeld over een maatschappelijk probleem op meer dan wat politici hen erover vertellen. Ze interpreteren ook de beelden die ze in media zien, luisteren naar verhalen van anderen en bouwen voort op veronderstellingen die ze al hadden. De vertellingen van politici staan naast andere bronnen voor betekenisgeving. Politici strijden daarom met hun verhalen voortdurend om aandacht, waarbij ze de dominantie van 'hun' versie van de situatie proberen te versterken. Politici die op televisie optreden, in een talkshow een analyse van een kwestie geven of het volk in een televisietoespraak rechtstreeks toespreken, proberen door middel van taal en symboliek de betekenisgeving van het publiek te kanaliseren. Ze proberen uiteenlopende betekenissen samen te brengen onder eenduidige symboliek en ze proberen deze te sturen naar een gedeeld beeld of betekenis. Ze proberen hun eigen beelden, en hun eigen rol daarin, toe te voegen aan het beeld van de werkelijkheid van het voor hen relevante publiek. Het effect dat ze beogen is de situatie waarin actoren een min of meer gedeeld beeld

hebben van de ‘feiten’ die aan de orde zijn en een gedeeld beeld hebben van de ‘waarden’ en ‘normen’ die in het geding zijn. Te midden van een ongekende complexe samenleving is dan tenminste op het niveau van betekenis enige eenduidigheid bereikt. Overeenstemming bereiken of draagvlak creëren betekent dus het mobiliseren van gedeelde *betekenis* over wat er aan de hand is, waarom dat ‘erg’ of ‘goed’ is, en wat er op basis daarvan zou moeten gebeuren. Wie erin slaagt om het meest sprekende, overtuigende, of meest redundante beeld te creëren, en daarmee de ‘meeste’ betekenis te mobiliseren, beschikt tijdelijk over een basis voor handelen. Het ‘momentum’ voor handelen ‘duurt’ zolang als de overeenstemming aanhoudt. Vroeg of laat ontstaan nieuwe verhalen, of komt het bestaande verhaal onder druk te staan, bijvoorbeeld van empirische feiten en inzichten die er strijdig mee zijn. De strijd om betekenis impliceert ook dat uit de concurrentie tussen verhalen om de tijd nieuwe en andere verhalen aan kracht zullen winnen, met andere ‘machtigen’ tot gevolg.

Leiden, volgen en ‘framen’

Politici en ‘bestuurders’ ondernemen pogingen om de door hen gewenste betekenis te creëren en om ongewenste of strijdige betekenissen uit te bannen of om te vormen. In dit proces is onduidelijk wie precies ‘leidt’ en wie ‘volgt’. Soms volgen politici juist de betekenis die al bestaat en proberen zij als ‘leiders’ zo dicht mogelijk aan te sluiten bij wat de ‘volgers’ lijken of zeggen te willen. Dat wat ‘de populist’ (Van den Brink, 2005) wordt verweten, is in feite onderdeel van het werk van elke politicus. Als het verhaal niet aansluit bij wat er ‘leeft’ onder het publiek, dan is het weinig effectief. Verhalenvertellers zoeken altijd naar ‘aansluiting’ bij bestaande opvattingen van het voor hen belangrijke deel van het publiek en proberen deze vervolgens ‘op te rekken’. Edelman (1988:37): “political leaders follow their followers”. Leiders zoeken en volgen de grootste gemene delers van gemeenschappelijke betekenis, om deze in hun eigen richting te ‘draaien’. Dit maakt beleid en politiek tot een wereld van beeldvorming waarin strategisch handelen het *strategisch hanteren van taal en symbolen* betekent (Edelman, 1977, 1988; Stone, 1988; Yanow, 1996, 2003). Betekenis kan langs de weg van taal en symboliek geconstrueerd worden. Hajer en Wagenaar (2003) spreken in dat kader over de ‘techniek’ van ‘framing’. Bij framing verschuift de aandacht van de feiten naar de criteria of kaders waarmee die feiten beoordeeld worden. De ‘sturing’ van beeldvorming richt zich dan niet zo zeer op het meer precies vaststellen van de exacte hoeveelheid water in het glas, maar op de beeldvorming over ‘half vol’ of ‘half leeg’. En op de vraag of het glas ‘steeds voller of leger’ wordt, waar de inhoud naartoe lekt of wie er steeds nieuw bijvult.

Verhalen zijn krachtige instrumenten voor framing, omdat in de verhaallijnen feiten worden verbonden met kaders voor betekenis (Hajer, 1993, 1995; Hajer &

Wagenaar, 2003; Fischer & Forester, 1993; Stone, 1988; Van Eeten, 2006), bijvoorbeeld of iets toeneemt of afneemt, erg is, onschuldig of juist goed is. Wat vertellers in verhalen onder woorden brengen heeft weliswaar een 'relatie' met wat feitelijk en fysiek gebeurt, maar de duiding ervan staat voor constructie en interpretatie vrij. Nederlagen kunnen evengoed overwinningen zijn, terwijl klinkende zeges slechts preludes voor de volgende slag kunnen blijken. Direct nadat Mark Rutte blijkens de stemmingsronden op het VVD-Congres van zaterdag 15 september 2007 'eindelijk' Rita Verdonk had overwonnen, sloeg Hans Wiegel - die openlijk partij had gekozen voor Verdonk - direct terug: terwijl Rutte opgelucht felicitaties in ontvangst nam, 'framede' Wiegel de overwinning van Rutte live voor de camera's van de NOS direct als een 'pyrrusoverwinning'. Rutte moest vervolgens opnieuw vanuit achterstand verder. In politieke strijd is minder soms meer en zijn slachtoffers (mede)schuldigen (Stone, 1988). Kosten zijn soms baten en baten blijken in sommige verhalen juist kosten. Net zoals problemen kansen zijn, en problemen door vertellers pas expliciet 'gedefinieerd' worden als ze er naar hun idee ook oplossingen voor hebben.

In de wereld van het 'politieke toneel' staat dus niet de *analyse van de feiten* centraal, maar geldt de *overtuigingskracht van het beeld* (Stone, 1988). Het handelingsrepertoire van de politicus vereist een zekere retorische en interpretatieve *lenigheid*, gericht op het versterken van de overtuigingskracht van het beeld. Volgens sommigen gaat dat beter als er daarnaast sprake is van een zekere inhoudelijke lenigheid en misschien wel ledigheid, zodat eigen ideeën en denkbeelden 'niet te veel in de weg zitten' of makkelijk 'buigen'. Soms vraagt lenigheid van de politicus de indruk van een 'doordacht en analytisch onderbouwd optreden', soms overtuigt juist het 'intuïtief handelen'. De suggestie van 'analyse' draagt soms bij aan overtuigingskracht, maar even vaak ook niet. SBS6-opinieonderzoek, Maurice de Hond, maar ook het SCP (2005) en Bovens (2006) laten bijvoorbeeld zien dat grote delen van het 'Nederlands publiek' onderzoek door overheidsorganisaties wantrouwen. Voor een politicus is het soms overtuigender om te zeggen dat hem in een rondreis door het land en uit de talrijke brieven die hem vanuit het land bereiken een bepaalde kwestie is 'gebleken', dan om te citeren uit een wetenschappelijk onderzoek dat aantoont wat de precieze aard en omvang van een kwestie is. Over voedselbanken zijn wetenschappelijke onderzoeken verschenen die de 'explosie van armoede' en het 'tekort van de verzorgingsstaat' relativeren, maar het beeld van een rijk land waarin een half miljoen mensen 'in armoede leven' en 'honger lijden', is onverminderd sterk. Zo zijn er meer tegenstrijdigheden in het 'handboek' voor de politicus. Overdrijven kan soms helpen, net zoals het klein maken of geheel ontkennen van een onderwerp als retorische strategie soms superieur aan wetenschappelijk onderzoek kan zijn. En ook het gebaar

doet er toe. Soms bieden grote beweging, rumoer en politieke drukte voor het publiek overtuigingskracht. Soms is zichtbaar wachten sterker. Behoedzaamheid kan positief (doordacht, weloverwogen) zijn, maar evengoed als dralend, afwachtend en besluiteloos worden uitgelegd. Soms is overleg of het inwinnen van raad een teken van groot staatsmanschap, soms juist een indicatie voor een vermeend gebrek aan visie en ‘zwak leiderschap’.

Samengevat, met de aanname dat wereld en werkelijkheid sociaal geconstrueerd worden, is geen ander beeld mogelijk dan dat van politiek handelen als ‘toneelspel’, in interactie met een kritisch publiek, waarin beide betekenis en identiteit ontlene aan de ander (Edelman, 1988). Gedeelde beeldvorming ontstaat door een politieke strategie waarin ‘vertellers’ manoeuvreren tussen de uitersten van ofwel het *volgen* van bij het publiek bestaande beelden en betekenissen, ofwel het *creëren* van nieuwe beelden en betekenissen bij het publiek. Verhalen, zo zal in de volgende paragraaf blijken, zijn hierin de centrale ‘dragere’ van betekenis. Het vertellen van ‘sterke verhalen’ is een belangrijk onderdeel van het politieke werk.

2.2 Verhalen als vehikel

Politici zijn *professionele verhalenvertellers* die het publiek willen overtuigen van ‘hun’ verhaallijnen. Ze proberen in wisselwerking met hun publiek om wereldbeelden te beïnvloeden en voorkeuren te veranderen (Stone, 1988:162): “Policy stories are tools of strategy. Policy makers as well as interest groups often create problems (in the artistic sense) as a context for the actions they want to take. This is not to say they actually cause harm and destruction so they will have something to do, but that they represent the world in such a way as to make themselves, their skills, and their favorite course of action necessary.”

De verhalen en verhaallijnen zijn het vehikel voor deze bestemde betekenisconstructie door politici: het zijn pogingen van politici om ‘hun’ betekenis aan anderen over te brengen teneinde tot collectieve actie te komen. Maar wat zijn vanuit deze optiek precies ‘verhalen’?

Stone definieert verhalen als “stories with a beginning, a middle, and an end, involving some change or transformation. They have heroes and villains and innocent victims, and they pit the forces of evil against the forces of good.” (Stone, 1988:138) De verhalen in en rond bestuur zijn vaak verdekt, om strategische redenen, maar wel te vinden: “The story line in policy writing is often hidden, but one should not be thwarted by the surface details from searching for the underlying story. Often what appears as conflict over details is really disagreement about the fundamental story.” (Stone, 1988:138) In strijdige en botsende verhalen ligt de kern van politiek besloten. Roe (1993) betoogt dat

er rond beleid altijd sprake is van een *dominant narrative*, met daarnaast concurrerende *contra-narratives* en *non-narratives* die rond het onderwerp aan de orde zijn. Een 'narrative' is hierbij een verhalende structuur met vier structurelementen, te weten een 'begin', een 'middenstuk', een 'eind' en een 'plot' (Roe, 1993). Het dominant narrative en de contra-narratives hebben dezelfde structuur, maar ze hebben een ander plot en stellen andere inhoud en andere betekenis centraal. Een non-narrative is een verhaallijn die niet aan de structuurkenmerken van een narrative voldoet, bijvoorbeeld een cirkelredenering, maar die wel in het discours 'verteld' wordt. Een non-narrative is dus een ander soort narratieve structuur, die betekenisvol onderdeel uitmaakt van het discours over een bepaald onderwerp (Roe, 1993). Non-narratives spelen een grote rol in politieke processen. Dat ze niet goed voldoen aan de narratieve verhaalstructuur maakt ze niet per se minder 'geloofwaardig' en 'sprekend': het geeft ze in veel gevallen juist een zekere overtuigingskracht.

2.2.1 Beeldende verhalen

In de narratieven die politici en beleidsmakers *vertellen* zit verpakt welke omstandigheden volgens hen aan de orde zijn - welke 'feiten' -, hoe deze begrepen moeten worden, met welke 'waarden' die feiten verbonden zijn, welke 'doelen' gesteld kunnen of moeten worden, welke 'oplossing' nodig is, welk handelen 'effectief' zal zijn. In hun narratief laten de vertellers zich kennen. De bouwstenen van een narratieve structuur, een verhaal, - begin, midden, eind, met een plot - zijn in de verhalen dikwijls expliciet aanwezig. Soms, bijvoorbeeld in beleidsdocumenten, nota's of begrotingen, zijn deze elementen wat meer impliciet gelaten: in dergelijke documenten werkt de 'functie' van het document de reguliere verhaallijn wat naar de achtergrond, bijvoorbeeld omdat het stuk een objectieve presentatie van de feiten beoogt te zijn. Op de achtergrond is echter ook hier sprake van een verhaallijn, al was het alleen al in de conclusies die op basis van de gegevens worden gedaan en de framing die daarbij plaatsvindt. De kern in al dit soort 'vertelpraktijken' is dezelfde: er zijn verhalenvertellers die de 'beelden' van een voor hen relevant publiek proberen te 'vormen', door hun narratieve structuur aan hen over te dragen (Stone, 1988). Stone (1988) meent dat het overdragen van een narratieve structuur niet gebeurt door het gebruik van de analytische rationaliteit, maar door te 'spelen' volgens de wetten en regels die in de *polis* gelden. Die regels kennen een andere betekenis toe aan analytisch-rationele kwaliteiten. De verhaalstructuur moet bovenal pakkend en beeldend zijn, moet het publiek treffen en grijpen, moet handelingsopties aanreiken en tot handelen aanzetten. Binnen die doelstelling zijn 'feiten', 'kennis' en 'analyse' van betekenis. In het 'bedenken' van een goed verhaal denken verhalenvertellers na over het soort verhaal dat zal werken. De

verhalen zijn niet zozeer objectief ‘waar’, maar voor het publiek voldoende ‘overtuigend’ en/of ‘waarschijnlijk’. Ze worden verteld en besproken in een context waarin noties als kennis en feiten een factor van betekenis zijn, maar dat betekent niet meer dan dat het verhaal ook op deze criteria overtuigend moet overkomen. De politieke verhalen bevatten dus weliswaar veel verwijzingen naar kennis en feiten - ook in de polis kan dat het verhaal *sterk* maken -, of zijn daar soms zelfs opsommingen van, maar altijd als onderdeel van een verhaallijn. Politieke vertellingen hebben zelden het karakter van een aansprekend of angstwekkend beeld, het gaat niet over dromen. De kunst lijkt - zo begon deze paragraaf ook - steeds meer te zijn om dezelfde dromen en/of nachtmerries af te leiden uit de presentatie van ‘representatieve’ maar zorgvuldig door de verteller geselecteerde en in een pakkende verhaallijn geplaatste ‘feiten’. Zo vervangt het beeld langzaam de analyse. Niet door de analyse af te schaffen, of deze onzinnig te verklaren, maar door de gedaante ervan aan te nemen en vervolgens als meta-analyse overige vormen van ‘objectieve analyse’ in de eigen verhaallijn te incorporeren.

2.2.2 *Vormende verhaallijnen*

Verhalen vormen de ‘ruggengraat’ van elk discours. In principe is elke combinatie van begin, midden, eind en plot een verhaal, maar er zijn volgens Stone (1988) enkele bekende en veel gebruikte verhaallijnen of ‘story lines’ die politici gebruiken in hun pogingen om krachtige narratives te creëren en zodoende te komen tot ‘mobilisation of bias’ (vgl. Hajer, 1993:45 en 1995:43). Met deze verhaallijnen ‘vormen’ en kneden de vertellers gebeurtenissen in een plot, waarmee ze er een duiding aan geven. Die duiding biedt het publiek houvast en een ‘kant-en-klare’ verklaring voor ‘wat er aan de hand is’, ‘wat daar van te vinden’ en ‘wat te doen’ en ‘door wie’. Volgens Stone (1988:138-143) maken politici bij hun ‘vorming’ veel en effectief gebruik van twee soorten verhaallijnen, “the story of decline” en “the story of helplessness and control”. De *story of decline* vertelt hoe ‘het’ op een bepaald terrein of onderwerp in de recente of verre geschiedenis steeds slechter is gegaan, ondanks of zelfs dankzij bepaald optreden. En als dat zo door gaat, zo vervolgt het verhaal, dan wordt het nog slechter en eindigt het uiteindelijk zelfs rampzalig. Het verhaal sluit af met de oproep dat er iets moet gebeuren, waarna de verteller daartoe een voorstel doet. Het verhaal kent verschillende varianten, waaronder ‘plain decline’ (het gaat slecht en zal slechter worden), ‘stymied progress story’ (het ging slecht, daarna even beter dankzij persoon x, maar dat werd/wordt door y gestopt, waarna het weer slechter werd/zal gaan) en het ‘change is an illusion’ verhaal (iedereen dacht dat het beter ging, maar dat is onjuist, de informatie was onjuist of werd verkeerd gebracht, het blijkt niet beter te gaan, maar juist slechter).

In de *story of helplessness and control* (Stone, 1988) wordt gespeeld met de mate waarin de verteller controle over de gebeurtenissen heeft. In de variant van ‘control’ legt de verteller uit dat het inderdaad slecht gaat, maar dat - in tegenstelling tot wat het publiek dacht - de boel niet onbeheersbaar is. Sterker nog, de verteller is ‘in control’ of heeft concrete voorstellen om de boel opnieuw onder controle te brengen. Het publiek zou de verteller daartoe in staat moeten stellen. In de variant van de samenzwering, “conspiracy” (Stone, 1988:143), maakt de verteller duidelijk dat er wel degelijk sprake is van beheersbaarheid, maar dat een groepje personen op dit moment de beheersing monopoliseert en deze onjuist en mogelijk voor eigen gewin gebruikt. Een andere variant is de “blame the victim” (Stone, 1988:144) versie, waarin de verteller uitlegt dat er inderdaad een probleem is, maar dat het probleem eigenlijk de schuld van ‘het slachtoffer’ zelf is. De slachtoffers maken bij herhaling de verkeerde keuzes en daarom zijn zij slachtoffer. Ze hebben hun lot dus in eigen hand, maar maken daar verkeerd gebruik van. Volgens Stone combineren de verhalenvertellers dikwijls deze beide verhalen (Stone, 1988:145) “with the story of decline serving as the stage setting and the impetus for the story of control. The story of decline is meant to warn us of suffering and motivate us to seize control.” Door dergelijke verhaallijnen intelligent in te zetten creëren politici zelf de aanleiding voor hun eigen optreden en volgens Stone dikwijls met succes.

2.2.3 Metaforen, synecdoche en emblems

Niet elk verhaal kent een klassieke opbouw met een volledige verhaallijn. Naast krachtige verhaallijnen gebruiken verhalenvertellers andere retorische technieken om in hun verhalen hun ideeën voor het voetlicht te brengen. Ze maken bijvoorbeeld gebruik van ‘synecdoche’ (Stone, 1988:145), waarin een deel van het geheel wordt gebruikt om het geheel te beschrijven. Dat kan een vorm van statistische overdrijving zijn (in absolute getallen misschien ‘veel’, maar relatief gezien ‘weinig’), maar ook het gebruik van een extreem voorbeeld om de gevolgen voor een hele populatie te schetsen, of het gebruik van één incident om een algemeen geldend gevaar te duiden. Er wordt één element gebruikt om op ‘pakkende’ wijze een algemeen beeld te schetsen. Het gebruik van ‘metaforen’ is een andere techniek. Stone (1988:148): “it works by using a word that denotes one kind of object or idea to describe another”. De metafoor is doorgaans beeldend en dramatisch. Het publiek beseft overigens dat het bij het gebruik van een metafoor niet om een feitelijke beschrijving gaat. Kabinetsleden gaan niet letterlijk ‘rollend over straat’, maar de metafoor duidt wel de betekenis van het handelen van de kabinetsleden: ze vechten onbeschaamd hun meningsverschillen uit, ten overstaan van het publiek. De betekenis ervan is duidelijk: ‘het is een puinhoop!’ Bij metaforen in bestuur wordt volgens Stone

(1988:149) vaak gebruikgemaakt van “organisms, natural laws, machines, tools, containers, disease and war” om de gewenste vergelijkingen voor het voetlicht te brengen. Metaforen maken overdrachtelijk en begrijpelijk wat complex, ingewikkeld en veelomvattend is en zijn sterk normatief geladen, doordat de beelden die worden gekozen een normatieve associatie hebben: sommige dieren zijn ‘aabaar en goed’, andere dieren zijn ‘gevaarlijk en slecht’. In de keuze van de metafoor zit een sterke normatieve kleuring verborgen. Yanow (1996, 2003) wijst naast ‘metaforen’ ook op de werking van ‘symbols’ en ‘emblems’. Hierin heeft een bepaald concept de oorspronkelijke verhaallijn als het ware geheel vervangen. Door het symbool of embleem te gebruiken treedt het achterliggende debat het gesprek binnen.

2.2.4 Ambigüiteit als bindend instrument

Kenmerk van alle gebruikte verhaallijnen en symbolen is volgens Stone (1988) dat ze ambigu zijn. Ambigüiteit is volgens Stone “the ability of statements, events, and experiences to have more than one meaning”. Stone (1988:157): “Ambigüity is the glue of politics. It allows people to agree on laws and policies because they can read different meanings into the words.” Waar ‘normale’ organisaties investeren in pogingen om ambigüiteit te reduceren om tot collectieve actie over te gaan (o.a. Weick, 1967, 1995, 2001), varen politici doorgaans juist wel bij het in stand houden en creëren van ambigüiteit. Het is voor hen de kunst om concepten en verhalen te gebruiken die weliswaar bindend en betekenisgevend zijn, maar die tegelijkertijd voldoende ‘ambigu’ zijn om talrijke uiteenlopende verhalen en betekenissen te omvatten. ‘Bezuinigingen’ heten dan bijvoorbeeld ‘investeringen’, want hoewel er geld ‘af gaat’ worden de besparingen elders geïnvesteerd. Bestuurders spreken bijvoorbeeld van een ‘herstructurering’ of ‘taakstelling’, waar oppositieleden hervormingen als ‘afbraak’ labellen. Dergelijke beelden verwijzen naar situaties of processen, zonder dat ze de processen of situaties werkelijk beschrijven of ‘zijn’. Op dezelfde manier representeren ‘emblems’ in één woord of begrip een hele verhaallijn. Het gebruik van het woord brengt dan als het ware de volledige verhaallijn in het gesprek, zoals gebruik van het woord ‘klimaatverandering’ genoeg is om het volledige debat, inclusief de in potentie extreme consequenties van het fenomeen, in het gesprek te brengen. In politieke verhalen werkt ambigüiteit niet verdelend, maar juist verbindend. Het leidt niet tot verdere verwarring, maar biedt juist ruimte voor gedeelde betekenis, waardoor voor het publiek enige ‘duidelijkheid’ ontstaat.

Verhaalvorm	Kenmerken	Voorbeeld
<i>Story of decline</i> Varianten:	Het gaat steeds slechter, ondanks of ‘dankzij’ bestuurlijk optreden. ‘Stymied progress’. ‘Change is an illusion’.	Fileproblematiek: ‘Files nemen toe, ondanks filebestrijding.’ Leefbaar Rotterdam: ‘Het ging tijdelijk beter met de stad maar onder het huidige college gaat het weer slechter.’ Administratieve lastenverlaging: ‘De lasten voor ondernemers gaan niet omlaag, maar worden vooral verlegd.’
<i>Story of helplessness and control</i> Varianten:	Het gaat inderdaad slecht, maar ingrijpen is mogelijk. ‘Complot’. ‘Blame the victim’.	Radicalisering: ‘Het proces is te stoppen, als het bestuur de wil zou hebben.’ ‘Rechts heeft de verborgen agenda om de verzorgingsstaat af te breken.’ ‘Het is geen overheidstaak, mensen moeten zelf opletten.’
<i>Synecdoche</i>	Een klein deel van een issue wordt gebruikt om het ‘geheel’ te beschrijven.	Koopkrachtplaatjes: ‘De koopkracht daalt, want mevrouw Jansen, alleenstaande moeder van twee kinderen, met een minimumloon en chronisch ziek, levert procenten in.’
<i>Metafoor</i>	Het ene concept of object gebruiken om een ander concept aan te duiden, bij wijze van ‘beeldspraak’.	‘Een tsunami van islamisering.’
<i>Symbol en emblem</i> Variant:	Een <i>symbol</i> is een woord of concept dat naar een bepaald verhaal ‘verwijst’. Een <i>emblem</i> is een variant daarop, waarbij het symbool het verhaal als het ware ‘vervangt’ of geheel representeert. Het emblem verwijst niet naar het verhaal, maar is het verhaal geworden. Vreemd genoeg verdwijnt ‘in’ of ‘achter’ het emblem ook een deel van het oorspronkelijke verhaal weer: waar het oorspronkelijk om ging, raakt deels vergeten of vervormd.	‘De boomkikker’ als symbool voor de toenemende macht van de milieubeweging. ‘Allochtoon’ is van een neutrale categorie voor beleid en statistiek verworden tot een duiding die een groot maatschappelijk debat representeert, met alle normatieve richtingen daarbinnen.

Tabel 2.1: Vormen van verhalen.
Bron: gebaseerd op Stone (1988).

2.3 Discours als analyse: over taal en praktijken

2.3.1 *Discours produceert geen taal maar werkelijkheid*

Verhalen en hun vertellers, politici en hun vertoog staan niet los van elkaar en kunnen niet los worden gezien van de context waarbinnen ze opereren en de publieken die ze adresseren. Via het concept van het *discours* worden verhaal, verteller, context en publiek met elkaar in verband gebracht en in samenhang gezien.

Hajer (1993:45) definieert discours als “an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to phenomena”. In een discours-analyse beschrijft en analyseert de onderzoeker de mogelijke patronen in de ideeën en concepten die in een periode betekenis geven (Fischer & Forester, 1993; Hajer, 1993; zie ook Hajer & Wagenaar, 2003; Van Eeten, 2001; Van Twist, 1996). Het discours is te ‘vinden’ in een analyse van de dominante verhaallijnen die in een bepaalde periode over een bepaald onderwerp ‘circuleren’, door te kijken naar de vertellers die zich daarmee bezighouden, de ‘arena’s’ en/of ‘podia’ waarop zij die verhalen vertellen en de publieken die ze daarmee aanspreken. Als zich hier met de tijd patronen in ontwikkelen, dan is er sprake van een discours: een zekere stabiliteit in de betekenissen die aan bepaalde ontwikkelingen, gebeurtenissen en/of ‘problemen’ worden gegeven.

Hajer (1993:45): “Discours frame certain problems. That is, to say, they distinguish some aspects of a situation rather than others. (...) Discours provides the tools with which problems are constructed.” Dat gaat, zoals hiervoor al werd aangeduid, verder dan dat er bepaalde ‘taal’ wordt gebruikt om feiten die buiten de taal liggen aan te duiden. Taal is volgens Hajer het mechanisme waarmee actoren werkelijkheid *construeren*, dus meer dan alleen een systeem van *verwijzing*: werkelijkheid *is* talig. Door in bepaalde ‘taal’ en ‘termen’ te spreken wordt werkelijkheid geconstrueerd en geproduceerd. De verhalen representeren dus niet een werkelijkheid ‘buiten’, maar produceren die werkelijkheid en hebben daarmee ‘buiten’ betekenis.

2.3.2 *Patronen in de productie van werkelijkheid*

Hoewel de werkelijkheid die het discours produceert ‘alles’ zou kunnen zijn en letterlijk voortdurend alle kanten op zou kunnen gaan, gebeurt juist het tegenovergestelde. Er ontstaan patronen, waarin sommige verhaallijnen steeds meer en steeds opnieuw gebruikt worden om bepaalde situaties te duiden en langzaam ‘gemeengoed’ worden. In dat geval ontstaan er dus patronen in het discours. Het ‘ensemble’ krijgt een stabiele, regelmatig terugkerende en daarmee enigszins voorspelbare invulling. Dikwijls zijn deze patronen te

relateren aan bepaalde actoren. *Wat* gezegd wordt hangt dan samen met *wie* het zegt: niet alleen in de verhalen maar ook in de vertellers ervan ontstaan dan een patroon en dus enige stabiliteit. Volgens Hajer (1995: 60) is er in dat geval sprake van een ‘discours coalition’: “a discours coalition is the ensemble of a set of story lines, the actors that utter these story lines, and the practices that conform to these story lines, all organized around a discours”. Het discours geeft dan niet alleen betekenis, maar krijgt ook vorm in praktijken.

De notie van het ontstaan van patronen geeft al aan dat het discours veranderlijk is en in zijn ontwikkeling over de tijd gezien moet worden. Discours, zo betoogt Hajer, ontstaat niet in een ‘historisch vacuüm’ maar krijgt vorm te midden van eerdere en andere verhalen, praktijken en ervaringen. Hoe eerder over problematiek werd gesproken is van invloed op de vorming van ‘nieuw’ discours en op de veranderingen in een bestaand discours. Discours is dynamisch, het verandert met de tijd. Als een bepaald discours zich over de tijd ontwikkelt tot een steeds meer dominante en ‘gangbare’ manier van kijken naar bepaalde gebeurtenissen, is er volgens Hajer sprake van ‘discours structuration’. De ‘framing’ die in een bepaald discours besloten ligt wordt dan dominant voor de uitleg van wat er in een omgeving of samenleving gebeurt. In dat geval brengen actoren verschillende discursieve elementen samen in verhalen en verhaallijnen en gebruiken die om ‘grip’ te krijgen op de complexiteit van het veronderstelde probleem. In dit proces kan gemeenschappelijk gevoelde inhoudelijke ‘helderheid’ te midden van ambiguïteit en complexiteit ontstaan en ontstaat een zekere stabiliteit in de tegenstellingen en verschillende interpretaties die (wellicht in verschillende discoursen) over bepaalde issues ‘circuleren’. Zo ontstaan wat Hajer (2003, 2006) ‘discours clusters’ noemt: coalities die weliswaar uiteenlopende argumenten gebruiken, maar die wel een ongeveer gelijkvormige conceptualisering van de omgeving gebruiken, bijvoorbeeld vanuit eenzelfde ‘moreel argument’ of eenzelfde ‘technische’ conceptualisering van een issue (Hajer, 1993). Er vormt zich bijvoorbeeld een discours cluster rond ‘klimaatverandering’, waarbinnen verschillende discours-coalities het met elkaar ‘oneens zijn’, maar wel houvast hebben gevonden in de aard van het onderwerp waarover ze het oneens zijn, de (omstreden) begrenzingen daarvan en ‘taal’ en fora hebben ontwikkeld waarbinnen zij ‘hun’ discussie voeren. Zo ontstaan zelfs rond de meest controversiële onderwerpen bepaalde structuren en patronen in de discussie. Dit faciliteert de ‘strijd’ - verschillende deelnemers ‘weten’ met wie en waar de strijd plaatsvindt en wat grofweg de regels zijn - én maakt onderzoek naar de discussie mogelijk.

2.4 Conclusie: een narratieve analyse van een bestuurspraktijk

Bestuur als narratieve praktijk

In dit hoofdstuk is betoogd dat ‘politiek’ een ‘beeldenstrijd’ is. Dat heeft niet zozeer te maken met het betoog dat in de ‘mediacratie’ of in de popularisering van politiek beelden ‘steeds belangrijker’ worden en in verhouding tot ‘inhoud’ en ‘kennis’ aan dominantie winnen, maar met de assumptie dat politiek zoals alle werkelijkheid geconstrueerd ‘beeld’ is. Om tot collectieve actie te komen is gedeelde betekenis nodig en politici doen verwoede pogingen om die gedeelde betekenis te construeren. Het vertellen van verhalen, waarin gebeurtenissen, processen of fenomenen op de door de verteller gewenste manier worden geduid is een vitaal onderdeel van dit proces. Volgens Stone (1988:378) is politiek “*strategic representation*”. Politieke argumentaties zijn altijd ‘metaforisch’, in een poging om te beïnvloeden ‘door’ welke conceptuele frames de wereld wordt gezien, begrepen en bestuurd. Politici zijn in dit perspectief dus voor alles vertellers van betekenisgevende verhalen en ‘hun’ verhalen zijn het vehikel voor bestemde betekenisconstructie: met hun verhalen proberen politici de betekenisconstructie door hun publiek te beïnvloeden, te bestemmen. Ze creëren noties van binnen en buiten, goed en kwaad, verleden en toekomst, opbouw en afbraak en vooruitgang en achteruitgang. Politiek bestuur is zodoende een narratieve metaforische praktijk, met politici die door de inzet van beeldvormende, ‘framende’ verhaallijnen en andere retorische technieken proberen om collectieve betekenis te construeren. Dankzij die betekenis ontstaat draagvlak voor een definitie van wat het probleem is (‘wat is er aan de hand’), legitimiteit voor een oplossing en een gedeelde notie van effectiviteit van de maatregelen (‘wie kan dat aanpakken en hoe’). Voor bestuurders zijn dergelijke processen van cruciaal belang, omdat zij goeddeels op hun handelen worden beoordeeld en voor hun handelen dergelijke collectieve betekenis nodig hebben. Bestuur kan daarom worden opgevat als een ‘narratieve praktijk’, waarin bestuurders (een deelverzameling van ‘politici’) pogingen doen om, door middel van hun verhalen over wat er mis is, hoe dat komt en wat daaraan gedaan kan/moet worden, draagvlak voor en legitimiteit van hun handelen te verwerven. Vervolgens heeft het bestuur zelf eveneens de aard van een verhaal: beleid is verpakt in een verhaal en dient in die vorm als richtsnoer voor betekenisgevende actoren die het beleid moeten volgen, invulling daaraan geven of het mogelijk intelligent proberen te ontduiken. Het beleidsverhaal is enerzijds betekenisgevend en krijgt zelf anderzijds weer betekenis in interpretaties van actoren. Wat uiteindelijk als gevolg van een verhaal ‘gebeurt’, hangt af van wat actoren in hun betekenisconstructie van dat verhaal ‘maken’.

Narratieve analyse van bestuurspraktijk

Bij een dergelijke bestuursopvatting past een analysemodel dat niet de bestuurlijke artefacten centraal stelt, maar juist de bestuurlijke praktijk: het *verhaal*. Dat betekent een narratieve analyse van bestuurspraktijk, gericht op het ontrafelen van patronen in de *verhaallijnen* die over een onderwerp gebezigd worden, de *actoren* die de verhalen vertellen en het *bestuurlijk handelen* dat door middel van en op basis van de verhalen wordt ondernomen. Deze drie elementen worden verbonden in de begrippen *discours*, *discours-coalitie* en *discours-structuratie*. Het discours omvat een ‘patroon’ of ‘set’ van samenhangende verhaallijnen, begrippen en concepten over een bepaald onderwerp. Hierin staan de vertellingen centraal. Het begrip discours-coalitie lokaliseert patronen in de verhalen én de vertellers daarvan. De centrale vraag is dan ‘wie vertelt wat en waarom’. Voor de analyse van bestuurspraktijk volgt dan de vraag in hoeverre de patronen in verhalen en vertellers daadwerkelijk tot collectieve betekenis voor collectieve actie - *bestuur* - leiden. Hierbij past ook aandacht voor de manier waarop, gaandeweg het proces van ‘structurering’ van het discours, systemen of ‘netwerken’ van betekenis ontstaan. Bijvoorbeeld in discours-clusters, waarin verschillende strijdige discoursen elkaar treffen. Of in beleids- of regelsystemen waar elementen van het verhaal in concrete regelingen, regels of maatregelen zijn gegoten en zodoende als ‘objecten’ in nieuwe verhalen fungeren.

3 TIJD EN TOEKOMST IN THEORIE: WAT IS TOEKOMST EN WIE MAAKT TOEKOMST?

3.1 Tijdsbegrip en toekomstbesef

De aandacht voor toekomst bij bestuurders verdient bestuurskundige aandacht. De bijzondere eigenschappen van toekomst nodigen uit tot nader onderzoek. Hiervoor is een eerste stap een nadere verdieping van wat toekomst 'is'. Hiertoe is het eerst nodig om in te gaan op het tijdsbesef, omdat de beleving en conceptualisering van tijd bepalend zijn voor noties over toekomst. Denken over toekomst is een denken over 'tijd'. En hoewel we het dagelijks doen, is tijd geen gemakkelijk af te bakenen onderwerp. Gepositioneerd op een denkbeeldige tijdlijn, is toekomst datgene wat nog niet heeft plaatsgevonden, datgene wat 'verderop in de tijd' ligt. Wat al is gebeurd, is het 'verleden' en wat 'nu' gebeurt, noemen we het heden. Dat roept meteen al vragen op. Bijvoorbeeld hoe 'ver weg in de tijd' iets moet zijn om écht toekomst te kunnen zijn. Geldt over vijf minuten ook toekomst? Wanneer eindigt het heden en begint de toekomst? En is het verleden ooit afgelopen? Het verleden strekt zich op veel manieren tot in het heden uit en heeft allerlei toekomstige consequenties. Herinneringen kleuren als residu van voorbije gebeurtenissen de beleving en het handelen van het heden. Heden, verleden en toekomst zijn in het licht van dit soort vragen eerder verweven dan duidelijk van elkaar te onderscheiden tijdvakken. Het denken over de verbinding tussen heden, verleden en toekomst is echter ten principale afhankelijk van het tijdsbegrip en het toekomstbegrip dat gebruikt wordt. Wat wordt onder tijd verstaan en welke 'theorie' over de samenhang van heden, verleden en toekomst wordt gebruikt? Ik begin dit hoofdstuk daarom met een afbakening van het *tijdsbegrip* en leidt vervolgens uit dit tijdsbegrip een *toekomstbegrip* af.

3.1.1 Tijd- en plaatsgebonden tijdsbesef

De beleving van tijd is een sociaal construct, dikwijls op het niveau van samenlevingen of cultuur gedefinieerd (Rutz, 1992; Hall, 1983; Adam, 1995; Sabelis, 2002, 2007; Bouman, 2003; Achterhuis, 2003; Hassan & Purser, 2007). Verschillende mensen, in verschillende culturen, en in verschillende historische perioden, hanteren een verschillend besef van tijd. En, zo betogen Rutz et al. (1992), tijdsbesef is 'politiek' en een instrument van macht.¹² Een centraal onderscheid in het tijdsbegrip hierbij is enerzijds of er een *logisch* of een *historisch* tijdsbegrip wordt gebruikt en anderzijds of men uitgaat van een *lineair* of een *cyclisch* tijdsbegrip. Een logisch tijdsbesef ziet opeenvolgende

gebeurtenissen als logische gevolgen van eerdere oorzaken. Het één volgt op het ander, niet zomaar, maar als gevolg. Historisch tijdsbesef ziet periodes in de tijd meer als eigenheid, in die zin dat ze niet zozeer als een logisch product van eerdere gebeurtenissen worden opgevat. Een lineair tijdsbesef gaat uit van de idee dat tijd doorloopt en dat wat geweest is niet meer terugkomt. De tijd gaat 'vooruit'. Dit in tegenstelling tot een cyclisch tijdsbesef, waar de beweging weliswaar 'vooruit' is, maar langs de lijn van een cirkel weer terugkeert bij het begin. Tijd keert niet letterlijk 'terug', maar er komt wel een nieuw begin, waarin het bestaande niet meer relevant is.

Ontwikkelingen in het westerse tijdsbesef

Het 'westerse' tijdsbesef kent een ontwikkeling van een *cyclisch* naar een *lineair* tijdsbesef. Van Hout (2001) beschrijft de geschiedenis van deze ontwikkeling. In de oudheid hanteerden volkeren een 'cyclisch tijdsbesef' dat uitgaat van de kringloop van natuurfenomenen en het denken over leven in termen van eeuwigheid. Het aardse leven is dan een onderdeel van een omspannende cyclus en eindigt daarmee niet. Vanuit het jodendom is via het christendom daar met de notie van eindigheid van het leven en de 'verlossing' die daarop uiteindelijk volgt, een *lineair* besef van tijd binnengebracht: het leven en de tijd worden gezien als een beweging 'richting' een punt in de toekomst, zonder dat na dat toekomstige moment de tijd weer opnieuw begint (hét verschil met cyclisch tijdsbesef). Via het christendom is dit tijdsbesef in de westerse wereld dominant geworden, waarbij 'de verlossing' is vervangen door een 'hiernamaals' en uitzicht op een 'eeuwig leven'. Eindigheid en eeuwigheid zijn zodoende verbonden geraakt.

In het calvinisme is de nadruk op het hiernamaals versterkt, waarbij het hedendaags leven duidelijker dan in het katholicisme in het teken van het hiernamaals wordt geplaatst. Van Hout (2001) en Zijderveld (1993) spreken van de opkomst in Nederland van een 'protestants, utilitaristisch tijdsperspectief'. De minuten van het hedendaags leven moeten optimaal worden benut, ten dienste van het hiernamaals. Het is niet verrassend dat deze ontwikkeling ongeveer gelijk verliep met de ontwikkeling en introductie van de mechanische klok waarmee nauwkeurig meten en 'vatten' van de tijd mogelijk werd. Met de introductie van een 'meetinstrument' ontstond meer vat op tijd en begon een ontwikkeling die zich tot in het hedendaagse tijdsbesef heeft doorgezet. Dat betekent niet dat dit tijdsbesef universeel is. Ondanks de westerse culturele dominantie op tal van terreinen in grote delen van de wereld is op veel plaatsen nog steeds het cyclisch tijdsbesef terug te vinden. Het lineaire denken is wel steeds meer dominant in het economische en sociaal-maatschappelijke domein: planning, ordening en voortbrenging zijn sterk lineair en volgens een utilitaristisch tijdsbegrip georganiseerd. Zelfs in de agrarische sector, van nature

cyclisch van karakter, is het tijdsbesef tegenwoordig sterk lineair. De natuurlijke cyclus is in 'agrarische bedrijven' zelf geconstrueerd geraakt: het onderscheid tussen dag en nacht verdwijnt door menselijk optreden in de kasbouw en er wordt vaker dan alleen in de lente 'geogst'. Menselijk optreden heeft nieuwe natuurlijke cycli gecreëerd en bestaande cycli worden door menselijke intelligentie beheerst.

Tijd als 'commodity'

Sinds de industrialisering is tijd met de verbetering van de middelen tot meting en de mogelijkheden tot ordening van processen die daarmee gepaard gingen, steeds meer 'gecommodificeerd' geraakt (Van Hout, 2001). Tijd wordt gebruikt als meeteenheid, als oriëntatiepunt, als communicatiemiddel, en is een 'goed' (commodity) dat door aanbieders (personen) in transacties (ruil) met vragers (organisaties, bedrijven) een waarde vertegenwoordigt. Planning en organisatie zijn mogelijk dankzij het gemeenschappelijke oriëntatiepunt en het handige 'tel- en meetsysteem' dat *kloktijd* biedt. Werknemers verkopen hun arbeidstijd en sociale regels zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op uitdrukkingen van tijd (leeftijdsgrenzen, datum, openingstijden). In het maatschappelijk verkeer, daar waar organisatieprocessen en productieprocessen plaatsvinden, lijkt lineaire, logische tijd de dominante opvatting te zijn (Van Hout, 2001).

Het lineaire tijdsbesef van de industrialisering is sterk gegrond in de Newtoniaanse definitie van tijd, waarin tijd als dimensie los staat van menselijk denken en handelen. Tijd bestaat buiten de menselijke constructie en kan dus 'leeg' zijn, niet gevuld met handelen. De Newtoniaanse definitie heeft het karakter van een 'tijdbalk' die door mensen gevuld kan worden met handelingen, maar die ook buiten die vulling bestaat. Ook 'zonder mensen' bestaat de tijd. Anderen hanteren een meer relationeel tijdsbegrip, waarin tijd niet afhankelijk is van waarneming door subjecten, maar wel van afstand, ruimte of beweging van en tussen objecten. Giddens (1995:30): "According to Leibnitz, we cannot speak of time and space as non-relational 'containers', because they are not, as such, existent." Tijd is een uitdrukking van *beweging*, van stroming, die altijd uitdrukking geeft aan een relatie.

Historische tijd

Tijd is als systeem misschien gestandaardiseerd, maar daaronder ligt een sterk persoonlijk tijdsbesef en tijdsbegrip. Mensen dromen, herbeleven herinneringen van lang geleden, soms voelen ze gebeurtenissen van 'lang geleden' nog dagelijks heftig, terwijl ze dingen van 'gisteren' zijn vergeten. In het systeem van individuele betekenisconstructie hanteren personen verschillende tijdsbegrippen naast en door elkaar, en ontstaan er in de interacties tussen personen 'kruisingen' van verschillend individueel tijdsbesef. Het gestandaardiseerde

telsysteem fungeert hierbij als ijkpunt en communicatiemiddel. *Historische tijd* beschouwt tijd als een proces, als uitdrukking van verandering 'met de tijd', met ruimte voor multi-pele 'eigen tijden' - individueel historisch tijdsbesef - in plaats van een homogene continuïteit, en waarin 'gelijktijdigheid' wordt beschouwd als complexe kruising van eigen tijden. In interactie worden eigen tijden van verschillende personen 'tijdelijk' verknoopt en ontstaat een betekenisvol moment voor beiden.

Combinaties van perspectieven

In een sociaal-constructief uitgangspunt is tijd als meet- en teleenheid van waarde, omdat het mogelijkheden biedt om effectiever over betekenis te communiceren. Het maakt het maken van afspraken (organisatie en planning) mogelijk. Het utilitaire, logische tijdsperspectief is in organisatieprocessen functioneel: het maakt efficiënte gedeelde betekenisgeving, de basis van georganiseerd samenhangend handelen, mogelijk (Van Hout, 2003).

Tegelijkertijd is de betekenis van dit logische tijdsperspectief betrekkelijk. Het beperkt zich tot praktische afstemming over handelen, maar heeft weinig betrekking op de beleving en de betekenisgeving aan processen die plaatsvinden. Mensen geven betekenis aan wat om hen heen gebeurt in termen als 'snel', 'langzaam', 'druk', 'slecht uitkomen', 'ver weg', 'dichtbij', 'zit er aan te komen', 'lang geleden' (Draaisma, 2003). Dat zijn eerder uitdrukkingen van gevoelswaarde dan van exacte plaatsbepaling. Het betekenisgevende aspect maakt dat het logische tijdsperspectief voor het begrijpen van menselijk handelen problematisch is. Juist de elementen van het historisch tijdsbesef hebben betrekking op de beleving van de eigen tijd, het ervaren van wat er gebeurt en het begrijpen van en denken over wat er gaande is. Logisch tijdsbesef heeft een functie daarbinnen, het maakt als kader voor betekenisgeving onderdeel uit van het 'repertoire' dat gebruikt wordt om te begrijpen wat er gebeurt, maar binnen een breder repertoire van andere betekenisgevers. Het sociaal-constructieve perspectief is dan ook nauw verbonden met een historisch tijdsbegrip, waarin niet de tijdbalk, maar het besef van en betekenis geven aan de eigen tijd centraal staan.

3.1.2 Van tijdsbegrip naar toekomstbesef

Toekomst is altijd 'iets' wat nog plaats moet vinden en er dus nog niet is. In een logisch tijdsbesef is toekomst de wetenschap dat mijn partner op 21 april 2012 jarig zal zijn, dat volgende week vrijdag getraind wordt en dat er over vijf jaar een ruimteschip op Mars landt. Er is sprake van *temporele afstand*, uit te drukken in eenheden tijd (minuten, dagen, weken, maanden, jaren) tot een locatie verder op de tijdbalk dan nu. Een *toekomstbeeld* is een representatie van

de manier waarop die toekomstige temporele locatie eruit zal zien. In een historisch tijdsbegrip is de ‘datering’ van de toekomst van ondergeschikt belang en gaat het om de verandering die dan heeft plaatsgehad. Als ik op 28 maart 2010 jarig ben, dan ‘telt’ vanuit een historisch tijdsbegrip meer de vraag wat er tot die tijd allemaal voorgevallen zal zijn. Het gaat niet om de datum, maar om vragen als: ben ik er dan nog, hoe ben ik dan, hoe en in hoeverre ben ik dan ‘anders’ dan nu, hoe ziet de omgeving er dan uit, wat is er allemaal gebeurd? Denken over toekomst is vanuit een historisch tijdsbegrip het denken over beweging, verandering en dynamiek, over dingen die anders zijn en dingen die juist onveranderd zijn en blijven.

Toekomst en eigenheid

Historisch besef is in de historische wetenschappen de notie dat er sprake is van processen die heden en verleden verbinden (Blaas, 1988; Beliën & Van Setten, 1991; Ankersmit, 1990). Wat nu ‘is’, is uit het verleden begonnen en ontstaan. Er is sprake van verbinding tussen heden en verleden en begrip van deze verbinding leidt tot beter begrip (en relativering) van verleden én heden. Tegelijkertijd betekent historisch besef in de historische wetenschap ook dat die verbinding gerelativeerd wordt. Heden en verleden moeten in hun eigenheid worden gezien (Blaas, 1988). Het verleden is alleen in zijn eigenheid en ‘eigen tijd’ te begrijpen. Het heden, en de ontwikkelingen die ertoe hebben geleid, bieden een perspectief op het verleden dat oneigen is aan het verleden zelf: het bestond als realiteit in het verleden niet. Het verleden schetst de kiemen of de broedplaatsen van het heden, maar het heden is niet al volledig in het verleden *gedetermineerd*, niet in de betekenis van ‘onvermijdelijk bepaald’. De ontwikkeling had ‘anders’ kunnen verlopen. Er is ruimte voor ontwikkeling en beweging. Een historisch toekomstbesef, een historisch tijdsbesef toegepast op de toekomst, is dan ook gericht op dynamiek en de verandering, probeert deze begrijpen en uit te drukken, en ‘denkt’ zodoende in termen van mogelijkheden en onbepaaldheden.

Een historisch toekomstbesef is te duiden als een gevoel voor dynamiek en beweging, een waardering voor de notie dat de toekomst ‘anders’ zal zijn dan het heden, maar ook het besef dat sommige zaken zullen blijven bestaan. Het omvat ook het besef dat de toekomstige betekenisgever, de toekomstige mens, andere betekenissen zal geven, vanuit andere waarden. Een dergelijk toekomstbesef dwingt tot nadenken over de impact van hedendaags handelen voor toekomstige omstandigheden, bijvoorbeeld over de gevolgen van CO₂-uitstoot en klimaatverandering. Het nodigt uit tot het plaatsen van alledaagse, dagelijkse beslissingen in het perspectief van toekomstige gevolgen. Een historisch toekomstbesef dwingt tegelijkertijd tot een relativering van ambities aangaande maakbaarheid van toekomst. Een historisch toekomstbesef betekent

dat voor ons principieel onduidelijk en onbegrijpelijk is wat toekomstige generaties zullen weten, willen of vinden. Huidige generaties weten niet waarmee ze toekomstige generaties een plezier doen. Sterker uitgedrukt, wij hebben geen idee van de manier waarop toekomstige generaties ‘hun’ wereld zullen beleven en hoe ze er (welke) betekenis aan zullen geven, ook al weten we wel dat de wereld min of meer dezelfde is als die wij bewonen. Niet alleen de beperkingen in het kennen en begrijpen, maar ook de beperkingen in het beïnvloeden die daaruit onvermijdelijk volgen nopen tot bescheidenheid met betrekking tot maakbaarheid.

Een historisch toekomstbesef houdt een relativering van het vermogen tot voorspellen en sturen in. De geschiedenis wijst uit dat uitkomsten van handelen dikwijls onbedoeld zijn en dat ook het denken over de toekomst uiteindelijk vaak vanuit de actualiteit gedreven is. Overigens net zoals veel aandacht voor geschiedenis ontstaat vanuit een poging om betekenis aan de actualiteit te geven, meer dan uit een ‘oprechte interesse’ in de eigenheid van een verleden (zie Van Rossum, in Van der Duin, 2007).

Een historisch toekomstbesef

Elk toekomstbesef is ‘historisch’. Dat wil zeggen dat de toekomst niet in eigenheid gekend kan worden en daarom onmogelijk volledig los kan komen van het heden. Het is de vraag hoe vanuit die afstand toch verbondenheid tussen heden, verleden en toekomst kan en zou moeten ontstaan. De kern van toekomst blijft vanwege de onoverbrugbare natuurlijke afstand tussen heden en toekomst ongekend. De beelden die over toekomst bestaan, zijn nauw verbonden met het heden, het zijn als het ware spiegels waarin het heden, weliswaar vervormd, op een ‘toekomstige wijze’ gerepresenteerd wordt. Zoals historische perioden en het heden alleen in eigenheid kenbaar zijn, is ook de toekomst voor hedendaagse beschouwers niet te kennen. Maar, als toekomst alleen in de eigen tijd, en vanuit eigenheid gekend kan worden, wat valt er dan wel over te bedenken en te kennen? Er worden talrijke pogingen toe ondernomen en het denken over de toekomst is een vast en geaccepteerd onderdeel van het dagelijks leven. Het denken over toekomst of het verleden kan soms leiden tot een gevoel van grote verbondenheid met verleden en/of toekomst, bijvoorbeeld bij een bezoek aan zogenaamde ‘herinneringsplaatsen’ (zie bijvoorbeeld Nora & Jordan, 2001). Er ontstaat dan een ‘historisch moment’, waarin verleden en heden verweven raken en het verleden even ‘voelbaar’ wordt. Eenzelfde verwevenheid ontstaat soms bij het uitvoeren van een expliciet ‘toekomstgerichte activiteit’, zoals het afsluiten van een levensverzekering, het plannen van een lange reis of de geboorte van een baby: de toekomst treedt dan in de vorm van gedachten en verbeeldingen het heden binnen en vermengt met het heden. Net als bij het historisch moment ‘gaat’ een dergelijke verweving natuurlijk niet ‘werkelijk’

over de toekomst. Vanuit het besef en de betekenis van het heden construeren actoren dan besef en betekenis van een 'toekomstige eigen tijd', van waaruit ze reflecteren op bestaande keuzes, repertoires of gebeurtenissen. Critici van het huidige denken over de toekomst (zie o.a. Sardar, 1999; Inayatullah, 1999; Slaughter, 2005) zien in deze verbondenheid en verwevenheid zelfs het grootste gevaar in het denken over de toekomst. Het gekoloniseerde heden - met dominante denkbeelden en bestaande verdeling van macht - zet zich dan door in een in potentie volledig vrije, 'andere' en ongekoloniseerde toekomst. De verbinding met noties uit het heden gaat ten koste van de pluraliteit en de 'vrijheid' van toekomst. Toekomst zou juist per definitie 'los' en 'onverbonden' met het heden moeten worden gedacht, in termen van niet door het heden beperkte en bepaalde mogelijkheden.

Toekomst wordt 'iets' in verhalen

In dit onderzoek staat de constructie van toekomst centraal, niet zozeer als een normatief vraagstuk, maar als empirisch fenomeen: er wordt toekomst geconstrueerd. Daar volgt onvermijdelijk de vraag op hoe dat gebeurt (het 'kan' immers niet) en hoe dat uitpakt (wat zijn de gevolgen van toekomstconstructies). In de betooglijn van dit onderzoek maken actoren die over toekomst nadenken, net als bij betekenisgeving over het heden, gebruik van het instrumentarium van 'het verhaal'. Ze overbruggen als het ware de kloof van de tijd door voor zichzelf verhaallijnen te construeren over de manier waarop een bepaalde toekomst tot stand komt, hoe een toekomst zou kunnen zijn en/of wat dat voor het heden betekent. Toekomst wordt 'iets' in een verhaal. Het krijgt vorm in verhaallijnen die actoren erover bedenken en vertellen. Het denken over de toekomst heeft zodoende, net als de betekenisgeving aan het heden, een narratieve structuur. Het denken over toekomst heeft de vorm van het construeren van een verhaal over mogelijke toekomst. Het instrumentarium van het logisch tijdsbesef (jaartallen, 'rekenregels', data) bieden actoren daarbij handvatten om uitdrukking te geven aan belangrijke aspecten van hun toekomstverhaal, deze te 'ordenen' en om erover te communiceren met anderen. Ze gebruiken bijvoorbeeld jaartallen of berekenen hoeveel jaren ze nog van een bepaalde gebeurtenis 'verwijderd' zijn. Zo kunnen ze doelgericht communiceren over wat zij in hun verhaallijn van de toekomst verwachten. In de constructie van toekomstverhalen zijn dergelijke instrumenten echter vooral 'hulpmiddelen' om de bredere verhaallijn te construeren.

Principieel gescheiden maar praktisch diep verbonden

Besef van toekomst wordt door actoren geconstrueerd in verhalen over de toekomst, te vatten in ietwat kromme aanduidingen als *toekomstverhalen*, 'toekomstnarratieven' of 'futures narratives'. Ze omvatten elementen van de

betekenis aan de verandering en beweging die mensen geven, geworteld in een historisch tijds- en toekomstbesef, gevat in de concepten en instrumenten die voortkomen uit een logisch tijds- en toekomstbesef. Wat toekomst 'is', wat het 'kan zijn' en wat dat 'betekent' voor het heden krijgt als 'construct' vorm in verhalen over de toekomst. Toekomstverhalen gaan dus niet alleen over de toekomst, maar geven ook betekenis aan een ambigu heden of een onbegrepen verleden. Zo werkt de fundamentele en onoverbrugbare 'kloof' tussen heden en toekomst in de praktische uitwerking niet tot grote verwijdering, maar juist tot een diepe verwevenheid van heden en toekomst. Toekomstverhalen gaan zowel over het heden als over de toekomst en ze geven zowel betekenis aan de toekomst als aan het heden. Zo zijn heden en toekomst hoewel tegelijkertijd principieel gescheiden én in praktijken van het construeren en vertellen van toekomstverhalen diep verbonden.

3.1.3 Toekomstverhalen in politiek en beleid

De verbondenheid tussen heden en verleden is ook in het politieke domein aan de orde. Regeren 'is' vooruitzien en politici dragen verantwoording over een adequate voorbereiding op de toekomst. Dat betekent uiteraard niet dat zij ten aanzien van de toekomst wél over duidelijkheid en helderheid beschikken. Ook politici zijn voor hun eigen beeldvorming, en in hun politieke activiteit van het mobiliseren van bias, op verhalen over de toekomst aangewezen. Verhaallijnen zijn te midden van de ambigue condities van politieke praktijken krachtige 'instrumenten' voor betekenisgeving. De kracht van betekenisgevende verhalen is in het bijzonder sterk in 'fuzzy' problemen, waarbij zowel overeenstemming ontbreekt op het terrein van *kennis en informatie* (wat is er aan de hand) als op het terrein van *waarden* (wat vinden we ervan, wat staat er op het spel). Verhalen bieden 'helderheid' over beide: ze bakenen af wat belangrijk is, welke waarden aan de orde zijn en bieden op basis van die beide elementen een analyse van wat het probleem 'precies' is en wat wanneer en door wie gedaan zou moeten worden.

Toekomst kent een bijzondere soort 'fuzziness', die toekomstverhalen ook voor politici een extra dimensie geeft. Het gebrek aan overeenstemming over kennis en feiten komt niet alleen voort uit de 'onkenbaarheid' van het onderwerp, maar ook uit het 'feit' dat toekomst nog niet heeft plaatsgevonden en er geen toetsbare of verifieerbare uitspraken mogelijk zijn. Zowel het issue als de tijdsdimensie van het issue zorgt voor fuzziness. Toekomstverhalen zijn daarom per definitie een combinatie van 'feiten' en 'fictie'. Het is voor een deel 'eigen constructie' van de verteller en voor een deel (mogelijk) borging in meer feitelijke en als 'kennis' te duiden inzichten. Dat onderscheidt toekomst van andere 'fuzzy domeinen', waar doorgaans een overschot aan feiten en kennis het probleem is.

Er zijn over de toekomst géén feiten, in plaats van heel veel en tegenstrijdige feiten. Er zijn wél veel veronderstellingen en mogelijkheden voor de toekomst te benoemen, maar wat uiteindelijk zal gebeuren blijft tot het moment van handeling onbekend. Hetzelfde ‘probleem’ geldt voor de rol van waarden in toekomstverhalen. Net als bij de fuzziness van onderwerpen die vooral op het heden betrekking hebben zijn er meerdere onverenigbare waarden in het geding, maar wat daaraan in ‘toekomstonderwerpen’ kan worden toegevoegd, is dat onduidelijk is welke waarden in toekomstige actualiteiten dominant zullen zijn. Wat toekomstige mensen willen, blijft principieel onbekend.

Politiek lastig, maar óók veelbelovend

Toekomst is voor politici een lastig maar ook een interessant en belangrijk onderwerp voor debat. De toekomst is voor politici veelbelovend, omdat het vanuit de klassieke opvatting van ‘regeren is vooruitzien’ een kans is om staatmanschap te tonen en om ‘te scoren’. Toekomst biedt de mogelijkheid om over de eigen schaduw heen te stappen en om ‘verschil te maken’, wat zowel vanuit ideologische bevoegenheid als vanuit politiek carrièreperspectief van belang is. Toekomst biedt interessante mogelijkheden voor de ‘mobilisation of bias’: het biedt een wenkend perspectief, gedragen door gedeelde dromen, of speelt in op collectieve angsten, verpakt in nachtmerriescenario’s over de toekomst. Toekomstbeelden kunnen offers rechtvaardigen (‘de weg naar een mooie toekomst is geplaveid met tranen’), mensen inspireren tot bijzondere daden en alledaagse verkokering doorbreken (in het licht van de toekomst verbleken dagelijkse beslommeringen en heilige huisjes).

Toekomst biedt voor betekenisgevende politici dus in potentie ongekende en ongelimiteerde mogelijkheden. Gebrek aan evidentie van succes van het bestuur kan in toekomsttermen worden gerationaliseerd: het succes heeft tijd nodig, ‘eerst het zuur dan het zoet’ of ‘de kost gaat voor de baat uit’. Een toekomstig ‘succes’ kan in het heden al geclaimd worden, zonder dat daar aanleiding voor is. Een ‘toekomstige dreiging’ kan door assertief bestuur ‘succesvol zijn afgewend’ zonder dat we ooit zullen weten hoe reëel de dreiging was. Of scenario’s over de toekomstige ontwikkeling ‘tonen aan’ dat het op de huidige weg niet meer verder kan en er daarom, hoewel er nog weinig aan de hand is, ‘structurele hervorming noodzakelijk is’. In de toekomst schuilt voor politici een groot potentieel. Daarnaast is toekomst ook een min of meer ‘verplicht vak’ in het pakket van de politicus: er wordt van politici enige mate van ‘visie’ verwacht, al is de gewenste hoeveelheid visie per ‘tijd’, ‘volk’ of ‘achterban’ verschillend. Er zijn zorgen over de toekomst en ‘het volk’ verwacht van politici een vorm van antwoord en analyse, of ze nu willen of niet.

Als er eenmaal zorgen zijn, dan kunnen politici deze niet zomaar negeren of wegwuiven. Dat is een derde element in de politieke aandacht voor de toekomst:

politieke actoren ‘lokken’ elkaar uit tot ‘kleur bekennen’ over de toekomst. Als één van de belangrijke politieke leiders of maatschappelijke groepen in staat is om een toekomstig onderwerp op de politieke agenda te brengen, dan kunnen de anderen moeilijk achterblijven. Ze worden dan als het ware gedwongen om hun verhaal over de toekomst te vertellen, waarna debat ontstaat. En als het debat eenmaal is geopend, dan is het moeilijk om het nog te stoppen. De onkenbaarheid en onduidelijkheid blijven ervoor zorgen dat er steeds opnieuw nieuwe openingen in het debat komen.

Grip op de toekomst door framing in verhalen

Net als ‘gewone mensen’ proberen politici ‘grip’ op de onkenbare toekomst te krijgen door er *verhalen* over te vertellen. Ze creëren zo voor zichzelf duidelijkheid over wat ze van de toekomst vinden én kunnen proberen om gemeenschappelijke betekenis, als basis voor collectief handelen, te construeren. Met hun verhalen bieden politici een ‘framing’ van de toekomst aan hun publiek. Ze proberen met hun verhalen zorgen weg te nemen of proberen deze juist aan te wakkeren, door wenkende of angstaanjagende toekomstperspectieven te schetsen en/of door de suggestie van ‘grip’ en ‘control’ over de toekomst te wekken. Vanwege het grote potentieel van toekomstverhalen, maar ook vanwege bestaande verwachtingen of door andere politieke actoren gewekte/geforceerde verwachtingen over de toekomstvisie van de politicus, maken toekomstverhalen een belangrijk deel van het repertoire van elke politicus en elke bestuurder uit. Dat maakt de praktijk van ‘toekomstgericht bestuur’ begrijpelijk: dat toekomst ‘niets is’, maakt voor bestuurders, gegeven de potentie en/of verwachtingen, niet uit. Ze beschikken over een repertoire - verhalen - waarmee ze van de toekomst toch ‘iets’ kunnen maken en dat iets maakt het hen nog relatief ‘gemakkelijk’ ook. De karakteristieken van de toekomst zorgen immers voor extra speelruimte voor combinaties van feit en fictie. In toekomstverhalen is meer ruimte voor vrije interpretatie door politici dan in verhalen over hedendaagse kwesties.

Een spanningsvolle relatie tussen feit en fictie

Dat over toekomst moeilijk ‘harde kennis’ te produceren is, is dus zowel een kans als een bedreiging: het biedt ongekende ruimte voor beeldvorming en vrije vormen van argumentatie, maar maakt ‘onderbouwing’, ook een element dat gezag aan argumenten toevoegt, moeilijk. In het toekomstverhaal speelt kennis in de constructie, onderbouwing en bij het vertellen een belangrijke rol. Kennis en constructie, feit en fictie, komen zodoende in een spanningsvolle verhouding tot elkaar te staan. Ze zijn beide nodig, maar in een zekere balans. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de spanning langs drie lijnen verkend:

- de productie en producenten van toekomstkennis (paragraaf 3.2);

- het gebruik en de gebruikers van toekomstkennis (paragraaf 3.3);
- de constructie en de constructeurs van toekomstverhalen (paragraaf 3.4).

Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de condities en kenmerken worden geschetst van ‘krachtige toekomstverhalen’: toekomstverhalen waarbij de combinatie van feit en fictie dusdanig is dat ze in de politieke arena en in de strijd om bestuur succesvol zullen zijn.

3.2 De productie en producenten van toekomstkennis

3.2.1 Kennis over de toekomst

Te midden van problematische condities vinden praktijken plaats

Het ‘kennen’ van de toekomst is principieel onmogelijk (Kristóf, 2005). Tegelijkertijd, zo redeneren ook Van ’t Klooster en Van Asselt (2005:15) vindt toekomstverkenning plaats: “the future is being studied by professional futurists”. De toekomstverkenning is bovendien geen uitzondering, maar omvat inmiddels een omvangrijke gemeenschap van verkennende instituten, professionals en een brede range producten van hun inspanningen, ‘verkenningen’. Er worden dus op veel plaatsen pogingen ondernomen om, met inachtneming en besef van de problematische condities (waarover later meer), beter te ‘weten’ wat van de toekomst te verwachten valt, wat mogelijk is, of wat wenselijk is (zie WRR, 2004; onderzoek BZK, 2005; database NTV, 2006). De onmogelijke praktijk van toekomstverkenning wordt dus uitgevoerd. Niet incidenteel, maar op structurele basis, door gespecialiseerde instituten en gemeenschappen. Van Asselt et al. (2005:12) spreken dan ook van een omvangrijke groep of ‘community’ van toekomstverkenners, te vinden in bedrijven, overheidsorganisaties (bijvoorbeeld beleidsambtenaren, strategische afdelingen adviesorganen, planbureaus) en gespecialiseerde verkennende instituten (denktanks, universiteiten, adviesbureaus). Er wordt op allerlei niveaus in overheid en bedrijfsleven ‘aan toekomstverkenning gedaan’. Databases op websites,¹³ rapporten als het ‘2005 Mapping Report’ (EFMN, 2005) en ‘The State of Play in the Futures Field’ (Slaughter, 2007), maar ook de zeer uitgebreide bibliografie van het Nederlandse ‘Horizonscan’-project (COS, 2008) bieden een inventarisatie van meer of minder recent gepubliceerde toekomstverkenningen. De ‘World Map of the Futures Field’¹⁴ geeft inzicht in het internationale speelveld aan instituties die zich met toekomstverkenningen bezighouden en ‘netwerkwebsites’¹⁵ geven inzicht in de professionele gemeenschap van toekomstverkenners. Buiten deze ‘zichtbare verkenningen en verkenners’ is er intern in organisaties, in het bijzonder in bedrijven, nog veel

meer materiaal te vinden dat vanwege overwegingen van concurrentie niet openbaar is (Van der Duin, 2006). Bedrijven gebruiken toekomstverkenningen om de strategie te bepalen en om innovaties ‘te plannen’ en maken hun toekomststudies daarom liever niet openbaar. Toekomstverkenneren zijn onder andere verenigd in het *Netwerk Toekomstverkenningen* (NTV). Daarnaast zijn er internationale netwerken, waaronder de *World Future Society* (WFS), de *World Future Studies Federation* (WFSF) en de *Association of Professional Futurists* (APF). Verder zijn er omvangrijke, goed georganiseerde netwerken van ‘long range planners’ en ‘forecasters’. Duidelijk is dus dat te midden van de problematische condities voor het kennen en verkennen van toekomst toch *praktijken* plaatsvinden. Die praktijken, in aard, richting en uitkomsten, worden in deze paragraaf nader bestudeerd.

Toekomstverkenning en/of toekomstonderzoek

Volgens Van Asselt, Van der Pas en De Wilde (2005:3) wordt “in een toekomstverkenning (...) geprobeerd op een samenhangende wijze de onzekere en ongekende toekomst te verbeelden”. Een toekomstverkenning is (Van Asselt et al., 2005:4) “een poging een verhaal te vertellen over wat morgen, overmorgen, of volgend jaar, in het volgend decennium of als de kinderen van vandaag volwassen zijn zou kunnen gebeuren”. Daar waar dat gebeurt met gebruik van een *systematische* en *gereflecteerde* methode, is er volgens Van Asselt et al. (2005) sprake van een ‘systematische toekomstverkenning’. Het gaat daarbij niet zozeer om het ‘kennen’ van de toekomst, maar om het ‘verkennen’ van wat ‘mogelijke toekomst’ zouden kunnen zijn.

Dammers wijst erop dat in het geval van een gesystematiseerd redeneren over mogelijke toekomst dikwijls wordt gesproken van ‘toekomstonderzoek’. Hiermee wordt verwezen naar (Dammers, 2000:39) “een vorm van beleidsgericht onderzoek, waarbij op wetenschappelijk verantwoorde wijze uitspraken over toekomstige gebeurtenissen worden gedaan”. Aan een dergelijke kwalificatie kleven volgens Dammers echter risico’s. De term *onderzoek* verwijst volgens hem “nadrukkelijker dan gerechtvaardigd” (Dammers, 2000:40) naar de systematiek en zekerheid van uitspraken van regulier onderzoek. Die verwijzing kan, hoe gesystematiseerd ook, niet worden waargemaakt. Bij het onderwerp van de systematische verkenning, of van het ‘onderzoek’, hoort inherent het probleem dat het gaat om iets wat nog niet heeft plaatsgevonden. Hierdoor heeft het onderzoek automatisch een ander karakter dan studies die betrekking hebben op het heden of verleden.

De bijzondere kenmerken en eigenschappen van toekomst als ‘onderzoeks-object’ betekenen dat toekomstverkenning per definitie *anders* is dan de gebruikelijke vormen van kennis en onderzoek. Aan de toekomst is niets te meten of te ‘kennen’. Toekomstverkenningen produceren *mogelijkheden* die

door de onderzoekers worden beschreven en ‘onderbouwd’ (Van Asselt et al., 2005). Door transparantie over en gebruik van professionele systematiek onderscheiden ze zich van in het ‘wilde weg’ gissen over mogelijke toekomst. Professionele toekomstverkenner hebben dus een uitweg gevonden uit het dilemma van de karakteristieken van toekomst. Hoe ziet die uitweg eruit en tot welke soorten kennis leidt dit?

Kennis binnen condities

Toekomstverkenner betogen dat het binnen bepaalde condities mogelijk is om op gefundeerde¹⁶ wijze uitspraken over de toekomst te doen en de toekomst te ‘onderzoeken’ (In ’t Veld et al., 2001). Toekomstverkenning richt zich dan op het vinden van ‘relaties’ of ‘regelmatigheden’, die vervolgens gebruikt kunnen worden voor het denken over toekomst (vgl. Rescher, 1998; In ’t Veld, 2001; Van der Duin, 2005). Bij gebrek aan verifieerbare causaliteit gaan toekomstverkenner op zoek naar ‘relaties’ en ‘regelmatigheden’ in sociale systemen die een systematische verkenning van de mogelijke toekomst van die systemen mogelijk maken. Hiervoor zijn enkele principiële bezwaren aan te voeren. De bezwaren komen primair voort uit drie bronnen van problemen.

Het eerste en meest principiële probleem komt voort uit de werking van complexiteit en reflexiviteit (zie bijvoorbeeld In ’t Veld en De Koningh, 1983; In ’t Veld, 2001; Teisman, 2006). In ’t Veld (1983) definieert *complexiteit* als ‘grote ingewikkeldheid, welke cognitieve ontwarring te boven gaat’. De werkelijkheid ‘buiten’ omvat een dusdanige hoeveelheid aan relaties, waarvan bovendien de onderlinge interacties in hoge mate onbekend zijn, dat het nagenoeg onmogelijk is om bepaalde relaties te isoleren en te beïnvloeden. De kennis over complexe systemen is dan te beperkt om redelijkerwijs tot uitspraken over relaties te kunnen komen. *Reflexiviteit* is van een andere orde, maar zorgt voor een zelfde probleem. Reflexiviteit betreft het vermogen van sociale actoren om te leren van datgene wat ze doen en ontmoeten.¹⁷ Reflexiviteit is de wisselwerking (In ’t Veld, 2001) van actoren met hun omgeving, waarin beide elkaar beïnvloeden en mede vormen. Mensen interpreteren hun omgeving, doorzien gevolgen van hun handelen en passen het erop volgende interpreteren en handelen hierop aan. Dit verandert, zo ze er al zijn, de wetmatigheden en regelmatigheden zodra ze bekend zijn. ‘Kennis’ van de wetmatigheid maakt dat deze van aard en werking verandert en dat daarmee de ‘kennis’ als het ware onvolledig is of wordt. Door een systeem beter te leren kennen verandert het systeem en ‘kennen’ we het vanzelf minder goed. Althans, daar waar sociale processen aan de orde zijn, dus niet in de wereld van de natuurwetenschappen. Ingewikkeld hierbij is dat hoe en wat reflexiviteit verandert onduidelijk is. Leerprocessen zijn zelf in hoge mate onvoorspelbaar. Reflexiviteit is de veronderstelling *dat* actoren zullen leren, met daarbij grote

onzekerheid over *wat* ze zullen leren en hoe dat het verdere handelen zal beïnvloeden.¹⁸

De tweede, deels afgeleide maar deels ook eigenstandige, bron van problemen is dat de relaties die nodig zijn voor het kunnen ‘doen’ van een voorspelling zelf ook onderwerp zijn van wetenschappelijk debat. Wat de relevante relaties zijn en hoe die uitwerken, staat niet onomstotelijk vast. Welke relaties dus te gebruiken? Het domein van ‘de wetenschap’ of ‘de kennis’ wordt in beschouwingen over de verhouding tussen kennis en beleid ten onrechte dikwijls als een eenduidig geheel voorgesteld. Dit probleem kan deels worden ondervangen door simpelweg de erkenning ervan en door deze onderdeel van de verkenning of de redenering te maken, bijvoorbeeld door expliciete reflectie op de ‘gekozen’ relaties en regelmatigheden.

Het derde probleem van toekomstverkenningen is dat het nagenoeg onmogelijk is om te komen tot vormen van ‘evaluatie’ van een verkenning, anders dan evaluatie van het proces van evaluatie, bijvoorbeeld door het meten van tevredenheid van gebruikers. Doeltreffendheid van de meting is lastig meetbaar, bijvoorbeeld door de enorme vertraging tussen het moment van verkenning of ‘voorspelling’ en de periode waarop deze betrekking heeft en de accuratesse duidelijk wordt. Belangrijker is echter dat ‘doeltreffendheid van de voorspelling’ helemaal geen criterium voor kwaliteit hoeft te zijn: voorspellingen en verkenningen veranderen de toekomst, waardoor ze zichzelf ‘falsificeren’. En het gaat vaak niet zozeer om het ‘kennen’ van de toekomst, maar om het leveren van een productieve bijdrage aan beeldvorming over de toekomst, bijvoorbeeld ten behoeve van besluitvorming. Het is dus lastig om te meten hoe ‘goed’ een verkenning of voorspelling was of is en dat maakt het lastig om de geproduceerde kennis te valideren of verder te ontwikkelen.

<i>Reflexiviteit en complexiteit</i>	Grote hoeveelheid goeddeels onbegrepen of beperkt begrepen relaties, die met de tijd als gevolg van sociale leerprocessen bovendien veranderlijk zijn: kennis over relaties verandert de relaties en maakt kennis obsoleet.
<i>Omstreden aannames</i>	Houvast vindbaar in aannames en assumpties - bij gebrek aan houvast in feitelijke wetmatigheden, maar die zijn zelf onderwerp van debat. Keuzes voor aannames en assumpties blijven onderwerp van debat, waarmee debat alleen verplaatst of zich uitbreidt, in plaats dat het wordt beperkt of wordt afgebakend (tot bijvoorbeeld deel van de uitkomsten).
<i>Moeizame evaluatie</i>	Debat kan niet worden beslecht door evaluatie van feitelijke uitkomsten. Accuratesse is niet of moeilijk vindbaar en moeilijk te relateren aan de voorspelling, als gevolg van reflexiviteit. Verrijking van methoden en leren wordt daardoor moeilijk. Evaluatie beperkt zich tot proceseigenschappen en op dat niveau wordt geleerd en kennis gestapeld.

Tabel 3.1: Drie kernproblemen van toekomstverkennen.

Verschillende methoden en stromingen om het 'tekort' te overbruggen

Toekomstverkenneren kennen de hiervoor genoemde problemen als geen ander en zijn zich goed bewust van de mate waarin 'hun' kennis omstreden is. Ondanks dat menen ze dat er wel degelijk méér dan 'niets' gedaan kan worden en dat er methoden zijn om op gezaghebbende wijze te 'rapporteren' over de toekomst. Het predicaat 'toekomstverkenning' of 'systematische toekomstverkenning' (Van Asselt, 2005) op een rapport impliceert dat er meer is gedaan dan wat een 'leek' over de toekomst zou kunnen zeggen. Er is op een bepaalde manier onderzocht, verkend en nagedacht, waarmee een 'betere' of rijkere vorm van kennis is geproduceerd dan zonder de inzet van professionele methoden het geval was geweest. Er zijn dus kennelijk in de beroepsgroep geaccepteerde methoden, te rangschikken in verschillende professionele stromingen, waarmee het tekort kan worden overbrugd. Door middel van welke vormen menen toekomstverkenneren dat gezaghebbende bevindingen kunnen worden bereikt? Van welke professionele standaard is daarbij sprake? In het nu volgende deel bespreek ik deze verschillende vormen van toekomstverkenning, waarin veelgebruikte methoden van toekomstverkenning aan de orde komen.

3.2.2 Drie vormen van toekomstverkenning

Er is in het veld van toekomstverkenning veel discussie over de professionaliteit van het onderzoek en van de onderzoekers. Minder dan in andere professionele domeinen is er sprake van een uitgekristalliseerd 'body of knowledge' en een 'community of practice'. De gemeenschap van toekomstverkenneren is gefragmenteerd, meervoudig en onderling sterk verdeeld over de methoden en functies van dit type onderzoek.¹⁹ Van der Duin (2005) meent overigens dat dit wijst op toenemende volwassenheid van het vak. Ik neem in de 'stromingenstrijd' van toekomstonderzoekers geen positie in en beperk mij tot een beschouwing van de vormen van toekomstonderzoek. Ik volg daarbij het onderscheid dat in de literatuur²⁰ wordt gemaakt tussen *forecasting*, *foresight* en *critical futures*:

1. *Forecasting* verwijst naar 'uitspraken over de manier waarop de toekomst zal zijn'. Het gaat over 'voorspellen', met de vormprincipes die horen bij de productie van zekerheid en waarschijnlijkheid, bij voorkeur op basis van verifieerbare bronnen. De voorspellingen hebben bandbreedtes, maar beschrijven één richting: 'de toekomst'. De mogelijke of waarschijnlijke scenario's kunnen input zijn voor een gesprek over 'wat we willen'.
2. *Foresight* schetst 'mogelijkheden van de manier waarop de toekomst eruit zou kunnen zien'. Het betreft 'vooruitzien', het genereren van meerdere mogelijke vooruitzichten, die sterk uiteen kunnen lopen. Foresight gaat over de productie van denkbare mogelijkheden, met een breder arsenaal van als 'mogelijk' en 'bruikbaar' geaccepteerde bronnen. Er is al tijdens het proces

van het doordenken van de opties aandacht voor de wenselijkheid en normativiteit, overigens zonder dat daar 'keuzes' in worden gemaakt. Het gesprek over 'wat we willen' is onderdeel van het proces, met de aantekening dat de verschillende mogelijkheden naast elkaar worden gepresenteerd. Het gaat nadrukkelijk om mogelijkheden en dus om meervoud: toekomsten.

3. De derde stroming, '*critical futures*', is de 'toekomstvariant' van kritische theorie en richt zich primair op de problematisering van bestaande en dikwijls impliciete veronderstellingen en concepten in het denken over en organiseren van de maatschappij (Sardar, 1999; Inayatullah, 1999; Slaughter, 2004, 2005). Critical futures stelt de kolonisering van de toekomst door hedendaagse denklijnen en machtsverdeling aan de orde. Het gesprek kan dan naar aanleiding van een critical futures studie gaan over 'wat we blijikbaar willen' en 'of dat écht is wat we willen', of dat het bijvoorbeeld vooral de belangen van een beperkte groep invloedrijke actoren dient.²¹ De idee is dat de toekomst zo veel mogelijk 'vrij' gedacht moet worden en die gedachtevorming niet belemmerd mag worden door 'keuzes' voor kapitalisme, technologie, economische groei, nationale staten, westerse waarden, et cetera.

Forecasting: voorspellen

Armstrong (2001:783) definieert 'forecasting' als "a prediction or estimate of an actual value in a future time period (for time series) or for another situation (for cross-sectional data)". Op basis van informatie en systeemmodellen doen verkenneren binnen deze methode uitspraken over de toekomstig te verwachten ontwikkelingen in een systeem. Forecasting is, zo stelt Armstrong (2001:2), aan de orde als er sprake is van onzekerheid over een toekomstige situatie en als de bron van onzekerheid in principe niet eenduidig te controleren is. Het doel van forecasting is het genereren van kennis voor beslissers, waarmee men inzicht genereert in de uitkomsten van opties, wat kan leiden tot 'betere besluiten'. Ramingen van kosten en baten in bijvoorbeeld de komende twintig jaar kunnen beslissers helpen in een afweging tussen twee infrastructurele projecten (CPB/NEI, 2000) en volgens sommigen ook in afwegingen over beleid in het sociaal-maatschappelijke domein (RMO, 2006; In 't Veld et al., 2006). Volgens Armstrong (2001) helpt forecasting bij het plannen voor de toekomst, faciliteert forecasting rationele besluitvorming en kan forecasting dienen als inhoudelijke basis voor debat over de verschillende variabelen in beleid.

Foresight: verkennen

Foresight is de Engelse term voor toekomstgericht onderzoek. Van der Duin (2005:38) ontleent aan diverse auteurs de volgende definitie: "the general human

capability of looking to the future as well as to studying the future for and by governments”. Van Notten (2005:5) geeft een overzicht van enkele definities, waaronder:

- Fuller (1999): ‘The skill of making meaning of looking ahead.’
- Horton (1999): ‘The process of developing a range of views of possible ways in which the future could develop, and understanding these sufficiently well to be able to decide what decisions can be taken today to create the best possible future tomorrow.’
- Bell (1997): ‘Futures studies aims to invent, examine and evaluate, and propose possible, probable and preferable futures.’

De betekenis van de verschillende definities is ongeveer gelijksoortig: het gaat om een poging om meerdere toekomsten te benoemen, met als doel om bij te dragen aan gedachtevorming over *mogelijkheid*, *waarschijnlijkheid* en *wenselijkheid* van toekomsten (‘possible, plausible and preferable futures’), gericht op het ontwikkelen van handelingsperspectieven voor het heden. De bedoeling van foresight en futuring is niet zozeer het ‘kennen’ van de toekomst, maar het verbreden en/of verdiepen van handelingsperspectieven van beleidsmakers, ‘beslissers’, planners, et cetera.²² Foresight is dus niet alleen toekomstgericht, maar ook *handelingsgericht*.

De typische basis van de verkenning is dat de ‘futurists’ proberen om het inzicht te vergroten in de ‘krachten’ die de toekomst *vormen* en deze eventueel te beïnvloeden (‘driving forces’, zie Van der Heijden, 2005; Schwarz, 1996; Bell, 2003). Men onderneemt hierbij bovendien een poging om de toekomst zo veel mogelijk ‘holistisch’ te zien, dus niet te specifiek afgebakend of toegespitst op een klein deel van het probleem. Toekomstverkenneren proberen zo veel mogelijk ‘integraal’ naar toekomsten te kijken.

Toekomstverkenningen gaan vaak over ‘ongetemde’, ‘ongestructureerde’ problemen. Er is geen overeenstemming over de kennis en de waarden die in het geding zijn. Zelfs de probleemdefinitie en/of de uitgangssituatie is/zijn betwist. Dat maakt dit type problemen volgens futurists ‘ongeschikt’ voor forecasting. Forecasting behelst slechts een (meetbaar) deel van de kwestie en dat is volgens futurists een tamelijk onbeduidend deel. Futures studies probeert bij te dragen aan het begrip van de werking van de complexe ‘wicked’ problemen en processen en probeert actoren de mogelijkheden te bieden om te midden van deze complexiteit toch bewuste keuzes te maken. Ofwel doordat het doordenken van mogelijke toekomst actoren bewust maakt van wat wenselijk is, of door een verbeterd inzicht te bieden in de toekomstige omstandigheden waarin actoren zullen moeten handelen.

Critical futures: reflectie op (meta-)veronderstellingen

Bij ‘critical futures’ (Sardar, 1999; Inayatullah, 2005) of ‘integral futures’ (Slaughter, 2004, 2005) is het abstractieniveau hoger dan in de voorgaande vormen. De aandacht richt zich niet alleen op de dynamiek en beweging binnen het systeem, maar vooral op het systeem zelf. Wat zijn de drijvende krachten onder/achter dat systeem? Het gaat dus niet om de vraag hoe of hoeveel economische groei tot stand komt, maar wat de betekenis van economische groei is. En waar de fixatie op groei en economie vandaan komen. En wat daar, vervolgens, voor alternatieve denkrichtingen voor bestaan. In lijn met de ‘critical theory’ of de ‘neo-Marxistische theorie’ in de sociale wetenschappen (Parsons, 1995), zijn ‘critical futures’ gericht op de deconstructie van de dominante patronen in ‘ons’ heden, waarin de verdeling van de macht in de samenleving besloten ligt. Deze patronen en assumpties maken dat zelfs in toekomstgericht onderzoek als ‘radicale toekomst’ omschreven varianten nog steeds exponenten zijn van wat critical futurists als ‘status-quo’ omschrijven. Deze toekomstverkenningen houden bijvoorbeeld vast aan de idee van de natiestaat als relevante eenheid van beleid en bestuur, terwijl deze ‘constanten’ op zichzelf niet onveranderlijk of onveranderbaar zijn. Neutraal geformuleerd, en dikwijls als zodanig gebruikt, kunnen ‘critical futures’ actoren bewust maken van de assumpties die impliciet aan denken en verwachtingen ten grondslag liggen. Het tijdelijk ‘wegdenken’ of ‘vervangen’ van die assumpties kan leiden tot meer creativiteit, tot verdere breedte in de doordinking en tot bewustzijn van assumpties die daarvoor impliciet waren gebleven (Kapoor, 2006).

	Forecasting	Foresight/futuring	Critical futures
<i>Doel</i>	Beschrijft hoe de toekomst <i>zal</i> zijn.	Beschrijft hoe de toekomst <i>kan</i> zijn.	Beschrijft de onderliggende assumpties en patronen van het denken over de toekomst.
<i>Activiteit</i>	Voorspellen.	Vooruitzien, verkennen.	Reflectie op metaniveau.
<i>Product</i>	Productie van <i>zekerheid</i> .	Productie <i>denkbare mogelijkheden</i> .	Inzicht in diepe, impliciete <i>assumpties, waarden en machtscoalities</i> .
<i>Methode</i>	Gebaseerd op verifieerbare bronnen, ‘crisp’ data en ‘strakke’ causale modellen.	Gebaseerd op bredere kennis, kunde en ervaringen, ‘fuzzy’ informatie, brede range aan creatieve, interactieve en associatieve methoden.	Zoeken naar waarden, keuzes en assumpties die onder systemen en denkpatronen liggen, zoals bv. in ‘Causal layered analysis’ en ‘Integral futures’.

Tabel 3.2: De kern van forecasting, foresight en critical futures.

3.2.3 Systematiek en informatie bepalen het toekomstonderzoek

Dammers (2000) werkt het onderscheid tussen forecasting en foresight nader uit. Voor beide vormen geldt dat naast beschikbare betrouwbare informatie de mate van structuur in de systematiek relevant is voor het soort ‘onderzoek’ dat kansrijk en zinvol is. Systematiek voegt, net als beschikbare betrouwbare relevante informatie, ‘hardheid’ aan de uitkomsten van onderzoek toe. ‘Hoge of lage graad van systematiek’, gecombineerd met de mate van beschikbare informatie²³ leidt zodoende tot vier soorten toekomstverkenning (Dammers, 2000). Tabel 3.3 laat de vier vormen zien. Of forecasting, in de vorm van prognose of projectie, mogelijk is hangt af van de mate waarin betrouwbare kwantitatieve informatie over het onderwerp beschikbaar is. Wanneer deze niet voorhanden is, en volgens Dammers is dat voor de meeste ‘strategische beleidsonderwerpen’ het geval, dan is foresight een meer zinvolle vorm.

	Forecasting: ‘voldoende’ betrouwbare informatie	Foresight: ‘onvoldoende’ betrouwbare informatie
<i>Systematiek hoog</i>	Prognose (1)	Verkenning (3)
<i>Systematiek laag</i>	Projectie (2)	Speculatie (4)

Tabel 3.3: Risico en onzekerheid en mate van systematiek.

Prognoses zijn voorspellingen met een hoge graad van systematiek (theorie), met daardoor een kwantitatieve ‘hardheid’. Een voorbeeld is een voorspelling waarin een grote hoeveelheid data wordt gebruikt om een voorspelling te geven van een waarde van een variabele op een later moment op een tijdas. Bijvoorbeeld: prognoses van productiecijfers van sterk geroutiniseerde productieprocessen, waarbij er een hoge mate van controle is over de toekomstige productie, waardoor de invloed van externe onbekende en oncontroleerbare factoren beperkt is.

Projecties zijn net als prognoses gegrond in een grote hoeveelheid informatie, maar met een minder dichte mate van systematiek, bijvoorbeeld doordat de voorspelling data uit één domein gebruikt voor een voorspelling van ontwikkelingen in een ander domein. Of waarbij data over waarden van één variabele in een domein gebruikt worden om de waarde van een andere variabele te voorspellen, zonder dat de samenhang tussen die beide variabelen duidelijk is. De systematiek of bewezen theorie komt in beide voorbeelden uit een ander domein, of heeft betrekking op een ander deel van een domein, maar het is onbekend of onbewezen of hetzelfde mechanisme op een ander domein of een andere variabele werkzaam is. Bijvoorbeeld door de groeicijfers in de verkoop van auto’s te gebruiken om de ontwikkeling in de aantal gereden kilometers te voorspellen. Of om informatie over de ontwikkelingen in automobilititeit te gebruiken om het ov-gebruik te voorspellen.

Een *verkenning* is gebaseerd op relatief weinig harde informatie, maar maakt wel gebruik van theorie over de werking van systemen. Er zijn bijvoorbeeld géén goede cijfers beschikbaar over de omvang en de groei van de populatie radicale moslimjongeren in Nederland, maar we beschikken wel over theorie over de manier waarop en de omstandigheden waaronder moslimjongeren in Nederland radicaliseren. Door die theorie op de toekomst ‘toe te passen’ en van daaruit verschillende varianten te doordenken, is het mogelijk om de toekomstige ontwikkelingen in dit domein te ‘verkennen’. Hierin kan een diversiteit aan beelden worden geproduceerd, door de belangrijkste omstandigheden die radicalisering beïnvloeden naar de toekomst door te redeneren: ‘hoe ziet de toekomst eruit als deze mechanismen zich in de toekomst voordoen en doorzetten’. Dit is feitelijk de basis voor de scenariomethode.²⁴

Bij *speculatie* is er weinig informatie en een gebrek aan theorie over de dynamiek in een domein, bijvoorbeeld omdat het domein nog relatief ‘nieuw’ is en het ‘probleem’ zich nog ontwikkelt. Het kan ook gaan om domeinen of problemen die nog helemaal niet bestaan. In dat geval is het proces van de constructie van toekomstbeelden het bij elkaar brengen van logisch aanvaardbare inzichten, verwachtingen geformuleerd door experts, en/of inzichten uit andere enigszins (op delen) vergelijkbare domeinen. Een voorbeeld hiervan is het doordenken van een maatschappij of wereld waarin dankzij medisch ingrijpen of implantatie van technologie in het menselijk lichaam de gemiddelde gezonde leeftijd van mensen tot 120 jaar wordt verlengd. Hoewel dit op dit moment geen realiteit is, is het wel mogelijk om enigszins gesystematiseerde voorstellingen te maken van hoe die maatschappij eruit zal zien. Bijvoorbeeld in termen van de betekenis van een dergelijke ontwikkeling voor nu bestaande sociale systemen, de arbeidsmarkt, gezinsstructuren en familierelaties, solidariteit tussen generaties of voor fysieke infrastructuur.

De gebruiker bepaalt

Dammers is genuanceerd in zijn beoordeling van de verschillende methoden. Hij brengt geen hiërarchie aan in de methoden, maar stelt wel dat ten aanzien van het werkelijk ‘strategische beleid’ doorgaans niet meer mogelijk is dan ‘verkenningen’ of ‘speculaties’. Voor de problemen die een werkelijk strategisch karakter hebben, ontbreekt doorgaans de benodigde informatie en bewezen theorie om tot andersoortige voorspellingen te komen. Voor dit type onderwerpen is foresight daarom volgens Dammers een belangrijke bron van kennis, ondersteund met deugdelijk forecast-onderzoek als achtergrond. Tegelijkertijd past hierbij de aantekening dat dit type reflectie op toekomstverkenning in lijn met de opzet van dit hoofdstuk sterk vanuit de producent redeneert. Of kennis al dan niet geschikt bevonden wordt voor ‘gebruik’ is, zo zal later nog meer uitgebreid aan de orde komen, in eerste instantie een vraag

die wordt beantwoord door de gebruiker. Producenten hebben weliswaar voorkeuren en suggesties, maar bepalen uiteindelijk niet wat er in het gebruik gebeurt. In de praktijk worden dus ook allerlei vormen van prognoses en projecties gebruikt voor strategische beleidskwesties, hoe ‘wicked’ en hoe ‘ongetemd’ die ook mogen zijn.

3.2.4 Methodes en technieken van toekomstonderzoek

De verschillende vormen van toekomstonderzoek maken gebruik van gelijksoortige methodes, met belangrijke verschillen in de invulling van die methodes. Ik beschrijf hier de belangrijkste methodes van toekomstonderzoek, met daarin de invulling die hieraan in de verschillende vormen wordt gegeven.²⁵

Trendstudies

In een trendstudie gaat de onderzoeker op zoek naar de ontwikkeling van de eigenschappen van variabelen, uitgezet over een tijdreeks. Dat betekent dat de onderzoeker een patroon beschrijft. In het kader van toekomstonderzoek gaat het om het *extrapoleren* of ‘doorredeneren’ van trends naar toekomstige ontwikkelingen. Trendstudies kunnen sterk kwantitatief worden ingezet, volgens een strakke methodologie. Dit is het geval in het domein van forecasting. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ‘doorrekenen’ van economische groei op basis van historische gegevens, om een voorspelling te doen over de gemiddelde huizenprijs in het komende decennium. Het gaat steeds om extrapolatie van bestaande trends. In dergelijke trendstudies wordt doorgaans met bandbreedtes gewerkt. De bandbreedte kan door de onderzoeker als een zelf ingebouwde foutmarge fungeren, maar kan ook de trend zelf zijn. Bijvoorbeeld als uit historische gegevens bekend is dat de ‘prijs’ van een bepaald product volstrekt onvoorspelbaar is, maar deze zich wel ‘stabiel’ binnen een bepaalde bandbreedte bevindt. Een alternatief is het variëren met, of het inbrengen van, een aantal variabelen in de extrapolatie. Dan is sprake van scenario’s in de trendextrapolatie. Het variëren met de trend *is* dan het scenario.

Ook futuristen gebruiken trendstudies, maar vooral om inzicht te krijgen in de ‘driving forces’. In het doordenken van de trend naar de toekomst gebruiken ze minder de kwantitatieve en meer de kwalitatieve dimensie van de trend. Tegelijkertijd maken ook futuristen gebruik van trendextrapolatie, maar dan vooral als achtergrond voor de scenario’s die ze bouwen. De variërende trends vormen dan een achtergrond, een continue factor, voor de ‘bouw’ van het scenario.²⁶ Een veelgebruikte trendextrapolatie is de (zogenoemde) ‘Wet van Moore’: de idee dat de processorsnelheid en de geheugencapaciteit van computers elk jaar anderhalf keer versnelt en dat de fysieke omvang ervan anderhalf

keer zo klein wordt. Deze “vaststelling” wordt gebruikt om de context van voortgaande technologische vooruitgang als achtergrond te operationaliseren. Op vergelijkbare wijze worden de kwantitatieve scenario’s van het CPB (De Mooij & Tang, CPB, 2003) gedeeltelijk gebruikt als startpunt of achtergrond voor meer kwalitatieve studies.

Scenariomethode

De scenariomethode (zie o.a. Van der Heijden, 2005; Schwartz, 2001; Bell, 2003; Van Asselt, 2000; Bakker, 2003; Schooneboom, 2003; Nekkers, 2006; Van Notten, 2005; Van 't Klooster, 2007; Börjeson et al., 2006) is een van de meest gebruikte methoden van toekomstverkenning. Scenario’s zijn (Selin, 2006:1) “stories describing different but equally plausible futures that are developed using methods that systematically gather perceptions about certainties and uncertainties”. De methode behoort in de vierdeling van Dammers (2000:41) tot de ‘verkenningen’: er is sprake van onzekerheid over de toekomst, meer richtingen zijn mogelijk, maar er is wel sprake van een hoge mate van systematiek.²⁷ Er wordt een groot aantal variabelen en relaties gepresenteerd en daarvan worden de meest krachtige benoemd.²⁸ Deze krachtige variabelen noemen scenariobouwers de ‘drijvende krachten’ van het scenario. De werking van de drijvende krachten wordt vervolgens doorgeredeneerd in verschillende ontwikkelrichtingen. De manier om uiteindelijk op werkelijk verschillende scenario’s uit te komen is door twee ‘drijvende krachten’ in tegengestelde richting door te redeneren: dit worden de ‘assen’ van het scenariomodel (zie o.a. Van 't Klooster & Van Asselt, 2006; Van 't Klooster, 2007; Van Notten, 2005; Van der Heijden, 2005). Als de mate van Europese integratie een drijvende kracht is achter de ontwikkeling van de Nederlandse economie, dan zijn de uitersten ‘Europese eenwording’ en ‘versplintering van Europa’. Als de andere drijvende kracht de mate van ‘vrijhandel’ in de wereldeconomie is, dan zijn de andere uitersten ‘volledige vrijhandel op de wereldmarkt’ en ‘vergaande (agressieve) bescherming van nationale economieën’. Een dergelijke studie²⁹ resulteert in vier mogelijke omgevingen waarin de Nederlandse economie moet functioneren. Een scenariostudie kan dus een eindproduct opleveren, in de vorm van vier scenario’s voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie, maar ook een ‘halffabrikaat’: bijvoorbeeld vier economische omgevingen waarbinnen beleidsarrangementen zouden moeten kunnen functioneren of waarbinnen maatschappelijke kwesties zich verder zullen ontwikkelen. Binnen die condities kunnen dan weer nieuwe scenariostudies rond concrete beleidsvoorstellen of producten worden gemaakt.

Dammers (2000:282) onderscheidt verschillende soorten scenariostudies, op basis van de ‘breedte van het thema’ (sectoraal of multi-sectoraal), ‘aggregatieniveau’ (micro, meso, macro), ‘mate van exploratie’ (dominant,

beperkt exploratief, sterk exploratief), ‘richting langs de tijdas’ (projectief of prospectief) en ‘handelingsgerichtheid’ (omgevingsscenario, beleidsscenario).

Met de mate van exploratie doelt Dammers op de mate waarin het bestaande beleid of de bestaande richting in ontwikkeling wordt vervolgd, of dat er ruimte is voor meer of minder vergaande afbuiging of alternatieven. Dit heeft dus betrekking op de reikwijdte of ‘breedte’ van de scenario’s. Een sterk exploratief scenario in de ontwikkeling van energiebehoefte is dan bijvoorbeeld een scenario waarin de energiebehoefte daalt.

Het onderscheid tussen een projectief of prospectief scenario is te vatten in de manier waarop de ontwikkeling richting een bepaalde toekomstmogelijkheid wordt doordacht. Projectief betekent het doortrekken van ‘lijnen’ van het verleden naar de toekomst. Dit is eigenlijk een wat meer ‘vrije vorm’ van trendextrapolatie. Prospectieve scenario’s formuleren mogelijke, waarschijnlijke of wenselijke toekomstbeelden en redeneren dan vervolgens ‘terug’, waarbij beschreven wordt hoe de ontwikkeling naar het toekomstbeeld ‘was’. Dit wordt ook wel ‘backcasting’³⁰ genoemd.

Bij de ‘handelingsgerichtheid’ gaat het erom dat in het geval van omgevings-scenario’s de assumptie van ‘beleidsvrijheid’ geldt:³¹ het gaat om toekomst zonder beleidsveranderingen of handelende overheid of eigen optreden door bedrijven. De ontwikkeling is in hoge mate autonoom van de handelende actoren. Meer beleidsgerichte scenario’s schetsen de ontwikkelingen als gevolg van beleid te midden van diverse omgevingen, of mogelijke gevolgen van beleid naar aanleiding van uiteenlopende reactiepatronen van actoren of de omgeving. De hiervoor genoemde ‘halfabrikaten’ zijn doorgaans beleidsvrije omgevings-scenario’s.

Scanning

Scanning is een methode waarin de onderzoeker een groot aantal bronnen (kranten, tijdschriften, nieuwsprogramma’s, nieuwsgroepen, internetpagina’s, blogs, ‘wiki’s’) doorneemt, met als doel om *hoofdpijnen* en *opvallende patronen* te distilleren. Welke verhalen worden verteld? Wat is de boodschap in die verhalen? Welke concepten worden gebruikt? Welke verbanden worden in de taaldaden benadrukt? Welke verhalen vallen hier buiten en blijven onbesproken? Is hierin richting of betekenis te ontdekken? Bij een dergelijke analyse kan het gaan om het soort verhalen dat circuleert, maar ook over de kernconcepten die men gebruikt, de duiding van bepaalde ontwikkelingen, het soort voorbeelden dat gebruikt wordt, enzovoorts. Het doel van scanning verschilt per stroming. Binnen forecasting is scanning een manier om bij gebrek aan eenduidig of onvoldoende kwantitatief materiaal tot ‘judgemental forecasts’ te komen (Armstrong, 2004). In foresight is het een methode om de richting van het verloop te volgen, zowel discursief als substantief: Waarover gaat het, welke

onderwerpen komen op, wat gebeurt er aan de randen en waarover gaat het niet? Deze richting wordt dan gebruikt om lijnen naar de toekomst logisch door te redeneren en om eventuele mogelijke discontinuïteiten in beeld te brengen. Wat zouden in dit verloop discontinuïteiten ontwikkelingen kunnen zijn en wat kan dat betekenen? In kritische analyse ligt de nadruk meer op reconstructie van het verloop, maar met de blik vooral op datgene wat onbesproken blijft. Wat zijn concurrerende verlopen? En waar zijn ze gebleven? Wat voor betekenis heeft dit voor de toekomst?

Emerging issues

Bij een analyse van 'emerging issues' gaat de onderzoeker op zoek naar onderwerpen, bewegingen of fenomenen die nog *buiten* de algemeen geziene en geaccepteerde trends en bewegingen liggen. Het verschil met 'scanning' is dat het hier niet gaat over de hoofdlijnen, maar dat juist de anomalieën, uitwassen, ongelukken en obscure subsystemen of subculturen in de analyse centraal staan. De veronderstelling is dat onder de vanuit de hoofdstroom als 'uitwas' of 'uitzondering' getypeerde verschijnselen wellicht grotere, opkomende bewegingen schuilgaan. Of dat er een potentie is voor het in de toekomst ontstaan van een grotere beweging. De verschijnselen waarnaar men zoekt bevinden zich grotendeels buiten het alledaagse domein en worden nogal eens als 'vreemd' of 'gek' gezien. Ze bevinden zich buiten de conventionele vindplaatsen van informatie en buiten de opvattingen die als gemeenschappelijk gelden. Dikwijls stellen ze deze meer conventionele uitgangspunten juist ter discussie. Vindplaatsen zijn obscure 'web communities', nieuwsgroepen, blogs, subculturen of 'out of the box' tijdschriften. In futures studies is de analyse van emergente issues een kernactiviteit, omdat futurists op basis van historische kennis menen dat de belangrijkste veranderingen niet zozeer voortkomen uit wat er in de hoofdstroom gebeurt, maar dat juist de plotseling opkomende gebeurtenissen of stromen voor grote dynamiek zorgen. Analyse van emergente issues dient in deze benadering zowel het construeren van rijkere beelden van mogelijke toekomst en is een middel om discontinuïteiten te voorzien of voor te stellen. Wat nu als een onopgemerkt incident geldt, kan later in een andere vorm, in versterkte vorm, of wellicht zelfs in de bestaande onveranderde vorm een belangrijke discontinuïteit blijken.

Causal layered analysis en integral futures

Vanuit het perspectief van 'critical futures' kampt het voorgaande, in ieder geval in de uitvoering, steeds met hetzelfde 'tekort': de analyse komt niet 'los' van het heden en verleden én er is onvoldoende oog voor de integrale dimensie van de processen die tot toekomst leiden. Er wordt, ondanks pogingen om 'breed' te kijken, te veel weg gelaten. Deels vanwege praktische problemen ('het is

moeilijk'), maar ook om institutionele overwegingen ('het is vanuit bestaande machtscoalities ongewenst'). Weinig onderzoek is vanuit dit perspectief daadwerkelijk 'inter-', 'trans-' of 'intradisciplinair'. Een 'werkelijke' en 'waarachtige' integrale blik op het volledige spectrum aan mogelijke toekomsten komt alleen tot stand als 'alle' invalshoeken en perspectieven worden gebruikt en bestaande structurerende stellingen van waarden, belangen en macht buiten de verkenning worden gelaten. Hiertoe zijn ten minste twee methoden uitgewerkt en inmiddels ook meerdere keren toegepast: causal layered analysis ('*CLA*') en integral futures ('*IF*'). De methoden zijn complex en omvatten zeer veel dimensies en categorieën (het voert daarom te ver om ze hier volledig te bespreken³²), maar de basisbeginselen zijn bijzonder relevant voor het denken over 'toekomst' in het algemeen en toekomstverkenningen in het bijzonder. Hierbij is het van belang aan te geven dat deze methoden erop gericht zijn in het denken over mogelijke toekomsten los te komen van normatieve uitgangspunten en veronderstellingen, toekomst moet 'vrij' gedacht kunnen worden. Tegelijkertijd zijn veel 'critical futurists' exponent van een sterk normatieve beweging, ook wel aangeduid onder de noemer '*Social Foresight*'.³³ Het doel van hun inspanningen is om de toekomstige wereld 'beter' te maken, met expliciete gedachten over wat 'beter' inhoudt, of in ieder geval wat *niet* goed is. Er is vanuit die doelstelling veel aandacht voor sociaal welzijn, duurzaamheid, ecologische ontwikkeling, gelijkheid voor een ieder, gelijke toegang en welvaart, waarbij in principe 'de planeet' als enige relevante eenheid voor actie (dus niet 'landen' of 'internationale organisaties') wordt gezien. Dat betekent een denken voorbij de dominantie van het Westen, voorbij economische en technologische fixatie, voorbij extreem marktkapitalisme, met veel aandacht voor ecologische systemen en de vervuilende menselijke activiteit daarbinnen en met pogingen om te komen tot 'global networks' die nationaliteiten overstijgen om 'global issues' aan te kunnen pakken. De beweging omvat een hoge mate van idealisme. Dat idealisme komt onder andere tot uitdrukking in scherpe kritieken op methoden anders dan 'causal layered analysis' en 'integral futures', omdat die - uiteindelijk - datgene in stand houden wat de hiervoor genoemde zaken in de toekomst het meest bedreigt (Sardar, 1999; Slaughter, 1999, 2004). Een tweede sterke focus in het werk dat vanuit deze netwerken wordt ondernomen is 'onderwijs' en 'bewustwording' (Slaughter, 2007). Men probeert bewustwordingsprocessen op gang te brengen, onder andere door opleidingsprogramma's op scholen en/of universiteiten aan te bieden of te stimuleren, nieuwe onderzoeksmiddelen aan te boren, en te streven naar een vergroting van zichtbaarheid van het denken over de toekomst in populaire media. De idee hierbij is dat als het publiek zich meer bewust is van de 'kolonisatie van de toekomst' en de mogelijkheid om toekomst werkelijk vrij te denken, een groot deel van de bedreigingen verdwijnt. Critical futurists proberen

als het ware een ‘level playing field’ te bereiken voor *alle* ‘drivers’ en perspectieven die toekomst mede ‘maken’.

3.2.5 Conclusie: voorspellen en geloven

De ‘keuze’ voor een type product of vorm van toekomstverkenning is niet goed te objectiveren. Sommige methoden passen mogelijk beter bij de karakteristieken van sommige onderwerpen, maar de selectie van de methode, en van de manier van invulling van die methode, heeft voor een belangrijk deel ook te maken met de voorkeuren van de onderzoeker. De meeste ‘onderwerpen’ van toekomstverkenningen hebben geen natuurlijke of anderszins gegeven afbakening, maar worden begrensd door datgene wat de onderzoeker ‘meetelt’. In theorie is voor elk onderwerp een ‘causal layered analysis’ te maken, maar in praktijk gebeurt dit niet vaak. De keuze voor een vorm van toekomstverkenning is vooral een principiële, afhankelijk van ‘geloof’ in een soort verkenning dat nuttige kennis oplevert. Sommige verkenners geloven in het nut van onderzoek dat geen ‘zekerheid’ maar wel een bonte verzameling mogelijkheden oplevert, anderen zien meer in onderzoek dat in getallen verpakte ‘zekerheid’ biedt waarop vervolgens ook weer van alles af te dingen is (bijvoorbeeld datgene wat in het model is meegewogen en wat is weggelaten). Kennen en verbeelden komen in deze keuze tegenover elkaar te staan, hoewel dit onderscheid strikt genomen onzinnig is: *over de toekomst is elk kennen uiteindelijk niet meer dan een verbeelden.*

Naast deze principiële kant is er ook een functionele afweging in de keuze voor een vorm van verkennen: het doel van de verkenning is mede bepalend voor de keuze voor een methode. Verkenningen kunnen er soms bewust op gericht zijn om buiten de bestaande kennis en veelgebruikte methoden te denken: denkbare toekomst wordt dan het doel en hiervoor is in de regel geen ‘harde informatie’ beschikbaar. Als die er geweest was, dan was de verkenning immers niet nodig geweest. Niet de kwantitatieve implicaties van een toekomstige optie zijn dan voor de beleidsmaker interessant, maar de kwalitatieve duiding. Andersom is evident dat er behoefte is aan ramingen van het CPB en enige vorm van prognostiek om de kwantitatieve omvang, liefst in meerdere scenario’s, van vergrijzing in te kunnen schatten.

De methoden voor verkenning geven nader inzicht in wat toekomstonderzoekers *doen* als ze verkenningen uitvoeren. De methoden laten zien hoe toekomstonderzoekers te werk gaan en hoe ze tot ‘resultaten’ en ‘producten’ komen.³⁴ De producten zijn doorgaans rapporten waarin toekomstscenario’s - mogelijke toekomsten - worden gepresenteerd, die door beleidsmakers kunnen worden gebruikt. Afhankelijk van de stroming verschillen de *invulling* (kwantitatief of kwalitatief), *opbouw* (voorspellend of verkennend) en *vorm* (schematisch/

stellend of beeldend). Zo ontstaat een breed pallet ‘kennis’ over de toekomst dat in de wereld van toekomstverkenners wordt geproduceerd en dat ter beschikking van gebruikers staat. Beleidsmakers kunnen beschikken over kennis over de toekomst. Hier is echter ook beargumenteerd dat wat er met verkenningen ‘gebeurt’, uiteindelijk niet de keuze van de toekomstverkenners is, maar door de gebruiker wordt bepaald. In het volgende deel ga ik nader in op de rol van de gebruiker en op de afwegingen die daar van invloed zijn.

3.3 Het gebruik en de gebruikers van toekomstkennis

3.3.1 Kennis voor beleid

Toekomstverkenning is een vorm van ‘kennis voor beleid’ (Parsons, 1995) die kan dienen als ondersteuning bij beleidsvorming of bij visieontwikkeling (Ministerie van BZK, 2005). Een toekomstverkenning is weliswaar handelingsgericht, maar geeft nooit met zekerheid aan ‘wat er moet gebeuren’. De verkenning schets eerder de mogelijke richtingen en de gevolgen daarvan. Op basis van dergelijke kennis kunnen ‘beslissers’ vervolgens hun keuzes maken. Kennis uit een verkenning is daarbij een argument naast andere argumenten. Het is kennis naast andere kennis. Hoe de selectie en weging van de verschillende beschikbare kennisbronnen gebeuren, is uiteindelijk de zaak van de gebruiker. In deze paragraaf komt het perspectief van de gebruiker nader aan de orde.

Kennis voor verschillende soorten afwegingen

Toekomstverkenning wordt voor verschillende soorten afwegingen in organisaties gebruikt. Organisaties gebruiken toekomstverkenningen om te anticiperen of in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en proberen verder vooruit te kijken dan hun ingeschatte reactietijd. Zo laat Van der Duin (2006) zien dat bedrijven ontwikkelingen in markten en technologieën verkennen, om op basis daarvan innovatie-inspanningen te richten. Omdat de ‘lead-time’ van innovaties lang is, proberen de door hem onderzochte bedrijven ver vooruit te kijken naar de omstandigheden. Zo kunnen innovatieprocessen vroegtijdig en toch gericht ingezet worden. Lange termijn verkenningen van planbureaus worden op vergelijkbare wijze gebruikt door beleidsmakers: rapporten van planbureaus ‘berekenen’ de lange termijn effecten van beleid of geven inzicht in de verwachtingen over de omstandigheden waarbinnen toekomstig beleid moet ‘functioneren’. Toekomstverkenningen dienen zodoende als richtsnoer of toetssteen voor nieuw of bestaand beleid of voor vernieuwende organisatievormen.³⁵ Toekomstverkenning belicht te midden van de complexiteit condities verschillende begaanbare paden en maakt een inschatting van de gevolgen van

het begaan van die paden. Toekomstverkenner spreken ook wel van ‘wind-tunnellen’ (Nekkers, 2006). Beleidsmakers kunnen verkenningen gebruiken om bij het nemen van beslissingen, of in het stadium daarvoor, bij het agenderen van issues en bij het doordenken van mogelijke oplossingen, ook de lange termijn dimensie te betrekken. Of ze kunnen toekomstonderzoek gebruiken om na te gaan óf een voorgenomen keuze relevante lange termijn gevolgen heeft en wat bijvoorbeeld de te verwachten uitvoeringskosten (en/of uitvoeringsproblemen) zijn.³⁶

Een range aan producten, resultaten en (neven)effecten

Van Asselt (2005) betoogt dat kennis over de toekomst niet het enige product van toekomstverkenningen is. Het gaat niet alleen om opbrengsten op langere termijn. Veel van de positieve effecten van toekomstverkenning hebben geheel betrekking op het heden. Door het uitvoeren van een verkenning krijgen beleidsmakers een beeld van het heden dat anders niet naar voren zou komen.³⁷ Er ontstaat inzicht in de drijvende krachten en de impliciete aannames achter beleid en men ontwikkelt gevoel voor wat in de dagelijkse drukte misschien wordt vergeten. Toekomst verkennen is op deze manier een vorm van reflectie op wat vandaag gebeurt. Ook inzicht in ‘het heden’, of het vergroten van het ‘leervermogen’ van de organisatie (Dammers, 2000; Chermack et al., 2006), kan dus een functie van toekomstverkenningen zijn, zonder dat daar heel expliciet in de methode (géén ‘critical futures’ benadering) wordt ingezet. Van Asselt et al. (2005:4) noemen de volgende functies:

- een beter inzicht in impliciete aannames in het huidige beleid;
- kritische reflectie op aannames over (causale) relaties;
- een snellere en betere herkenning en duiding van gebeurtenissen van vandaag en morgen, met andere woorden het herkennen van zogenaamde ‘weak signals’;
- handreikingen voor het opzetten of verfijnen van monitoring (inzicht in indicatoren van mogelijke toekomst).

Kennis in handen van beslissers

Toekomstverkenningen leveren kennis voor gebruikers, dikwijls beslissers. Hoe de gebruiker met de kennis omgaat, is niet aan de producent om te bepalen. Van Asselt et al. (2005) menen dat de opbrengsten van toekomstverkenningen vaak heel anders worden gebruikt dan de onderzoekers bedoelden. Gebruikers dichten bijvoorbeeld meer waarde en meer *zekerheid* aan toekomstonderzoek toe dan op basis van de gebruikte methode en de beschikbare informatie mogelijk is. Toekomstonderzoekers zijn hier volgens Van Asselt mede schuldig aan.³⁸ Ze presenteren hun onderzoek bijvoorbeeld in een vorm die sterk lijkt op de reguliere beleidsinformatie (Van Asselt, 2004; RMNO, 2003) of presenteren

omwille van de nieuws waarde van het onderzoek heel beeldende en scherpe conclusies, op basis van een verder heel genuanceerde studie. Toekomst-onderzoek wordt dan sterk ‘feitelijk’ gepresenteerd, alsof er sprake is van ‘normaal’ wetenschappelijk onderzoek (In ’t Veld, 2001). Er wordt een suggestie van kwantitatieve hardheid van de bevindingen gewekt. Vanuit de methode van forecasting is dit overigens begrijpelijk en ‘terecht’, omdat die methode zich dicht bij klassiek wetenschappelijk onderzoek positioneert en de uitspraken binnen de context van het gebruikte model en de beschreven set van assumpties ‘zeker’ zijn.³⁹ Gekwalificeerde ‘lezers’ van dergelijke studies zullen de zekerheid ook als zodanig interpreteren, mits de onderzoeker transparant is over de aannames, assumpties en reikwijdte van de forecast. Voor ‘foresight-studies’ geldt dit niet: hier worden per definitie ‘mogelijkheden’ geschetst, liefst prikkelend en wat extreem geformuleerd, en die kunnen dus niet als ‘realiteit’ worden gepresenteerd. Van Asselt (2004) verwacht dat de ‘consumenten’ van toekomstonderzoek de te feitelijk gepresenteerde verkenningen lezen als een ‘quasi-voorspelling’: ze lezen de ‘voorspelling’ dat ‘de zeespiegel in 2040 een meter stijgt’, zonder dat ze de bijgevoegde kansverdeling begrijpen of meewegen. De *kans* op een stijgende zeespiegel wordt dan in de ogen van de gebruiker de *vaststelling* van stijgende zeespiegel. Ex ante betekent dit dat gebruikers het onderzoek in hun afwegingen te letterlijk en te serieus nemen. Ex post betekent dit dat gebruikers teleurgesteld zijn vanwege de gebrekkige accuratesse en de ‘onjuistheid’ van de voorspelling.⁴⁰

In geval van in processen van ‘visie-ontwikkeling’ geproduceerde scenario’s geldt als een veel voorkomend gebruikersprobleem dat een van de scenario’s als ‘voorkeur’ wordt aangemerkt of wordt ‘gekozen’ (Van Asselt, 2005). Of de gebruiker wijst bepaalde scenario’s af als ‘ongewenst’ of ‘onwaarschijnlijk’. Gebruikers ‘kiezen’ dan uit de ontwikkelde scenario’s één optie die volgens hen klopt of het meest waarschijnlijk of wenselijk is, terwijl de essentie van scenario’s is dat ze allemaal mogelijk zijn en dat het handelingsrepertoire van de beleidsmaker op elk van de mogelijke scenario’s berekend zou moeten zijn (Van der Heijden, 2005; Bell, 2003; Dammers, 2000; Nekkers, 2006). Gebruikers zouden volgens de scenariomethode niet op basis van één scenario moeten werken, maar zouden moeten streven naar repertoires die ‘robuust’ genoeg zijn om elk van de scenario’s aan te kunnen (Van der Heijden, 2005; Schwartz, 1996, 2003). Een robuuste beleidsoptie is niet de optie die in één gekozen scenario tot zijn recht komt, maar is een optie die in alle mogelijke scenario’s acceptabele uitkomsten produceert. Dit probleem wordt in de hand gewerkt door het professionele voorschrift om scenario’s vooral ‘scherp’ te maken. Scenario’s zijn beelden van mogelijke toekomst, die omwille van discussie en scherpte in het debat bewust extreem zijn beschreven. Dat maakt dat gebruikers

onwenselijke scenario's snel en te gemakkelijk afdoen als overdreven en irreëel, terwijl de beweging die erin beschreven wordt voor hen bijzonder kan zijn.

Gebruikers benutten toekomstverkenningen op een andere manier dan door de onderzoekers bedoeld of door de methode wordt gerechtvaardigd (zie o.a. Van Asselt, 2005; RMNO, 2003; Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, 2001; Van der Duin, 2005). Daartoe bieden uitkomsten van toekomstverkenningen ook de mogelijkheid. Rapporten over mogelijke toekomstverkenningen zijn voor verschillende uitleg vatbaar en kunnen meer gebruikersdoelen dienen. Toekomstverkenningen zijn 'open' in het gebruik, in tegenstelling tot andere vormen van kennis waarbij het gebruik al in de aard en inhoud van het eindproduct besloten ligt. Toekomstonderzoekers werken deze 'openheid' en het 'onbruik' of 'misbruik'⁴¹ bovendien in de hand door de verwachtingen die ze rond hun onderzoek kweken. Informatie wordt soms 'harder' en 'feitelijker' gepresenteerd dan mogelijk is, of mogelijke toekomst worden 'extremer' en 'beeldender' gesteld dan strikt noodzakelijk is. De in professionele voorschriften genoemde transparantie over de gebruikte methoden, de reikwijdte daarvan, en de daarbinnen ingebouwde borging van kwaliteit, is voor ondeskundige consumenten bovendien moeilijk te beoordelen. Toekomstverkenningen bieden informatie die prikkelend, helder en 'hard' overkomt, maar die voor gebruikers lastig te beoordelen is op kwaliteit en deugdelijkheid. Toekomstverkenningen zijn 'ambigue producten' die op veel manieren kunnen worden begrepen en gebruikt. Dat vestigt de aandacht op de relatie tussen de onderzoekers en de gebruikers of opdrachtgevers van het onderzoek.

3.3.2 *Gebruikers als opdrachtgevers*

Toekomstverkenning in opdracht

Veel producenten van toekomstverkenningen werken in opdracht. Dat spreekt voor commerciële bureaus of 'derde geldstroom onderzoek' van universiteiten min of meer voor zich, maar ook voor meer publieke organisaties die werken aan toekomstverkenningen is er sprake van *opdrachtgeverschap*. Zelfs de planbureaus, die over het algemeen formeel geheel onafhankelijk zijn, opereren in een context waarin er een (politieke) principaal is die altijd, hoewel zelden heel expliciet (er is niet altijd een 'opdracht'), in relatie tot de onderzoekers staat. Er is dus altijd sprake van een verhouding van principaal tot agent en dus ook altijd een vorm van 'spel' tussen de 'opdrachtgever' en de 'opdrachtnemer'. Een manier om dit 'spel' tussen vraag en aanbod van toekomstonderzoek te karakteriseren is de metafoor van de *markt*. Op de 'markt voor toekomstverkenningen' zijn verschillende 'aanbieders' actief, die in opdracht van 'vragers' producten produceren of hun uit eigen initiatief geproduceerde verkenningen aan 'vragers' aanbieden. Zonder 'afname' van hun producten

komt vroeg of laat het voortbestaan van de aanbieders in gevaar. Marktpartijen gaan zonder ‘verkoop’ failliet en publiek gefinancierde instellingen lopen het risico van korting op het budget of zelfs een geheel stopzetten van de activiteit.⁴² De relatie tussen verkenner en gebruiker hoeft niet per se een verbinding voorafgaand aan het onderzoek te zijn. Het kan ook een ‘omarming’ achteraf zijn. Waar het om gaat is dat de producenten van toekomstonderzoek hun kennis en inzicht niet voor henzelf produceren, maar voor anderen. Ze hebben daarvoor soms *commerciële* motieven (geld verdienen), *inhoudelijke* motieven (beïnvloeding van het debat, professionele voldoening)⁴³ en soms *institutionele* motieven (voortbestaan, ‘scoren’, zichtbaar zijn).⁴⁴ Sommige partijen zijn hierin meer zelfstandig dan andere: formeel, of informeel bijvoorbeeld doordat sommige adviesraden op basis van reputatie en imago zich meer distantie kunnen veroorloven dan andere. Als gezegd, ook voor de planbureaus geldt dat zij voor hun financiering uiteindelijk afhankelijk zijn van politieke gedachten over de wenselijkheid van hun onderzoek. Zo wordt het ‘nut’ van planbureaus door hun financiers mede afgemeten aan de mate waarin ze onderzoek produceren dat in de context van de beleidsprocessen en de politieke constellatie ‘relevant’ is, waarbij relevantie dikwijls als een vorm van bruikbaarheid wordt gedefinieerd.⁴⁵ Volgens de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a) leidt dit model ertoe dat de producenten van toekomstonderzoek meer of minder expliciet proberen om de (potentiële) opdrachtgevers op enige manier tevreden te stellen. Ze produceren hun toekomstverkenning dus met de mogelijke consumenten in het hoofd. Distantie en neutraliteit zijn ook voor toekomstverkenners belangrijke waarden voor professioneel en deugdelijk onderzoek, maar door de relatie tot (potentiële) opdrachtgevers hebben zij ook een groot belang bij ‘aansluiting’ op lopende debatten en verbinding met relevante actoren in beleidarena’s. Zo ontstaat een spanning tussen de *distantie* enerzijds en *verbinding* tussen producenten en consumenten van toekomstonderzoek anderzijds. Deze spanning is eigen aan elke vorm van verbinding tussen kennis voor beleid (zie o.a. Pielke, 2007; Jasanoff, 1990; Hoppe, 2008; Van Montfort et al., 2008; Michels, 2008), maar zou - gegeven de bijzondere condities - sterker aan de orde kunnen zijn in het geval van toekomstverkenning (Van Twist et al., 2007, 2008; Van der Duin et al., 2008).

‘Weten, willen, kunnen’

De Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a, 2000b) geeft op basis van empirische casebeschrijvingen inzicht in de manier waarop die spanning in concrete verkenningprocessen merkbaar is. Men maakt een onderscheid in drie domeinen: ‘weten’, ‘willen’ en ‘kunnen’. Weten is het domein van de kennis, willen is het domein van de normativiteit en kunnen het

domein van wat mogelijk is, bijvoorbeeld binnen regels of organisatie-mogelijkheden. Toekomstverkenningen zijn volgens de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a) steeds combinaties van deze drie domeinen: het is voor een deel een kennisproduct, maar omvat ook afwegingen van politieke aard en rond haalbaarheid. Welke van de drie domeinen dominant is, is uiteindelijk bepalend voor de uitkomst van de verkenning.

Als het politieke *willen* dominant is, dan zal de inhoudelijke toekomstverkenning gekleurd zijn door de actuele politieke preferenties. Bestaand beleid wordt bijvoorbeeld als een ‘gegeven’ verondersteld, of automatisch als ‘succesvol’ opgevat, waarna vanuit die uitgangspositie verdere doordenking plaatsvindt. Dat heeft uiteraard ver strekkende gevolgen voor de uitkomsten.

Als het *kunnen* dominant is, dan gelden de bestaande kaders (bijvoorbeeld juridisch of organisatorisch) als de belangrijkste bepalende factoren in de doordenking. Bestaande instituties worden dan als gegeven beschouwd, in plaats van als veranderlijk. De Grondwet zou er in 2030 anders uit kunnen zien, maar dat wordt in doordenking vanuit het kunnen niet als een mogelijkheid meegewogen. De wet ‘is’ er, en is niet veranderlijk.

Dominantie van het *weten* betekent het tegenovergestelde. Er is dan géén begrenzing in wat praktisch mogelijk is en/of wat politiek wenselijk en haalbaar is. Toen minister Donner van Justitie bijvoorbeeld vaststelde dat het mogelijk was dat ‘ooit’, in de toekomst, de sharia op democratische gronden in Nederland zou worden ingevoerd, deed hij een vanuit het ‘weten’ geformuleerde uitspraak. Het is als gedachte-experiment inderdaad mogelijk en in die zin had hij dus ‘gelijk’. Vanuit willen en kunnen was het echter een zeer problematische uitspraak, die hem prompt ernstig verweten werd.

Ondoorzichtige vermenging

De Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a) stelt dat veel toekomstverkennde organisaties zich presenteren als organisaties die zich richten op het ‘weten’. Ze presenteren zich als organisaties die vanuit de beginselen van de productie van wetenschappelijke of professioneel deugdelijke kennis, ‘kennis voor beleid’ produceren. Toch maken ze die verwachting slechts ten dele waar. In de studie van enkele concrete trajecten van toekomstverkenning constateert de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a) dat de toekomstverkenners steeds, gaandeweg het proces, concessies doen aan de distantie, objectiviteit en neutraliteit van het ‘weten’, ten gunste van de aansluiting met ‘willen’ en ‘kunnen’. Willen en kunnen worden zodoende ook in de productie van kennis, bij uitstek een product van ‘weten’, dominant.

In de praktijk ontstaan, volgens de Stuurgroep (2000a:79) “ingewikkelde mengvormen” tussen de drie domeinen. De vermenging is impliciet en voor de

‘lezer’ onzichtbaar. Uitzonderingen hierop zijn de expliciet met politieke partijen verbonden ‘wetenschappelijke bureaus’. Hoewel deze nog steeds claimen primair vanuit het weten te redeneren, is overduidelijk dat ze daarbij bepaalde politieke grondslagen als uitgangspunt hanteren en dat een bijdrage aan concreet politiek debat een belangrijke doelstelling is. Hetzelfde geldt voor onderzoek dat in de ‘denktanks’ in de VS wordt geproduceerd en waarbij doorgaans goed bekend is met welke belangen, politiek of economisch, de denktanks verbonden zijn en in welk licht hun ‘weten’ moet worden gezien.⁴⁶ Deze verbinding is echter in veel andere organisaties die kennis produceren over de toekomst, of die uitspraken doen over de staat van het ‘kunnen’, veel minder expliciet. Bijvoorbeeld in het geval van contractonderzoek voor universiteiten, de presentatie van wetenschappelijk onderzoek door universiteiten, onderzoeken van consultancybureaus, onderzoeksinstituten en adviesraden die rechtstreeks onder verantwoording van bewindspersonen vallen, ‘eigen’ onderzoek door departementen, et cetera. Als in dergelijke constructies toekomstonderzoek wordt verricht, dan is onduidelijk in hoeverre de inmenging van de opdrachtgever van belang voor de uitkomsten was. Resultaten van onderzoek zijn dan moeilijk te beoordelen.

Een ‘markt’ met doorwerking

Vooraf in toekomstonderzoek dat ‘in opdracht’ tot stand komt doet het probleem van de distantie en politieke inmenging zich volgens de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a) sterk voor. Toekomstverkenning onder opdrachtgeverschap wil zeggen dat er ‘sponsors’ zijn, bijvoorbeeld ministers of wethouders, die het onderzoek met hun middelen en bevoegdheden mogelijk maken. Volgens de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a, 2000b) is het merendeel van toekomstonderzoek op deze manier georganiseerd. Er zijn weinig toekomstonderzoekers - personen en instituties - die geheel op eigen gelegenheid en op eigen initiatief toekomstverkenningen produceren. Alleen de geformaliseerde adviesorganen en ‘raden’ vormen een uitzondering. Zij kunnen vanuit hun eigen werkprogramma toekomstverkenningen uitvoeren en doen dat met regelmaat, zoals de WRR, het SCP en het CPB.⁴⁷ Daarnaast voeren ook deze organisaties als toekomstverkenningen te karakteriseren studies onder opdrachtgeverschap uit, bijvoorbeeld als ze op verzoek van het kabinet of het parlement een verkenning verrichten. De relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer waarbinnen onderzoek plaatsvindt leidt tot een doorwerking in de inhoud die door de opdrachtnemer wordt geproduceerd. Hiermee heeft de *marktwerking* ook een ‘inhoudelijke doorwerking’. Opdrachtgevers zien zich volgens de Stuurgroep (2000a:81) tijdens het proces geconfronteerd met een dilemma: “Enerzijds willen de opdrachtgevers dat de verkenning zich verheft boven de

dagelijkse beleidspraktijk. Ze onderkennen het belang van toekomstgerichte en vernieuwende verkenningen. Tegelijkertijd willen en/of kunnen ze er niet onderuit de verkenning te beoordelen in het licht van de kansen en bedreigingen voor het dagelijks beleid.” De Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a:81) benoemt politieke risicomijding als belangrijkste drijfveer: “Politiek verantwoordelijken lopen risico’s met verkenningen die te ver voor de muziek uit lopen.” Wanneer de politieke principaal zelf ‘dichtbij’ de verkenning komt te staan, of er sterk mee wordt ‘geassocieerd’, dan wil hij ook ‘controle’ hebben over de uitkomsten van de verkenning. En als de politieke principaal een werkelijk onafhankelijke verkenning wil, dan kan hij ervoor kiezen om de verkenning op afstand van de eigen organisatie te laten uitvoeren, bij de planbureaus, een extern instituut of ‘ver weg in de eigen organisatie’ (bijvoorbeeld in de ‘strategische afdelingen’⁴⁸). Het gevaar hiervan is dat de resultaten ver af staan van de praktijk van de organisatie en nauwelijks benut worden. De mogelijkheid om verkenningen als ‘irrelevant’ of ‘ondeugdelijk’ af te wijzen is een motivatie om deze ‘op afstand’ te laten uitvoeren. De Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a:81) stelt vast dat “opdrachtgevers zich bij de formulering, de tussentijdse wijzigingen en de wijze van benutting laten leiden door de logica van de eigen beleidssituatie. Verkenningen (weten) staan in dienst van het eigen willen.” Dat is volgens de Stuurgroep (in de onderzochte cases) niet per se een *bewust proces*, maar wel een *terugkerend patroon*. Er is kennelijk een rationale voor. De betrokkenheid gaat echter niet zo ver dat sprake is van een werkelijk gemeenschappelijke visievorming, waarbij de verkennende partijen ook gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het eindresultaat.⁴⁹ Ook wilsvorming met partijen uit het veld, bijvoorbeeld door deze heel nauw en direct bij de verkenning te betrekken, vindt niet veel plaats.^{50,51} Er blijft in de uitvoering afstand bestaan en er is geen sprake van ‘mede-eigenaarschap’ of coproductie tussen wetenschap, beleid en actoren in het veld. Ook de overdracht van opdrachtnemer naar opdrachtgever is matig georganiseerd, waardoor het erg van individuen afhankelijk is of er iets met de resultaten van een verkenning gebeurt. Dat laatste benoemt de Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a:83) als een belangrijke maar ook enigszins verbazingwekkende bevinding. Hoewel er tijdens het proces veel aandacht en energie is voor de toekomstverkenning, wordt er na afloop - ‘na de presentatie van het rapport’ - nauwelijks actie meer ondernomen om de resultaten en leerervaringen te borgen en te gebruiken. Opvallend genoeg ondernemen zowel de producent als de opdrachtgever/gebruiker van de verkenning hiertoe weinig actie. Het gebruik van eenmaal geproduceerde toekomstverkenningen wordt nadrukkelijk en door alle betrokken partijen ‘open’ gelaten.

3.3.3 *Speaking truth to power: een klassiek probleem, met extra intensiteit*

Het probleem van de vermenging van kennis en politiek is zeker niet nieuw (zie o.a. Wildavsky, 1979; Pielke, 2007; Hilgartner, 2000; Van Lente & Rip, 1998; Hoppe, 2008; Hajer, 1995; Hajer & Wagenaar, 2003; Van Eeten, 1999; Ringeling, 2008), maar de intensiteit waarin het zich ten aanzien van toekomstonderzoek voordoet is groter dan in het geval van 'normaal onderzoek'. Problemen rond 'speaking truth to power' (Wildavsky, 1979) en '*honest brokering*' (Pielke, 2007) doen zich ten aanzien van de toekomst met extra intensiteit voor. Wat is ten aanzien van de toekomst immers 'truth'? En wat is 'honest'? Waar begint en eindigt ten aanzien van toekomst 'brokering' en begint 'issue advocacy' (Pielke, 2007)? Het is moeilijk om op basis van 'feiten' de deugdelijkheid van onderzoek aan de orde te stellen. De opvattingen of 'keuzes' die de onderzoeker maakt, al dan niet gedreven door inmenging van de opdrachtgever, zijn moeilijk bloot te leggen op basis van 'feiten'. De Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid (2000a, 2000b) constateert dat op deze manier in de praktijk van toekomstverkenningen *weten*, *willen* en *kunnen* door elkaar heen zijn komen te lopen, waarbij men in het midden laat of dit bedoeld of onbedoeld gebeurt.⁵² Wensbeelden 'sluipen' binnen in verkenningen die eigenlijk 'feitenmateriaal' beoogden op te leveren en 'denkbare toekomst' worden op verzoek van beleidsmakers meer in overeenstemming gebracht met bestaand of voorgenomen beleid. Sommige mogelijke en goed denkbare toekomst worden op meer of minder dwingend 'advies' van opdrachtgevers niet meegenomen in de verkenning. Toekomstverkenners zijn ook in enige mate calculerend en treden bijvoorbeeld niet graag in bepaalde 'taboeonderwerpen'.⁵³ De Stuurgroep (2000a, 2000b) concludeert dat hoewel scenario's als mogelijkheden worden gedefinieerd er gaandeweg het proces steeds opnieuw 'voorkeursscenario's' ontstaan waarin het *willen* dominant wordt. Een derde conclusie van de Stuurgroep (2000a, 2000b) is dat verkenningen vaak *kritiekloos* bestaand beleid doortrekken naar de toekomst. Het bestaande beleid wordt zelf niet veranderlijk verondersteld, ook niet als de toekomstige omstandigheden veranderen. Wat betekent dit in het kader van het denken in termen van institutionele paden en narratieve patronen? Welke positie heeft toekomstonderzoek in de narratieve ruimte?

3.4 De constructie en constructeurs van toekomstverhalen

3.4.1 Verhalenvertellers en kennis over de toekomst

Toekomstverhalen zijn per definitie rijk aan waarden en belangen: ze zijn *belang*-rijk. Het zijn altijd combinaties van kennis en constructie, van feit en fictie. De in de vorige paragrafen verkende en geproblematiseerde *producten*, *producenten* en *productieprocessen* van toekomstverkenningen kunnen voor een inhoudelijke, objectieve kern zorgen. Daar liggen al vormen van interpretatie en keuzes voor waarden in besloten, maar nog altijd binnen de context van wat ‘kennisproductie’ te noemen is. In veel gevallen betekent dat bijvoorbeeld dat keuzes ten aanzien van uitgangspunten, systematiek en informatie *expliciet* en *transparant* worden gemaakt. Ze kunnen in een beoordeling van de ‘kennis’ worden betrokken. De vermenging wordt al meer intens in de betrokkenheid van gebruikers tot opdrachtgevers, waardoor een deel van de keuzes over waarden en de ‘behartiging’ van belangen in de kennis ‘verdwijnt’, doordat de producenten van kennis ze impliciet maken of bewust verborgen houden. In de laatste stap, de slag van kennis naar verhaal, waarbij feit en fictie tot ‘verhaal’ vermengen, verdwijnt de transparantie. Het onderscheid tussen feit en fictie verdwijnt in de constructie van toekomstverhalen. Beide elementen worden bouwstenen van één nieuwe ‘symbiotische eenheid’: het toekomst**verhaal**.

Verhalenvertellers verhouden zich tot kennis

De verhalen over de toekomst die door politici worden verteld, hebben altijd een inhoudelijke basis. Er wordt in de toekomstverhalen gesproken over hoe de toekomst eruitziet, hoe de weg er naartoe verloopt, wat ‘valkuilen en gevaren’ zijn, of waar zich ‘kansen’ voordoen. Politieke verhalenvertellers verhouden zich op verschillende manieren tot kennis. Soms nemen ze er letterlijk kennis van en vertalen ze de inzichten één-op-één in een toekomstverhaal, zonder daar ‘eigen inzicht’ aan toe te voegen. Andersom kan de ‘inhoud’ van een toekomstverhaal ook volledig door de verteller zijn ‘verzonnen’ en wordt slechts voor ‘aankleding’ en legitimering verwezen naar toekomstonderzoek. Verschillende tussenvormen zijn denkbaar, waarin de verteller bijvoorbeeld ‘mengt’ (verschillende verhalen gebruikt) of ‘co-creëert’ (meewerkt aan ‘eigen’ onderzoek).⁵⁴ De manier van constructie van het toekomstverhaal, gecombineerd met de gebruikte kennisbronnen uit toekomstverkenning, leidt tot een onderscheid in vier soorten verhoudingen van vertellers van toekomstverhalen tot kennis uit toekomstverkenningen:^{55,56}

1. De verteller van toekomstverhalen als ‘lerende afnemer’ van professioneel deugdelijke toekomstverkenningen: een verteller neemt in deze rol kennis van de boodschap van de toekomstverkenning (één studie, of meer samen-

hangende studies), trekt hier lessen uit en ontwikkelt hierdoor een urgentie voor een bepaald toekomstig probleem en/of een oplossing. Vervolgens construeert de verteller op basis van de 'toekomstkennis' een verhaal waarmee hij in het politieke of maatschappelijke debat aandacht voor het toekomstige probleem en de mogelijke oplossing bepleit.⁵⁷

2. De verteller van toekomstverhalen als 'bricoleur' die gebruikmaakt van professioneel deugdelijke toekomstverkenningen en van andere bronnen, waaronder eventueel 'ondeugdelijke' of 'speculatieve' toekomstkennis: een verteller ontwikkelt in deze rol een urgentie voor een toekomstig probleem en/of een oplossing (of als gevolg van deugdelijke of ondeugdelijke verkenningen, of op basis van andere belangen, waarden, et cetera) en om aandacht en steun voor het toekomstige probleem en oplossing te vragen ontwikkelt de verteller uit uiteenlopende bronnen, meer en minder professioneel deugdelijk onderzoek, een vertelling waarmee hij in de narratieve ruimte aan het werk gaat.
 - a. In deze bricolage is een variant mogelijk waarin de verteller vanuit een verhaal of urgentie die hij toch al 'had' of 'voelde' zelf *actief* ondersteunende en beeldende bronnen bij elkaar zoekt en deze samensmelt. De verteller gaat hierin bewust strategisch met beschikbare kennis om ('pick and choose'), 'gevoed' door al dan niet strategisch handelende producenten⁵⁸ van toekomstkennis.
 - b. Een andere variant is de verteller die op basis van uiteenlopende en ongelijksoortige bronnen urgentie heeft ontwikkeld voor een bepaald toekomstig probleem en van hieruit een 'eigen' verhaal construeert over wat er gaande is. In deze variant is de verteller volgend aan de kennis die hij 'kent' of die onder zijn aandacht wordt gebracht en is hij beperkt in staat tot kritische reflectie op de beschikbare kennis. De 'bricolage' is hier meer onbewust en impliciet en daarmee minder 'politiek-strategisch'.
3. De verteller van toekomstverhalen als 'betrokken opdrachtgever' van zelf uitgezet professioneel deugdelijk toekomstonderzoek, dat door de verteller zelf 'beïnvloed' is: de verteller heeft in deze rol een bepaald toekomstig probleem en/of oplossing in het hoofd en geeft een instelling of onderzoeker opdracht om hiernaar onderzoek te doen. De verteller is bij het onderzoek betrokken en van invloed op de resultaten van het onderzoek. Met deze resultaten construeert de verteller vervolgens een vertelling waarmee hij in de narratieve ruimte aandacht vraagt voor het toekomstige probleem en de mogelijke oplossing.
4. De verteller van toekomstverhalen als 'origineel en creatief bedenker' van eigen toekomstbeelden, zonder gebruik van professioneel deugdelijk toekomstonderzoek: de verteller heeft een idee over een toekomstig probleem

en/of oplossing en construeert daarover een eigen toekomstbeeld en een eigen vertelling die weliswaar aannemelijk klinkt, maar geen borging in toekomstonderzoek heeft. Met deze eigen verhaallijn gaat de verteller in de narratieve ruimte aan de slag om steun te verwerven voor het toekomstige probleem en/of de voorgestelde oplossing.

Type	Verhouding kennis en verhaal
<i>Lerende afnemer</i>	De verteller brengt datgene wat hij uit toekomstonderzoek leert in de politieke arena binnen.
<i>Bricoleur</i>	De verteller schakelt uiteenlopende bronnen van toekomstonderzoek aan elkaar om zijn verhaal in te kleuren, te onderbouwen en op plaatsen bij te stellen.
<i>Betrokken opdrachtgever</i>	De verteller zet onderzoeksopdrachten uit om zijn verhaal te ondersteunen en verwerkt de resultaten in het verhaal.
<i>Origineel creatief denker</i>	De verteller construeert eigen verhalen en onderbouwt dat met zelf gekozen argumentaties, zonder gebruik van toekomstonderzoek.

Tabel 3.4: Vier typen van de verhouding tussen kennis en toekomstverhaal.

3.4.2 Concurrerende constructies

In de politieke arena komen de constructies van verhalenvertellers tegenover elkaar te staan. Er zijn *concurrerende constructeurs* met *concurrerende constructies*. Met het oog op de werking van toekomstverhalen is het interessant om na te gaan op welke mogelijke ‘criteria’ of aspecten de concurrentie tussen de toekomstverhalen plaats kan vinden. Een belangrijk element hierin kan de inhoud van de constructie zijn, waaronder de gebruikte kennis, de toepassing van die kennis in de verhaallijn en de argumentatieve kwaliteit van de verhaallijn. Dit maakt drie vormen van ‘concurrentie’ van toekomstverhalen mogelijk:

- Is de kwaliteit van de gehanteerde methode en de opzet van de verhaallijn adequaat?
- Is er andere kennis over hetzelfde onderwerp beschikbaar en hoe verhoudt deze zich tot het gepresenteerde?
- Is de structuur van de argumentatie deugdelijk en zijn de redeneringen die in het verhaal ten aanzien van de toekomst worden gemaakt valide en geloofwaardig?

Kritiek op de methode

Eerder is uiteengezet dat er *methodologische vereisten* zijn voor ‘goed’ toekomstonderzoek en dat de reikwijdte en bruikbaarheid van resultaten van toekomstonderzoek beide gekoppeld zijn aan het doel van het onderzoek. Als een verkenning in het kader van visievorming vier scenario’s oplevert over hoe Nederland er in 2020 ‘denkbaar’ uit zou kunnen zien, dan is het professioneel

onjuist om één van die vier geformuleerde scenario's in een vertelling aan te halen als de 'meest waarschijnlijke toekomst'. Uit vier denkbare scenario's 'mag' niet één scenario als 'verwacht' worden gedistilleerd. Een product van 'futuring/foresight' (hoe *kan* het zijn) wordt dan gebruikt als 'forecast' (hoe *zal* het zijn). In debat zou de oppositie tegen een toekomstverhaal dergelijke kritiek kunnen toepassen. De kritiek en het debat vinden dan plaats langs de weg van de methode, bijvoorbeeld in een argument dat de methode van onderzoek de benutting van gegevens uit het onderzoek niet ondersteunt en dat daarmee de basis onder de politieke toekomstvertelling wankel is.

Concurrentie op inhoud

Beslechting van een debat over de toekomst op 'puur' *inhoudelijke gronden* is per definitie onmogelijk. 'Pure' kennis lost controverses over de toekomst niet op. Toekomstonderzoek omvat altijd een interpretatie van gegevens, extrapolatie, aannames en randvoorwaarden. Veranderen in een kosten-batenanalyse bijvoorbeeld de aannames, dan heeft dit grote gevolgen voor de uitkomsten. Daarmee is echter niet gezegd dat de wetenschappelijke basis van de gebruikte 'kennis' in verhalen over de toekomst niet relevant is. Er zijn mogelijkheden om de inhoudelijke grond van een toekomstvertelling te bediscussiëren. Het debat zou bijvoorbeeld kunnen gaan over de kwaliteit van de in het toekomstverhaal gebruikte aannames en het nadrukkelijk naast elkaar plaatsen van verschillende onderzoeksresultaten en toekomstverkenningen, waarmee in ieder geval de pluraliteit in het debat wordt geïntroduceerd.⁵⁹ Een andere strategie voor dergelijk inhoudelijk debat is het transparant maken van de aannames zelf. Van Asselt en Van 't Klooster (2004) laten zien dat in scenariostudies de keuze voor de 'assen' (gebaseerd op de 'driving forces') sterk bepalend is voor de uiteindelijke scenario's. Inhoudelijke confrontatie kan dan bijvoorbeeld plaatsvinden door dit type keuzes in een door een verteller gepresenteerde scenariostudie bespreekbaar te maken. In beide varianten kan bij gebrek aan duidelijkheid over wiens inhoud de juiste is een beroep worden gedaan op het gezag van de bron. 'Eigen feiten', bijvoorbeeld uit een eigen onderzoek door de fractie of door de minister en zijn beleidsambtenaren, staan dan wellicht lager aangeschreven dan feiten uit onderzoek door de onafhankelijke planbureaus. Het SCP, CPB, RPB en RIVM staan als leverancier van deugdelijke feiten in de politieke arena 'hoog aangeschreven' (daarbuiten mogelijk minder).

Structuur van de argumentatie

Nauw verbonden met de twee voorgaande vormen van kritische reflectie op opgevoerde argumenten (methodisch en inhoudelijk) is de wijze waarop toekomstkennis wordt gesmeed tot een verhaallijn over de toekomst. Een

toekomstverhaal is een redenering, die op deugdelijkheid - bijvoorbeeld opbouw en consistentie - getoetst kan worden. Vertellers kunnen redeneringen construeren uit 'feiten' die ieder op zichzelf door gezaghebbende toekomstverkenningen worden ondersteund, maar waarvan de onderlinge verbondenheid die de verteller in het verhaal presenteert problematisch is. Op zichzelf gezaghebbende en 'sterke' inhoudelijke statements leiden dan in samenhang gepresenteerd tot een beeld dat door geen van de drie statements ondersteund wordt. Dat zou in een 'concurrentieproces' door de oppositie duidelijk kunnen worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor een ander veel voorkomend probleem in argumentaties over de toekomst: de onderschatting of overschatting van leerprocessen en van dynamiek. Reflexiviteit, leervermogen en interacties tussen processen worden onderschat, of te optimistisch ingeschat, en de stabiliteit van trends en regelmatigheden wordt overschat. Bijvoorbeeld in argumentaties waarin toekomstige problemen alleen door vergaande overheidsinterventie kunnen worden opgelost, vanuit de aanname dat anderen het probleem zullen laten begaan. In andere verhaallijnen wordt het leervermogen en de dynamiek sterk overschat. Soms komt het de verhalenverteller goed uit om een redenering op te bouwen waarin het leervermogen van actoren het probleem vanzelf adresseert en 'oplost' (vergelijk De Wilde, 2004). Een voorbeeld hiervan is de redenering waarin milieuproblematiek en de schaarste van fossiele brandstoffen door technische innovatie helemaal 'vanzelf' worden opgelost, zonder dat bijvoorbeeld gedragsveranderingen nodig zijn.

Toekomstverhalen voorbij inhoud

Wedijverende vertellers van toekomstverhalen proberen in hun verhalen te putten uit verschillende soorten bronnen en bouwstenen en kunnen hun concurrenten op meerdere manieren bestrijden. De benutting van kennis in een argumentatie en de vermenging van feit en fictie bieden daar aangrijpingspunten voor: wat is de inhoudelijke basis van een concurrerend toekomstverhaal? Wat is de kwaliteit van de 'toekomstkennis' waarnaar wordt verwezen? Hoe zit het met de kwaliteit van de vertaling van de verkenning naar de verhaallijn? De inhoudelijke dimensie van een toekomstverhaal biedt mogelijkheden om, bijvoorbeeld in een politiek debat, de confrontatie te zoeken. Tegelijkertijd laat het voorgaande zien dat het in toekomstverhalen bij uitstek om méér dan inhoudelijke kwaliteit alleen gaat. Verhalen ontlenen hun *betekenisgevende* kwaliteit aan méér dan *inhoudelijke* kwaliteit alleen. In de politieke arena is de concurrentie om inhoudelijke kwaliteit dus slechts een deel van het 'spel'. Leidt dit spel tot inhoudelijke versterking van het toekomstverhaal dat dient als basis voor handelen? In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk plaats ik de inhoudelijke kwaliteit, de vermenging van feit en fictie tot verhaallijn, in een breder palet van condities voor 'krachtige constructies'.

3.5 Conclusie: condities voor krachtige constructies

Controleerbare kennis

In dit hoofdstuk is aan de orde gekomen wie de *producenten* van toekomstonderzoek zijn en hoe de *productieprocessen* verlopen, vanuit het uitgangspunt dat de toekomst principieel onkenbaar is. Het gaat dus om de manieren en methoden van producenten van toekomstkennis om dat principiële tekort te overbruggen en tot ‘meer dan niets’ te komen. Toekomstkennis kan onmogelijk voldoen aan criteria van ‘normal science’, maar het zou wel meer kunnen zijn dan alleen ‘fantasie’ en ‘pure fictie’. Professionele standaarden, beproefde methoden en kwaliteit van de gebruikte data bieden hierin houvast en kunnen bijdragen aan de productie van ‘goed toekomstonderzoek’. De vermenging van feit en fictie en van kennis en constructie die een noodzakelijk deel is van elke redenering over de toekomst, is in de productie van toekomstverkenningen op verschillende manieren transparant en inzichtelijk te maken. Zo kan vanuit verschillende professionele uitgangspunten een vorm van ‘beoordeling’ van het onderzoek en van de kennis die daarmee wordt geproduceerd plaatsvinden. Problematisch hierbij is dat de vermenging van kennis tot verhaal niet per se achteraf plaatsvindt, maar in veel gevallen al eerder, bijvoorbeeld doordat de gebruikers van toekomstonderzoek zich als een betrokken opdrachtgever opstellen of doordat producenten nadrukkelijk op ‘hun verwachtingen over de verwachtingen van opdrachtgevers’ voorsorteren. Hiermee kan vermenging van feit en fictie al in de productie van kennis optreden, wat beoordeling bemoeilijkt.

Vermenging tot verhaallijnen

In de analyse van de rol van toekomst in politiek bestuur is de interactie van de arena van de ‘kennisontwikkeling’, waarin inhoud over de toekomst wordt geproduceerd, met de politieke arena, waarin toekomstverhalen worden geconstrueerd en in het politieke spel worden ingezet, van cruciaal belang. In deze overgang worden toekomstverkenningen onderdeel van meer omvattende verhaallijnen. De constructie van de verhaallijn wordt dan dominant en kennis komt in dienst van het verhaal te staan. Het verhaal staat zelf ook niet op zich, maar maakt onderdeel uit van een groter geheel van een discours en staat te midden van andere verhalen die in dat discours worden uitgewisseld. Toekomstverhalen zijn dan bijvoorbeeld een ‘bevestiging’ van een bestaand discours - bijvoorbeeld als ze onderbouwing bieden van de stelling dat het ‘de goede kant op gaat’ - of dagen het bestaande dominante discours juist uit, bijvoorbeeld als het toekomstverhaal ‘vertelt’ dat een korte termijn ‘winst’ eigenlijk de voorbode van ‘grote toekomstige achteruitgang’ is. Net als bij ‘gewone verhalen’ zal ten aanzien van toekomstverhalen een zekere stabiliteit in

de dominantie van verhalen optreden. Sommige verhalen zullen ‘sterker’ blijken dan anderen. In dit hoofdstuk is de relatie tussen ‘kennis’ en ‘kracht’ van toekomstverhalen uitgewerkt. Zeker in de context van het gebruik in een politieke strijd en positie binnen een ruimer discours lijkt de rol van inhoudelijke ‘toekomstkennis’ beperkt: toekomstverhalen ontleen kracht aan méér dan kwaliteit van de onderbouwing alleen. In de politieke arena en de beleidsarena hebben politici behoefte aan toekomstverhalen die ‘bruikbaar’ zijn in de narratieve strijd die over beleid wordt gevoerd en een betoog ‘kracht’ bijzetten. De kracht heeft betrekking op de betekenisgevende kwaliteit van een toekomstverhaal. Verschillende factoren zouden, met het oog op de aard van toekomst en de werking van toekomstverhalen, kunnen bijdragen aan betekenisgevende kwaliteit van toekomstverhalen. Het gaat om vier ‘krachtige factoren’ die als synthese van dit hoofdstuk in deze paragraaf verder worden uitgewerkt.⁶⁰

1. *Representatie*: een aansprekend toekomstbeeld verpakt in een goed communiceerbare vertelling.
2. *Redenering*: kwaliteit van de argumentatie over de toekomst en de feiten (systematiek en informatie) die de argumentatie ondersteunen.
3. *Realisme*: het toekomstbeeld is met de actualiteit verbonden, sporen ervan zijn reeds ‘zichtbaar’ is en het is voor het publiek ‘geloofwaardig’.
4. *Reputatie*: het gezag van de verteller als persoon of instituut en autoriteit ten aanzien van een specifiek domein of ‘toekomst’.

Representatie

Bruikbaarheid is in het in het vorige hoofdstuk beschreven politieke proces primair ‘beeldend’ en ‘betekenisgevend’: het gaat in politieke strijd om verhalen met een sterke mogelijkheid tot ‘mobilisation of bias’. Dit onderzoek gaat niet nader in op de theorie die in de werelden van reclame, marketing, de retorica, de sociale psychologie en de communicatiewetenschappen bestaat over de mate waarin en de manier waarop een beeld ‘aanspreekt’. Het blijft hier bij de conclusie dat een krachtig toekomstverhaal op één of andere manier een krachtig beeld moet bevatten, dat goed ‘communiceert’, waarvan de basis eenvoudig voor het voetlicht te brengen is, dat voor het publiek herkenbaar is en dat gevoelens van ‘ongemak’ of juist ‘geruststelling’ teweegbrengt. Dat zal in veel gevallen gebeuren als het verhaal een *pakkende metafoor* of *symbool* bevat, of mogelijk zelfs tot een ‘emblem’ is geworden. Denk aan ‘klimaatverandering’, ‘nieuwe politiek’ en ‘multiculturaliteit’, als woorden verhalen over grote beleidsverandering zijn gaan representeren. Het gebruik van het woord ‘allochtoon’ brengt ‘automatisch’ betekenis uit tien jaar intensief politiek en maatschappelijk debat het gesprek binnen. Hervormingsbestuur lijkt een grotere kans van slagen te hebben als het ondersteund wordt door een ‘sprekend’ beeld,

dat enerzijds ‘duidelijk maakt’ wat er aan de hand is (‘framing’) en anderzijds voldoende ambigu is en ruimte laat voor het publiek om er een ‘eigen’ en bij de persoonlijke situatie passende invulling aan te geven.

Redenering

Een tweede type ‘kwaliteit’ ligt het dichtst bij wat in dit onderzoek tot nu toe onder ‘inhoud’ is verstaan. Voor toekomstverhalen geldt dat ze in de gebruikte ‘bewijsvoering’ en in de redenering ‘deugdelijk’ moeten zijn. Het moet geen ‘onzin’ of ‘pure fictie’ zijn, omdat in de arena waarbinnen de argumenten gebruikt worden een zekere inhoudelijke ‘hardheid’ de overtuigingskracht vergroot. Zo geven politici dikwijls aan dat ze graag ‘terug naar de inhoud’ willen en dat ze ‘over de inhoud’ willen debatteren. De notie van inhoud en analyse doet er in politiek debat toe. Dat betekent dat in ieder geval de indruk van ‘evidentie’ moet bestaan. De ‘evidence based’ benadering is hiervan een uiterste, zover gaat politiek debat doorgaans niet, maar er is brede steun voor de idee dat politieke argumentaties en voorstellen voor beleid ten minste enig verband met ‘inhoud’ moeten hebben en dat de argumentaties goed in elkaar moeten zitten. Een indruk van inhoudelijkheid draagt bij aan de kwaliteit van een toekomstverhaal. ‘Drogredeneringen’ worden bijvoorbeeld ‘afgekeurd’ en dikwijls eenvoudig door opposenten of toehoorders ontmaskerd. Politici vragen elkaar om ‘de feiten’ die hun verhalen ondersteunen. Ze schermen bijvoorbeeld met rapporten van meer of minder bekende en gerenommeerde instituten of vragen elkaar om ‘doorrekeningen’ van de voorgestelde plannen door het CPB. Bewegingen die de rol van inhoud lijken te marginaliseren worden bovendien expliciet afgekeurd, hoewel ze zich daarmee niet per se minder voordoen. ‘Verruwing’ van het taalgebruik en het steeds meer gebruiken van ‘krachttermen’ baren bijvoorbeeld leden van de Tweede Kamer zorgen, omdat daarmee de ‘inhoudelijke kwaliteit van het debat’ volgens hen onder druk komt te staan. In de parlementaire praktijk komen kamerleden en bestuurders ook niet weg met overduidelijke ‘verzinsels’, hoe verlokkelijk die misschien zijn. ‘Reality-checks’ vinden plaats en ‘luchtfietserij’ wordt niet geaccepteerd: “nu weer even terug op aarde”⁶¹. Media, wetenschappers en analytici staan bovendien klaar om, soms terwijl het debat nog bezig is, de inhoudelijke kwaliteit van redeneringen te toetsen en te bespreken. Ook voor toekomstverhalen gelden deze politieke mores en ‘rules of the game’ rond inhoud, omdat ze in dezelfde arena functioneren als de meer op de actualiteit gerichte verhalen. Toekomstverhalen draaien dus ‘ook’ om inhoud, en kennis vormt derhalve een cruciale dimensie van toekomstverhalen.

Realisme

In het verlengde van de voorgaande twee factoren lijkt een zeker ‘realisme’ bij te dragen aan de kracht van een toekomstverhaal. Met realisme, ‘realiteitszin’, wordt hier bedoeld dat het toekomstbeeld in het verhaal voor het publiek ‘geloofwaardig’ moet *kunnen* zijn. Het beeld moet dus weliswaar ‘uitdagend’ en de actualiteit ‘vooruit’ zijn, maar het moet ook met actualiteit *verbonden* zijn. Bijvoorbeeld doordat het verhaal ‘sporen’ en ‘early warnings’ aanduidt als vroege signalen van de ontwikkeling die tot de gepresenteerde toekomst zal leiden. Zo voert Al Gore⁶² in zijn verhalen recente tanelijk rampzalige natuurverschijnselen aan om aan te tonen dat de klimaatverandering ‘echt’ is. Zijn toekomstverhaal verklaart ‘superstormen’ als Katrina als vroeg signaal van opwarming van de aarde en voorspelt dat zich ‘meer’ van dit soort fenomenen zullen voordoen. Het smelten van de sneeuw op de toppen van de Kilimanjaro en een belabberd Europees wintersportseizoen worden eveneens door Gore in de verhaallijn van het toekomstverhaal van klimaatverandering geplaatst. Net als toenemende droogte en verregende zomers overigens. Een opvallend element aan de ‘realiteitsgehalte’ van toekomstverhalen is dat het de vertellers dwingt tot een genuanceerd en ‘voorzichtig’ gebruik van allerlei futuristische technieken. Het is voor het publiek moeilijk om zich te identificeren met technieken en ‘apparatuur’ waarvan men zich geen voorstelling kan maken. ‘Futurisme’ is een belangrijk risico voor politieke vertellers van toekomstverhalen, omdat het een afzwakking van de kracht van het verhaal kan betekenen. Ook de techniek die in toekomstverhalen wordt opgevoerd, is daarom een ‘verlenging’ van bestaande technieken en instrumenten, bijvoorbeeld door te spreken over noties als ‘de computer’, ‘meer gebruik van internet’, ‘een digitaal loket’, of het gebruik van de klassieke concepten van ‘robots’ als een soort gemechaniseerde mensen (‘een robot als huishoudelijke hulp’, ‘een robot die praat’ of ‘een robot-hond’) en ‘pillen’ als symbool voor nieuwe medische technologie (‘een pil tegen Alzheimer’). Politieke vertellers van toekomstverhalen laveren in de spanning tussen het enerzijds in de tijd ‘vooruit gaan’ en ‘afstand’ tot de actualiteit van het publiek creëren, en anderzijds voldoende aansluiting houden bij de bestaande realiteiten en issues om zodoende het publiek niet te ‘verliezen’.

Reputatie

Een kenmerk van een verhaal is dat het een combinatie van vertelling én verteller is. Beide doen er toe. Hetzelfde verhaal verteld door de één betekent iets anders dan verteld door een ander. Dat heeft van doen met de autoriteit of het gezag dat iemand op een bepaald ‘terrein’ heeft, bijvoorbeeld een ‘deskundige op het terrein van de zorg’, dat aanleiding geeft om te geloven dat iemand een zeker overzicht heeft over het heden en over toekomstige ontwikkelingen in dat domein. Het kan ook te maken hebben met de reputatie

van iemand als ‘kenner’ van de toekomst, bijvoorbeeld een trendwatcher die het al meer keren ‘goed’ heeft gehad of eerder al eens prominent ‘voor op de golf’ aanwezig was bij een invloedrijke maatschappelijke ontwikkeling. Enigszins ‘tussen’ deze twee typen in bevinden zich de ‘technologiekenners’, zoals Roel Pieper⁶³, en de ‘trendwatchers’, zoals Adjiedj Bakas⁶⁴ en Marcel Bullinga⁶⁵, die kennis hebben van de state of the art in nieuwe technieken én die een interesse en reputatie hebben in het ‘doorzien’ van toekomstige ontwikkelingen. Reputatie hoeft overigens niet per se in het voordeel van een verteller te werken. Zo is het de vraag wat bijvoorbeeld de reputatie van Maurice de Hond na het faillissement van zijn bedrijf ‘Newconomy’ op het terrein van de toekomst van ICT en de ‘nieuwe economie’ is, waar dat oorspronkelijk voor hem wel een belangrijk en ‘buiten’ erkend profiel was.⁶⁶ In het politieke spel wordt de reputatie van een vertellende politicus in belangrijke mate bepaald door zijn optreden in debat over andere onderwerpen dan de toekomst. Bij idealisme en activisme in hedendaagse vraagstukken lijkt een daarmee consistent ‘toekomstig perspectief’ te passen. Politieke bestuurders die in het ene domein als ‘conservatief’ bekend staan en in andere domeinen juist ‘visionaire toekomstverhalen’ vertellen, zouden een reputatieprobleem kunnen hebben. Hetzelfde geldt voor ‘eerdere vertellingen’. Het lijkt niet waarschijnlijk dat dezelfde vertellers met grote regelmaat heel andersoortige toekomstverhalen kunnen vertellen, zonder dat dit tot reputatieschade en een verlies aan geloofwaardigheid leidt.

De kracht van de mix: van kennis naar closure

De weg van toekomst van een ‘principiële niets’ naar een ‘praktisch iets’ loopt via de lijn van het verhaal. Toekomst wordt in verhalen geconstrueerd door een mix van elementen die van doen hebben met onderzoek en kennis enerzijds en elementen die meer uitgaan van beeldende kwaliteit anderzijds. Toekomstverhalen zijn dus altijd combinaties van feit en fictie, waarbij per ‘arena’ en per ‘spel’ het één belangrijker dan het ander zal zijn. In debat tussen toekomstonderzoekers zal de kwaliteit van de kennis en de redenering veruit het belangrijkste zijn. In een politiek spel zijn alle vier de factoren - *representatie*, *redenering*, *realisme* en *reputatie* - van belang. De kracht van toekomstverhalen ligt in de mix van deze vier factoren. Niet zozeer de ‘beste kennis’ maar ook het meest krachtige beeld, gebundeld in een *sterk verhaal* van een groot verteller, maakt het beste kans om in het debat over de toekomst ‘te winnen’.

Dit vestigt wel de aandacht op de relatie tussen kennis en ‘closure’ in debatten over toekomstige problemen en oplossingen. Het gaat in politiek bestuur niet alleen om ‘debat’ en om ‘spel’, maar om spel dat uiteindelijk maatschappelijke gevolgen heeft, bijvoorbeeld in koersverandering in beleid. Wat er ‘binnen’ gebeurt, in processen van betekenisgeving over toekomst, heeft gevolgen ‘buiten’. Dat schept enige zorg over de kwaliteit van de toekomstverhalen die

aan besluitvorming ten grondslag liggen: in hoeverre vindt besluitvorming plaats op basis van adequate en professioneel deugdelijke toekomstverkenningen? En in hoeverre worden deze producten van toekomstverkenning door de gebruikers deugdelijk vertaald naar redeneringen over beleid? Dat is geen vraag die hier of in het vervolg van het onderzoek 'beantwoord' wordt, maar eerder een kwestie die als gevolg van het voorgaande extra prangend op tafel komt. Het voorgaande brengt als vraagstuk voor bestuurskundige discussie naar voren in hoeverre het 'verantwoord' is om op basis van toekomstverhalen bestuurlijk te handelen en hoe 'ingrijpend' en 'onomkeerbaar' dat handelen zou moeten en *mogen* zijn. Kortom, daar waar toekomstverhalen op het eerste gezicht lijken uit te nodigen tot méér maakbaarheid ('betere kennis over de toekomstige condities en uitwerking van interventies, dus effectievere overheidsinterventie'), is misschien wel precies het tegenovergestelde het geval. *Kennis* over toekomstverkenning en de betekenis van toekomstverhalen nodigt uit tot grote bescheidenheid rond toekomstgerichte interventie, omdat het de aandacht - naast de mogelijkheden tot verkennen van mogelijke toekomst - óók sterk richt op de betrekkelijkheid van de voorspelbaarheid en 'kenbaarheid' van de toekomst. In de conclusie van dit onderzoek ga ik nader op dit dilemma in, waarbij ik ook inga op de manier waarop dit van invloed is geweest op de onderzochte casus.

4 TOEKOMST EN HERVORMING

4.1 Inleiding: een verklaring voor verandering

Theorie schiet tekort

In de publieke sector treedt in allerlei vormen en met regelmaat ‘verandering’ in systemen en arrangementen op. Zo is in een tijdperk van amper zestig jaar de verzorgingsstaat gecollectiviseerd, ‘uitgebouwd’ en ingrijpend ‘gerenoveerd’ (De Swaan, 2004). Sommige vroegere arrangementen zijn afgebroken. Tegelijkertijd met deze realiteit van grote dynamiek en ingrijpende hervormingen bestaat er echter een tweede realiteit, eveneens empirisch waarneembaar, die laat zien dat bewuste ‘hervorming’ van arrangementen in de publieke sector moeilijk is. In het bijzonder de arrangementen van de verzorgingsstaat wordt een beperkt verandervermogen, zelfs inertie ‘verweten’. Bewust hervormen van dergelijke arrangementen blijkt een lastige opgave, die soms wel, maar dikwijls ook niet slaagt. Het ‘recept’ voor succesvolle hervorming is in de praktijk nog niet ‘ontdekt’. Dit probleem doet zich ook in de wetenschappelijke gemeenschap voor. Het is bestuurskundigen nog niet gelukt om theorie te ontwikkelen waarmee hervormingen ‘verklaard’ en ‘voorspeld’ kunnen worden. Het gaat dan vooral om twee aspecten. Het *moment waarop* de arrangementen in beweging komen blijft in de bestaande wetenschappelijke theorie onvoorspelbaar. Net zoals onduidelijk is *waarom* soms beweging ontstaat en waarom de beweging een bepaalde richting op gaat. De praktische werking van hervormingsbestuur is nog onbegrepen en theorie schiet op dat vlak tekort.

Theorie voor toekomstgericht hervormingsbestuur

Zoals in het inleidende hoofdstuk uiteen is gezet stelt dit onderzoek een bijzonder soort hervormingsbestuur centraal. Het gaat over toekomstgericht hervormingsbestuur, over een proces van hervorming uitgevoerd - in ieder geval in woord - ‘met het oog op de toekomst’. Niet zozeer vanuit ‘eigen interesse’ van de onderzoeker, maar met een concreet ‘geval’ als aanleiding. Er is dus een bestaande praktijk van toekomstgericht hervormingsbestuur, die door een empirische analyse vanuit een theoretisch en conceptueel kader nader kan worden begrepen. De empirische analyse komt in de volgende hoofdstukken aan bod. Dit hoofdstuk construeert een theoretisch raamwerk om de praktijk van toekomstgericht hervormingsbestuur te analyseren. Dat gebeurt in een drietal stappen.

De eerste stap betreft het organisatiesociologisch perspectief. Arrangementen en systemen worden hier opgevat als uitkomsten van doorgaande processen van

institutionalisering. Dat betekent dat eerst een nadere afbakening van het institutiebegrip volgt.

De tweede stap omvat een analyse van de bestaande theoretische verklaringsmodellen voor discontinuïteit in institutionele processen. Institutionele theorie biedt enkele gebruikelijke verklaringen voor verandering en biedt twee ‘vormen’ van verandering. Door toevoeging van de hier geïntroduceerde narratieve benadering - zoals eerder ook door onder andere Hay (2001), Pierson (2000, 2004) en Kuipers (2004, 2006) is gedaan - komen beide vormen en verklaringen voor verandering in een nieuw perspectief te staan. Hiermee ‘verdubbelt’ als het ware het arsenaal aan mogelijke verklaringen.

De derde stap betreft de introductie van ‘toekomst’ in de verklaringsmodellen. Vanuit narratief perspectief biedt ‘toekomst’ een bijzondere aanleiding voor beide ‘vormen’ van verandering. Hiermee ontstaat een toevoeging op bestaande verklaringsmodellen, die enerzijds de verklaringsmodellen zelf in een ander perspectief plaatsen en die anderzijds concrete handvatten voor nieuw empirisch onderzoek naar praktijken van hervormingsbestuur aanreiken. Zo ontstaat een rijker antwoord op de vraag *waarom* en *wanneer* hervormingspogingen van bestuurders kunnen slagen, in de vorm van een *theorie van toekomstgericht hervormingsbestuur*, die de werking van het mechanisme aanduidt en condities identificeert voor succesvolle toekomstgerichte hervorming. Zodoende vindt door toevoeging van een nieuw element in de verklaringsmodellen een verrijking van institutionele theorie, *van binnenuit*, dus in aanvulling op de bestaande theoretische modellen, plaats.

4.2 Organisaties als instituties

4.2.1 *Gemeenschappelijke manieren van denken, doen en voelen*

Kaders voor betekenis te midden van ambigue condities

Actoren handelen te midden van een permanente ambiguïteit, die tegelijkertijd niet permanent als zodanig wordt ervaren. Actoren blijken bijzonder goed in staat om ambiguïteit tot werkbare proporties te reduceren en de complexe werkelijkheid ‘buiten’ te reduceren tot voor hen begrijpelijke, hanteerbare en communiceerbare ordelijke eenheden en entiteiten. Actoren slagen er goed in om de sociale werkelijkheid betekenis te geven. Er heerst géén permanente verwarring. Institutionele theorie biedt een perspectief op de manier waarop dergelijke betekenis tot stand komt. Instituties bieden actoren kaders voor betekenis, waarmee zij hun handelen kunnen richten.

Instituties als wisselwerking van structure en agency

Instituties zijn volgens Zijderveld (2000) ‘gemeenschappelijke manieren van denken, doen en voelen’. De gemeenschappelijkheid in de manier waarop mensen (‘agents’) denken, doen en voelen staat in verband met de omgeving (‘structures’) waarin ze verkeren. Giddens (1979, 1994) spreekt van instituties als de wisselwerking tussen ‘agent’ en ‘structure’, tussen individu en omgeving: instituties zijn een product van ‘the mutual constitution of structure and agency’. *Structure* (elementen of artefacten van structuur) en *agency* (handelende personen) hebben beide een tweezijdige kwaliteit en werking. Ze zijn geconstrueerd - kennen een begin en worden door handelende actoren herbevestigd -, maar ze hebben zelf ook een structurerende, constituerende werking. De kern van het argument in elke vorm van institutionele theorie is dat betekenisgevende structuren tegelijkertijd *voor* actoren werkelijkheid construeren én *door* diezelfde actoren door reconstructie en herbevestiging van de structuur steeds opnieuw gevormd worden. Actoren *binnen* een structuur worden in hun ‘denken, doen en voelen’ door de structuur beïnvloed en doordat ze de patronen van denken, doen en voelen herhalen, *verdiepen* ze de werking van diezelfde structuur. De structuren zelf zijn dus ook ‘constructies’. In theorie bestaan instituties niet langer op het moment dat de ‘leden’ ervan besluiten om te stoppen met het denken, doen en voelen waaruit de institutie bestaat. Dat gaat gepaard met enkele praktische belemmeringen, omdat de manieren van denken, doen en voelen van instituties doorgaans op tal van manieren geformaliseerd en gecodificeerd zijn in wetten, regels en voorschriften. Buiten deze praktische belemmeringen kan het echter wel, zoals de ontwikkeling in het voormalig ‘Oostblok’ heeft laten zien: ook diep in de samenleving doorgedrongen gedeelde manieren van denken, doen en voelen kunnen ‘verdwijnen’, en snel ook. Sommige Oost-Europese samenlevingen zijn sneller in kapitalistische en democratische maatschappijen veranderd dan sommige organisaties een tweetal afdelingen kunnen samenvoegen.⁶⁷

4.2.2 Instituties als processen van institutionalisering

Cognitieve, normatieve en regulatieve structuren

Instituties kennen als ‘systems of meaning’ of ‘gemeenschappelijke manier van denken, doen en voelen’ een werking op verschillende niveaus. Scott (1995:33) ziet instituties als “cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior”. De idee is dat te midden van de ambiguïteit van de omgeving instituties ‘zekerheid’ en ‘houvast’ bieden aan interpreterende actoren. Dat kan *cognitief* (betekenisgeving aan ambigue informatiele stimuli), *normatief* (welke waarden zijn hier van belang, wat is goed en wat slecht) en *regulatief*, in de zin van concrete handelingsvoorschriften

die aangeven wat onder omschreven omstandigheden een passend reactiepatroon is. Instituties bieden zodoende richting aan handelen te midden van ambiguïteit (Scott, 2003, 1990; Pierson 1996; March & Olsen, 1989; March, 1978, 1994; Noordegraaf, 2000, 2004). Essentieel is daarbij dat cognitieve, normatieve en regulatieve structuren en praktijken niet geheel formeel en vast omschreven zijn, maar dat ze zelf ook een sterk sociaal-interpretatieve dimensie hebben. Praktijken worden door actoren als ‘wenselijk’ of ‘standaard’ ervaren, maar ‘zijn’ dat niet per se. Door herhaling ‘slijten ze in’ en wordt herhaling voor ‘agents’ vanzelfsprekender. Zodoende ontstaan met de tijd, in processen van institutionalisering, ingesleten paden van handelen die cognitief, normatief of regulatief ‘stabiel en zin’ geven aan het sociaal handelen van actoren. Dit proces is continu en doorgaand (Scott, 1995, 2003, 2007).

Ingesleten paden: welk mechanisme, welke factor?

Over de aard en de precieze werking van het mechanisme dat maakt dat paden ingesleten raken en het afwijken van de paden onwaarschijnlijker en onaantrekkelijker wordt, verschillen diverse geïnstitutionaliseerde ‘takken’ van institutionele theorie van mening. In een sterk economisch georiënteerde variant, die dicht aan ligt tegen ‘rational choice’ benaderingen (o.a. North, 1990; DiMaggio & Powell, 1991), zijn ‘sunk costs’ en ‘opportunity costs’ de belangrijkste barrières voor het verlaten van het pad. In bestaande paden is door betrokken actoren ‘geïnvesteerd’ en afwijken van het pad doet die investeringen teniet. Daar komt de ‘prijs’ van onzekerheid over baten van de alternatieve paden bij. De door de Kroon benoemde burgemeester is in een dergelijke benadering geen optimale constructie, maar de onzekerheid over de kosten en baten van een alternatief, bijvoorbeeld een gekozen burgemeester, is ook onderdeel van de afweging die consequent als een ‘som’ wordt voorgesteld. Theoretisch gesteld wordt een optie aantrekkelijk en zal deze gekozen worden zodra de som van de kosten en baten van het alternatief, gecorrigeerd voor de ‘sunk costs’, meer batig is dan de som van de kosten en baten van het bestaande systeem.

Andere theoretische loten aan de stam relativeren dit economisch perspectief en claimen dat weliswaar dit soort sommetjes worden gemaakt, maar dat de werking ‘dieper’ van aard is (zie o.a. Pierson, 2004; Kuipers, 2004; Hay, 2002; Thelen & Steinmo, 1992; Abbott, 2001). De calculatie en alles wat met de afweging en de perceptie van de noodzaak van een afweging te maken heeft, is ‘institutioneel ingebed’ (Thelen & Steinmo, 1992). De afwegingen zijn ingebed in de cognitieve, normatieve en regulatieve ‘frames’ die maken dat de binnen institutionele condities handelende actoren de wereld ‘biased’ waarnemen. De bias maakt dat slechts een beperkt aantal opties wordt gezien en gewogen, dat voorkeuren deels bij voorbaat al bepaald zijn, dat handelen soms vanzelf-

sprekend wenselijk of onwenselijk is, en dat bepaalde patronen vanzelfsprekend herhaald worden. Deze dimensie van instituties is dus vooral ‘cognitief’ en ‘interpretatief’ van aard: instituties maken dat actoren de wereld anders zien, hun opties anders inschatten en dat de ‘rekenregels’ er niet zomaar op van toepassing zijn. Instituties zorgen voor een zekere structuur en richting in de sociale constructieprocessen van de werkelijkheid en maken dat veel van die constructies niet als ‘sociaal construct’, maar als ‘sociaal gegeven’ worden ervaren. Instituties ‘werken’ doordat mensen selectieve waarneming en voorstructurering van betekenis nodig hebben om aan de veelheid van signalen en mogelijkheden betekenis te geven. Instituties bieden hiervoor de mogelijkheden.

Een derde vorm van institutionele theorie ziet de werking meer in de verdeling van *macht* binnen institutionele systemen (DiMaggio & Powell, 1991; Steunenberg, 2001). In deze variant ligt de nadruk niet zozeer op de cognitieve en normatieve dimensie van instituties, maar op de verdeling van macht die in regulatieve structuren, zoals kiesregels, is vastgelegd. De machtsbalans is ‘fixed’, ‘gestold’, in allerlei regels die de machtsbalans bevestigen. Het Britse en Amerikaanse kiesstelsel verhinderen bijvoorbeeld de ‘doorbraak’ van nieuwe politieke partijen, doordat ze werken volgens een ‘winner takes all’ principe. Andere kiesstelsels kennen vergelijkbare ‘barrières’ voor kleine of nieuwe politieke bewegingen, doordat ze hoge kiesdrempels hebben. Bestaande institutionele regels bevoordelen in deze opvatting altijd ‘zittende machten’. De kern van institutionalisering is in deze verklaring dat er gevestigde belangen zijn, die hun waarden en voorkeuren in institutionele structuren hebben verankerd en hun continuïteit hiermee hebben georganiseerd. Verandering van de institutionele structuren betekent een verandering in de verdeling van macht. Actoren die ‘aan de macht’ zijn, de mogelijkheid hebben om het institutionele systeem te veranderen, maken een met ‘rational choice’ vergelijkbare afweging. Welke kosten en baten in termen van verdeling van macht vallen van een alternatief te verwachten, wat zijn de ‘sunk costs’ (bijvoorbeeld investering in netwerken van contacten en relaties met sleutelfiguren uit het relevante maatschappelijke ‘veld’) en met welke onzekerheden is de overgang naar het nieuwe systeem omgeven? Is er bijvoorbeeld kans op een machtsvacuüm, waarin allerlei onvoorspelbare dingen kunnen gebeuren, met de kans dat er een andere dan gewenste en verwachte ‘stolling’ en institutionalisering plaatsvindt?

4.2.3 Historisch institutionalisme: padafhankelijke ontwikkelingspatronen

Historisch institutionalisme (Thelen & Steinmo, 1992; Pierson, 1996, 2004) analyseert de doorgaande beweging van institutionele arrangementen, of ‘organisatievelden’ (Meyer & Scott, 1983; Scott, 2001), doorgaans beschouwd

over een langere periode. Onderwerp van onderzoek is de macro-ontwikkeling van de instituties in een bepaald domein. Historisch institutionalisme hecht minder waarde aan sterk ontwikkelde theorie over de precieze aard van de mechanismen die de doorgaande werking van instituties veroorzaken, maar richt zich primair op het in beeld brengen dát er sprake is van doorgaande werking. Centraal staat niet de vraag ‘of rationele actoren bestaan’, maar of de werking van instituties een verklaring kan zijn voor bijvoorbeeld het feit dat ondanks over de jaren aanzwellende kritiek de hypotheekrenteaf trek in Nederland blijft bestaan. De kernconcepten binnen dit perspectief zijn ‘positive feedback’ en ‘padafhankelijkheid’ (Thelen & Steinmo, 1992; Pierson, 2001, 2004; Hay, 2001). Padafhankelijkheid is het gevolg van de positieve feedback in systemen. Institutionele systemen hebben, zoals hiervoor betoogd, de neiging om zichzelf te reproduceren, te versterken en daarmee onveranderlijk te zijn, doordat positieve feedback de waarschijnlijkheid en het marginale nut van een volgende stap in een zelfde ontwikkelingsrichting vergroot (Pierson, 2001). Zo ontstaan vanuit oorspronkelijke ‘open’ keuzes lange reeksen van bewegingen in dezelfde richting, die gaandeweg het proces steeds meer als ‘gegeven’ worden beschouwd (o.a. Pierson, 2004). Dit gebeurt langs de ‘harde’, cognitief-rationele werking van instituties, maar ook door de genoemde ‘zachte’ of ‘sociaal-interpretatieve’ werking’ (March & Olsen, 1989; March, 1994; Noordegraaf, 2000). Instituties, en de artefacten die oorspronkelijk bedoeld waren om waarden te representeren en te borgen, raken gereëficeerd en worden waarden op zich (March & Olsen, 1989). De bestaande institutionele condities, bestaande regels, producten van eerdere strategische keuzes, of gedane investeringen, maken een vervolgstap in dezelfde richting aantrekkelijk en waarschijnlijk. Zo ontstaan ‘patronen’ of ‘repertoires’ van institutioneel handelen (zie ook March, Schulz & Zhou, 2000; Feldman & Pentland, 2003).

Institutionalisering als ‘diep’ patroon

De structurerende werking van ‘padafhankelijkheid’ en ‘positive feedback’ is zowel een ‘hard’ als een ‘zacht’ proces. Er zijn concrete en reële ‘harde’ kosten verbonden aan een koerswijziging, bijvoorbeeld in de vorm van statuten die de koerswijziging verbieden, maar er zijn ook mentale constructies of informele regels die alternatieve opties ‘slecht’, ‘risicovol’, ‘niet van hier’ of anderszins onaantrekkelijk maken. In de concepten van Scott: ‘positive feedback’ leidt via cognitieve, normatieve én regulatieve structuren tot padafhankelijkheid in de levensloop van institutionele arrangementen en repertoires. Het institutionele repertoire grijpt ‘diep’ in, tot in de waarneming en betekenisgeving van mensen die in het repertoire werken. Paradoxaal is hier wederom dat diegenen die binnen het repertoire handelen, het voor hen dwingende repertoire met hun handelen zelf produceren en reproduceren.

De kern van het concept padafhankelijkheid is dat het voor betrokken actoren (organisaties, beleidsmakers, politici, ambtenaren, et cetera) 'loont' om min of meer ongewijzigd, doorgaand gedrag te vertonen. Er staat een 'bonus' op continuïteit. De bonus kan beredeneerd worden vanuit een *economisch perspectief* - transactiekosten, gunstige kosten-batenanalyse -, vanuit een *machtsperspectief* - bestaande elites gebruiken hun definitiemacht om macht te behouden of te vergroten -, vanuit een *sociologisch perspectief* - groepsdruk en sociale normen bepalen wie erbij hoort en wie niet - en een *sociaal-psychologisch perspectief* - actoren vinden zekerheid, betekenis en identiteit in de reproductie van bestaande patronen.

In elk van deze mogelijke redeneringen is 'actueel handelen' gedetermineerd in 'eerder handelen', als gevolg van 'positive feedback'. Hierdoor ontstaan padafhankelijkheid en 'lock in-effecten'. Gedrag wordt door de institutionele factoren 'doorgaand': niet omdat het 'moet', maar omdat het 'vanzelfsprekend' of 'aantrekkelijk' is (lijkt). Pierson (2001:253): "Each step along a particular path produces consequences which make that path more attractive for the next round." Institutionele theorie wijst op "self-reinforcing mechanisms" die met de tijd in intensiteit toenemen, doordat ze dieper in de institutionele systemen verankerd raken. Zo kunnen oorspronkelijk oppervlakkige 'regels' of 'procedures' in de loop van de tijd tot de 'basic assumptions' of kernwaarden van het systeem gaan behoren. De zichzelf versterkende patronen maken dat de institutionele systemen stabiel zijn, in de tijd meer eenvormig worden en in de zichzelf versterkende werking in kracht toenemen.

Institutionalisering betekent dat in een bepaald tijdstip of periode gemaakte 'keuzes' leiden tot 'structuren en praktijken' die de keuzes laten 'stollen' en maken dat de ingeslagen weg met de tijd steeds meer vanzelfsprekend wordt. Institutionalisering is daarom altijd een dynamisch proces (Steinmo & Thelen, 1992; Kuipers, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Pierson, 2004; Collier & Collier, 1991). Een 'institutie' is de vorm die institutionalisering op een bepaald moment in de tijd heeft, als 'doorsnede' van het doorgaande proces van institutionalisering. In 't Veld et al. (1991) en Termeer (1993) spreken in dat kader over 'configuraties'. Waar het bij 'institutionalisering' om gaat is dat per definitie *tijdelijke* voorkeuren worden 'gestold' in structuren en deze gaan reproduceren, tot ver voorbij de oorspronkelijke bedoelingen. De tijdelijke voorkeuren op tijdstip 't' blijven via de structuren tot ver voorbij 't' bestaan, ook als de omstandigheden die de keuze in 't' wellicht logisch en passend maakte al lang veranderd zijn. Institutionele theorie 'voorspelt' daarbij dat naarmate deze reproducerende structuren langer werken, zij steeds meer vanzelfsprekend worden en de reproducerende structuren de oorspronkelijke keuze 'vervangen'. De tijdelijke voorkeuren worden dan vanzelfsprekende routines en 'manieren van doen'. De reproducerende structuren raken ingebed in nieuwe structuren die

de reproducerende structuren versterken, verstevigen en verder bevestigen. Het worden werkelijk 'gedeelde manieren van denken, doen en voelen'. Zodoende wordt het vanuit alle institutionele 'families' met het verstrijken van de tijd steeds onwaarschijnlijker om de institutionele structuren die de oorspronkelijke keuzes reproduceren te 'vervangen' voor andere structuren die andere keuzes invulling geven. De één verklaart dat economisch (kosten en baten, sunk costs), de ander politiek ('vested interests', in netwerken verdeelde macht), weer een ander hanteert een interpretatief verklaringsmodel (houvast in betekenisgeving te midden van ambiguïteit; organisatorische 'rules of the game'; 'keuzes' worden hierdoor voorgestructureerd). De primaire beweging is dan 'continuïteit', een verdere ontwikkeling langs het ingeslagen ingesleten pad.

4.2.4 Conclusie: instituties als beproefde 'coping mechanisms'

Het bestaan van institutionele paden helpt bestuurlijke actoren in hun 'coping' met de ambiguïteit die hun complexe bestuurlijke omgeving kenmerkt (zie bijvoorbeeld Noordegraaf, 2005). Hierin schuilt de kern van de institutionele 'kracht': institutionele structuren zijn efficiënt voor 'hun' agents. Instituties maken handelen mogelijk. Institutionele structuren en praktijken zijn *functioneel*. Het institutionele pad, de configuratie van 'gedeelde manieren van denken, doen en voelen', reduceert ambiguïteit voor 'agents', doordat de gedeelde betekenissen erin zijn 'vastgelegd'. Ofwel expliciet in regels en procedures, ofwel impliciet in rituelen, gebruiken, noties over professionaliteit, of gedeelde referentiekaders (March & Olsen, 1989; March, 1994; March, Schulz & Zhou, 2000; Noordegraaf, 2000, 2005). Instituties fungeren zodoende als richtsnoer voor interpretatie en in de loop der tijd raken de paden steeds dieper verankerd in de betekenisgeving en het handelen van actoren (vgl. Thelen & Steinmo, 1992; Pierson, 2001, 2004). Werkwijzen en 'manieren van doen' raken geïnstitutionaliseerd en worden waarden in zichzelf. Middelen worden doelen en normen krijgen dezelfde status als de waarden waarvan ze oorspronkelijk slechts een afgeleide waren. Dat is meer dan een 'functioneel' of 'pragmatisch' argument, het is niet zo dat agents (mensen) dagelijks de afweging maken of doelen niet ooit middelen waren en of institutionele regels nog wel passen bij hun omgeving. Institutionaliseren heeft weliswaar heel praktische en operationele gevolgen, maar is een 'dieper gelegen' proces, dat betrekking heeft op de mentale modellen van mensen, hun ideeën over wat 'goed' is, wat hoort, wat mag, wat moet en wat 'not done' is, maar ook formele 'stolling' krijgt, zoals in regels, procedures en structuren (March & Olsen, 1989; March, 1994; March, Schulz & Zhou, 2000; Hemerijck, 2003; Hemerijck & Hazeu, 2004; Noordegraaf, 2000; Scott, 2001; Thelen & Steinmo, 1992; Thelen, 1999; Pierson, 1996, 2001, 2004; Kuipers, 2004). Institutionaliseren is het proces

waarin oorspronkelijk functionele keuzes buiten discussie komen te staan en steeds opnieuw worden toegepast, terwijl de condities waaronder ze indertijd functioneel waren kunnen zijn gewijzigd.

4.3 Discontinuïteit in institutionele paden

4.3.1 Breuklijnen en wendingen

Weg van de gebaande paden?

Het voorgaande roept de vraag op of het proces van institutionalisering niet erg in één richting beweegt. Eenmaal op een pad rest niets anders dan het voortdurend volgen van het pad, zelfs als niemand meer precies weet waarom het pad was ingeslagen. Dat is mogelijk functioneel, er hoeft niet steeds opnieuw koers bepaald te worden, maar het wordt tamelijk bizar wanneer de omstandigheden ingrijpend veranderen. Het is niet ondenkbaar dat er met de tijd ‘betere’ manieren van denken, doen en voelen te vinden zijn. Op deze manier lijkt het wel erg op de lemmingen die keurig één voor één het ravijn in wandelen, omdat hun voorganger dat ook doet. En dat terwijl in de praktijk - zoals ik bij het begin van dit hoofdstuk al liet zien - talrijke én zeer ingrijpende wendingen in de paden zichtbaar zijn. De vraag is dan ook of en hoe wendingen in de institutionele paden van beleidsprocessen vanuit het theoretisch perspectief van institutionalisering ‘mogelijk’ zijn, binnen de condities van padafhankelijkheid en positieve feedback (zie Pierson, 2004; Kuipers, 2004). Hoe worden de mechanismen en de werking van institutionalisering, de institutionele paden, in dergelijke gevallen doorbroken? Hoe treden wendingen in de institutionele paden op?

Aanleidingen en vormen

Institutionele theorie onderscheidt een aantal ‘aanleidingen’ voor en ‘vormen’ van hervormingen. De aanleidingen zijn de fenomenen die maken dat institutionele actoren overtuigd raken dat ondanks de normatieve, regulatieve en cognitieve structuren die tot ‘continuïteit’ bewegen, er een beweging weg van de gebaande paden ‘nodig’ is. Aanleidingen maken dat agents tijdelijk boven hun structuur uitstijgen en tot reflectie op de functionaliteit van de structuren overgaan. Bij de aanleidingen gaat het, zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, om zaken als ‘crisis’, electorale verschuivingen, veranderende technieken en veranderingen in de macro-context van het systeem. De aanleidingen kunnen de vorm aannemen van ‘*beleidsfalen*’, waarbij de aanleiding leidt tot praktijken waarin ‘evident’ wordt dat het systeem niet langer meer presteert en moet worden veranderd. De aanleidingen kunnen ook leiden

tot een gevoelde urgentie voor *'beleidsleren'*, waarbij er wél veranderingsbereidheid is en een gedeeld gevoel van urgentie, maar waarbij de bestaande structuren niet per se 'onhoudbaar' worden bevonden. Het soort aanleiding sluit aan bij het soort verandering dat volgt. Institutionele theorie benoemt twee 'basisvormen' van verandering. De eerste vorm is een *radicale breuk*, waarbij ineens een wending in het bestaande pad optreedt en een nieuwe richting in wordt geslagen. De tweede vorm is een meer *gradueel proces*, waarbij actoren proberen om het systeem binnen het pad aan te scherpen of het pad gedeeltelijk te verleggen. Met de tijd kan ook een dergelijk gradueel proces cumuleren tot een ingrijpende wending in het pad.

Hervorming omwille van beleidsfalen

Institutionele theorie biedt een aantal verklaringen voor 'discontinuïteit' in institutionele paden. De meest gebruikte verklaring is die van het ontstaan van een 'performance gap' tussen de verwachte en werkelijke effectiviteit van het institutionele repertoire. Het institutionele repertoire is een herhaling van bestaande handelingspatronen die in een veranderende omgeving aansluiting en effectiviteit verliezen. Dit is een sluipend proces, dat jaren kan duren, maar waarbij steeds de 'positive feedback' sterk genoeg is om het prestatieverlies toch nog voor lief te nemen. Of door te proberen door 'flankerend beleid' of ondersteunende maatregelen tot verbeteringen te komen. Dit proces, zo is de hypothese, gaat door tot het moment dat het beleidsfalen zo evident is geworden dat het niet langer kan worden genegeerd. De evidentie komt doorgaans voort uit bijzondere gebeurtenissen zoals rampen of acute crises in het systeem. Voorbeelden zijn de 'Vuurwerkrampe' in Enschede, die leidde tot een discontinuïteit in de manier waarop vergunningverlening en handhaving werden georganiseerd. De impact van de gebeurtenis bracht aan het licht dat de bestaande praktijken van vergunningverlening en handhaving niet langer 'adequaat' waren en zelfs het gevaar dat ze beoogden in te dammen mede veroorzaakten. Institutionele discontinuïteit, zo is de verklaring, komt voort uit grote ingrijpende gebeurtenissen die dienen als brandpunten die tijdelijke ruimte bieden voor verandering van het institutionele pad.

Hervormen als uitkomst van beleidsleren

Een tweede soort verklaring voor verandering is 'beleidsleren'. Deze verklaring biedt een antwoord op de vraag hoe het mogelijk is dat, gegeven het voorgaande, er zo weinig rampen en crises voorkomen. Immers, als verandering volgt op crisis, dan zouden er, gegeven de talrijke ingrijpende veranderingen die in institutionele arrangementen hebben plaatsgevonden, ook evenzoveel rampen en crises moeten zijn voorgevallen. Dat is echter niet het geval. Er is opvallend *weinig* crisis: institutionele arrangementen zijn opvallend goed in staat om door

meer lichtvoetige strategieën van aanpassing en graduele verandering in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in het eigen systeem en veranderingen in de directe omgeving (Hemerijck & Visser, 1998, 1999). Het reactiepatroon op (interne of externe) pervertering van het systeem als gevolg van reflexiviteit van actoren is dan dat van de tijdige aanpassing. De verandering treedt dan op vóór de crisis zich aandient. De crisis wordt, door middel van graduele aanpassing, 'voorkomen' voordat zij uitbreekt.

Wanneer 'falen' en wanneer 'leren'?

Het resultaat van beide gangbare verklaringsmodellen blijft enigszins onbevredigend. Verandering als gevolg van beleidsfalen is weliswaar in praktijken terug te zien, maar verklaart veel andere praktijken niet: verandering ontstaat dikwijls ook zonder evident beleidsfalen. De vraag die bij elke 'case' overblijft is waarom betrokken agents niet eerder tot 'leren' overgingen en de na analyse achteraf 'evidente fouten' bleven negeren. De tweede verklaring, waarin beleidsleren centraal staat, lijkt meer lichtvoetig. Er is ruimte voor graduele verandering, adaptatie, door middel van leerprocessen, maar de vraag wanneer er wel of niet succesvol wordt geleerd blijft onbeantwoord: onduidelijk is wanneer en waarom actoren soms tot leren overgaan en soms juist volharden. Deze tweede verklaring blijft bovendien principieel in conflict met de kern van het institutiebegrip: onduidelijk blijft in hoeverre agents in staat zijn om daadwerkelijk 'vrij' te reflecteren op wat hun structuur is, 'doet' en hen oplevert. De kern van het institutiebegrip is dat eerder handelen in en door de institutie positieve feedback oplevert die tot uitdrukking komt in het 'denken, doen en voelen', op het 'cognitive, regulative en normative' niveau. In hoeverre kan onder dergelijke omstandigheden nog werkelijk leren plaatsvinden? Volgens het institutiebegrip kan dat uiteindelijk niet, of amper. In ieder geval lijkt leren op tweede orde niveau binnen de kaders die institutionele theorie schetst zo goed als uitgesloten. Het lijkt onwaarschijnlijk dat instituties 'uit zichzelf' hun kernwaarden zullen veranderen. Dit blijft een terugkerend 'probleem' in de institutionele verklaringsmodellen, in het bijzonder in het historisch institutionalisme (Pierson, 2004; Thelen, 1999; Streeck & Thelen, 2005): *wanneer* vindt verandering plaats, *waarom* dan en hoe kan deze werkelijk *intensief* en principieel zijn? Dat betekent niet dat de eerste orde veranderingen, bijvoorbeeld verbeteringen van de eigen procedures, reductie van administratieve lasten, het openen van gegevensbestanden, het invoeren van zorgdossiers, gemeenschappelijke inspectiebezoeken, ontschotten van budgetten en ander-soortige concrete interventies die het functioneren van het arrangement verbeteren, niet van waarde zijn. Het punt hier is dat er behoefte is aan een nieuwe 'variabele' die kan verklaren waarom dit soort interventies plaatsvinden en waarom ze soms *niet* plaatsvinden. Het conceptueel model dat institutionele

theorie biedt, is daarvoor niet toereikend. Om de ‘overgang’ van ‘aanleidingen’ naar ‘hervormingsvormen’ te kunnen begrijpen is een toevoeging vanuit een ander domein nodig, zodat institutionele theorie over verandering van binnenuit verbeterd en versterkt kan worden.

4.3.2 Betekenisgeving aan betekenisgevende institutionele ‘cues’

Om een ‘theorie’ voor hervorming van institutionele paden ‘sluitend’ te maken is een toevoeging nodig die verklaart *waarom* en *wanneer* agents besluiten om tot hervorming over te gaan. Vanuit een sociaal-constructivistisch perspectief is een dergelijk ‘besluit’ te beschouwen als een bijzonder soort ‘betekenis’ die actoren aan hun omgeving geven: ze ‘menen’ dat er iets mis is met het bestaande pad en dat er ‘daarom’ iets moet veranderen. Een dergelijke betekenis kan gezien worden als iets wat volgt uit bepaalde ‘reële’ en ‘objectieve’ gebeurtenissen ‘out there’, maar kan ook wordt opgevat als een construct, waarbij de betreffende actor bepaalde ‘gebeurtenissen’ of ‘feiten’ betekenis geeft als ‘aanleiding’ en ‘signaal’ dat er iets mis is. Waar het dan om gaat is niet *dat* er een fysieke, zichtbare of evidente aanleiding is, maar dat relevante agents de betekenis delen dat er iets mis ‘is’. De aandacht verschuift dan van ‘objectieve aanleidingen’ naar in verhalen geconstrueerde aanleidingen. De aandacht richt zich dan op de verhalen ‘rond’ en ‘over’ de institutionele repertoires, omdat daarin betekenis wordt geconstrueerd aan wat er met het institutionele systeem aan de hand is. De beelden over wat er ‘aan de hand is’ en ‘wat er moet gebeuren’ worden geconstrueerd in verhalen. Duidelijkheid wordt door actoren geproduceerd uit de narratieven over ‘problemen’ en ‘oplossingen’ die er in en rond het institutionele arrangement over worden verteld. Zo combineren twee elementen tot een ander perspectief op de ontwikkeling van een institutioneel arrangement: het gaat om *institutionele paden* enerzijds en om de *narratieven* die het ‘pad’ omspannen anderzijds. In het vervolg van deze paragraaf werk ik uit hoe beide begrippen in samenhang meer nuance en ‘mogelijkheden’ in de verklaring van institutionele continuïteit en discontinuïteit bieden.

Verhalen geven institutionele ‘structuren’ betekenis

Instituties bieden actoren ‘cues’: kant-en-klare aanwijzingen voor betekenisgeving aan anders complexe en ambigue omgevingen. Processen van institutionalisering bestaan uit structuren en praktijken die zorgen voor de cognitieve, normatieve en regulatieve ordening van het handelen van actoren, waarbij het handelen van actoren de intensiteit van het proces verder verdiept. De structuren en praktijken zijn echter zelf óók ambigu en multi-interpretabel. De betekenis van structuren en praktijken komt enerzijds voort uit de andere elementen van

het geïnstitutionaliseerde systeem (de ene regel is in samenhang met de andere te begrijpen) en uit routinisering en herhaling. Maar de betekenis komt óók voort uit de duiding die in verhalen over beleid (over middelen, oorzaken, instrumenten, geschiedenissen en dergelijke) is verpakt. De vraag bij welke waarde de maatregelen of regels passen, krijgt een antwoord in de 'verhalen' die erover verteld worden. Verhalen, zo kwam eerder aan de orde, verbinden op zichzelf van elkaar losstaande elementen. Theoretisch geduid betekent dit dat rond de structuren en praktijken van institutionele paden een *interpretatie-ruimte* bestaat die wordt 'gevuld' met allerlei betekenisgevende verhalen: *narratieven*. De interpretatieve ruimte is een *narratieve ruimte*, interpretatie ontstaat door constructie en uitwisseling van verhalen. Binnen de narratieve ruimte bieden verhalen duiding aan het institutionele pad: 'we doen x om y te bereiken'. De verhalen 'legitimeren' het pad, 'verduidelijken' het pad en bieden ruimte voor 'reflectie' op wat er met het pad gebeurt. Dat bepaalde resultaten uitblijven wordt dan bijvoorbeeld geduid als 'opstartproblemen', 'incubatietijd van maatregelen' of als 'iets wat er in het begin bij hoort'. Het mechanisme van reproductie en versterking wordt ondersteund door verhalen die in de narratieve ruimte 'rondom' de institutionele structuren en praktijken worden verteld. Een ander voorbeeld van de benutting van de narratieve ruimte rond institutionele paden is een bestaande structuur of praktijk - bijvoorbeeld een regel of een organisatie - die in een verhaal wordt gekoppeld aan later ingevoerd of 'nieuw' beleid.

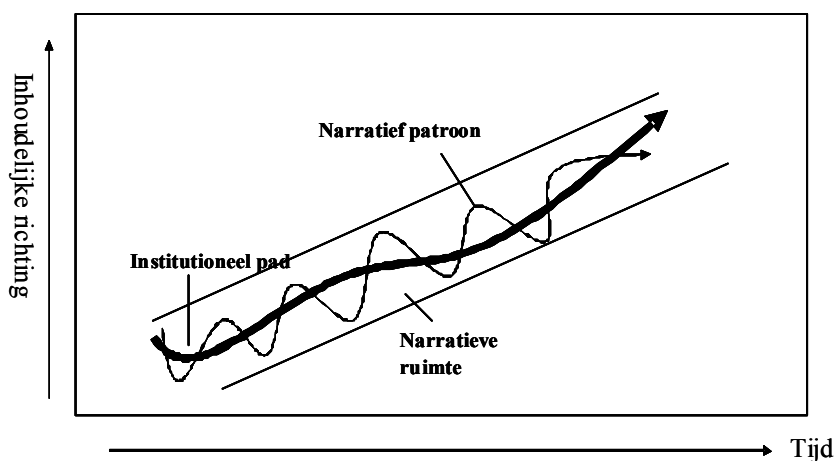
Ook verhalen institutionaliseren

Net als de institutionele paden vertonen ook de narratieve paden enige stabiliteit. In de narratieve ruimte wordt, hoewel het gaat over ingewikkelde onderwerpen, niet steeds iets anders beweerd. De in de narratieve ruimte vertelde verhalen zijn zelf aan een eigen *institutionalisering* onderhevig, zo kwam eerder, in andere woorden, al aan de orde. Narratieven raken 'geïnstitutionaliseerd' wanneer er in de verhalen die in de narratieve ruimte worden verteld *patronen* ontstaan. De patronen ontstaan in de vorm van het herhalen, uitwerken en specificeren van bepaalde verhalen en verhaallijnen. De narratieve ruimte raakt gevuld met narratieve patronen die in wisselwerking staan met de institutionele structuren en praktijken. Er ontstaan *discours coalities*, zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam. De verhalen in de narratieve patronen geven duiding en betekenis en zorgen voor verbinding tussen de uiteenlopende praktijken en structuren van de institutionele paden. De praktijken en structuren zijn inhoudelijk onderwerp van de verhalen in de narratieve patronen, die betekenis geven aan de inhoud van de structuren en praktijken, de wordingsgeschiedenis, de functie en de samenhang tussen de verschillende elementen. De vertellingen over de institutionele paden raken zelf geïnstitutionaliseerd en zijn door de vertellers nauw verbonden met de

institutionele paden: het zijn de in de geïnstitutionaliseerde ambigue omgeving opererende actoren die de verhalen vertellen.

Verbonden paden en patronen

Onderstaande figuur brengt de verbondenheid tussen pad en patroon in beeld. ‘Rond’ institutionele paden bewegen zich talrijke verhalen waarin een bepaalde betekenis wordt geboden, een bepaalde framing plaatsvindt, van wat het arrangement is en doet. Enkele van deze verhalen institutionaliseren in *narratieve patronen*, waarin bepaalde verhalen tot de dominante betekenis van het institutionele pad uitgroeien. Agents komen niet tot hun veranderingsbehoefte doordat ze geobjectiveerde gronden hebben, zoals veranderingen in de omgeving of een ‘evident beleidsfalen’, maar doordat er in de framende verhalen veranderingen optreden die leiden tot de gedeelde betekenis dat het bestaande arrangement niet goed meer bij de omgeving past. Verandering volgt dan op een ‘verhaal van beleidsfalen’ of op een verhaal waarin veranderende omstandigheden worden gekoppeld aan de noodzaak van verandering van het arrangement. De aanleiding voor dergelijke verhalen kan een gebeurtenis ‘buiten’ zijn die in het verhaal wordt ingebed, maar dat hoeft niet. Het kan ook een beeld van een ‘dreiging’ zijn dat weliswaar goed klinkt, maar waarvoor weinig objectief bewijs te vinden is. Het onderscheid tussen objectieve of fysieke grond voor verandering enerzijds en subjectieve of geconstrueerde aanleidingen anderzijds, verdwijnt in dit perspectief: er bestaan alleen constructies, waarbij eigenschappen als ‘fysiek’, ‘objectief’, ‘buiten’ en ‘evident’ onderdeel van het constructieproces zijn.



Figuur 4.1: Pad en patroon en narratieve ruimte.

4.3.3 Gebroken paden en veranderende narratieve patronen

De introductie van het narratieve element verrijkt de bestaande verklaringsmodellen voor institutionele continuïteit en discontinuïteit én biedt een nieuwe verklaring in het eerder omschreven concept van *toekomstverhalen*. Dit onderzoek richt zich uiteindelijk op het laatste. Eerst voeg ik de narratieve dimensie toe aan de bestaande institutionele verklaringsmodellen van beleidsfalen en beleidsleren. In de volgende paragraaf verbijzonder ik de narratieve dimensie tot de rol van toekomstverhalen in de hervorming van institutionele paden.

Critical junctures als gevolg van beleidsfalen: 'self-evident' crises

De in institutionele theorie doorgaans gepresenteerde oorzaak voor 'wendingen in beleidsprocessen', theoretisch geduid als 'breuken' in institutionele paden en 'punctuated equilibria', is *crisis*. Het gaat dan om crisis die direct te relateren is aan een vorm van *beleidsfalen*.⁶⁸ Crises zijn ingrijpende gebeurtenissen, dikwijls 'fysiek' en met 'slachtoffers', die een over de jaren gegroeide kloof blootleggen tussen de percepties en het handelen van het institutionele systeem enerzijds en de wereld 'buiten' dat systeem anderzijds (Krasner, 1984, 1988; Thelen, 1999, 2003; Streeck & Thelen, 2005; Collier & Collier, 1991; Pierson, 2004). Deze verwijdering zorgt ervoor dat het op een gegeven moment 'klapt', vaak ook letterlijk. Volgens institutionele verklaringsmodellen werken dergelijke gebeurtenissen als een brandpunt dat 'ineens' en 'acuut' blootlegt dat er een grote verwijdering is tussen systeem en omgeving, waardoor agents menen dat het tijd is om de structuur te veranderen. Zo ontstaat een tijdelijke mogelijkheid om in het 'momentum' van de ramp de doorgaande reproductie van de bestaande structuren en praktijken te doorbreken. Het is alsof de betrokkenen even wakker zijn geschud: ofwel vanuit zichzelf, ze schrikken van de grote misstanden die hun reproducerend handelen teweegbrengt, ofwel opgedrongen door de buitenwereld, door krachten 'buiten' het systeem die hun concurrerende structuren en praktijken graag in het systeem in willen voeren. Verandering komt in deze verklaring vaak niet van 'binnenuit' het systeem, maar wordt door tegenstanders of buitenstaanders afgedwongen. Met de bewuste structuur verdwijnen dan ook vaak de bijbehorende agents. Vanwege de radicale 'breuk' met het pad gaat het hier om 'critical junctures' en/of 'formative moments' (Krasner, 1984, 1988). Het gaat om momenten waarop het mechanisme van positieve feedback en de padafhankelijkheid die als gevolg daarvan optreedt, tijdelijk zijn doorbroken. In dergelijke 'momenten' is het gestolde weer even 'vloeibaar' en kan het vervormd worden, waar nu weer nieuwe stolling en nieuwe institutionalisering ontstaan (maar dan in een andere 'richting'). Institutionele ontwikkeling is volgens Krasner (1988) een ontwikkeling langs of

rond *punctuated equilibria*: langdurige continuïteit wordt af en toe onderbroken door schokwijze en radicale verandering, waarna nieuw evenwicht en continuïteit ontstaat (zie Thelen & Steinmo, 1992).

Beleidsfalen in een narratief perspectief

Vanuit een narratief perspectief verandert de notie van beleidsfalen. Hoewel het proces hetzelfde is, treedt een nuance op in de stappen van ‘geconstateerde kloof’ (klap) naar ‘nieuwe koers’ (breuk in het pad) en ‘nieuwe stolling’ (ontwikkeling nieuw pad; nieuwe institutionalisering). De urgentie ontstaat na een ‘heftige ramp’, zoals de Vuurwerkramp of ‘9/11’, niet vanzelf en vindt al helemaal niet vanzelfsprekend een eenduidige veranderingsrichting. Urgentie en veranderingsrichting worden in verhalen geconstrueerd en gestuurd. Op de ‘crisis’ volgt debat in de narratieve ruimte rondom het pad en de uitkomsten van de ‘strijd’ om het dominante verhaal bepalen uiteindelijk wat de duiding van een gebeurtenis zal zijn (Kuipers, 2004, 2006; Boin, ’t Hart & Stern, 2005; Alink, Boin & ’t Hart, 2001): of het een crisis was of niet valt te bezien en is inzet van strijd tussen belanghebbende actoren. De uitkomst van die strijd is bepalend voor de gevolgen en de nasleep van de gebeurtenis. Tijdens het schrijven van deze passage vond bijvoorbeeld de moord op Benazhir Bhutto plaats: direct na de moord ‘streden’ verschillende belangen en partijen om de ‘verklaring’ van de moord. De Pakistaanse regering gaf ‘de terroristen’ de schuld, de ‘terroristen’ gaven de regering de schuld en de oppositie gaf de regering en het leger de schuld. Een dergelijke ‘schuldvraag’ is extreem belangrijk, omdat deze bepalend kan zijn voor de vervolgstappen: ze biedt een antwoord op de vraag ‘wat er gebeurde’, ‘wat dat betekent’ en wat er ‘daarom moet gebeuren’. ‘Belangrijker’ dan de moord zelf - dat is gebeurd, niemand kan er meer wat aan doen - is het voor de betrokken partijen om datgene waaraan ze nog wel iets kunnen doen, de beeldvorming die er uiteindelijk toe zal doen, bij te sturen. Dat patroon van framing is zichtbaar bij elke ramp en elke ‘ingrijpende gebeurtenis’. Dergelijke gebeurtenissen leiden tot een periode van grote ‘verwarring’, met indringende vragen waarop ‘snel’ een geloofwaardig en gedeeld antwoord gevonden moet worden. Wat is er aan de hand? Wat is er gebeurd? Wat waren oorzaken? Wat zijn mogelijke oplossingen? Is het een geïsoleerde gebeurtenis of is het een signaal van een ‘veel breder falen’? In deze verbale verwarring is er bij het publiek grote behoefte aan narratieven die een betekenisvolle verbinding kunnen maken tussen het verleden, de actuele gebeurtenissen, oorzaak en aanleiding, en richting voor de toekomst. In de periode van een ‘critical juncture’ is er intens debat, waarin verschillende vertellers proberen om ‘hun’ narratief onder aandacht te brengen en zodoende ‘hun’ interpretatie van wat er gaande is over te brengen op het publiek. Deze strijd is intens, want de vertellers weten dat het winnende narratief bepalend is voor de ontwikkeling in het institutionele pad, en

via de ‘instituties’ op het maatschappelijk effect. Wat er rond een ‘crisis’ gebeurt, is dat er ernstig tumult in de narratieve ruimte ontstaat, waarin verschillende vertellers met hun vertellingen onderling de strijd aangaan, totdat er een ‘winnende vertelling’ uitkristalliseert. Vanuit dit winnende narratief vindt vervolgens reflectie plaats op het bijbehorende institutionele pad (de structuren en praktijken). Dat kan leiden tot verandering, maar ook tot voortzetting van het pad. Er kan ‘reframing’ van de bestaande institutionele structuren en praktijken plaatsvinden, waarmee het pad onveranderd blijft. Een verandering in het narratief kan ook betekenen dat de bestaande institutionele structuren en praktijken op slag obsoleet en achterhaald worden verondersteld. Ze zijn dan in het nieuwe narratief bijvoorbeeld de ‘veroorzaker’ van de problemen: ‘oude politiek’, ‘puinhopen van Paars’, ‘falende overheid is schuldig aan slachtoffers Schipholbrand’. Het veranderde narratief krijgt dan weerslag in nieuwe institutionele structuren die worden ontworpen en ‘geïmplementeerd’ om invulling te geven aan de nieuwe richting.

Een narratief perspectief op critical junctures legt dus de nadruk op de ‘narrative struggle’, een strijd tussen verhalen, waarvan de uitkomst uiteindelijk bepaalt óf er nieuwe keuzes en nieuwe richting ontstaan. Vervolgens krijgen de al dan niet nieuwe keuzes invulling in de (her)inrichting van structuren en praktijken. Vanuit deze nieuwe structuren en praktijken starten nieuwe processen van institutionalisering, zowel in de institutionele paden als in de narratieve patronen. Wendingen in beleid treden dus op als gevolg van uitkomsten van narratieve strijd, en soms dus niet, als nieuwe of concurrerende verhalen ‘winnen’ en nieuwe inrichting van structuren en praktijken ontstaat. Na de turbulentie rond de wendingen treedt nieuwe institutionalisering op en ontstaan stabiele/stabiliserende institutionele paden en narratieve patronen. Hiermee is één type wending verklaard. Crisis, evidente, zichtbare en luidruchtige aanleiding, leidt op de hiervoor genoemde manier tot wending. Beleidsprocessen ‘draaien’ of ‘kantelen’ dus als gevolg van crisis, maar alleen als daar een bepaald soort framing in verhalen op volgt.

Beleidsfalen als narratieve crisis

Institutionele hervormingen gaan lang niet altijd gepaard met duidelijk aanwijsbare ‘fysieke’ crisis als aanleiding. Soms zijn de aanleidingen niet werkelijk zichtbaar, maar worden ze volledig in verhalen geconstrueerd (Kuipers, 2004, 2006). De ‘performance crisis’, de ‘effecten’, de inzet van instrumenten, de verloren verbinding met de samenleving zijn dan werkelijkheidsconstructies met een narratieve vorm. Ze worden door belanghebbenden verkocht in pakkende en krachtige narratieven. De aanleidingen voor institutionele verandering, performance gaps, performance crisis, gevoelde urgentie, zijn narratieve constructen van elites of omringende personen of

groepen die iets willen (Hay, 2002). Dergelijke aanleidingen kunnen ook zonder ‘fysieke’ component bestaan. De ‘aanleiding’ hoeft niet per se ‘out there’ zichtbaar te zijn. Instortende balkons, exploderende fabrieken en een reeks van liquidaties in het Amsterdamse criminele circuit zijn allemaal concrete aanleidingen die laten zien dat er op een bepaald terrein dingen ‘gaande’ zijn die impact hebben op de bijbehorende institutionele paden. In dit deel gaat het om wendingen die *zonder* dit type aanwijsbare aanleiding plaatsvinden. Kenmerk van de wending is wél dat er een vorm van verbale verwarring en narratieve strijd optreedt. Hay (2001) en Kuipers (2004) spreken in dat geval van *crisis narratives*. Kuipers (2004:32):

“Crises are not objective properties of political and economic systems, but are instead discursive constructions. The narrative framing of crisis by political actors uses inherent rhetoric that points towards preferred interventions.”

Dit verklaart volgens onder andere Hemerijck en Visser (1997, 1999) waarom ingrijpende institutionele vernieuwing dikwijls zonder ernstige crisis tot stand komt. Kuipers (2004:38) laat zien dat institutionele verandering optreedt als gevolg van wat zij *crisis-narratives* noemt:

“A crisis narrative aims to undermine the status quo by affecting the mechanisms of reproduction that sustain the existing institutional structure.”

Actoren in de *discours coalitie* rond het institutionele pad, of actoren daarbuiten, in andere coalities, slagen erin om op het niveau van de narratieve patronen ‘verwarring’ en ‘crisisbesef’ te creëren. Bijvoorbeeld doordat ze erin slagen om het gevestigde narratieve patroon te falsificeren met nieuw onderzoek of door reeksen voorvallen te presenteren als ‘bewijs’ voor de verkeerde richting waarin het institutionele pad beweegt. Balkons vallen in dit voorbeeld ‘nog niet’ naar beneden, maar dat is slechts ‘een kwestie van tijd’. Er is geen crisis, maar er is wel degelijk ‘urgentie’. En er volgt mogelijk een doorbraak in het bestaande verhaal dat gaat over de veiligheid van balkons die geborgd wordt door een fijnmazig web van bouwvoorschriften, vergunningverlening, handhaving en checks in het systeem, waarbij het uitblijven van ongelukken de veiligheid van het systeem representeert. In het concurrerende verhaal is het systeem van vergunningverlening en handhaving ‘lek’ en is het slechts een kwestie van tijd voordat er wél ongelukken gebeuren en balkons wél naar beneden vallen. Als een dergelijk concurrerend verhaal als ‘winnaar’ uit de strijd om de narratieve ruimte naar voren komt, dan is het onvermijdelijk dat daarop institutionele vernieuwing volgt. In haar proefschrift laat Kuipers (2004) langs deze weg zien hoe ingrijpende institutionele vernieuwing, wendingen in het institutionele pad, in de WAO sinds de jaren tachtig plaatsvond als er sprake was van breed

gedeelde crisisverhalen. Het institutionele pad bleef min of meer stabiel, met marginale vernieuwing, in de perioden waarin er geen overtuigend crisisverhaal gedeeld was. Wat bepalend is in het al dan niet optreden van een wending in een institutioneel pad, is volgens Kuipers de beweging in het narratieve patroon, in de vorm van crisis narratives, die al dan niet door actoren wordt gecreëerd. Instituties veranderen als verhalen veranderen.

Het gaat in dit geval om 'wendingen zonder crisis', maar mét verbale verwarring en narratieve strijd. De strijd is niet het gevolg van een gebeurtenis in de buitenwereld, maar is het gevolg van een bepaalde narratieve framing van bepaalde kleinere gebeurtenissen, feiten, of ontwikkelingen tot één crisisverhaal. Het gaat in dit geval dus niet om de 'ex post', reactieve framing van een ingrijpende gebeurtenis (een door het publiek als ingrijpend ervaren gebeurtenis), maar om de pro-actieve constructie van een ingrijpende gebeurtenis, het construeren van een door het publiek als ingrijpend te ervaren gebeurtenis. Dat betekent niet dat er 'buiten' niets aan de hand is, dikwijls worden verschillende kleinere gebeurtenissen met elkaar verbonden, maar het gaat erom dat het crisisbesef en de urgentie voor een ingrijpende hervorming op basis van beeldvorming ontstaat.

Narratieve bezwering van crises als vorm van beleidsleren

Net zoals crisisgevoel door middel van crisis-narratieven kan worden gecreëerd, kan het ook op narratieve wijze worden 'bezworen'. Niet elk falen van een systeem hoeft te leiden tot de ondergang of een radicale verandering ervan. Een continuering of zelfs een verdieping van de bestaande paden is ook mogelijk. Volgens sommigen gebeurt dit in de strijd tegen het terrorisme en in de Amerikaanse oorlog in Irak. Elk falen wordt, sinds 9/11, 'geframed' als een reden om de 'commander in chief', president Bush, verder te ondersteunen en meer middelen en bevoegdheden te geven, ook al kan hetzelfde regime evengoed voor het falen verantwoordelijk worden gehouden. In dat geval lukt het actoren uit de 'discours coalities' van de zittende macht om de onrust weg te nemen met andere verhalen en anders gecommuniceerde gelijkblijvende verhalen. De strijd in de narratieve ruimte wordt dan 'gewonnen' door het bestaande verhaal 'beter' te vertellen of door het verhaal zodanig aan te passen dat de 'nieuwe feiten' en 'aanwijzingen' (bijvoorbeeld een stijging of daling van een maatschappelijk verschijnsel) er onderdeel van uitmaken. Een toename van het aantal asielaanvragen *nadat* er beleid is ingevoerd om het aantal asielaanvragen te reduceren kan bijvoorbeeld met het bestaande handelings-repertoire worden verenigd door de toename te presenteren als gevolg van een 'pijplijn-effect' (de nieuwe aanvragen zijn niet écht 'nieuw', maar zaten nog in de pijplijn vanuit de oude regeling), als een 'positief gevolg' (door de nieuwe procedure doen mensen die anders de illegaliteit in gaan nu een formele

aanvraag: het gaat dus niet om méér vreemdelingen, maar om méér gebruik van de formele procedures, wat een ‘positief’ effect genoemd kan worden omdat de illegaliteit daardoor afneemt) of als een ‘teken van verbeterd zicht’ op de al langer ‘bestaande’ situatie (de cijfers zijn nu geschoond, er wordt beter geteld, de vroegere aantallen klopten niet).

In de regel gaat het niet om narratieve framing alleen, maar maakt ook meer graduele verandering in het institutionele instrumentarium onderdeel van deze strategie uit. Er treedt een vorm van beleidsleren op. Zo zijn na 9/11 de inlichtingendiensten gereorganiseerd en zijn de Amerikanen in Irak meerdere malen van strategie veranderd. Institutionele arrangementen kunnen ‘hun’ pad in stand houden door er gaandeweg het proces kleine aanpassingen in aan te brengen. Hemerijck en Visser (1997) spreken in dat geval van *patching up* als institutionele overlevingsstrategie: bestaande institutionele structuren worden ‘opgelapt’. Een andere tactiek is volgens hen *institutional transposition*, waarbij succesvolle structuren en praktijken uit andere domeinen worden overgezet naar het institutionele pad, dat daardoor zelf niet wezenlijk verandert. Het zijn instrumentele veranderingen die de kern van het arrangement niet raken of beïnvloeden.⁶⁹ Kern van de narratieve dimensie in dit type aanpassing is dat het gaat om een ‘narratieve bezwering’ van het probleem. Niet op elk probleem dat zich aandient wordt met interventies in het repertoire gereageerd, veel vaker wordt het probleem in narratieve termen onder (narratieve) controle gebracht, zonder dat daar substantiële veranderingen (buiten de veranderde verhalen) mee gepaard gaan.

Beleidsleren en zelfgekozen hervormingen

De vierde variant is voor bestaande institutionele theorie het minst goed verklaarbaar. Verandering vindt in deze variant plaats zonder dat er een ‘van buiten’ zichtbare aanleiding voor is. Er is geen ‘onrust’ in de debatten over een bepaald arrangement en er zijn geen incidenten bekend die om verandering vragen. Verandering vindt dan schijnbaar ‘stilzwijgend’ plaats, dus zonder ‘lawaaï’ in de vorm van een crisis of een crisis-verhaal. De wending is vaak pas achteraf als zodanig zichtbaar, bijvoorbeeld als bij nadere beschouwing achteraf blijkt dat een reeks aan kleinere aanpassingen bij elkaar opgeteld heeft geleid tot een tamelijk ingrijpende verandering van het institutionele pad als geheel. Vanwege een veelvuldig voorkomen van deze vorm van hervorming is er volgens Hemerijck en Visser (1997) in institutionele systemen vaak geen crisis nodig om tot verandering te komen. Institutionele ‘elites’ blijken uitstekend in staat om ‘hun’ institutionele pad zelf af te buigen, door vormen van ‘reflectie op hun repertoire’ en ‘institutioneel leren’ (Hall, 1993; Hemerijck & Visser, 1997; Streeck & Thelen, 2005; Pierson, 2004; Heyse et al., 2006). Ook hier geldt weer dat de ‘verklaring’ voor deze in de toepassing van klassieke institutionele

theorie ‘onverklaarbare’ ontwikkeling, ligt besloten in een verandering van de narratieve framing die in een institutioneel systeem aan het eigen functioneren wordt gegeven. Bedrijven die ‘nu’ winstgevend zijn, kunnen bijvoorbeeld toch een grote reorganisatie doorvoeren, vanuit een ‘verhaal’ waarin ze zich zorgen maken over de houdbaarheid van dat resultaat onder veranderende omstandigheden. Een ander voorbeeld is een departement dat een intern inhoudelijk debat voert, eventueel gevoed met bijdragen van externen, en daarin tot een andere uitleg komt van de eigen prestaties en systemen. Bepaalde processen of bijeenkomsten, bijvoorbeeld in strategische sessies of ‘heidagen’, kunnen institutionele actoren aanmoedigen tot reflectie op bestaande prestaties van het arrangement. Dit kan leiden tot verandering in het verhaal van de organisatie en, daarop volgend, tot veranderende institutionele structuren en praktijken. Dat kan uiteindelijk optellen tot een afbuiging van het institutionele pad en tot een wending in het beleidsproces. Het is overigens niet gezegd dat actoren buiten het institutionele pad hier automatisch mee akkoord zullen gaan. In het voorbeeld van het ministerie is het goed denkbaar dat de Tweede Kamer tegenstander is van de koerswijziging, bijvoorbeeld omdat er in de ‘nieuwe koers’ andere prioriteiten worden gelegd. Een ‘stilzwijgende wending’ kan dus achteraf ook weer tot verbale onrust en tot een beweging terug naar het oorspronkelijke pad leiden.

4.3.4 Toekomst en wendingen: toekomstnarratieven in de narratieve ruimtes

Toekomstnarratieven brengen een nieuw perspectief

Dit onderzoek voegt een andere aanleiding voor institutionele hervorming aan het bestaande repertoire toe in de vorm van ‘toekomstverhalen’. Toekomstverhalen zorgen voor een nieuw perspectief in ‘lopende discussies’ en kunnen zo bestaande praktijken en structuren in een nieuw of ander perspectief plaatsen. Toekomst, in de ‘vorm’ van een toekomstverhaal, zou zodoende een krachtig en ‘openbrekend’ instrument in de strijd om bestuur en beleid kunnen zijn. Bijvoorbeeld doordat een praktijk die nu productief en probleemloos is in de toekomst wel eens negatieve effecten zou kunnen hebben. De toekomst biedt een nieuwe ‘niche’ of ingang in de discursieve arena, waarin bestaande praktijken en structuren zo goed als eindeloos geproblematiseerd kunnen worden. Toekomstverhalen kunnen zodoende een nieuwe dimensie in het narratief brengen. Door de ‘tijdsdimensie’ van een bestaand verhaal over bestaande structuren en praktijken te problematiseren kunnen de ‘over de tijd’ ingesleten narratieve patronen ter discussie komen te staan en zelfs doorbroken worden. Dat kan door ‘vooruit te redeneren’, vanuit een bestaande praktijk naar een mogelijke toekomst. Het kan ook gaan om een vorm van ‘terugredeneren’ (‘backcasting’), waarbij een mogelijke toekomst het handelen in het heden in

een ander perspectief plaatst. Hiermee kan, ook als er géén actuele aanleiding voor is, een in toekomstverhalen beschreven mogelijke toekomst toch verandering teweegbrengen. Een van de voorbeelden is ‘obesitas’. Op dit moment is dat een weliswaar ‘groeiend’, maar nog geen heel omvangrijk maatschappelijk probleem. Geabstraheerd naar de toekomst is het echter een potentieel ‘majeur probleem’. Het wordt bijvoorbeeld door het RIVM (2004) geïdentificeerd als een van dé grote uitdagingen van de komende decennia. Dat biedt ruimte om een nu nog niet relevant ‘issue’ als prominent punt op de politieke agenda te zetten en tot bestuurlijke interventies over te gaan. Het toekomstverhaal is dan, bijvoorbeeld, dat ‘als er niet direct iets gebeurt, dan zal obesitas in de nabije toekomst een explosie van de zorgkosten veroorzaken’. Dit ‘noodzaak’ tot allerlei maatregelen, variërend van voorlichting aan ouders tot ‘ingrijpen’ in het menu in de kantines van scholen. Via het verhaal van de toekomst worden mogelijke toekomsten onderdeel van het debat over bestaand beleid, alwaar ze in enige mate van invloed zijn.

Andere tijd, andere verhalen

Het verschil tussen crisis-narratieven en toekomstverhalen is de ‘tijd’ waarop ze betrekking hebben. Crisis-narratieven hebben een ‘actueel’ karakter en leggen actuele “performance-gaps” en “contradictions” bloot (Kuipers, 2004:38). In *futures-narratives* gaat het om toekomstige tekorten, problemen en tegenstellingen. Ze zijn niet zichtbaar, maar worden in de verhaallijn met de tijd ‘verwacht’ of ‘voorspeld’. Dit verschil werkt door in de werking van de verhalen. Het gaat in toekomstverhalen meestal niet om ‘ons’ of om ‘onze problemen’, maar om ‘toekomstige generaties’, ‘onze kinderen’ en ‘hun’ problemen (wel ‘door ons’ veroorzaakt). De crisis is nog niet merkbaar of voelbaar en niemand heeft er al écht last van, maar dat betekent volgens de vertellers niet dat er geen toekomstige crisis ‘is’ en al helemaal niet dat dat deze huidige generaties niet aangaat. Al Gore⁷⁰ heeft het in zijn toekomstverhaal van klimaatverandering bijvoorbeeld steevast over een ‘moral issue’, het gaat niet over het milieu, maar over het fatsoen van de huidige generaties om toekomstige generaties een enigszins leefbare planeet na te laten. De boodschap van een toekomstverhaal is dat er met de tijd ernstige ‘performance gaps’ en ‘contradictions’ aankomen en dat hieruit gevolgen voor het heden getrokken moeten worden. Ook het tegenovergestelde is mogelijk: in dat verhaal ‘is’ er helemaal geen toekomstige crisis, ook al wekken allerlei zogenaamde ‘tekenen’ die al zichtbaar zijn mogelijk wel die indruk. Toekomstverhalen bieden niet alleen ongekende mogelijkheden voor ‘problemativering’ en het wekken van urgentiebesef, ze bieden even grote kansen voor het ‘ontkrachten’ en ‘wegredeneren’ van urgent crisisbesef. Toekomstverhalen kunnen urgentie zowel oproepen als bezweren, zonder dat zichtbare fenomenen in het heden daar

werkelijk iets mee van doen hebben. Toekomstverhalen zijn *andere verhalen*, omdat ze zich anders tot het heden verhouden en over een andere tijd gaan.

Een van de gevolgen van dit andere aan toekomstverhalen is dat ze meer aangrijpingspunten voor oppositie tegen een bestaand institutioneel arrangement bieden. Via toekomstverhalen kunnen vertellers, al dan niet in coalities, toegang krijgen tot de plekken voor beïnvloeding van de institutionele paden. Dat er nu niets aan de hand is, betekent immers niet dat er in de toekomst niets aan de hand zal zijn. Er is altijd een mogelijke aanleiding om een toekomstverhaal aan te snijden. Zo kan, vanuit verhalen over de toekomst, doorbreking van de padafhankelijkheid tot stand komen, zelfs als de institutionele paden en narratieve patronen ‘perfect’ en op het oog probleemloos functioneren. Hiervoor is slechts een geloofwaardig verhaal nodig over problemen die zich in de toekomst op het betreffende terrein zouden kunnen voordoen. Dat er nog geen problemen zijn is hier van een andere orde dan bij verhalen die over de actualiteit gaan, zoals bij crisis-narratieven. Een van de eigenschappen van een toekomstverhaal is nu eenmaal dat ‘het’ - datgene waarover het verhaal gaat - er nog niet is. Het enige dat er is, is het verhaal en het beeld dat daarin wordt beschreven. De crisis komt pas over een langere tijd. In intelligente verhaallijnen kan een probleemloos heden probleemloos tot ‘problematische toekomst’ worden geframed. De bron voor een narratief over een toekomstige crisis is géén empirisch waarneembare contradictie tussen doel en effect, geen voelbare en zichtbare kloof tussen belofte en prestaties en geen mediageniek beeld van evident beleidsfalen. De toekomstverhalen zijn *uitsluitend narratief*, er is géén empirische basis, zoals in hoofdstuk 3 al uitgebreid aan bod is gekomen. Een van de dingen die de toekomstcrises extra betekenisvol maken is dat zodra ze zichtbaar zijn, het eigenlijk al te laat is. Onzichtbaarheid draagt bij aan de *kracht* van het toekomstverhaal: ‘het is maar goed dat de toekomst nog niet zichtbaar is, want er is nog tijd om te handelen.’ De bron voor het crisisgevoel schuilt in ‘voorspellende verhalen’ die, verteld in televisie-optredens, rapporten, nota’s, spreekbeurten en studies, de *toekomstige* ‘contradicties’, ‘prestatiekloven’ en ‘beleidsfalen’ schetsen en in een narratieve structuur voegen. Dergelijke toekomstverhalen omvatten een ‘beschrijving’ van de toekomstige situatie, een normatieve duiding daarvan en gaan daarna over in uitspraken over ‘controle’, ‘beheersbaarheid’, ‘bescherming’ en ‘oplossend optreden’. Toekomstverhalen zijn net als andere politieke verhalen en beleidsverhalen bedoeld als “tools of strategy” (Stone, 1988:162).

Het zijn instrumenten in de handen van personen die iets willen en kunnen fungeren als middel om wijziging in institutionele arrangementen of de inhoud van beleid en politiek debat te veranderen, ook als dat binnen de institutionele kaders onwaarschijnlijk is. Toekomstverhalen bieden nieuwe mogelijkheden en creëren nieuwe mogelijke macht voor bestuurders die tot handelen willen

overgaan, bijvoorbeeld het hervormen van institutionele arrangementen. Wie (zittende macht, oppositiemacht of belangengroepen) daarmee het ‘handigst’ omgaat, kan verandering in bestaande verhoudingen en institutionele structuren en praktijken realiseren: toekomst-gericht hervormingsbestuur biedt, mits het ondersteunende toekomstverhaal voldoende *krachtig* is en ook de omgeving aan bepaalde condities voldoet, een goede kans op succesvolle institutionele hervorming. Het toekomstperspectief verklaart schijnbaar plotselinge reflectie van agents op ‘hun’ structuren en praktijken en verklaart hoe uit het niets en zonder duidelijk aanwijsbare aanleiding een groot draagvlak kan ontstaan voor ingrijpende en historisch gezien moeilijke hervormingen.

4.4 Conclusie

Verklaringen voor verandering

Institutionele theorie biedt een aantal verklaringen voor hervormingen in institutionele paden. Veranderen van een institutioneel arrangement is niet vanzelfsprekend, omdat het arrangement door middel van positieve feedback streeft naar voortzetting en verdieping van de bestaande institutionele structuren en praktijken. Het doorbreken van dergelijke structuren, in het bijzonder door agents die te midden van de structuren functioneren, is daarom per definitie een lastige opgave. Institutionele theorie onderscheidt twee typen verklaringen. Verandering ontstaat ten eerste als gevolg van een optreden van beleidsfalen, waardoor de gestolde structuren tijdelijk weer ‘vloeibaar’ en veranderbaar zijn. Het optreden van een evident falen van de huidige structuur maakt dan tijdelijk reflectie door agents mogelijk. Een andere verklaring is het optreden van beleidsleren waarbij institutionele agents nog voordat er een falen optreedt overgaan tot reflectie op de institutionele structuren en door kleine aanpassingen of toepassing van goede praktijken uit andere domeinen proberen om het institutionele arrangement beter bij de veranderende omgeving te laten passen. Zo kan beleidsfalen worden afgewend.

Verhalen over verandering

In dit hoofdstuk is uiteengezet dat het optreden van beleidsfalen en beleidsleren niet zozeer afhankelijk is van een ‘fysieke aanleiding’, zoals een duidelijk zichtbare en voelbare crisis, maar dat het eerder gaat over een gedeeld *beeld* dat er iets aan de hand is. De nadruk komt dan te liggen op de processen waarin urgentiegevoel - zoals een beeld van beleidsfalen of een gevoelde noodzaak voor beleidsleren - wordt geconstrueerd. Het gaat dan niet alleen meer om de institutionele structuren en praktijken, maar ook om de verhalen waarin die structuren en praktijken voor agents betekenis krijgen en zodoende betekenisvol

worden. Of er ruimte voor reflectie en verandering is, is dan afhankelijk van het verhaal dat over de structuren en praktijken dominant is. In verhalen worden de aanleidingen voor verandering geconstrueerd, ze volgen niet vanzelfsprekend uit de wereld ‘out there’.

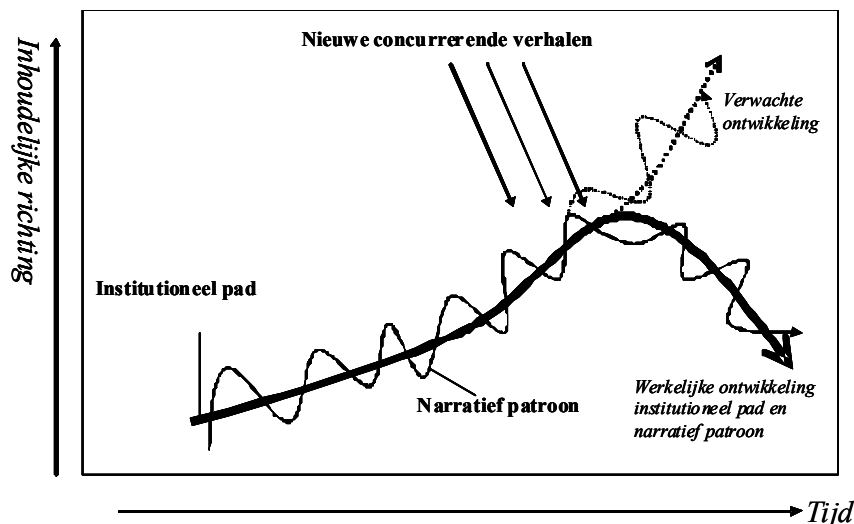
Veranderende verhalen

Aan verandering in het institutionele pad gaat steeds een verandering in het narratieve patroon vooraf. De verhalen veranderen ‘eerst’, pas daarna ontstaat er ruimte voor reflectie op de bestaande institutionele structuren en is er de mogelijkheid van institutionele verandering en doorbreking van het *pad*. Vanuit de framing in de narratieven rondom het institutionele pad ontstaat bijvoorbeeld een noodzaak voor ‘fysieke’ verandering, verandering van de institutionele structuren en praktijken zelf. Of een verandering in het verhaal, bijvoorbeeld een ‘reframing’ van de functionaliteit van reeds bestaande en gelijkblijvende structuren en praktijken, maakt het mogelijk om de spanning over een vermeend disfunctioneren van een institutioneel arrangement weg te nemen. Verhalen vormen dan als het ware een ‘narratieve kreukelzone’ rondom de ‘substantie’ van het institutionele pad (structuren en praktijken), waarbinnen reflectie op en discussie over het institutionele pad plaats kan vinden. Deze kreukelzone voorkomt dat er bij het minste of geringste voorval meteen schade aan de structuren en praktijken ontstaat. Veel incidenten kunnen in narratieve framing worden ‘opgelost’: kleine bijstellingen in het verhaal, zelf gekozen of als reactie op verhalen vanuit andere partijen, kunnen de bestaande structuren en praktijken buiten beschouwing houden en onveranderd laten.

Een verklaring voor stabiliteit én veranderlijkheid

De werking van de kreukelzone verklaart zowel de stabiliteit als de veranderlijkheid van institutionele paden. Hier en daar wordt bijvoorbeeld het pad bijgesteld, als gevolg van de reflectie die binnen de bandbreedtes dus wel degelijk kan plaatsvinden, maar de hoofdlijn blijft gelijk. Of er vindt vanuit een verandering in het narratief een reframing van verder gelijk blijvende structuren en praktijken plaats. Een directie krijgt bijvoorbeeld een andere naam, een taak verschuift met medewerkers en al naar een ander departement, of er wordt een overlegorgaan of platform ingericht waarmee de buitenwereld meer bij beleidsvorming wordt betrokken. Buiten dat verandert er niets, zodat het institutionele pad in de kern behouden blijft. Naast deze *graduele adaptatie* verklaart de werking van de narratieve kreukelzone ook het optreden van plotselinge *breuken* (‘critical junctures’) in de institutionele paden. Als de narratieve patronen zich buiten de interpretatieruimte van de kreukelzone bewegen, en de kreukelzone niet meer voldoende is, dan komt het institutionele pad zelf in het geding. De discussie verplaatst zich dan naar de kern van het

arrangement. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een extern narratief sterk aan kracht wint en het bestaande dominante verhaal begint te overvleugelen. Het narratieve patroon, dat ondersteunend en legitimerend voor het institutionele pad werkte, valt uiteen en er ontstaat een ander soort debat. In het nieuwe debat is de hiërarchie en dominantie van het bestaande narratieve patroon tijdelijk weg. Verschillende verhalen strijden om nieuwe dominantie. Dit nieuwe debat is extra scherp, omdat de interpretatieve orde, het gemeenschappelijke werkelijkheidsbeeld dat de narratieve patronen genereerde, ter discussie komt te staan of zelfs wordt 'afgedankt'. Wat eerst 'waarheid' was, blijkt nu 'schijn' te zijn geweest. Paars was in het verhaal achteraf bijvoorbeeld geen 'zegen', maar een 'op de pof betaald feestje', dat 'puinhopen' na heeft gelaten. Met het doorbreken van de dominante narratieve patronen, die orde in de collectieve betekenis brachten, treedt nieuwe ambiguïteit in. Dit gaat gepaard met nieuwe narratieve strijd en een nieuwe strijd om collectieve betekenis. Vertellers die er in slagen om met hun verhalen nieuwe richting in de strijd om betekenis aan te brengen, kunnen in het spoor daarvan ook de institutionele paden doorbreken.



Figuur 4.2: Wendingen in beleidsprocessen als gevolg van narratieve wendingen die buiten de narratieve ruimte treden.

Toekomstverhalen als veranderaars

In een narratief perspectief op institutionele hervorming is toekomst een interessant fenomeen, omdat - zoals in hoofdstuk 3 aan bod is gekomen - als het toekomstverhaal aan bepaalde condities voldoet, het in het debat over institutionele arrangementen een krachtige rol kan spelen. Toekomstverhalen spelen daarbinnen dezelfde rol als de hiervoor genoemde verhalen, zoals

bijvoorbeeld crisisverhalen, maar zijn tegelijkertijd door de bijzondere kenmerken van toekomst ook andere verhalen. Toekomstverhalen kunnen bijvoorbeeld tot gevoelde urgentie tot beleidsleren of een gevoel van beleidsfalen leiden, zonder dat daar aanwijsbare ‘fysieke’ aanleiding of ‘crisis’ voor te vinden is. Het terugredeneren vanuit een toekomstbeeld of het juist doorredeneren van een bestaande praktijk naar de toekomst toe introduceert dan een nieuw perspectief in de discussies over de werking van een institutioneel pad. Bestaande narratieven komen in een ander perspectief te staan, worden onder druk gezet en/of krijgen concurrentie van een narratief over een mogelijke toekomst. Hiermee kunnen bestaande narratieve patronen worden doorbroken of veranderd, waarmee ook de institutionele paden zelf in een ander perspectief komen te staan. De institutionele paden krijgen betekenis door de duiding die de omliggende narratieve patronen bieden en dus verandert mét de veranderende narratieve patronen ook de betekenis die aan de institutionele arrangementen wordt gegeven. Bestaande institutionele paden kunnen zodoende onder druk komen te staan, als gevolg van een perspectief dat meer op de toekomst wordt gericht of een perspectief dat andere toekomst centraal stelt. De aanleiding en drijvende kracht voor institutionele verandering ligt dan niet zozeer in een zichtbare en merkbare performance crisis ‘out there’, maar in een door een krachtig narratief aangewakkerde diep gevoelde onrust over de mate waarin een bestaand institutioneel pad adequate voorbereiding biedt op een naderende toekomst. Institutionele verandering wordt dan logisch, als ‘het juiste/benodigde antwoord’ op een in een toekomstnarratief gecreëerde onzekerheid over de toekomstige passendheid van het bestaande institutionele arrangement.

Toekomstverhalen als bezweringsformules

Daarnaast is interessant dat hetzelfde mechanisme andersom ook zou kunnen werken. Toekomstverhalen kunnen ook worden ingezet in strategieën die hier benoemd zijn als *narratieve bezweringsformules*. Bijvoorbeeld door bestaande problemen ‘in het perspectief van de lange termijn te plaatsen’, waarin ze maar beperkt ‘zijn’. Klimaatverandering is dan bijvoorbeeld niet uniek: in voorgaande miljard jaar is het fenomeen vaker voorgevallen, net zoals er eerder ijstijden waren. Dat maakt ‘klimaatverandering’ minder bijzonder en al zeker niet ‘man-made’. Dat kan, althans in narratieve zin, een aanleiding zijn om geen maatregelen te nemen. Klimaatbeleid is een interessant en treffend voorbeeld van wat hier in beide gevallen wordt bedoeld. Het kan worden gezien als een toekomstverhaal dat urgentie kweekt voor ‘tijdig optreden’ (per direct), terwijl daarvoor nog geen directe en onbetwiste aanleiding lijkt te zijn. Tegelijkertijd zijn er ook concurrerende toekomstverhalen die fungeren als krachtige bezweringsformules en het fenomeen met evidentie onderbouwd ontkennen of in ieder geval de relevantie ervan ontkrachten.

	Evidente crisis: hervorming na een 'ramp'	Narratieve crisis: hervorming met een verhaal	Toekomstige crisis: hervorming omwille van een toekomstverhaal
<i>Het verhaal van de aanleiding</i>	Evident beleidsfalen maakt 'diepe' verandering onvermijdelijk.	In crisisverhaal wordt beleidsfalen evident en verandering onvermijdelijk.	In toekomstverhaal wordt evident dat doorzetting van beleid tot toekomstig falen zal leiden.
<i>Motto</i>	Dit nooit meer, zo kan het niet langer.	Dit kan en moet anders, er is al genoeg schade.	Dit moet anders nu het nog kan.
<i>Narratief patroon</i>	De gebeurtenis doorbreekt de balans in de narratieven, waarna nieuwe (narratieve) strijd om betekenis woedt.	Een 'sterk' narratief doorbreekt de balans en brengt nieuwe betekenis van het bestaande.	Een toekomstnarratief doorbreekt de balans, ten aanzien van toekomst én heden, werpt nieuw licht op het bestaande en brengt nieuwe betekenis.
<i>Zichtbaar in</i>	'Ramp' met 'fall-out', media-aandacht, eis voor directe 'maatregelen', extern opgedrongen 'onderzoek'.	Media-aandacht, 'verhit debat' intern dan wel extern, politiek debat wordt publiek debat, polemieken tussen 'kampen', inmenging van deskundigen en externen, 'nieuw geluid', 'doorbreking van taboes', pogingen tot pacificering.	Inbreng van toekomst in bestaande debatten, onderzoeksrapporten, verwijzing naar kennis, toekomst 'dichterbij' brengen', hedendaags beleid en situatie op toekomst betrekken, toekomstige generaties inbrengen als nieuwe belanghebbenden.
<i>Aanleiding</i>	Externe 'oorzaak', evidente crisis, slachtoffers.	Geen evidente crisis, geen slachtoffers. Symbolische crisis, publiek inhoudelijk debat, nieuwe feiten.	Geen evidente of symbolische crisis, maar verhaal over 'toekomstige' crisis, van mogelijk ondenkbare orde en zonder precedent.
<i>Symboliek</i>	'puinhopen', 'schuld', 'wanbeleid', 'falende overheid', 'gebrek aan leervermogen', 'crisismanagement'.	'koerswijziging', 'andere aanpak', 'op schreden terugkeren', 'fouten inzien', 'nieuw beleid'.	'nieuwe inzichten/nieuw onderzoek laat zien dat...', 'groot en komt naderbij', 'toekomstige generaties behoeden', 'nu het nog kan'.

Tabel 4.1: Wendingen in perspectief.

Bestaande aanleidingen voor hervormingen in een nieuw perspectief

Het voorgaande leidt tot een aanvulling op het bestaande repertoire aan verklaringen voor institutionele hervormingen en tot een versterking van institutionele hervormingstheorie 'van binnenuit'. Naast hervorming als gevolg van zichtbare en evidente crisis - zoals bijvoorbeeld een grote ramp waarin het 'tekort' van het institutionele arrangement meteen zichtbaar wordt - is er een categorie waarin hervorming volgt uit een crisisverhaal. Daarin wordt een

bestaande praktijk als een ‘performance-crisis’ van het institutionele arrangementen voorgesteld. Dat kan een ‘nieuwe’ gebeurtenis zijn, zoals het naderen van de ‘miljoenste WAO-er’ in de hervormingen van Lubbers, maar ook een nieuw perspectief op een op zichzelf onveranderde omstandigheid, zoals het verhaal van de ‘tsunami van islamisering’ waarmee Wilders poogt zijn agenda over het voetlicht te brengen. In dit verhaal is niet zozeer de ‘islamisering’ zelf geïntensiveerd, maar ‘weigeren’ politici er een halt toe te roepen en ontkennen ze het probleem. Het verhaal creëert een crisisbesef voor de manier waarop in Nederland minderheden zich opstellen en voor mogelijke gevolgen daarvan. Ontkenning van het verhaal door andere politici past precies in het verhaal, omdat dat het ‘complot’ nog maar eens bevestigt. Een variant van een zelfde type verhaal - het ‘multiculturele drama’ - was na 2001 *sterk* genoeg om een radicale breuk teweeg te brengen in het debat en het beleid ten aanzien van migranten in de samenleving. Naast deze twee genoemde aanleidingen is er dus een derde mogelijke aanleiding, namelijk toekomstverhalen die bestaande institutionele arrangementen problematiseren en tot onderwerp van hervorming maken. Tabel 4.1 beschrijft de kenmerken van de drie hier onderscheiden ‘aanleidingen’ voor institutionele hervormingen.

Empirisch onderzoek naar toekomstgericht hervormingsbestuur

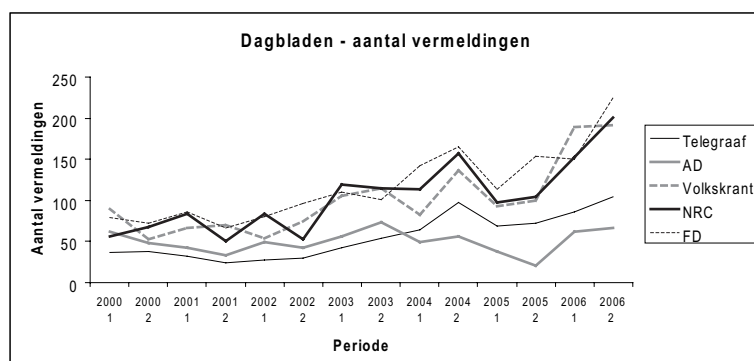
De ‘werking’ van toekomst in narratieven over de functionaliteit of disfunctionaliteit van bestaande institutionele arrangementen is dus niet eenduidig, maar kan verschillende vormen aannemen. Het gaat in beide vormen echter om ‘toekomstgericht hervormingsbestuur’ waarin toekomstverhalen als ‘breekijzer’ óf ‘bezweringsformule’ gevolgen hebben voor bestuurlijk handelen. Het is de vraag in hoeverre deze theoretische verbinding in een empirische praktijk terug te vinden is. Is het model ook empirisch houdbaar? Biedt het een adequate verklaring voor wat er empirisch is gebeurd? In het empirisch deel van dit onderzoek verbind ik in een analyse van een bestuurlijke praktijk van ‘toekomstgericht hervormingsbestuur’ de door politici gebruikte toekomstnarratieven (in dit geval over vergrijzing) met de institutionele continuïteit of discontinuïteit die zij omwille van die toekomstverhalen bepleiten.

5 WAT VERGRIJZING IS EN WORDT

5.1 Vergrijzing verandert de samenleving

Een intensivering van het gesprek over vergrijzing

Vergrijzing is de afgelopen jaren onderwerp geweest van intensief debat, niet alleen in de politiek, maar ook ‘maatschappelijk’. In nieuwsmedia, op opiniepagina’s en in ambtelijke kringen is vergrijzing een veelbesproken onderwerp geweest. Figuur 5.1 laat, ter illustratie, een ‘rechte telling’ zien van het aantal artikelen in populaire dagbladen over vergrijzing.⁷¹ Er is sprake van een opgaande trend van het aantal vermeldingen van vergrijzing, met pieken in 2004 en 2006. Aan dit soort ‘tellingen’ moet niet te veel betekenis worden toegekend, niet meegenomen is bijvoorbeeld de groei van het totale aantal artikelen, maar interessant is wel dat ‘vergrijzing’ als ‘onderwerp’ en als ‘concept’ de voorgaande jaren onderdeel is geworden van het maatschappelijk debat. Vergrijzing is nadrukkelijk ‘onderwerp van gesprek’ geworden. De vraag nu echter is wat de veelbesproken vergrijzing ‘is’?



Figuur 5.1: Vergrijzing in landelijke dagbladen.

Vergrijzing als demografie en als gedrag

Vergrijzing gaat over de bevolkingssamenstelling, in het bijzonder over een verandering in de verhouding tussen het aantal ouderen (65+) en ‘jongeren’ in de samenleving. Vanaf 2010 voltrekt zich een grote verandering in deze verhouding: het aantal ouderen per werkende verdubbelt. Analyses, hierover later meer, laten zien dat er in 2040 voor elke gepensioneerde nog maar twee ‘werkenden’⁷² zijn, terwijl dat er op dit moment ongeveer vier zijn. Het spreekt voor zich dat die verandering in de bevolkingssamenstelling gevolgen heeft voor de samenleving als geheel. Vergelijk het met een huis waar een gezin met een heel andere samenstelling komt te wonen: dat ‘doet’ iets met de manier waarop het huis wordt ingericht en hoe het wordt gebruikt. Vergrijzing is daarom een

belangrijke maatschappelijke trend, die niet alleen ouderen - huidige én toekomstige - maar letterlijk 'iedereen' aangaat. Alle generaties en leeftijdsgroepen zullen van vergrijzing gevolgen ondervinden, positief en negatief. De vraag is uiteraard wat de gevolgen van vergrijzing precies zijn. Dat vergt eerst scherpte in het 'soort' vergrijzing waarover het gaat.

Het denken over de gevolgen van vergrijzing valt uiteen in twee componenten. De eerste component heeft betrekking op *vergrijzing als demografisch proces*. Dit gaat over de manier waarop de bevolking zich de komende decennia ontwikkelt. Hierover is veel bekend. De ontwikkelingen zijn goed te voorspellen, omdat een belangrijk deel van de toekomstige bevolking nu al leeft en veel demografische trends relatief stabiel zijn. De bevolkingsopbouw zal - calamiteiten of extreme gebeurtenissen daargelaten - niet van de ene op andere dag een radicale wijziging doormaken. Dat maakt dat de voorspelbaarheid van de demografie relatief groot is, met, zo mag duidelijk zijn na hoofdstuk 3, nadruk op het woord 'relatief'. Over de demografische toekomst van Nederland, en van Europa en de wereld, zijn relatief zekere uitspraken te doen. Er zijn realistische schattingen mogelijk van de Nederlandse bevolking in 2040. Het denken over vergrijzing vindt de nodige zekerheid in de demografie.

Daarnaast is er *vergrijzing als gedrag*. De 'angel' van vergrijzing zit uiteraard niet in de vaststelling dat mensen ouder worden of dat er relatief meer ouderen in een samenleving leven. Waar het in het *vergrijzingsdebat* over gaat en waar het gesprek over vergrijzing ingewikkeld wordt, is het toekomstig *gedrag* van de 'veranderende aantallen' ouderen en jongeren. Hierover bestaat géén zekerheid, anders dan dat de veranderende bevolkingsopbouw gevolgen *zal* hebben voor de samenleving zoals we die nu kennen. De onvoorspelbaarheid van de toekomst is hier de belangrijkste zekerheid. Onvoorspelbaarheid van gedrag maakt de vergrijzing een zeer onzekere toekomst: de gevolgen ervan zijn onbekend en onvoorspelbaar. Het is de vraag hoe dergelijke onzekerheid doorwerkt in debat en beleid.

Kennis over demografie en redeneringen over gedrag

Over beide componenten van vergrijzing wordt kennis (analyses, prognoses, redeneringen) geproduceerd: er worden pogingen ondernomen om houvast te ontwikkelen en daarmee grip te krijgen op de onzekerheid en 'onbekendheid' van de toekomst van vergrijzing. Dit hoofdstuk gaat nader in op de resultaten van dergelijke pogingen en heeft zodoende het karakter van een schets van wat we over de beide componenten van vergrijzing 'weten'. Niet zozeer om het probleem in ieder geval voor de lezer op te lossen, of om een eigen 'verhaal' over vergrijzing te ontwikkelen, maar om in beeld te brengen wat het speelveld is waarop de argumenterende politici zich in de volgende hoofdstukken begeven. Het hoofdstuk laat verschillende vormen van weten, met verschillende

uitkomsten en accenten, zien, die samen een veelzijdig beeld geven van wat vergrijzing ‘is’ en wat ‘gevolgen’ zouden kunnen zijn. Het hoofdstuk schetst zodoende de range aan bronnen en argumenten voor verhalen over vergrijzing die vanuit het domein van de ‘kennis’ worden aangeleverd. Dit laat zien welke kennis over de toekomst er rond vergrijzing beschikbaar is en welke lijnen en richtingen daarin te onderscheiden zijn.

Ik begin met een weergave van wat er ‘bekend’ is over de *demografische component* en geef vervolgens weer wat belangrijke elementen in de verschillende redeneringen over *gedrag* zijn. Voor beide componenten geldt dat het hier expliciet de bedoeling is om verschillende voorspellingen en redeneringen tegenover elkaar te plaatsen. In het deel over demografie gebeurt dit door waar mogelijk en nodig de kanttekeningen te reproduceren die vanuit dat domein bij bepaalde verwachtingen worden geplaatst. In het deel over de verwachtingen over gedrag gebeurt dit door verschillende redeneerlijnen of interpretaties van ontwikkelingen tegenover elkaar te plaatsen en zodoende de diversiteit in het ‘kennis-domein’ te laten zien. Hierbij besteed ik extra aandacht aan de zogenaamde ‘vergrijzingssommen’ van het CPB (2000, 2006), waarin wordt geprobeerd om de gevolgen van vergrijzing te kwantificeren in kosten en baten voor de samenleving en waar bovendien uitspraken worden gedaan over verdeling van de kosten en baten over verschillende generaties. Onderdeel hiervan is ook een reflectie op het criterium dat het CPB hier hanteert. Deze ‘vergrijzingssommen’ fungeren in veel redeneringen over vergrijzing als ankerpunt, om een argumentatie aan ‘op te hangen’ of deze er juist tegen ‘af te zetten’. Dit geldt zowel voor het domein van de kennis, dat in dit hoofdstuk centraal staat, als voor het domein van de politiek, waaraan in de volgende hoofdstukken aandacht wordt besteed. In de concluderende paragraaf van het hoofdstuk ga ik in op de betekenis van de verschillende redeneringen voor het *denken, debatteren* en uiteindelijk *besturen* van een toekomstig onderwerp als vergrijzing.

5.2 Vergrijzing als demografisch proces

5.2.1 Grije druk

Vergrijzing betekent dat het aandeel personen van 65 jaar en ouder in verhouding tot de rest van de bevolking toeneemt. Dit proces krijgt uitdrukking als een toename van ‘grije druk’. De grije druk is de verhouding van de 65-plussers tot de beroepsbevolking, die in de ‘grove’ statistiek wordt gesteld op de bevolking van 20 to 65 jaar.⁷³ Volgens de demografische trends, waarover onder andere het NIDI (Beets, 2007, 2003; Van Nimwegen & Esveldt, 2003; Van

Nimwegen et al., 2005; Van Dalen et al., 2006; Van der Erf, 2003), het CBS (CBS, 2003; Garssen & Van Duin, 2007), het RIVM (2004b), de RMO (2004b, 2004c) de Europese Commissie (EC, 2006; Schoenmaeckers & Kotowska, 2005) en de Raad voor Europa (2005, 2004) rapporteren, zal in 2030 het aandeel van de 65-plussers in Nederland sterk zijn toegenomen. In 2030 is naar verwachting 22,3% van de bevolking 65 jaar en ouder. Deze stijging gaat door tot 2040, als er in Nederland naar verwachting meer dan vier miljoen mensen 65 jaar en ouder zijn, circa 23,6% van de totale bevolking in dat jaar. Deze trend is de kern van het ‘vraagstuk’ van de vergrijzing. Het staat centraal in veel rapportages over vergrijzing, zoals bijvoorbeeld in de rapportage van de Themacommissie Ouderenbeleid (2005) en de Commissie ‘Grijs Werkt’ (2007). Tabel 5.2 geeft de absolute en relatieve groei van het aandeel van de leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder weer. Demografen gaan ervan uit dat de demografische beweging na 2050 stabiliseert en er een nieuw evenwicht met meer dan 20% van de bevolking 65 jaar en ouder ontstaat. Deze veranderende verhouding tussen ‘ouderen’ enerzijds en het deel van de bevolking in de ‘productieve leeftijd’ anderzijds vormt de kern van wat in het maatschappelijk debat ‘vergrijzing’ wordt genoemd.

Jaar	0 - 19 jaar		20 - 64 jaar		65 jaar en ouder		Totaal
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%	
2005	3 987 957	24,5	10 028 899	61,5	2 288 670	14,0	16 305 526
2010	3 938 635	23,9	10 042 388	61,0	2 481 432	15,1	16 642 450
2020	3 772 088	22,5	9 839 220	58,6	3 188 512	19,0	16 799 820
2030	3 742 869	22,0	9 489 285	55,7	3 789 723	22,3	17 021 880
2040	3 831 635	22,5	9 171 310	53,9	4 017 160	23,6	17 020 110
2050	3 800 855	22,5	9 408 654	55,7	3 696 403	21,9	16 905 910

Tabel 5.1: Een prognose van de ontwikkelingen in demografische druk.

Bron: Themacommissie Ouderenbeleid (2005:15).

Een ‘oud’ proces

Het vergrijzingsproces is niet ‘nieuw’. Het is geen recente ‘ontdekking’. Demografen, economen, beleidsambtenaren, politici en actuarissen volgen de ontwikkelingen al decennia lang nauwgezet en rapporteren er ook al jaren lang met regelmaat over.⁷⁴ Vergrijzing is in het bijzonder in demografische studies geen nieuw onderwerp. De toename van de grijze druk, die in de meeste berichtgeving in de media centraal wordt gesteld, is dus geen proces ‘op zich’, maar deel van een grotere demografische ontwikkeling die zich in de twintigste eeuw heeft voltrokken. Het is de spiegel van demografische bewegingen die zich in eerdere decennia hebben voltrokken en die nu in samenhang een nieuwe fase in gaan. De toename in de aandacht komt dus waarschijnlijk voort uit het feit dat de vergrijzing ‘dichterbij’ komt, niet uit nieuwe inzichten die er over zijn ontwikkeld. Wat ook aan de toenemende aandacht bijdraagt, is dat het met het

naderen van de vergrijzing de schattingen en prognoses scherper kunnen worden. Met de tijd worden eerdere prognoses bijgesteld, op basis van nieuw inzicht uit werkelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in de levensverwachting of vruchtbaarheid.

In deze paragraaf beschrijf ik eerst de verschillende demografische trends die samen vergrijzing constitueren. Vervolgens plaats ik de Nederlandse situatie in een internationaal perspectief. Zo ontstaat een beeld van ‘vergrijzing als demografie’ en de positie van Nederland op dit vlak te midden van andere landen.

5.2.2 Demografische megatrends

De drie relevante elementen in de ontwikkeling van een bevolkingsopbouw zijn *geboorte*, *sterfte* en *migratie*. De combinatie van deze elementen maakt dat een bevolking groeit, krimpt of stabiel blijft. De verschillende elementen zijn uit te drukken in verschillende kentallen, die informatie geven over wat er in een jaar met het betreffende element gebeurt. Demografische trends zijn voor een belangrijk deel in de beweging van de kentallen terug te zien.

De meest simpele maat voor *geboorte* is het *bruto geboortecijfer*: het aantal levendgeborenen per 1000 leden van de bevolking in een kalenderjaar.⁷⁵ Dit bruto geboortecijfer is in Nederland sinds de jaren zeventig stabiel rond de 12, nadat het tijdens de babyboom en tot in de jaren zestig ongeveer 30 was. Het bruto geboortecijfer is niet gerelateerd aan de bevolkingssamenstelling in het kalenderjaar, terwijl het aantal geboorten in een jaar uiteraard mede afhankelijk is van het aantal vrouwen in de vruchtbare periode. Dat maakt het geboortecijfer op zichzelf een weinig informatieve indicator. Een ‘rijkere’ indicator is het gemiddelde kindertal per vrouw, ook de *total fertility rate* (tfr) genoemd. Dit getal kan per kalenderjaar of per geboortjaar (cohort) worden aangeduid. De tfr drukt uit in hoeverre generaties van een bevolking erin slagen om langs natuurlijke weg voor vervanging te zorgen. Om een bevolking via natuurlijke weg in stand te houden moet de tfr 2,1 zijn, wat zoveel betekent als ‘2,1 kind per vrouw’. De tfr is in Nederland sinds de jaren zeventig tamelijk stabiel op 1,7, met een lichte stijging rond 2000.⁷⁶ De verandering in de tfr is gepaard gegaan met een ingrijpende stijging van de leeftijd waarop vrouwen het eerste kind krijgen, ook benoemd als ‘vruchtbaarheidsveroudering’.⁷⁷ De vruchtbaarheidsveroudering is nu min of meer stabiel. Sinds 2000 is de gemiddelde leeftijd van de vrouw bij het eerste kind ongeveer 29 jaar. Met ‘1,7 kind’ per vrouw voldoet de huidige vruchtbaarheid niet aan het vervangingscriterium, wat betekent dat op basis van de geboorte een proces van *ontgroening* plaatsvindt: de huidige generaties mannen en vrouwen worden niet meer geheel vervangen door nieuwe

generaties. Zonder veranderingen in de andere twee componenten van de bevolkingsontwikkeling betekent dit dat de bevolking op termijn zal krimpen. Naast geboorte is *sterfte* relevant voor de omvang van een bevolking. De meest simpele maat voor sterfte is het *bruto sterftecijfer*: het aantal overledenen per 1000 leden van de bevolking in een kalenderjaar.⁷⁸ Het bruto sterftecijfer is in Nederland sinds het eind van de jaren zeventig relatief stabiel op 8. Sterftcijfers houden echter geen rekening met de samenstelling van de bevolking in een kalenderjaar, terwijl verschillende generaties verschillende sterftetekansen hebben. In een oudere bevolking is de kans groot dat het sterftecijfer in een jaar hoger is, omdat de sterftetekans met de leeftijd toeneemt. Zo zal in Nederland het sterftecijfer de komende decennia naar verwachting oplopen, omdat er meer mensen in de oudere leeftijdscategorieën zijn en daarom hogere sterftetekansen hebben. Een stijging van het sterftecijfer in een kalenderjaar betekent niet per se dat mensen ‘vroeger’ sterven: het kan eenvoudigweg betekenen dat een land een gemiddeld ‘oude’ populatie heeft, met verhoogde sterftetekansen en een hogere sterfte per kalenderjaar. Een meer informatief kengetal is dan ook de *gemiddelde levensduur*. De gemiddelde levensduur wordt uitgedrukt als de levensverwachting bij de geboorte, met de gemiddelde karakteristieken en levenskansen van de dan levende bevolking als criterium. De gemiddelde levensduur bij geboorte projecteert de op het moment van geboorte bestaande verdeling van levenskansen op het toekomstige leven van de pasgeborene en drukt die uit in een levensverwachting voor de pasgeborene. De gemiddelde levensduur houdt dus geen rekening met mogelijke verbeteringen in de gezondheidszorg of andere mogelijke oorzaken voor afnemende sterftetekansen die mogelijk nog optreden. Vanaf de jaren veertig is de gemiddelde levensduur van mannen en vrouwen uiteen gaan lopen: vrouwen leven gemiddeld langer dan mannen. Het verschil verandert over de decennia, van 7 jaar verschil in de jaren tachtig tot 4 jaar verschil omstreeks 2000. Inmiddels is de gemiddelde levensverwachting bij geboorte van vrouwen 80 jaar en van mannen 76 jaar. De laatste jaren lijken mannen overigens een deel van hun achterstand in te lopen en er zijn verwachtingen die uitgaan van een zo goed als gelijkwaardige levensverwachting van mannen en vrouwen. Voor de levensverwachting wordt de komende tijd dus relatief veel dynamiek verwacht, wat de verwachtingen onzeker maakt (Janssen, 2006). De historische trend is in ieder geval ‘opwaarts’, de levensverwachting is de afgelopen decennia elk jaar wat verlengd. Op langere termijn bezien is de ontwikkeling zelfs spectaculair. De gemiddelde levensduur is in 150 jaar tijd enorm verlengd: van ± 40 jaar in 1850, ± 65 jaar in 1930, ± 67 jaar in 1940, 70-75 (m-v) jaar in 1965, 72-79 (m-v) in 1980 en 76-80 (m-v) in 2000.⁷⁹ De levensverwachting is in 150 jaar tijd dus in ieder geval voor vrouwen ‘verdubbeld’. Een belangrijk deel van die verlenging komt door een radicale afname van zuigelingensterfte als gevolg van bacteriële en infectieziekten. In

1900 overleden 150 van de 1000 zuigelingen in het eerste levensjaar. In 2000 zijn dat er nog maar 5 tot 6 van de 1000.⁸⁰ De veranderingen in de zuigelingensterfte vertroebelen de informatie die de gemiddelde levensduur biedt. Dat is ook de belangrijkste ‘kritiek’ op het kengetal van de gemiddelde levensduur. Zeker in periodes waarin de zuigelingensterfte relatief hoog was ‘drukte’ dit de gemiddelde levensduur. De levensduur van de mensen die de eerste levensjaren ‘overleefden’ was gemiddeld veel langer dan wat de gemiddelde levensduur aanduidt. Meer informatie over de werkelijke ‘verlenging van de levensduur’, voor de kans om ‘oud te worden’, is daarom de *resterende levensverwachting bij 65 jaar*. Uit dit kengetal zijn de effecten van de zuigelingensterfte weggenomen. In 2000 was de levensverwachting bij 65 jaar voor mannen 16 jaar en voor vrouwen 20 jaar. In 1950 was dat nog gemiddeld 14 jaar.⁸¹ De stijging in de levensverwachting bij 65 jaar is dus minder spectaculair dan die van de gemiddelde levensduur, maar is evengoed bijzonder.

5.2.3 De combinatie van trends ‘produceert’ vergrijzing

Vergrijzing is een product van drie gelijktijdig optredende trends: er is sprake van *ontgroening*, *veroudering* en (een voor de bevolkingsomvang en opbouw) *verwaarloosbare migratie*. De eerste trend is de drijvende kracht van de bevolkingsopbouw, de tweede trend versterkt deze en de derde trend betekent dat een mogelijk correctiemechanisme in zijn effect in Nederland nagenoeg neutraal is. De ontwikkelingen in de Nederlandse bevolkingsopbouw van de komende jaren zijn primair een gevolg van het patroon in de fertiliteit, versterkt door langere levensduur en beperkte migratie. De drie trends komen hier achtereenvolgens aan bod.

Afnemende fertiliteit

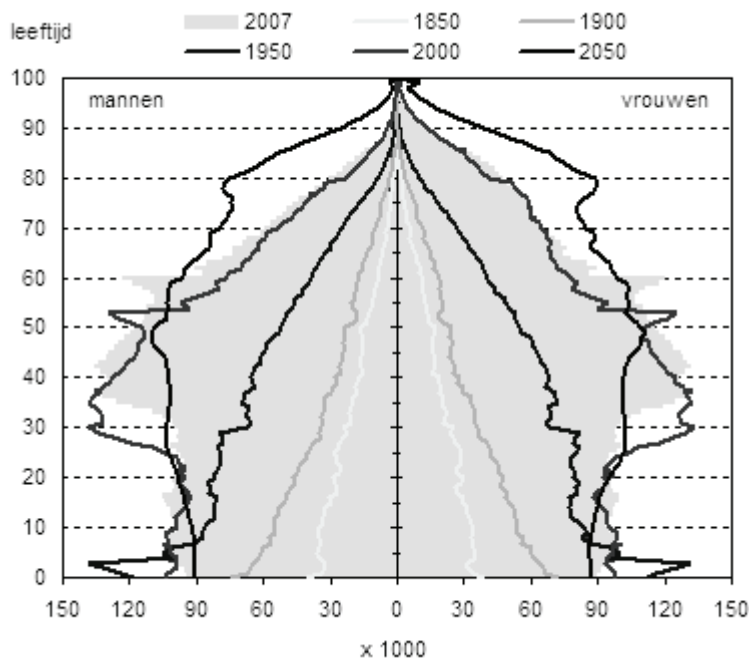
De trend van de afnemende fertiliteit is al meer dan een eeuw oud en is terug te zien in (1) het geboortecijfer, (2) het gemiddeld aantal kinderen per vrouw en (3) de leeftijd van de vrouw bij het eerste kind. De afnemende fertiliteit wordt niet zozeer toegewezen aan veranderingen in de ‘fysieke’ fertiliteit, maar aan veranderingen in de leefpatronen van mensen.

In het bijzonder de ‘technische’ mogelijkheden om veranderende voorkeuren uit te voeren zijn bepalend. Vooral de verbeterde en meer geaccepteerde anticonceptie (‘de pil’), de emancipatie van vrouwen, veranderende leefpatronen en veranderende ideeën over gezinsvorming veroorzaken de afname van het aantal kinderen per gezin en faciliteren de vruchtbaarheidsveroudering. Ouders hebben dankzij technische mogelijkheden en sociale veranderingen de mogelijkheden om het aantal kinderen te krijgen dat ze willen én op het moment

dat ze het willen. Dat pakt in Nederland uit in de vorm van een min of meer gestabiliseerd kindertal van 1,7 en een gemiddelde leeftijd bij het eerste kind van 29 jaar. Deze tfr betekent dat Nederland gaandeweg *ontgroent*: de bestaande generaties produceren onvol-doende nageslacht om voor de eigen vervanging te zorgen. Dit betekent dat er in de komende decennia voor het eerst in de geschiedenis meer ouders dan kinderen zullen zijn, en meer grootouders dan kleinkinderen (Beets, 2004). Kleinkinderen worden hiermee een 'schaars goed'. Tegelijkertijd betekent de stabilisering van de tfr dat ontgroening als proces niet meer toeneemt. Het tempo van ontgroening stabiliseert. Over dertig jaar zullen er relatief niet minder kinderen zijn dan nu.

Het huidige gestabiliseerde patroon van geleidelijke ontgroening is *niet* de oorzaak van de scherpe beweging in de toename van de grijze druk. De oorsprong is ouder. De bevolkingsopbouw is een samenstel van de verschillende levende cohorten. Na de oorlog was er een bijzondere piek in het geboortetal (de 'babyboom'), gevolgd door een periode van een stabiel 'hoog' kindertal tot halverwege de jaren zestig. In de jaren zeventig volgt een bijzondere daling van het aantal geboortes. De daling in geboortes bereikt begin jaren tachtig een dieptepunt, met een bruto geboortecijfer van 12 en een kindertal van $\pm 1,3$. Demografen noemen dit de 'baby bust'. De 'baby bust' is bijzonder, omdat in de jaren zeventig de vrouwen van de naoorlogse geboortegolf in de vruchtbare periode verkeerden. Deze combinatie van grote naoorlogse cohorten, met een bijzonder lage reproductie (tfr van 1,3), leidt tot structurele kleinere cohorten in de periode na de jaren zeventig. De geboortegeneraties van eind jaren zeventig en tachtig vertonen inmiddels een min of meer stabiel gedrag met een tfr van 1,7.

Het hier beschreven patroon zorgt ervoor dat de bevolkingsopbouw van Nederland een reeks zeer grote cohorten bevat, direct gevolgd door een reeks opvallend kleine cohorten. Vervolgens ontstaat een gestabiliseerde reeks van kleinere cohorten. Deze bijzondere opeenvolging zorgt ervoor dat de bevolkingsopbouw, vertaald in termen van de verhouding tussen grijze cohorten (65 jaar en ouder), groene cohorten (jonger dan 20 jaar) en de potentiële beroepsbevolking (20 tot 65 jaar), tot en met omstreeks 2035 enkele in demografische termen bijzonder hevige veranderingen doormaakt. Figuur 5.3 geeft de dynamiek weer. De figuur laat duidelijk zien hoe in de komende decennia de bevolkingsopbouw het gebruik van het woord 'bevolkingspyramide' feitelijk onjuist maakt. De bevolkingsopbouw neemt de vorm van een 'koker' aan. De klassieke pyramide, het beeld van de bevolkingsopbouw waarmee opeenvolgende generaties zijn opgevoed, zal zich, bijzondere gebeurtenissen of ontwikkelingen daargelaten, in de geschiedenis van de komende eeuw niet meer voordoen.



Figuur 5.2: Ontwikkeling in de bevolkingssamenstelling van Nederland (1950-2050).
Bron: NIDI (2008), <http://www.nidi.knaw.nl/nl/atlas/general>.

Verlenging van de levensduur

Ook het sterftecijfer speelt in de bevolkingsontwikkeling van de komende decennia een rol van betekenis, omdat de verlenging van het leven de als gevolg van het fertiliteitspatroon ontstane situatie versterkt. De levensverwachting bij 65 jaar is toegenomen en dat betekent dat de cohorten die ouder dan 65 worden, gemiddeld groter zijn én langer in leven blijven. Vergeleken met de cohorten die na 2010 65 jaar worden, zijn de huidige 'grijze' cohorten relatief klein. De cohorten die in de periode van 2010 tot 2015 65 jaar en ouder zijn, zullen allemaal relatief groot zijn en enkele jaren langer leven dan voor hen bij geboorte werd verwacht. Deze cohorten 'verblijven' dus langer in de 'grijze periode' dan bij de levensduur van dertig jaar geleden het geval was. Dit versterkt het relatieve gewicht van de geboortegeneraties uit de babyboom en de jaren vijftig en zestig. Sterfte zorgt er vervolgens tussen 2030 en 2035 voor (gerekend met de nu geldende resterende levensverwachting bij 65 jaar) dat de ongewoon grote cohorten geleidelijk uit de levensopbouw verdwijnen. De grijze druk stabiliseert dan, omdat de 'dal-cohorten' uit de jaren zeventig en tachtig in die periode 'grijs' zijn en de hierop volgende cohorten allemaal ongeveer gelijk opgebouwd zijn. De klassieke bevolkingsspiramide heeft dan de vorm van een 'koker' aangenomen (zie figuur 5.2). Deze verwachting kan de komende jaren

steeds scherper worden bijgesteld, omdat nieuwe gegevens steeds meer informatie geven over wat realistische sterftekansen en levensverwachtingen van 65-jarigen en 85-jarigen zijn (Janssen, 2006; Bonneux, 2007). In die zin is het bijzonder interessant dat het CBS de voorgaande jaren in zijn bevolkingsprognoses de levensverwachting steeds opwaarts heeft bijgesteld (Garssen & Van Duin, 2007). De werkelijke sterftcijfers laten zien dat levensverwachting bij 65 jaar meestal hoger is dan op basis van de prognosemethoden moest worden verwacht. Dat leidt tot periodieke bijstelling van de prognoses. Ook de prognose 2006 (Garssen & Van Duin, 2007) is 'hoger' dan die van 2005. Hoewel het CBS meldt dat nog onduidelijk is in hoeverre hier sprake is van een conjuncturele beweging of van een structurele trend. Het kan zijn dat mensen 'bij toeval' of door tijdelijke bijzondere omstandigheden langer leven (zachte winters en enkele seizoenen relatief milde griepvirussen), maar het kan ook een gevolg zijn van verbeterde gezondheidszorg, gezondere voeding, betere hygiëne en betere ouderenzorg.⁸² De demografen kunnen de oorzaken niet precies duiden, maar het valt hen wel op dat de daling van het sterfterisico in 2004, 2005 en 2006 ook in België en Duitsland optreedt én dat deze zich over alle leeftijdscategorieën van ouderen voordoet (Garssen & Van Duin, 2007). Omdat volgens de jongste gegevens de bevolkingsgroei iets minder groot zal zijn maar de levensduur toeneemt, neemt het te verwachten vergrijzingseffect toe. Dat is vooral zichtbaar in een groter aantal 'tachtigers', ook wel de 'dubbele vergrijzing'⁸³ genoemd, en een langere 'druk' vanuit de babyboom generaties. De groei van het aantal tachtigers wordt ook wel de 'dubbele vergrijzing' genoemd: er zijn niet alleen relatief meer 65-plussers, maar die groep bestaat ook voor een relatief groter deel uit late tachtigers. In dit verband zijn schattingen over de 'maximaal haalbare' leeftijd van mensen en de ontwikkeling van de levensduur relevant. Hierover zijn op dit moment geen scherpe voorspellingen te doen (Bonneux, 2007).

Verwaarloosbare migratie

De betekenis van *migratie* voor de bevolkingsopbouw is vergeleken met de geboorte en sterfte zeer beperkt. De trend van 'verwaarloosbare migratie' verwijst niet naar een uitzonderlijk beperkte migratie in Nederland, maar naar het beperkte effect van het migratiesaldo (immigratie - emigratie per jaar) op de bevolkingsopbouw. Een positief migratiesaldo kan wel een aanvulling betekenen van natuurlijke groeicijfers (De Beer, 2005). Nederland kende lange tijd een positief immigratiesaldo (immigratie - emigratie), maar kent sinds enige jaren een overschot van emigratie (Latten & De Jong, 2005; Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006). Dat betekent dat een groter deel van de bevolking emigreert dan immigrereert en de bevolking dus 'netto' als gevolg van migratie krimpt. Het emigratieoverschot is naar verwachting tijdelijk (Latten & De Jong,

2005). Nederland is in termen van arbeidsmarkt migratie nog steeds een aantrekkelijk land en de toenemende grijze druk zal het land in de komende decennia nog verder aantrekkelijk maken, omdat de vraag naar arbeid groeit te midden van een gering aanbod. Daar zal mogelijk verdergaande emigratie van ouderen tegenover staan, omdat het voor toenemende aantallen (toekomstige) ouderen haalbaar is om in het buitenland de oude dag te besteden. Over het geheel genomen is migratie echter, extremen daargelaten, geen factor die wezenlijke invloed heeft op de opbouw van de bevolkingspiramide (Beets & Fokkema, 2005). Migratie is dan ook geen serieuze oplossing voor het verlichten van grijze druk, hoewel het in theorie wel een factor is die dempend of versterkend kan werken voor de natuurlijke groeicijfers. Er bestaan scenario's waarin strategische, gecontroleerde migratie de natuurlijke 'krimp' van de bevolking geheel kan opvangen. De grijze druk tot 2040 wordt in die scenario's door zeer selectieve migratie (gericht 'binnenhalen' van aanvulling in bepaalde cohorten) gelijk gehouden aan de huidige grijze druk. Hiermee wordt het proces van vergrijzing door migratie gecompenseerd. De getallen zijn echter duizelingwekkend. Om de grijze druk door middel van migratiebeleid tot 2040 stabiel te houden, zou de bevolking van Nederland in 2040 tot bijna 100 miljoen inwoners moeten groeien (Imhoff & Van Nimwegen, 2000). De explosieve bevolkingsgroei moet ook na 2040 worden voortgezet. Correctie van grijze druk door immigratiebeleid heeft een 'vliegwieleffect', omdat ter vervanging van de ouder wordende migranten (aangenomen wordt dat deze in korte tijd de tfr van de bestaande generaties aannemen) nieuwe migranten moeten worden binnengehaald. Ook migrantengeneraties worden 'grijs' en dragen op termijn weer bij aan de grijze druk. In de praktijk zijn de migratiecijfers in Nederland niet van dien aard dat ze van wezenlijke invloed zijn op de bevolkingsontwikkeling. Ze zijn niet van invloed op de demografische bevolkingsopbouw, zoals migratiestromen dat in bijvoorbeeld de VS (vergroening) en Oost-Europa (ontgroening) wel zijn.

Een 'voorspelbaar' proces

Vergrijzing is een bundeling van de drie beschreven processen, waarbij de ontwikkeling in de vruchtbaarheid van veel groter belang is dan de twee andere processen. De oorsprong van de vergrijzing ligt dan ook in de ontwikkeling van de vruchtbaarheid, niet in de levensduur (Beets & Fokkema, 2006). Vergrijzing is bovendien een gevolg van een wisselwerking van 'technische' en 'maatschappelijke' factoren. *Technisch* in de zin van innovaties in de techniek om mensen langer in leven te houden en de reproductie beter te beheersen, *maatschappelijk* in de zin van veranderende leefpatronen, gezinsplanning en kindervensen (Fokkema & Dykstra, 2007). Ook de naoorlogse geboortegolf en de 'dip' in de fertiliteit vanaf de jaren zeventig is in die zin een maatschappelijk

verschijnsel. Het gaat bij vergrijzing dus niet om een biologisch, ‘natuurlijk’ fenomeen, maar om een sociaal-maatschappelijk verschijnsel, dat tot stand komt in de wisselwerking van technische innovatie en veranderende leefstijlen.

De Nederlandse vergrijzing is een combinatie van ‘veroudering’ (de grijze druk neemt toe), van ‘veroudering’ (de mediane leeftijd van de bevolking neemt toe) en ‘ontgroening’ (groene druk neemt af). Het Nederlandse patroon leidt tot verhoging van de grijze druk na 2010, tot volgens CBS-cijfers 47% in 2038, het hoogtepunt van de vergrijzing. Daarna zakt de grijze druk langzaam, maar deze blijft ‘stabiel’ boven de 40%, volgens het CBS op 42-44%. Alleen in een scenario met een stijging van de tfr naar 2,1 of hoger en een einde aan de trend van de toenemende levensverwachting daalt de grijze druk na 2040 tot onder de 40%. De patronen die vergrijzing constitueren zijn ieder voor zich op de langere termijn echter relatief ‘stabiel’ gebleken. Ze zorgen voor een relatief goed voorspelbaar beeld van de ontwikkeling van de bevolking voor de komende vijftig jaar en bieden ook voor de periode daarna de nodige houvast.

Tegelijkertijd is een relativisering van de demografische zekerheden op zijn plaats: de ‘drijvende krachten’ achter de ontwikkelingen van de voorgaande decennia waren steeds maatschappelijke en technische innovaties. Die zouden zich de komende decennia ook kunnen voordoen, met nieuwe ‘trendbreuken’ als gevolg. De voorspelbaarheid van de bevolkingsontwikkeling is dus enerzijds ‘groot’, maar anderzijds is deze ook gevoelig voor veranderingen die voor ‘onverwachte’ en afwijkende ontwikkelingen kunnen zorgen. De voorspelbaarheid is dus, ook volgens de demografen zelf, zeker niet absoluut.

5.2.4 Nederlandse vergrijzing in mondiaal perspectief

Vergrijzing doet zich bij uitstek internationaal voor (Beets, 2008). Het NIDI stelt vast dat (Van Nimwegen & Beets, NIDI, 2006:3): “population ageing and imminent population decline signal the onset of an unprecedented demographic era for Europe”. En, zo rapporteren onder andere de VN, Eurostat en het NIDI (Van Nimwegen en Esveldt, NIDI, 2006), op termijn ‘vergrijzen’ alle continenten, ook Afrika en Azië die nu nog (met uitzondering van Japan) zeer ‘groen’ zijn. Hoe verhoudt het Nederlandse proces zich tot de vergrijzing in de wereld?

Van groen en groei naar grijs en krimp

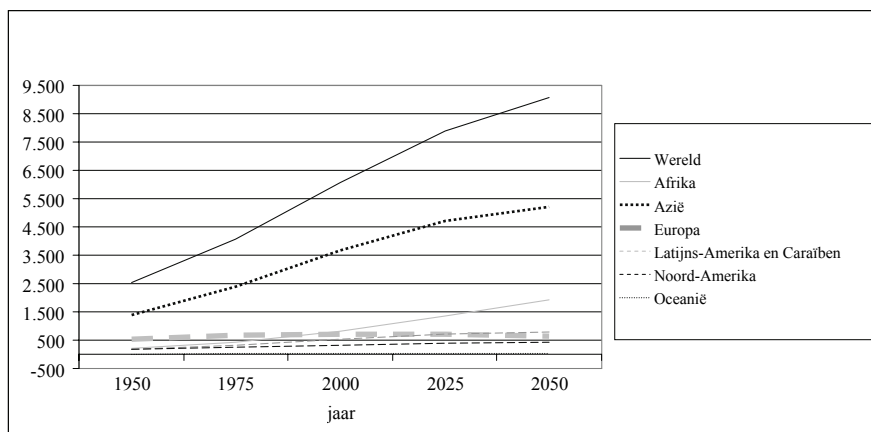
De 20^{ste} eeuw werd gekenmerkt door een ongeëvenaarde bevolkingsgroei. De wereldbevolking steeg van 1,6 miljard in 1900 tot 6,1 miljard in 2000. In 2006 staat de ‘teller’ al op 6,5 miljard bewoners. De groei zet volgens de tellingen van de VN (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006) weliswaar ook in de 21^{ste} eeuw door, maar het tempo vlakt af. Daarbij ontstaan bovendien grotere verschillen in

het groeitempo en de bevolkingsopbouw van de verschillende continenten. Terwijl de bevolking in de wereld gedurende de gehele 21^{ste} eeuw als geheel nog groeit (in elk van de VN-scenario's), begint in een aantal continenten al tijdens deze eeuw de krimp van de bevolking. Hetzelfde geldt voor vergrijzing. In alle continenten treedt dit verschijnsel naar verwachting op, maar het begin en het tempo van de vergrijzing verschillen sterk per continent.⁸⁴ Europa vergrijst als eerste, gevolgd door Noord-Amerika. Latijns-Amerika en Azië blijven nog groeien en stabiliseren vervolgens. Afrika vergrijst als laatste, naar verwachting pas halverwege de 21^{ste} eeuw. Het NIDI (Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006) benoemt drie elementen die kenmerkend zijn voor het demografisch perspectief van de wereld:

1. afnemende bevolkingsgroei in de wereld;
2. doorzettende vergrijzing in de wereld, op verschillende momenten en snelheden;
3. bevolkingskrimp in Europa.

Afvlakkende bevolkingsgroei op elk continent

De bevolkingsgroei van Europa vindt in de komende eeuw vooral plaats in de 'minder ontwikkelde landen' (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006; CSIS, 2008). Het aandeel van de bevolking in deze landen neemt relatief toe. De onderstaande figuren laten zien dat vooral het aandeel van Afrika relatief toeneemt. Het aandeel van Europa neemt relatief het meest af. Europa is ook het enige continent waar de bevolking in absolute aantallen daalt, zelfs tot beneden het niveau van 1975. Opvallend is ook de relatieve afname van het aandeel van Azië in de wereldbevolking, hoewel het absolute aantal inwoners in 2050, 5,2 miljard, nog altijd bijzonder is.

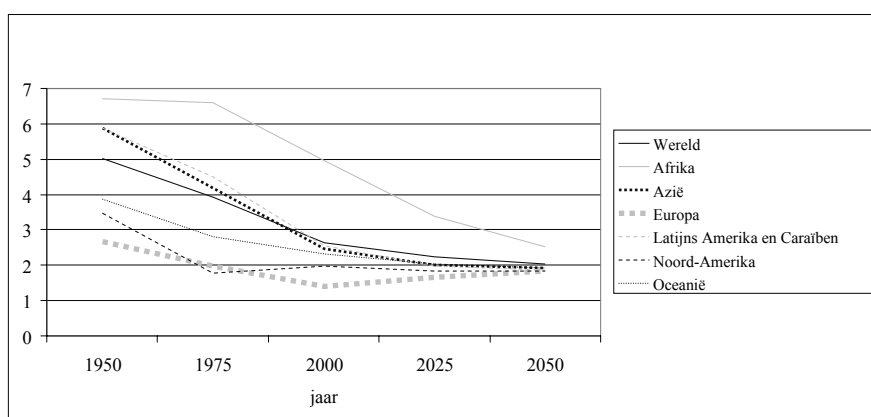


Figuur 5.3: Omvang van de wereldbevolking, middenvariant.

Bron: Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006.

Een lager kindertal in elk werelddeel

De veranderingen in de bevolkingsontwikkeling zijn te verklaren uit de ontwikkelingen van de geboorte en sterfte in de verschillende werelddelen. Tabel 4.8 laat de ontwikkeling van het kindertal per werelddeel zien. Europa en Noord-Amerika bevinden zich al beneden het vervangingscriterium van 2,1. Hoewel de datareeksen zich tot 2050 beperken, valt op basis van deze tfr te verwachten dat ook in andere werelddelen dan Europa de bevolking zal gaan krimpen. In 2025 bevinden behalve Afrika alle werelddelen zich beneden de 2,1. Opvallend is dat in Europa de tfr weliswaar in alle perioden het laagst is, maar wel opwaarts beweegt, tot een min of meer stabiel niveau van 1,8. Vanaf 2050 is de mondiale tfr voor het eerst kleiner dan 2,1.

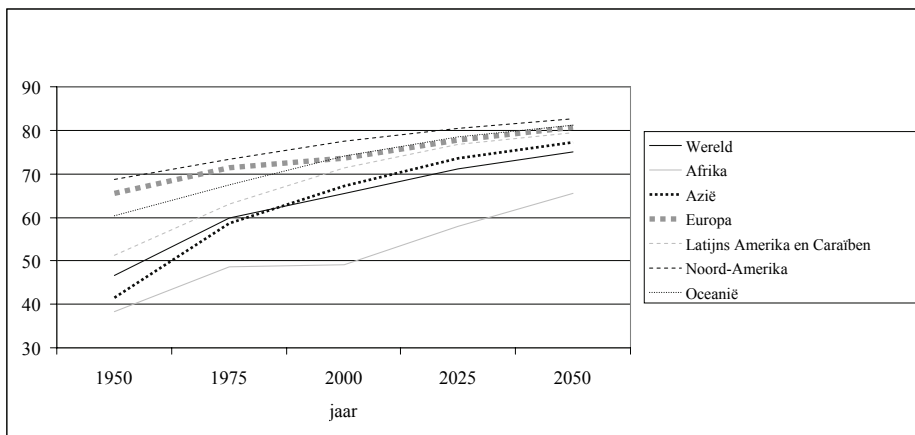


Figuur 5.4: Kindertal per werelddeel.

Bron: Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006.

Overall verlenging van de levensverwachting

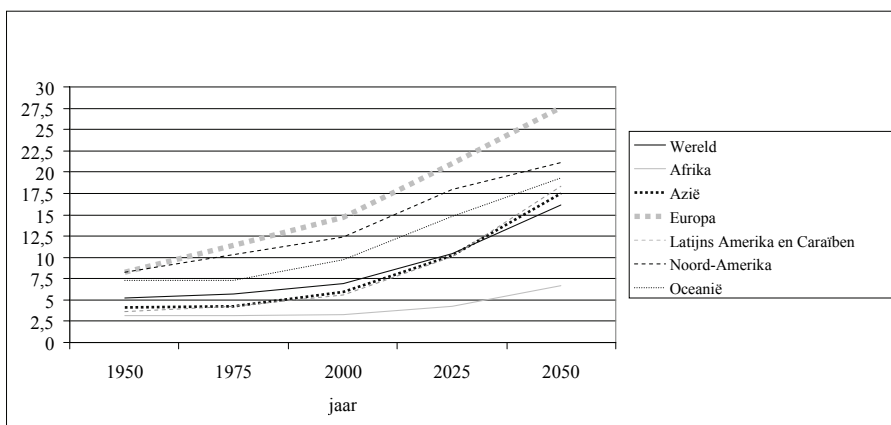
De ontgroening die zich in de loop van de 21^{ste} eeuw in alle werelddelen voordoet, gaat gepaard met een mondiale verlenging van de levensverwachting. Dit is terug te zien in de levensverwachting bij geboorte in de verschillende werelddelen. Hoewel het uiteraard moeizaam is om verwachtingen over de levensverwachting in de komende eeuw te spreken, laat alleen al een extrapolatie van de bestaande trends een beeld zien dat voor belangrijke veranderingen in de wereldbevolking zal leiden. In het bijzonder in Afrika is de ontwikkeling spectaculair, maar ook in de westerse of Aziatische gebieden is de verlenging van de levensverwachting een betekenisvolle trend.



Figuur 5.5: Levensverwachting bij geboorte, per werelddeel.
Bron: Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006.

Meer ouderen

De verlenging van de levensduur leidt overal tot een groter aantal en aandeel van ouderen (65-plussers) in de bevolking. Op mondiaal niveau is het percentage ouderen in 2050 in vergelijking met 2000 meer dan verdubbeld en in vergelijking met 1975 bijna verdrievoudigd. In totaal zijn er in 2050 bijna 1,5 miljard 65-plussers. Nergens is het percentage 65-plussers zo hoog als in Europa. Ook hier is het verschil in het ontwikkelingspad tussen Europa en Noord-Amerika opvallend. Tussen 2000 en 2050 stijgt het percentage 65 plussers in Europa bijna twee keer zo snel als in Noord-Amerika. Opvallend is ook de groei in het aantal 65-plussers in Azië: meer dan een 900 miljoen 65-plussers in Azië in 2050, van wie meer dan de helft in China leeft.



Figuur 5.6: Percentage 65+ per werelddeel.
Bron: Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006.

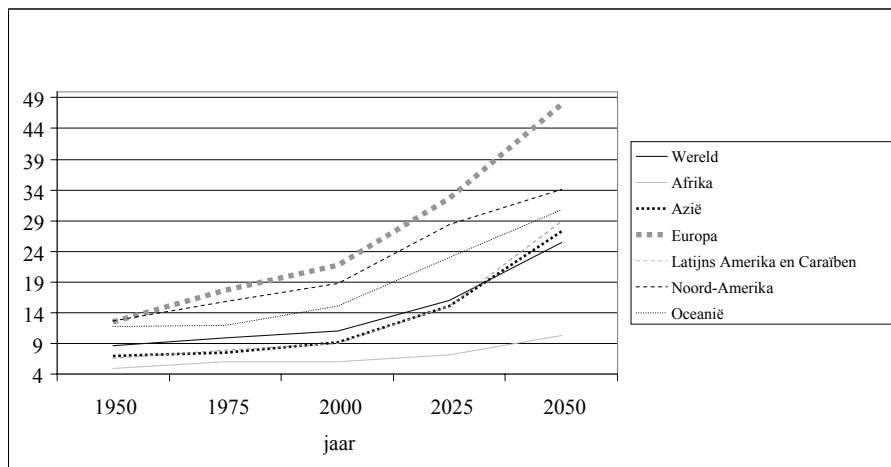
Overall stijging van de grijze druk

Ontgroening en veroudering leiden in bijna alle werelddelen tot een stijging van de grijze druk, hoewel op verschillende momenten en in uiteenlopende snelheden (zie tabel 5.2). Het getal tussen haakjes is de grijze druk en het andere getal betreft de demografische druk, de combinatie van de groene druk (kinderen als percentage van de beroepsbevolking) en de grijze druk (65-plussers als percentage van de beroepsbevolking). Op mondiaal niveau leidt de afname van het kindertal tot afnemende demografische druk tot in 2025. Naar 2050 toe treedt weer een stijging op, dit keer als gevolg van het toenemende aantal ouderen. Dit leidt in alle werelddelen tot interessante en uiteenlopende patronen. In Afrika verdubbelt de grijze druk in een eeuw tijd, maar is de totale demografische druk in 2050 nog maar tweederde van die van 2000. In Azië ontwikkelt de demografische druk tussen 2000 en 2050 zich in een u-vorm, met een daling tot 2025 en een stijging naar 2050 tot iets onder het niveau van 2000. In de tussentijd is de grijze druk echter verdrievoudigd, een beweging die ook na 2050, gezien de combinatie van levensverwachting en kindertal, door zal gaan. Azië vergrijst dus na 2050 verder. ‘Koploper’ in de grijze druk is echter Europa. In 2000 is Europa nog redelijk vergelijkbaar met Noord-Amerika, maar na 2025 lopen de ontwikkelpaden uiteen. Europa vergrijst tot een grijze druk van 48,0, meer dan een verdubbeling na 2000 en een verviervoudiging van 1950. De demografische druk is eveneens uitzonderlijk hoog. De verschillen ten opzichte van Azië, Noord-Amerika, Latijns-Amerika en Oceanië die na 2025 ontstaan, zijn bijna geheel het gevolg van de grote toename van de grijze druk in Europa in die periode.

	1950	1975	2000	2025	2050
<i>Wereld</i>	(8,6) 65,3	(9,9) 73,8	(11,0) 58,6	(16,1) 53,1	(25,4) 57,1
<i>Afrika</i>	(5,0) 82,5	(6,0) 82,6	(6,0) 84,6	(7,2) 69,7	(10,3) 54,7
<i>Azië</i>	(6,9) 68,3	(7,5) 78,0	(9,2) 56,6	(15,1) 48,7	(27,2) 55,6
<i>Europa</i>	(12,5) 52,4	(17,6) 54,3	(21,8) 47,7	(32,7) 55,6	(48,0) 74,2
<i>Latijns-Amerika en Caraïben</i>	(6,6) 77,7	(7,9) 83,9	(8,9) 60,1	(15,1) 50,2	(28,9) 57,3
<i>Noord-Amerika</i>	(12,7) 54,9	(15,9) 55,1	(18,7) 50,8	(28,4) 57,1	(34,2) 61,9
<i>Oceanië</i>	(11,7) 59,2	(11,9) 63,0	(15,1) 56,0	(23,1) 56,0	(30,8) 59,5

Tabel 5.2: Demografische druk en grijze druk per werelddeel

Bron: Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006.



Figuur 5.7: Grijs druk per werelddeel.
Bron: Van Nimwegen & Van Esveldt, NIDI, 2006.

5.2.5 Vergrijzing in Europa

Het meest vergrijzende continent

De patronen binnen Europa zijn divers. Het is bij een analyse van ‘Europa’ daarom van belang na te gaan wat wordt meegerekend. In de VN-cijfers (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006) en in de studies van de Raad van Europa (Raad van Europa, 2004, 2005; Van Nimwegen et al., 2005) worden alle Europese landen bedoeld, waarbij Rusland en Turkije bij Europa worden meegerekend. Omdat Turkije een van de volkrijkste landen van ‘Europa’ is, met tot voor kort hoge kindertallen en hoge vruchtbaarheid, maakt het al dan niet ‘meetellen’ veel uit. Daarnaast maken studies die over de EU rapporteren, dikwijls een onderscheid tussen de ‘EU-15’ en de ‘nieuwe lidstaten’ (de ‘EU-10’). ‘Kandidaat-lidstaten’ worden dan apart genoemd, waaronder Turkije. In dit deel breng ik de onderlinge verschillen en de meer algemene patronen op het Europese continent in beeld. Daarin staat de EU centraal, maar gebruik ik als vergelijking ook gegevens uit niet-EU-lidstaten. Hiermee ontstaat vergelijkingsmateriaal voor de Nederlandse situatie.

Vergrijzing in de EU

In de EU zijn ontgroening, vergrijzing en de voortekenen van een aanstaande krimp in alle lidstaten zichtbaar, maar tussen de lidstaten is er onderling veel verschil. De EU-15 staan er in demografisch opzicht anders voor dan de nieuwe lidstaten (NLS). De NLS hebben een lagere of negatieve bevolkingsgroei, als gevolg van zeer lage vruchtbaarheid en een achterblijvende levensverwachting. Ze krijgen hierdoor al in de komende decennia te maken met meer extreme

demografische vergrijzing dan de meeste EU-15-landen. De verschillen zijn het gevolg van een verschillend tempo en intensiteit van demografische veranderingen (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006).

In de jaren zestig was de tfr in alle huidige EU-lidstaten hoger dan 3,0. In de jaren zeventig trad in de meeste West-, Noord- en Zuid-Europese landen een daling op, gemiddeld tot 1,5. Het lage niveau hield vervolgens in alle lidstaten aan, met enkele uitzonderingen die stabiliseerden naar wat hogere cijfers. Na de val van de Muur daalde de tfr in de (latere) Oost-Europese NLS in enkele jaren tot onder de 1,3. Inmiddels is zowel in de EU-15 als in de NLS een stabilisering opgetreden. De tfr van de EU-15 in 2003 was 1,55, in de NLS 1,25. Het EU-gemiddelde is nog steeds 1,5. Een aantal landen kent veel lagere geboortecijfers. De tfr in Slovenië was in 2004 1,22, in Tsjechië en Polen 1,23 (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006:65). Tegelijkertijd daalt de sterftkans in de EU-lidstaten al decennia lang, wat maakt dat de bevolking gemiddeld ouder wordt. In 2004 is de levensverwachting bij geboorte in de EU-15 voor mannen 75,8 jaar en voor vrouwen 81,6. In de NLS is deze 70,0 jaar voor mannen en 78,3 voor vrouwen. De Baltische Staten hebben de laagste levensverwachting, met 65 jaar voor mannen en 76 jaar voor vrouwen (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006:70). De stijging van de levensverwachting komt ook tot uitdrukking in de stijging van de levensverwachting bij 65 jaar. In de EU-15 steeg deze tussen 1980 en 2003 voor mannen van 16,0 tot 20,1 jaar, en voor vrouwen van 21,0 tot 24,2 jaar. De resterende levensverwachting van 65-jarigen in de NLS was in 2003 voor mannen 16,9 en voor vrouwen 21,7 jaar.

Het NIDI voorziet, op basis van onder andere Eurostat en het CBS, dat de verlenging van de levensduur in ieder geval tot 2050 aanhoudt (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006). De verwachte levensverwachting in de EU-15 in 2050 is 82,3 jaar voor mannen en 87,3 jaar voor vrouwen. In de NLS is de levensverwachting 78,6 voor mannen en 84,1 voor vrouwen. Overigens is het CBS aanmerkelijk minder optimistisch over de Nederlandse levensverwachting dan Eurostat, wat ertoe leidt dat Nederland in een combinatie van de gegevens van CBS en Eurostat in de EU met Denemarken, Estland, Griekenland en Letland de laagste verwachte levensverwachting in 2050 heeft (zie ook Van der Erf, 2006).

Deze demografische factoren leiden in alle EU-lidstaten tot *ontgroening*, *veroudering*, *vergrijzing* en uiteindelijk *krimp* van de bevolking. De veroudering van de bevolking van de EU komt tot uitdrukking in de beweging in de mediane leeftijd. Deze stijgt voor de EU van 39,8 in 2006 naar 47,0 in 2030. Hierdoor veranderen de bevolkingspiramides de komende jaren sterk (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006:75).

Conclusie: de grijze druk neemt explosief toe

De veranderde bevolkingsopbouw leidt tot een toename van de grijze druk. In 1980 was deze in de EU nog 21,6%, in 2005 al 25,5% en in 2050 is de grijze druk in de EU naar verwachting 54,0% (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006). Nederland bevindt zich wat betreft mediane leeftijd, 'groene bevolking' en grijze druk op dit moment in de 'jongere helft' van Europa. Italië is het meest vergrijsde land van Europa. Voor alle EU-landen geldt dat ze op dit moment nog relatief grote cohorten in de latere periode (40-65 jaar) van de beroepsbevolking hebben. Ze hebben op dit moment een zogenaamde 'demografische bonus': de beroepsbevolking is nog relatief groot. In Nederland, net als in de meeste EU-15-landen, verandert dat na 2011. In de NLS begint dit proces pas een decennium later, maar dan gaat het ook meteen extra snel en ontwikkelt zich een zeer hoge demografische druk.

De toename van de grijze druk is in het zuiden en oosten van Europa het sterkst (Van der Erf, 2003). Hier bevindt een relatief groot deel van de beroepsbevolking zich in het bovenste deel van de bevolkingspiramide, wat de komende jaren en decennia betekent dat in die landen relatief grote verschuivingen in grijze druk zullen optreden. Deze beweging leidt ertoe dat in 2025 het aandeel van de oudere beroepsbevolking sterk is gestegen. De Zuid-Europese landen vergrijzen in die periode zeer snel. De scherpe en doorgaande daling van het kindertal na de jaren tachtig zorgt in Zuid-Europa voor extra sterke vergrijzing, die ook na 2040 doorzet. De vergrijzing van de beroepsbevolking in de Scandinavische landen valt relatief mee. Finland heeft in 2001 bijvoorbeeld nog de meest vergrijsde beroepsbevolking, maar is in 2025 al een van de minst vergrijsde. De Noord-Europese landen hebben zich in de jaren tachtig en negentig langzaam hersteld van de lage vruchtbaarheid en kennen daartoe na het langzaam verdwijnen van de 'babyboomers' een meer gelijkmatige bevolkingsopbouw. Verder is het interessant om te kijken naar de 'dubbele vergrijzing', het aandeel van de 80-plussers in de populatie 65-plussers. Ook hier hebben de Zuid-Europese landen een relatief hoog aandeel, in het bijzonder Italië en Griekenland, maar ook in Duitsland stijgt de dubbele grijze druk sterk. In veel andere landen is de stijging beperkt tot enkele procenten. In enkele landen (Zweden, Engeland, Denemarken en in mindere mate Nederland en Oostenrijk) wordt een kleine daling verwacht (Van der Erf, 2003).

5.2.6 Vergrijzing in perspectief: Nederland in Europa, Europa in de wereld

Een mondiaal proces: 'de wereld vergrijst'

Vergrijzing doet zich mondiaal voor en is een gevolg van een proces dat al anderhalve eeuw gaande is en ook de huidige eeuw zal voortduren. Oorzaak en gevolg strekken zich over vele voorgaande en toekomstige generaties uit. Na een eeuw van enorme bevolkingsgroei treedt op alle continenten in de 21^{ste} eeuw (vroeger of later) eerst ontgroening en later vergrijzing op. Kindertallen nemen deze eeuw uiteindelijk overal af tot een niveau waarop de bevolking niet meer groeit. Uiteindelijk gaan deze processen in veel continenten over in een demografische krimp.

Bijzonderheden in het Nederlandse demografische patroon

Het Nederlandse demografische patroon is vergelijkbaar met de internationale ontwikkeling, maar er zijn opvallende verschillen. De *uitgangspositie* van Nederland is in Europees perspectief relatief 'gunstig'. Nederland is in ieder geval op dit moment een van de minst vergrijsde landen in Europa. Nederland kent bovendien in vergelijking met de EU-lidstaten een van de hoogste vruchtbaarheidscijfers en *geboortecijfers*. 2000 en 2001 waren zelfs 'record-jaren' waarin het kindertal voor het eerst sinds 1975 weer boven de 200.000 steeg (Latten & De Jong, 2005).

Over de *levensverwachting* in Nederland zijn de meningen van demografen verdeeld (Bonneux, 2007). Eurostat (Van der Erf, 2006) plaatst Nederland in de prognose van de levensverwachting iets onder het EU-gemiddelde en verwacht dat het verschil de komende decennia kleiner wordt. Het CBS berekent een levensverwachting die Nederland ver onder het EU-gemiddelde plaatst. Het 'gat' wordt in de CBS-prognose ook niet kleiner de komende decennia. In dat geval heeft Nederland van alle Europese landen een van de laagste levensverwachtingen, vergelijkbaar met de nieuwe lidstaten van de EU, ver onder het gemiddelde van de EU-15. Dit 'verzacht' de Nederlandse vergrijzing in vergelijking met de andere EU-landen, maar het is de vraag in hoeverre dit niet vooral iets zegt over onvergelijkbaarheid van beide prognoses (Van der Erf, 2006).

Ook het *migratiesaldo* is een onzekere factor in de prognose voor Nederland, omdat het bijzonder grillig is gebleken. Tot 2002 was het migratiesaldo positief, maar daarna is de migratie weer sterk teruggelopen. Op dit moment behoort het migratiesaldo tot de laagste in Noord-, West- en Zuid-Europa. Na 2004 was er zelfs enkele jaren sprake van netto emigratie, waarbij er meer mensen wegtrrokken dan dat er binnenkwamen. Economische conjunctuur en politiek en maatschappelijk klimaat lijken deze bewegingen te verklaren. Sinds 2006 is weer sprake van een kleine netto migratie, maar nog steeds trekken er relatief

veel mensen uit Nederland weg. Demografen wijzen er echter op dat hoewel het migratiesaldo de laatste jaren om andere redenen en in andere debatten relatief gepolitiseerd is geraakt, het voor het proces van vergrijzing relatief betekenisloos is.

Nederland in de wereld: zilvergrijs?

De bijzondere bevolkingsopbouw van Nederland betekent dat Nederland in de komende tien jaar relatief snel vergrijst en tot 2035 tot de kopgroep van vergrijzende EU-landen behoort. De grijze druk is in Nederland tussen 2025 en 2035 vergelijkbaar met andere West-Europese landen, hoger ten opzichte van de Noord-Europese landen, maar nog steeds lager ten opzichte van de Zuid-Europese landen. Na 2020 is de grijze druk in de Oost-Europese landen al gelijk of hoger dan in Nederland. Ook de *dubbele vergrijzing* (tachtigers onder de 65-plussers) en de vergrijzing van de beroepsbevolking (40-plussers in de beroepsbevolking) zijn in Nederland niet boven het gemiddelde in de EU. Uiteindelijk treedt in Nederland net als in alle EU-landen een *demografische krimp* in (Van Nimwegen & De Beer, 2006). Dankzij het hoge geboortecijfer sinds eind jaren negentig is de krimp in Nederland relatief beperkt en treedt deze pas later in. Andere landen, waaronder Duitsland, België en Italië, krijgen er al jaren eerder mee te maken. Op regionaal niveau treedt krimp echter al veel eerder op. Volgens het NIDI (Van Nimwegen & Esveldt, NIDI, 2006) zijn er op dit moment al vele krimpende regio's in Europa en enkele in Nederland, bijvoorbeeld Zuid-Limburg. De 'krimp' zal volgens het NIDI in praktijk vooral een regionaal vraagstuk zijn, dat zich in sommige gebieden zeer sterk en in andere gebieden helemaal niet voordoet. In andere Europese regio's, bijvoorbeeld in Frankrijk, België en Luxemburg, is dit proces al langer gaande.

5.3 Vergrijzing als samenspel van instituties en maatschappelijke dynamiek

5.3.1 Een wisselwerking tussen demografie en instituties

Ongeacht de precieze karakteristieken heeft vergrijzing consequenties voor de verschillende arrangementen van de verzorgingsstaat. De transitieperiode en het (mogelijk) nieuwe evenwicht dat erop volgt, grijpen over de hele breedte van de samenleving in. Vergrijzing, zo betoogt een groot aantal studies, gaat niet over *ouderen*, maar 'raakt' de samenleving als *geheel* (Beets & Fokkema, 2005; Fokkema & Dykstra, 2007). Het is een fenomeen dat alle generaties aangaat, over de volle breedte van de samenleving. Met de verandering van de bevolking - minder jongeren, meer ouderen - verandert in de loop van enkele decennia de bevolking van Nederland. Een 'andere' bevolking betekent andere diensten,

andere producten, impliceert andere geldstromen en andere verdelingen van middelen, kansen en risico's. Fokkema & Dykstra (2007:8): "Wie over de langetermijngevolgen van de vergrijzing wil nadenken en vorm wil geven aan het beleid dat daarop zou moeten inspelen, zal zeer fundamentele vraagstukken rond de inrichting van de samenleving en de verhouding tussen individu en collectief onder ogen moeten zien." Deze paragraaf beschrijft een aantal van die 'fundamentele vraagstukken' en gevolgen die als gevolg van demografische ontwikkelingen kunnen optreden en geeft verschillende opvattingen over en interpretaties van de gevolgen weer.

Het maatschappelijk leven verandert...

Demografische veranderingen betekenen dat de samenleving, bijna letterlijk, een ander gezicht krijgt. Hetzelfde 'land' krijgt in enkele decennia een 'ander volk', of in ieder geval een andere *bevolkingsopbouw*. Dat zal gevolgen hebben voor het leven van burgers en het handelen van bedrijven en maatschappelijke organisaties, zoals veranderingen in leefstijl, leefomgeving, sociale verbanden, arbeid en innovaties van producten en diensten. Van in het bijzonder de 'vergrijzende boomers' wordt verwacht dat zij de komende decennia hun stempel op de samenleving zullen drukken.

...met gevolgen voor de overheid en de begroting

Als afgeleide van deze maatschappelijke veranderingen ontstaan gevolgen in andere domeinen, zoals de overheidsinstellingen en de overheidsfinanciën. Het gaat daarbij enerzijds om instellingen die *direct* gerelateerd zijn aan leeftijd, zoals pensionering, vervroegde uittreding, belastinginkomsten uit arbeid en de vraag naar zorg, hoewel de mate waarin leeftijd en zorgbehoefte exact samenhangen sterk betwist wordt. Anderzijds zijn er veel gevolgen die *indirect* met leeftijd en veranderende bevolkingsopbouw samenhangen. Niet zozeer het bereiken van de leeftijd van 65 jaar, maar de veranderende samenleving als gevolg van een toenemend aantal ouderen veroorzaakt hier de dynamiek. Het gaat dan bijvoorbeeld om het functioneren van de arbeidsmarkt, het stelsel van sociale zekerheid en het gebruik van sociale regelingen, de behoefte aan en het aanbod van mantelzorg, het beroep op thuiszorg, het levensloopbeleid en onderwerpen van de fysieke ruimte, zoals op het terrein van wonen en woonomgeving (woningmarkt, leefomgeving), het openbaar vervoer en de toegankelijkheid van openbare voorzieningen. Daarnaast zijn er allerlei gevolgen voor overheid en overheidsbeleid die niet zozeer te maken hebben met eigen overheidsinitiatief en overheidshandelen, maar die voortkomen uit maatschappelijke veranderingen en maatschappelijke initiatieven die inspelen op de veranderende bevolkingsopbouw en de veranderende verhoudingen. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers die steeds intensiever op de zorgmarkt opereren en aan de ontwikkeling van

private ‘seniorensteden’. Of aan particulieren die in kleine afgeschermdde ‘gated communities’ gaan wonen, en andersoortige private en particuliere initiatieven die de overheid uitdagen tot een gedachtevorming en mogelijk tot beleidsreacties, bijvoorbeeld omdat ze bestaand draagvlak versmallen voor de overheidsarrangementen die in vergelijkbare functies voorzien.

5.3.2 Leefstijdsgerelateerde instituties

Pensioen: eerste en tweede pijler

Het pensioenstelsel is het meest direct van alle instituties gekoppeld aan de vergrijzing. Het recht op de AOW-uitkering is gekoppeld aan het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Meer 65-jarigen betekent daarmee ‘automatisch’ ook meer AOW-gerechtigden en dus een groter beroep op het stelsel. Daarbij betekent een verlenging van de levensverwachting een verlenging van de AOW-uitkering. De AOW, ook wel de eerste pijler van het pensioenstelsel genoemd, is een volksverzekering die in Nederland in een omslagstelsel (‘pay as you go’) wordt gefinancierd.⁸⁵ Dit betekent dat in een jaar de op dat moment productieve bevolking die premie betaalt die nodig is om de AOW-uitkering van de in dat jaar AOW-gerechtigde populatie op te brengen. Voor de voorspelling van de ‘premedruk’ van de AOW is de grijze druk dus het meest interessante kengetal: een verdubbeling van de grijze druk betekent dat bij gelijkblijvende omstandigheden de premiedruk voor de beroepsbevolking verdubbelt, mogelijk (meer dan nu) gecompenseerd door financiering uit de algemene middelen. Het CPB (2000) berekent op basis van demografische ontwikkelingen een stijging van de AOW-uitgaven van 4,5% van het bbp in 2000 tot 9,0% bbp in 2040. In de studie van 2006 (CPB, 2006) is de stijging bijgesteld naar 8,8% bbp in 2040. Het kabinet-Balkenende IV heeft bovendien besloten tot het in langzaam toenemende mate belasting heffen over een deel van de AOW-uitkering. Hiermee betalen AOW-ers zelf deels mee aan de regeling, wat voor verlichting van de druk zorgt. Volgens de SER (2005) komt hier de komende jaren nog wel een probleem bij: niet alle aankomende ouderen hebben een volledig AOW-recht opgebouwd. Dit is onder andere het geval bij een aantal pensionerende gastarbeiders en pensionerende vrouwelijke herintreders. Een deel van deze groep komt hierdoor onder het sociaal minimum uit.

In Nederland beschikken de meeste mensen over een, eveneens direct leeftijdsgerelateerd, pensioen in de zogenaamde ‘tweede pijler’, het *aanvullende arbeidspensioen*. De tweede pijler bestaat uit een kapitaaldeckingsstelsel en maakt geen deel uit van de overheidsfinanciën. Werknemers ‘sparen’ in pensioenfondsen tijdens hun productieve loopbaan voor een ‘eigen’ individuele pensioenuitkering, bovenop de AOW-uitkering (de eerste pijler). Werkgevers betalen mee en de overheid ondersteunt door middel van een belastingkorting.

De Nederlandse pensioenfondsen werken volgens een ‘defined benefit’-regime met kapitaaldekking (CPB, 2004), wat betekent dat werknemers sparen voor een uitkering gebaseerd op het door hen genoten middelloon tijdens de productieve loopbaan.⁸⁶ Bij het bereiken van een vooraf afgesproken leeftijd volgt voor de rest van het leven een periodieke uitkering van het in het pensioencontract ‘afgesproken’ pensioen. Dat lijkt echter meer ‘bepaald’ dan het in werkelijkheid is. Hoewel deelnemers in pensioenfondsen in naam hun eigen pensioenuitkering bij elkaar ‘sparen’, is hun werkelijke uitkering uiteindelijk niet afhankelijk van het ‘gespaarde’ bedrag. Deelnemers sparen het ‘recht’ op een bepaald pensioen dat, geheel of gedeeltelijk, ‘gedekt’ wordt door het door hen gespaarde bedrag. Dat betekent dat er ook een zeker risico ligt: het is niet ‘zeker’ dat het vermogen van het pensioenfonds zich voldoende ontwikkelt om het opgebouwde recht te kunnen uitkeren. Dat risico kan op verschillende manieren worden verdeeld over betrokken partijen.⁸⁷ Belangrijk hierin is de ‘voorwaardelijke indexering’ van het pensioen. De pensioenuitkering van een deelnemer wordt berekend op basis van het genoten middelloon over de loopbaan. Deze wordt door de meeste pensioenfondsen ‘voorwaardelijk geïndexeerd’, wat betekent dat pensioenfondsen in principe indexeren om onder andere voor loon- en prijsstijgingen te corrigeren, maar daartoe volgens de pensioenvoorwaarden niet verplicht zijn. In het geval van, bijvoorbeeld, vermogensverlies door tegenvallende rendementen uit beleggingen kan de indexering worden beperkt. De voorwaardelijke indexering is een middel om de dekkingsgraad van een pensioenfonds te beïnvloeden. De overheid is in principe geen partij in de tweede pijler en beperkt zich tot algemene waarborgen (waaronder het toezicht op de vermogensopbouw en de vermogenspositie van de pensioenfondsen, dat in 2002 verscherpt is) en fiscale begeleiding.⁸⁸

Ondanks dat de pensioenopbouw en uitkering in de tweede pijler niet tot de overheidsfinanciën behoren, zijn ze er wel op van invloed. Het sparen voor een arbeidspensioen wordt fiscaal gefacilieerd (de staat geeft spaarders een belastingkorting) en over de uitkering van het pensioen wordt later belasting geïnd (de staat ontvangt belasting van ontvangers). Dat betekent dat als na 2010 grote cohorten met pensioen gaan, en uit de tweede pijler een uitkering ontvangen, óók de belastinginkomsten zullen stijgen. Hiermee worden voor een deel de stijgende kosten voor bijvoorbeeld de AOW gecompenseerd. Het CPB (2000) prognosticeert de stijging van de inkomsten uit belastingen over pensioenen op 4,9% bbp in 2040. De stijging van dit type belastinginkomsten houdt ongeveer gelijke tred met de stijging van de uitgaven voor de AOW, hoewel die prognose door het CPB in de uitgebreide herziening van de vergrijzingssommen (CPB, 2006) sterk naar beneden is bijgesteld tot 3,6% bbp in 2040. Sindsdien wordt aangenomen dat de opbrengsten uit belasting over pensioenen onvoldoende is om de stijgende AOW-kosten te dekken en er dus

andersoortige dekking gevonden moet worden (besparing, verhoging lasten of schuld op laten lopen).

Stijgende kosten voor zorg

De uitgaven in de curatieve zorg zijn niet ‘institutioneel’ verbonden aan leeftijd: er is geen ‘afgesproken’ leeftijd waarop zorgkosten worden gemaakt. Onderzoek (o.a. CPB, 2004, 2005, 2006; SER, 2005, 2006; RIVM, 2002, 2004; SCP, 2004, 2006; Polder et al., 2006) laat echter zien dat het merendeel van de kosten aan gezondheidszorg in de laatste jaren van het leven wordt gemaakt. Meer ouderen zou hogere kosten in de gezondheidszorg kunnen betekenen, hoewel dat verband niet één op één is. Ouderen worden niet alleen steeds ‘ouder’, ze worden ook steeds gezonder oud, waardoor de zorgbehoefte minder snel stijgt dan de vergrijzing (Beets et al., NIDI, 2006; Sipsma, 2008). Desondanks zijn de gevolgen volgens de meeste verkenningen toch omvangrijk en vermeederen ze de toch al omvangrijke verwachte autonome stijging van de kosten voor zorg. Verschillende projecties spreken van kostenstijgingen variërend van 10,6% bbp tot 14,6% bbp in 2040, tegenover 7% in 2001 (CPB, 2000, 2004, 2005, 2006; RVZ, 2003; Westerhout & Pelikaan, 2005). Het meerekenen van de kosten voor de zorg is overigens niet helemaal ‘zuiver’. De gezondheidszorg wordt in Nederland in een combinatie van een publiek en privaat arrangement gefinancierd: burgers kopen een zorgverzekering bij een private zorgverzekeraar en die rekent eventuele kosten voor zorg van de verzekerden af met de (goeddeels private) aanbieders van zorg. Daar komt dus geen ‘belastinggeld’ of ‘overheid’ aan te pas. Stijgende kosten voor zorg zullen zich voor individuele burgers niet voordoen in de vorm van stijgende belastingen of problematische overheidsfinanciën, maar in de vorm van stijgende zorgpremies en/of in de vorm van kleinere pakketten. Het is interessant dat in de rekensommen en discussies over de begroting hier geen aandacht aan wordt besteed.

Hetzelfde mechanisme als in de ‘cure’-sector geldt voor de verzorging (‘care’). Het gaat onder meer om kosten voor thuiszorg, rollators, boodschappendiensten, scootmobiel en ‘vervoer op maat’. Voor een ander deel gaat het om hulp in het verlengen van het zelfstandig wonen van ouderen, maar ook om ‘voltijdsconcepten’, waarin ouderen permanent in bijvoorbeeld een verzorgingstehuis wonen. De financiering van dit type arrangementen verloopt grotendeels via de WMO en de AWBZ. Een belangrijk deel van de AWBZ- en WMO-zorg is gericht op ouderen. Toename van het aantal ouderen leidt naar verwachting tot toename van het beroep op dit type arrangementen (CPB, 2006). De stijging in de AWBZ en de WMO zal naar verwachting sterk zijn, omdat via dit type voorzieningen wordt geprobeerd om de belasting van de ‘cure-voorzieningen’ zo laag mogelijk te houden (SCP, 2004). Thuiszorg, mantelzorg en andersoortige alternatieven voor ziekenhuiszorg zullen zo veel mogelijk worden

ingezet om de beperkte capaciteit in de 'cure-sector' zo veel mogelijk te ontlasten en zo optimaal te benutten. AWBZ en WMO fungeren dan als 'ventiel' voor de cure-sector, maar raken zelf op hun beurt ook overbelast. Dit is volgens de RMO (2004) aanleiding om op een heel andere manier te kijken naar zorg, welzijn en 'ouderdom' en daarbij te streven naar 'includerend beleid', met bovendien veel meer ruimte voor private en particuliere arrangementen.

Minstens zo ingewikkeld als de financiering is het kunnen voldoen aan de toekomstige vraag, die volgens schattingen van onder andere het RIVM (2004) anderhalf keer zo groot is in 2040 als in 2006, terwijl de beroepsbevolking in die periode relatief afneemt. Er ontstaat langs twee wegen druk op het aanbod, door de WRR (2006:118) benoemd als de 'dubbele zorgkloof'. De zorg wordt zowel in kwantitatieve (meer vraag) als kwalitatieve termen (meer hoogwaardige vraag; 'mensen vragen méér'; zorg op maat) door de vergrijzing onder druk gezet. Zelfs als er geld voor beschikbaar is, dan nog is het moeilijk om voldoende aanbod te organiseren. Volgens Van der Veen (2006) is dit het werkelijke knelpunt van de vergrijzing, veel meer dan de financiering. Zorg vindt plaats op locaties, met gebruik van instrumenten en apparatuur, wordt verleend door op te leiden gekwalificeerd personeel: waar komt in een krappe arbeidsmarkt het personeel vandaan? De prognoses van de vraag leiden, zonder uitzonderlijke inspanningen en grote productiviteitsstijgingen of verdergaande automatisering (zoals verdere inzet van 'domotica'), tot grote tekorten in personeel en in beschikbare capaciteit.

Een belangrijke onzekere ontwikkeling, naast de gezondheidstoestand van de toekomstige ouderen, is de ontwikkeling in de private markt. Onder andere de RMO (2004) voorziet dat er veel meer zorg en verzorging op de private markt zal worden georganiseerd, wat leidt tot nieuwe vormen van concurrentie op de arbeidsmarkt. Sipsma (2008) bijvoorbeeld ziet hierin een grote kans: rondom de behoefte aan zorg van ouderen ontstaat een grote economische sector die fungeert als een nieuwe motor voor economische activiteit, dynamiek en innovatie, de 'silver economy' (vgl. CDA, 2006a).

5.3.3 Maatschappelijke en economische gevolgen van vergrijzing

'Minder schouders voor meer lasten'

Vergrijzing gaat, zonder beleidsveranderingen, in principe gepaard met een smallere belastingbasis. De potentiële beroepsbevolking neemt in verhouding tot de grijze (en groene) bevolking af. De stijgende lasten moeten door een afnemende groep werkenden worden opgebracht. Hetzelfde mechanisme geldt voor de premies voor de pensioenfondsen. Naast kostenstijging vermindert door de smallere belastingbasis ook het vermogen om zogenaamde 'schokken' op te vangen: tegenvallers moeten door minder mensen worden gedragen. Vanuit dit

soort overwegingen is er veel beweging ontstaan in het denken over verbreding van de belasting- en premiebasis. De belangrijkste mogelijkheid hiertoe is een verhoging van de arbeidsparticipatie. Er is in het Nederlandse participatiepatroon nog de nodige ruimte (Gessel et al., 2006), bijvoorbeeld doordat relatief veel mensen in deeltijd werken en er nog steeds sprake is van een relatief omvangrijk aantal ‘inactieven’ op de arbeidsmarkt. Meer mensen aan het werk en ‘meer werken’ zijn mogelijke richtingen voor verhoging van de arbeidsparticipatie. Onder andere de SER (2005, 2006), de Regiegroep Grijs Werkt (2006), het Innovatieplatform (2007), de RMO (2004), de Europese Commissie (Beets, 2006) en deskundigen als De Vries (2005), Boelhouwer (2006), Kop (2003) en Salverda (2006) zien kansen in de verhoging van de arbeidsparticipatie. Anderen zijn hier kritisch over (De Beer, 2006; Ekamper, 2006; CPB, 2006; Jacobs, 2006; Bovenberg, 2005). Ze zijn niet zozeer kritisch over de baten van arbeidsparticipatie, die zijn er ontegenzeggelijk, maar ze betwijfelen het realiteitsgehalte van de nagestreefde mate van participatie. Volgens hen geven de huidige trends op de arbeidsmarkt geen aanleiding om te geloven dat volledige werkgelegenheid kan worden bereikt: Nederlanders willen eerder minder dan meer werken (Kamminga, 2004), en pogingen tot verhoging van de pensioenleeftijd, deeltijdpensioen en demotie, maatregelen met een direct effect voor de arbeidsparticipatie van ouderen, ontmoeten tot nu toe weinig steun.

Krapte op de arbeidsmarkt

Vergrijzing heeft grote gevolgen voor de arbeidsmarkt: doordat grote opeenvolgende cohorten met pensioen gaan, ontstaat bij min of meer gelijk blijvende economische omstandigheden een tekort op de arbeidsmarkt. Veel sectoren kampen nu al met tekorten. Verhoging van de arbeidsparticipatie (‘meer handen’) en/of de arbeidsproductiviteit (‘beter of slimmer werken’) kan dit deels compenseren, maar uiteindelijk zijn er toch letterlijk minder handen beschikbaar om een zelfde of grotere hoeveelheid werk te doen. Verhoging van de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit lijkt redelijkerwijs niet afdoende om krapte op de arbeidsmarkt te voorkomen.

Krapte op de arbeidsmarkt heeft een aantal voordelen. Het belangrijkste voordeel is dat naar verwachting ‘inactiviteit’ en de daarmee gepaard gaande kosten van de sociale zekerheid afnemen. Een eerste effect is overigens dat een belangrijk deel van het in Nederland over de decennia extreem hardnekkige WAO-probleem ‘vergrijs’t: veel WAO-ers gaan de komende jaren met ‘pensioen’ en verdwijnen daarmee uit de WAO. Van een ander deel van de arbeidsongeschikten mag op een krappe arbeidsmarkt verwacht worden dat het lukt om, met ondersteuning uit bijvoorbeeld re-integratiemiddelen, een reguliere baan te vinden. Ze worden bij gebrek aan concurrentie op de arbeidsmarkt voor

werkgevers aantrekkelijker. Hetzelfde geldt voor de WW en ABW. Ook hier neemt de inactiviteit naar verwachting af en zal er werkgevers meer aan gelegen zijn om mensen langer vast te houden. De mogelijke problemen voor het opnieuw invullen van een vacature werpt mogelijk een belemmering voor ontslag op. Met het verkrappen van de arbeidsmarkt ontstaat zodoende een toenemend aantal vacatures dat mogelijk de conjunctuurwerkloosheid grotendeels, en de structuurwerkloosheid gedeeltelijk, wegneemt. In sommige sectoren, bijvoorbeeld in de zorg, maar ook in het onderwijs en in sectoren in de markt, zullen personeelstekorten ontstaan die maken dat werkloosheid minder waarschijnlijk is. Ook zonder 'nieuw beleid' is er zodoende als gevolg van de demografische ontwikkeling een uitstroom uit sociale regelingen en dynamiek op de arbeidsmarkt te verwachten.

Daarnaast kan de veranderende bevolkingsopbouw gevolgen hebben voor het soort arbeid dat gevraagd wordt. Hoewel de theorie van de kenniseconomie vooral anticipeert op een toename van de vraag naar kennisintensieve arbeid, is het evenzeer mogelijk dat er naast de hoogwaardige arbeid ook een toename van de vraag naar laaggeschoolde arbeid is. In de ondersteuning van kapitaalkrachtige ouderen en van jonge gezinnen in het drukbezette 'spitsuur van het leven', lijkt een groot potentieel voor dienstverlening te bestaan: werksters, hulp in de huishouding, boodschappenservice, oma-diensten, hondenuitlaatservice, au pairs, gastouders, kookdiensten of klusjes opknappen. Als de arbeidsparticipatie toeneemt, de zorg voor kinderen gelijk blijft en de inzet voor mantelzorg en vrijwilligerswerk gelijk blijft of toeneemt, dan wordt 'tijd' in bepaalde levensfasen een schaars goed. Dat opent een markt voor dienstverlening in een segment van de arbeidsmarkt waar nu hoge inactiviteit en beperkte kansen zijn. Dit probleem lost zichzelf mogelijk als gevolg van de veranderende bevolkingssamenstelling en de economische ontwikkeling min of meer vanzelf op. Dat betekent dat de beleidstheorie van de kenniseconomie mogelijk moet worden gerelativeerd en dat er mogelijk veranderingen in de arbeidsmarkt-instituties moeten plaatsvinden om deze nieuwe diensteneconomie verder te laten ontwikkelen. In de voorgaande decennia is bovendien een van de doelstellingen van een belangrijk deel van de verzorgingsstaat-instituties geweest om mensen uit dit type arbeid te 'verheffen' en naar 'beter werk' te emanciperen. Ook dit streven zou in het licht van de demografische veranderingen herziening kunnen behoeven, omdat er in de toekomst mogelijk in het 'lage segment' méér te verdienen is dan in het 'lage-midden segment'.

Aan krapte op de arbeidsmarkt kleeft in het perspectief van de bestaande instituties ook een aantal nadelen. Allereerst is er een praktische zorg over de vraag hoe bepaalde sectoren in komende decennia hun personele bezetting op peil kunnen houden. In bepaalde domeinen is er sprake van een hoge mate van vergrijzing in de beroepsgroep, bijvoorbeeld in het onderwijs en de zorg, en het

is mogelijk dat vergrijzing daar tot personeelstekorten zal leiden. Het is goed mogelijk dat voor verschillende economische sectoren werving in het buitenland nodig is en dat arbeidsmigratie opnieuw belangrijk wordt, of dat bepaalde sectoren naar het buitenland verdwijnen. Hier blijft in het midden of dat een voordeel of een nadeel is.

Een ander gevreesd gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt is een mogelijke ‘explosie’ van lonen, die leidt tot een spiraal van stijgende lonen en prijzen. Stijgende lonen zijn voor individuen op korte termijn uiteraard zeer aantrekkelijk, maar macro-economen wijzen op de problemen die dit op langere termijn oplevert. Krapte zou er toe kunnen leiden dat werkgevers met riante arbeidsvoorwaarden proberen om mensen te binden of vacatures te vervullen, waardoor de loonkosten sterk stijgen. Dit kan leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie en tot stijgende prijzen. Institutioneel gezien zijn dit serieuze problemen: stijging van de lonen betekent ook dat de pensioenopbouw moet stijgen en dat het niveau van uitkeringen stijgt (onder andere van de AOW). Er wordt dus weliswaar meer verdiend, en dus ook meer belasting betaald, maar omdat allerlei rechten en niveaus van arrangementen aan de loon- en prijsontwikkeling zijn gekoppeld, stijgen deze mee. Daar komt bij dat de stijgende kosten van lonen in de marktsector betekenen dat ook de lonen in de collectieve sector stijgen, althans, zo is dat nu gebruikelijk. Per saldo kan dit betekenen dat de vergrijzingskosten als gevolg van stijgende lonen en prijzen sterk toenemen. Bij onveranderde instituties is het per definitie zo dat stijgende welvaart ook stijgende kosten van de vergrijzing betekent.

Mantelzorg en vrijwilligerswerk

In het licht van de verhoging van de arbeidsparticipatie en de krapte op de arbeidsmarkt wordt ook de ontwikkeling in de mantelzorg en het vrijwilligerswerk interessant: hoe werkt vergrijzing door op het ‘sociaal kapitaal’ (Koning & Kunnen, 2003)? Vergrijzing gaat naar verwachting gepaard met een toenemende behoefte aan zorg en deze zal om praktische en zorginhoudelijke redenen in toenemende mate in de eigen omgeving van de zorgvrager plaatsvinden: omdat verzorging in de eigen vertrouwde omgeving volgens de meest recente inzichten ‘goed’ is voor de patiënt, én omdat capaciteitsgebrek er waarschijnlijk toe dwingt. Mantelzorg vormt hierin een belangrijke schakel. Zorg wordt meer en meer gepresenteerd als niet alleen een zaak van professionals, maar ook een taak voor naasten, zoals familie, buurtbewoners en vrienden. De vergrijzing heeft hierin uiteraard effecten: het aantal ‘vragers’ van mantelzorg neemt toe, maar het aantal potentiële aanbieders is onzeker. Omdat er per oudere minder jongeren zijn, en van hen al veel gevraagd wordt in termen van arbeidsparticipatie, zal veel afhangen van de mate waarin ouderen onderling zorg kunnen en willen verlenen.

Voor potentiële jongere mantelzorgers wordt het moeilijk. Zij hebben het bijzonder druk. Ze hebben kinderen om voor te zorgen, ze worden gestimuleerd om meer te werken (om de belastingbasis te verbreden) en worden verondersteld een leven lang te leren. Levensloopachtige regelingen en zorgverlof kunnen weliswaar enige uitkomst bieden, doordat voor betaalde tijd voor bijvoorbeeld zorgtaken gespaard kan worden, maar dat neemt niet weg dat de genoemde bewegingen in samenhang eerder leiden tot een verdere drukte in het spitsuur van het leven dan tot een verlichting ervan.

Investeren in kinderen

In lijn met het voorgaande neemt ten tijde van vergrijzing de behoefte aan kinderopvang en buitenschoolse opvang waarschijnlijk sterk toe. Om arbeidsparticipatie te verhogen zullen vrouwen, die nog steeds het merendeel van de zorg voor kinderen op zich nemen, in grotere mate aan het werk 'moeten'. Dit is alleen mogelijk als er alternatieven voor de zorg voor kinderen zijn, zoals kinderopvang, VVE-programma's, buitenschoolse opvang of gastouderschap. Als bijvoorbeeld het door het CPB (2006) maximaal veronderstelde niveau van arbeidsparticipatie (75%) wordt gehaald, dan betekent dat een verdubbeling van het benodigde aantal plaatsen voor kinderopvang én een sterke verbetering van de kwaliteit van de opvang. Dit is niet alleen een probleem van de ouders en hun werkgevers. Kinderopvang is privaat gefinancierd, ouders en werkgevers betalen samen, maar de overheid faciliteert dit door per kind van een werkende substantiële subsidie te geven. Meer kinderen in de kinderopvang leidt bij gelijkblijvende regelingen tot meer overheidssubsidie voor kinderopvang. Overigens biedt vergrijzing hier ook een deel van de oplossing van het 'probleem' van de kinderopvang. Veel opa's en oma's vinden het leuk om zorgtaken voor kleinkinderen op zich te nemen. Interessant is ook een privaat initiatief als 'de oma-centrale', een soort uitzendbureau voor oma's waar gezinnen met kinderen oppas en enkele aanvullende diensten kunnen inkopen. De grote aantallen gezonde en actieve gepensioneerden kunnen dus ook bijdragen aan de vergroting van de arbeidsparticipatie. Ook hier geldt dat veel afhangt van de mate waarin ouderen kunnen en willen ondersteunen in het opvoeden en opvangen van kinderen. Interessant is overigens ook dat hoewel veel beleid er op gericht is de arbeidsparticipatie te verhogen, er anderzijds ook veel beleid is (of wordt overwogen) dat juist beoogt om ouders meer zorgtaken zelf op zich te laten nemen. Denk bijvoorbeeld aan de 'schooltijdbanen', zoals voorgesteld door de ChristenUnie. Ook de rol van de vrouw in het gezin en de arbeidsmarkt is precair, omdat veel regelingen nog steeds het klassieke 'kostwinnersmodel' stimuleren boven een 'tweeverdienersmodel'.

Veranderende inrichting van de publieke ruimte

Naast veranderingen in de hiervoor genoemde meer sociale en ‘zachte’ domeinen leidt een veranderende bevolkingsopbouw ook tot een ander gebruik van de fysieke ruimte. De mobiliteit van ouderen vormt een belangrijke schakel in het denken over toekomstige infrastructuur. Als er inderdaad een toenemend aantal ouderen met het openbaar vervoer zal reizen, dan is het noodzakelijk dat het openbaar vervoer voor hen toegankelijk blijft. De ‘Nota Ouderenbeleid’ (Ministerie van VWS, 2005) reserveert bijvoorbeeld de komende decennia geld voor het stapsgewijs verhogen van de verschillende perrons van bus- en tramhaltes, zodat de rijtuigen voor ouderen toegankelijk blijven. In gebieden met een lage dekking van het openbaar vervoer wordt geïnvesteerd in vervoer op maat, zoals ‘de buurtbus’. Daar moet bij aangetekend worden dat het zeer de vraag is of toekomstige ouderen wel afhankelijk van het openbaar vervoer zullen zijn. Veel huidige en toekomstige ouderen hebben een rijbewijs en hebben hun leven lang auto gereden. Het zou dus evengoed kunnen dat ouderen juist meer aan het autoverkeer gaan deelnemen en bijdragen aan het ‘fileprobleem’.

Ook het toegankelijk maken en houden van openbare gebouwen voor mensen die slecht ter been zijn en gebruikmaken van een rollator, verdient volgens sommigen in het perspectief van de vergrijzing extra aandacht. De Nota Ouderenbeleid (Ministerie van VWS, 2005) spreekt bijvoorbeeld van de verbreding van trottoirs om ruimte te maken voor de grote aantallen rollators die met de vergrijzing het straatbeeld zullen vullen. Daarnaast hechten ouderen aan een andere woonomgeving dan jongeren. Veel ouderen geven aan zich in de steden onveilig te voelen. Met een toenemend aantal ouderen lijkt het belangrijk om de fysieke leefomgeving ook meer aan te passen aan de behoeften van ouderen, bijvoorbeeld in de vorm van meer open ruimte, meer groen en meer recreatiemogelijkheden. Het gaat hierbij niet om geringe bedragen. De Nota Ouderenbeleid en de rapportage van de Commissie Ouderenbeleid spreken over honderden miljoenen die de komende decennia voor aanpassingen in de fysieke omgeving en de (toegankelijkheid) van infrastructuur en openbaar vervoer moeten worden geïnvesteerd. Het actief en betrokken houden van ouderen heeft zodoende ook zijn weerslag in de inrichting en organisatie van de fysieke leefomgeving.

Ouderen als markt

Een groot deel van de toekomstige ouderen is kapitaalkrchtig, hoogopgeleid en assertief (Sipsma, 2008; Knook, 2008). Ze beschikken over het algemeen naast AOW over een ruim aanvullend pensioen en een aantal heeft daarnaast in de derde pijler nog meer op de oude dag gerichte voorzieningen getroffen (bijvoorbeeld lijfrentes). Ze kunnen bovendien vaak beschikken over goeddeels hypotheekvrije woningen, die bij verkoop extra vermogen opleveren. Ze hebben

vrije tijd en zijn voldoende hoog opgeleid en maatschappelijk vaardig om eigen initiatieven te ontplooiën. Er ontstaat zodoende een potentiële markt voor voorzieningen en diensten voor ouderen.⁸⁹ Het is waarschijnlijk dat private partijen - maar ook semi-publieke partijen - vormen van zorg en allerlei aangepaste woonvoorzieningen (in Nederland of in het buitenland) zullen aanbieden. Hiermee treden ze een domein binnen dat op dit moment 'publiek' is. Op dit moment zijn er al veranderingen op dit terrein gaande, maar de verschuivingen van de kapitaalkrachtige vraag die met vergrijzing gepaard gaan zouden deze ontwikkeling kunnen versterken. Als zorg en verzorging ook privaat kunnen worden ingekocht, al dan niet met aanvullende collectieve middelen (zoals persoonsgebonden budgetten), dan zal dat gevolgen hebben voor het publieke arrangement. Dat kan een positief gevolg zijn, een verlichting van de last op de publieke voorzieningen, maar het kan evengoed negatief zijn, omdat het draagvlak onder het bestaande arrangement wegvalt en omdat de private arrangementen gaan concurreren om toch al schaars personeel⁹⁰ en andersoortige middelen. Het gelijkheidsbeginsel dat nu als normatief uitgangspunt fungeert voor de organisatie van de overheidsarrangementen, en dat tot nu toe in de arrangementen rond gezondheidszorg en verzorging een zeer strikte en principiële invulling krijgt, kan door een verdere uitbreiding van private initiatieven sterk onder druk komen te staan (vgl. Frissen, 2007). Het zou goed kunnen dat vergrijzing langs deze weg dwingt tot een heel principiële heroverweging van de normatieve fundamenten van de verzorgingsstaat.

Institutionele beleggers en fondsen

Het relatief omvangrijke kapitaal is niet alleen aanwezig in de 'zakken' van gepensioneerden, maar is voor het merendeel belegd in fondsen. Er is de komende decennia dan ook een omvangrijk reservoir aan 'institutioneel geld' op zoek naar een bestemming, in de vorm van de verder aanzwellende pensioenfondsen en beleggingsfondsen. De beheerders van die fondsen zoeken naar op de langere termijn renderende beleggingen. Investerings in private uitvoering van voorheen publieke taken zou uitkomst kunnen bieden. Bijvoorbeeld omdat door de aanzwellende internationale kapitaalvoorraad steeds meer landen kiezen voor kapitaaldekkingssystemen (veel Nederlandse fondsen zullen de komende decennia langzaam krimpen) en de renderende private beleggingen schaarser worden. Vergrijzingsgerelateerde diensten vormen dan een relatief 'zekere' markt. Onder andere de WRR (2008) rapporteert over de bewegingen van geld uit de markt naar de (voorheen) publieke sector, in dit geval in het domein van publieke infrastructuur.

De slinkende gasvoorraad in Slochteren

Niet direct gekoppeld aan vergrijzing, maar er wel ‘ongelukkig mee samenvallend’ is de prognose van de resterende gasvoorraad in Slochteren. Nederland exploiteert jaarlijks een grote hoeveelheid aardgas, waarmee ongeveer 1% bbp wordt verdiend. Bij gelijkblijvend tempo van exploitatie zal het gas naar verwachting omstreeks 2030, als de vergrijzing zijn hoogtepunt bereikt, ‘opdrogen’ (CPB, 2006). Hiermee verdwijnt gelijktijdig met de ‘piek’ van de vergrijzingskosten een inkomstenbron van de begroting. Ongeveer gelijktijdig met het moment waarop bestuurders langzaam moeten beginnen met het opvangen van de terugval in aardgasbaten moeten zij tevens de gevolgen van de vergrijzing op de overheidsbegroting compenseren. Daar staat wel tegenover dat gelden uit de investeringsfondsen die lange tijd met de ‘aardgasbaten’ gevuld zijn dan langzaam voor besteding vrij komen.

5.3.4 Vergrijzing als probleem voor de overheidsfinanciën

Houvast rond houdbaarheid

Het CPB (2000, 2006) rekent in twee grote studies de effecten van de vergrijzing voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën door. Volgens het CPB zijn bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën ‘onhoudbaar’:

“The ageing of the Dutch population creates a problem of fiscal sustainability. That is, if current fiscal rules are left unchanged, the public deficit and debt levels will continue to increase and will eventually explode. Policy reforms are thus necessary on the revenue side, on the expenditure side or on both.” (CPB, 2006:7)

Houdbaarheid volgens het CPB

Cruciaal in een analyse van houdbaarheid van overheidsfinanciën is uiteraard het type criterium dat voor houdbaarheid wordt gebruikt. Het CPB kiest voor houdbaarheid binnen twee randvoorwaarden. Een systeem is ‘houdbaar’ als “present policies can be maintained without incurring financial problems in the (distant) future” (CPB, 2006:41). Daarbij geldt dat dit bereikt moet worden conform twee criteria: een *constant belastingniveau* en een voor *alle generaties constant rendement van de overheid*. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als aan beide randvoorwaarden wordt voldaan. De eerste randvoorwaarde is gebaseerd op het principe van ‘tax smoothing’. Verhoging van belastingtarieven is een economische inefficiëntie, heeft een verstrend effect op de economie en dient daarom zo veel mogelijk vermeden te worden, zo is althans het argument achter dit criterium. De tweede randvoorwaarde is het zogenaamde ‘Musgrave-criterium’, dat fungeert als ‘maat’ voor inter-generationale solidariteit en voorschrijft dat alle generaties evenveel rendement van de overheid moeten

hebben. Voor alle generaties (het CPB rekent met cohorten) moet de optelsom van de uitgaven aan en de netto ontvangsten van de overheid gelijk zijn. De eerste generaties hebben dan over hun gehele leven evenveel rendement als de laatste generaties. Uiteraard treden binnen de cohorten wél verschillen in rendement op. Omdat op dit moment het rendement van de netgeborene positief is, spreekt het CPB van houdbaarheid als toekomstige generaties een even groot positief rendement van de overheid genieten. De overheidsfinanciën zijn ‘houdbaar’ (‘sustainable’) met gelijkblijvende belastingtarieven en een gelijk rendement voor alle huidige en toekomstige cohorten, als de overheidsbegroting in 2040 in balans is.

Het CPB berekent voor de toekomstige periodes steeds de omvang van het *primaire EMU-saldo*, de *EMU-schuld* en het saldo van het ‘overheidsbezit’. De volgende definities zijn relevant:

- Het *begrotingssaldo* is het verschil tussen alle inkomsten en uitgaven van de overheid.
- Het *financieringssaldo* is het verschil tussen inkomsten en uitgaven, maar gecorrigeerd voor de aflossingen aan de staatsschuld. Het financieringssaldo is het saldo waarmee de overheidsschuld verandert.
- Het *EMU-saldo* is “het saldo van de inkomsten en uitgaven van de overheid, berekend volgens de EMU-criteria. Hierbij zitten ook inkomsten en uitgaven met een kapitaalkarakter, zoals aan- en verkopen grond, de verkoop van UMTS-licenties, investeringen, investeringsbijdragen, opbrengsten uit de verkoop van gas en de afkoop van de jaarlijkse subsidies aan woningcorporaties in 1995. Financiële transacties als de verkoop van deelnemingen of het verstrekken van kredieten, bijvoorbeeld aan bedrijven of studenten, worden echter niet als inkomsten of uitgaven gezien.” Het EMU-saldo is het financieringssaldo van de overheid berekend volgens de EMU-criteria, waarmee de EMU-schuld in een jaar verandert.
(http://www.cpb.nl/nl/prognoses/begrippen_collectief.html)
- De *EMU-schuld* is “de nominale schuld van de overheid (rijk, sociale fondsen en overige centrale en lokale overheid) waarbij wordt geconsolideerd voor de schuldverhoudingen binnen de overheid”.
- (http://www.cpb.nl/nl/prognoses/begrippen_collectief.html)
- Volgens de regels van het stabiliteitspact mag het EMU-saldo niet hoger zijn dan 3% en de schuldquote niet hoger dan 60%.
- De *vermogenspositie van de overheid* kan berekend worden door de EMU-schuld te combineren met de bezittingen van de overheid: de gasvoorraden, de kapitaalgoederenvoorraad en de financiële activa (CPB, CEP, 2006:140).
- Het *primaire EMU-saldo* is het EMU-saldo (saldo op de begroting, opgesteld volgens de EMU-normen) minus de nominale rentebetalingen aan de overheidsschuld.
- Het *structurele EMU-saldo* is het EMU-saldo, gecorrigeerd voor conjunctuurinvloeden.

- Het *structurele primaire EMU-saldo* is het EMU-saldo (saldo op de begroting, opgesteld volgens de EMU-normen) minus de nominale rentebetalingen aan de overheidsschuld, gecorrigeerd voor conjunctuur-invloeden.
- Het *benodigde primaire EMU-saldo* is het voor houdbaarheid benodigde primaire EMU-saldo (CPB, 2006:47). Dit is per definitie een structureel saldo, omdat de prognose geen conjunctuur kent.
- Het *robuuste saldo* is het voor houdbaarheid benodigde primaire saldo, gecorrigeerd voor de jaarlijks fluctuerende inkomsten uit overheidsbezit, zoals gasbaten, rente en dividenden.

Het benodigde primaire EMU-saldo vertegenwoordigt de waarde van een ‘once-and-for-all’ aanpassing van het overheidsbudget (CPB, 2006:46). Het CPB berekent in zijn studies van 2000 en 2006 steeds de benodigde saldi voor 2011. Het CPB gaat primair uit van twee saldi: het *benodigde structurele primaire EMU-saldo* en het *benodigde robuuste saldo*. Hiermee ontstaat inzicht in de voor deze kabinetsperiode benodigde inspanning. De hoogte van het bedrag in 2011 is mede afhankelijk van de timing van de effecten van een maatregel. Waar het bij het doordenken van maatregelen dus om gaat is het vermogen van een interventie om de kosten van vergrijzing op langere termijn aan te pakken. Dit kan paradoxaal uitpakken, omdat interventies die op de korte termijn het begrotingssaldo aanmerkelijk verbeteren, soms op de langere termijn het saldo verslechteren. Andersom kan een interventie die met een hoge initiële investering het tekort eerst doet toenemen, het structurele saldo juist sterk verbeteren. Hierbij geldt doorgaans dat hoe eerder structurele verbeteringen worden ingezet, hoe beperkter ze kunnen zijn. Dat wil zeggen, een zelfde verbetering in 2040 vereist een ‘kleinere’ structurele verbetering in 2011 dan in 2020, afhankelijk van de rente en de discontovoet waarmee gerekend wordt. Uitstel van interventie maakt de interventie dus niet per se ‘duurder’, maar over het algemeen wel ‘ingrijpender’. Een structurele verbetering van 0,5% in 2011 kan in zijn effecten in 2040 gelijk staan aan onveranderd beleid van 2011 tot 2020 gevolgd door een structurele verbetering van 3% in 2020. De contante waarde van deze beide strategieën kan gelijk zijn, een zelfde effect in 2040, maar de verandering is ingrijpender - en mogelijk meer verstrend voor de economie - en de kosten van de interventie worden bij een andere generatie gelegd. Het CPB maakt in zijn studies inzichtelijk dat timing van de maatregelen van bijzonder grote betekenis is en misschien nog wel meer betekent voor de verdeling van baten en lasten over de generaties dan de keuze voor een bepaalde inhoudelijke richting in de maatregelen.

De gevolgen van vergrijzing volgens het CPB: de sommen van 2006

Het CPB berekent de gevolgen van de vergrijzing tot 2100 zonder beleidsveranderingen. De resultaten hiervan staan in tabel 5.3 vermeld. Zonder verdere beleidsmaatregelen blijven de overheidsfinanciën tot 2020 nog redelijk

op orde, maar daarna gaat het 'mis'. Het primaire saldo verslechtert snel en de schuld loopt in hoog tempo op. Belastingen 'mogen' in het model niet oplopen, dus verslechtingen in het saldo leiden automatisch tot verslechting van de schuldpositie. Doordat aardgasbaten verdwijnen en de schulden toenemen, verslechtert de totale vermogenspositie (bezittingen min schulden) van de overheid, tot een negatief vermogen in de tweede helft van de eeuw.

<i>Figures in % of GDP</i>	2006	2011	2020	2040	2060	2100
Expenditure:	12.0	12.4	13.5	15.5	14.5	14.9
<i>Social security</i>	4.7	5.3	6.6	8.8	7.8	8.2
<i>Public pensions</i>	2.0	2.1	1.9	1.6	1.6	1.6
<i>Disability benefits</i>	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
<i>Unemployment benefits</i>	4.1	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1
<i>Other benefits</i>	8.8	9.3	10.3	13.1	12.5	12.6
<i>Health care</i>	5.4	5.5	5.4	5.8	5.7	5.8
<i>Education</i>	19.2	18.5	18.4	18.2	18.3	18.3
<i>Other expenditure, excluding interest payments</i>	45.3	45.7	47.8	52.5	51.0	51.5
<i>Primary expenditure</i>	45.3	45.7	47.8	52.5	51.0	51.5
<i>Interest payments</i>	2.5	2.0	1.5	2.5	4.2	7.2
Total	47.8	47.7	49.3	55.0	55.2	58.7
Revenues:						
<i>Income tax and social security contributions</i>	21.8	23.1	23.7	25.3	24.9	25.2
<i>of which on pension income</i>	1.8	1.9	2.5	3.6	3.4	3.6
<i>Indirect and other taxation</i>	14.9	15.6	15.9	17.3	16.7	16.8
<i>of which on consumption by population aged 65 and older</i>	1.9	2.2	2.9	4.2	3.6	3.7
<i>Corporate income tax</i>	2.6	2.6	2.5	2.4	2.3	2.3
<i>Natural gas revenues</i>	1.6	1.2	0.8	0.1	0.0	0.0
<i>Other income</i>	5.2	5.3	5.2	4.9	4.7	4.4
Total	46.1	47.9	48.1	50.0	48.6	48.8
<i>EMU balance</i>	- 1.7	0.2	- 1.1	- 5.1	- 6.6	- 9.9
<i>Primary EMU balance</i>	0.7	2.2	0.4	- 2.6	- 2.4	- 2.7
<i>EMU debt (value at the end of the year)</i>	54.4	47.7	41.0	74.5	126.4	213.3
<i>Government total wealth (value at the end of the year)</i>	60.3	64.2	61.0	17.6	- 37.0	- 125.0

Tabel 5.3: Houdbaarheid tot 2100, zonder beleidsaanpassingen.

Bron: CPB (2006:81).

De omvang van het 'houdbaarheidsgat'

Het CPB berekent vervolgens een scenario voor houdbaarheid, gericht op een primair saldo in 2040 van 0,0% bbp. In het base-line scenario wordt houdbaarheid bereikt door de consumptieve overheidsbestedingen per direct te reduceren met de daartoe benodigde waarde. Dit is de 'vergrijzingsopgave' waar in politiek en maatschappelijk debat dikwijls over wordt gesproken. In deze stap in de analyse stelt het CPB dus niet voor om bepaalde bestaande arrangementen aan te passen of andersoortige beleidswijzigingen door te voeren: men berekent alleen de benodigde waarde van de aanpassing. Vervolgens kan de waarde van mogelijke maatregelen worden afgezet tegen dit 'base-line scenario', om in te schatten in hoeverre de interventie bijdraagt aan het dichten van het 'gat' in de houdbaarheid. In tabel 5.4 is het houdbare pad weergegeven. Alleen de categorie 'other expenditure' is hierin aangepast. In dit scenario is het primaire saldo in 2011 4,8% bbp en is het primaire saldo ook in 2020 nog sterk positief (3,0%). Daarna daalt het saldo, tot de uitgangspositie van 0,0% in 2040 en een licht schommelend primair saldo daarna. De EMU-schuld is in 2020 al afgelost en tussen 2020 en 2040 wordt zelfs aan vermogensvorming gedaan. In de periode waarin de vergrijzingskosten het hoogst zijn en ook de aardgasbaten wegvallen, zijn er dan in plaats van rentelasten juist rentebaten, in de vorm van rendementen op overheidsvermogen.

<i>Figures in % of GDP</i>	2006	2011	2020	2040	2060	2100
Expenditure:						
<i>Social security</i>	12.0	12.4	13.5	15.5	14.5	14.9
<i>Public pensions</i>	4.7	5.3	6.6	8.8	7.8	8.2
<i>Disability benefits</i>	2.0	2.1	1.9	1.6	1.6	1.6
<i>Unemployment benefits</i>	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
<i>Other benefits</i>	4.1	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1
<i>Health care</i>	8.8	9.3	10.3	13.1	12.5	12.6
<i>Education</i>	5.4	5.5	5.4	5.8	5.7	5.8
<i>Other expenditure, excluding interest payments</i>	16.5	15.9	15.8	15.6	15.7	15.7
<i>Primary expenditure</i>	42.7	43.1	45.2	50.0	48.4	49.0
<i>Interest payments</i>	2.5	1.5	0.1	- 0.7	- 0.4	- 0.4
Total	45.2	44.6	45.3	49.3	48.0	48.6
Revenues:						
<i>Income tax and social security contributions</i>	21.8	23.1	23.7	25.3	24.9	25.2
<i>of which on pension income</i>	1.8	1.9	2.5	3.6	3.4	3.6
<i>Indirect and other taxation</i>	14.9	15.6	15.9	17.3	16.7	16,8

<i>Figures in % of GDP</i>	2006	2011	2020	2040	2060	2100
<i>of which on consumption by population aged 65 and older</i>	1.9	2.2	2.9	4.2	3.6	3.7
<i>Corporate income tax</i>	2.6	2.6	2.5	2.4	2.3	2.3
<i>Natural gas revenues</i>	1.6	1.2	0.8	0.1	0.0	0.0
<i>Other income</i>	5.2	5.3	5.2	4.9	4.7	4.4
Total	46.1	47.9	48.1	50.0	48.6	48.8
<i>EMU balance</i>	1.0	3.3	2.9	0.6	0.7	0.2
<i>Primary EMU balance</i>	3.4	4.8	3.0	- 0.0	0.2	- 0.2
<i>EMU debt (value at the end of the year)</i>	51.7	31.6	0.6	- 19.4	- 12.9	- 10.2
<i>Government total wealth (value at the end of the year)</i>	63.0	80.3	101.4	111.4	102.4	98.5

Tabel 5.4: Ontwikkeling overheidsfinanciën in het 'houdbare pad'.

Bron: CPB (2006: 89).

Het verschil tussen het houdbare structurele primaire saldo in 2011 en het saldo in 2011 bij ongewijzigd beleid noemt het CPB de *sustainability gap*. De sustainability gap is 2,6% bbp. Het primaire saldo verbetert ook in het beleidsvrije en 'onhoudbare scenario' tot 2,2% in 2011, maar er is 4,8% nodig. Dat resulteert in een 'gat' van 2,6% dat door middel van verdere maatregelen zal moeten worden gedicht. De sustainability gap is volgens het CPB de omvang van de *opgave* voor het bereiken van houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Om het benodigde, houdbare primaire saldo van 4,8% in 2011 te bereiken moet nog 2,8% bbp aan het voor conjunctuur gecorrigeerde primaire saldo verbeterd worden (CPB, 2006:92).

	% of GDP
1. <i>Sustainable cyclically adjusted primary balance in 2011</i>	4.8
Due to:	
2. Servicing initial debt	0.4
3. Net effect of ageing:	2.9
Increase in public pensions	2.5
Increase of taxes on pensions (-)	- 2.5
Increase in health care	2.9
4. Depletion of revenues from natural gas	1.1
5. Decreasing revenues from financial assets	0.7
6. Decrease of expenditure on disability (-)	- 0.5
7. Other factors (on balance)	0.2
8. <i>Actual structural primary balance in 2011 under unchanged policy</i>	2.2
9. Sustainability gap (= 1- 8)	2.6

Tabel 5.5: De opbouw van de 'sustainability gap'.

Bron: CPB (2006: 89).

5.4 Conclusie: demografie, instituties en houdbaarheid

Vergrijzing verkend: inzicht in gevolgen van vergrijzing

Dit hoofdstuk had als doel het nader verkennen van de essentie(s) van vergrijzing. Vergrijzing is hierbij eerst benaderd als een *demografisch verschijnsel* dat onderdeel is van een complex van ontwikkelingen: vergrijzing, ontgroening, veroudering en krimp zijn met elkaar samenhangende processen, die samen de bevolkingsopbouw ingrijpend veranderen. Deze ontwikkeling is, in wisselende snelheden, mondiaal te noemen. Alle samenlevingen krijgen in de 21ste eeuw met vergrijzing te maken. Nederland is er in een demografische vergelijking met andere hoogmoderne samenlevingen relatief ‘goed’ aan toe: de vergrijzing en de toename van de grijze druk zijn in Nederland minder omvangrijk dan in veel andere Europese landen.

Vervolgens is vergrijzing vanuit een perspectief van gedrag benaderd, waarbij de aandacht zich vooral richt op de veranderende opbrengsten van de instituties die met vergrijzing samenhangen. Deze analyse heeft meer het karakter van een verkennen van verschillende mogelijkheden, omdat niet met zekerheid te stellen is hoe de dynamiek van de veranderende bevolkingssamenstelling gaat uitpakken. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over ouderen als ‘sociaal kapitaal’, in het bijzonder de vraag wat voor bijdrage aan de samenleving van de grote groep ouderen in de toekomst verwacht kan worden. Vanaf 2010 zijn er toenemende aantallen van letterlijk miljoenen ouderen, voor een belangrijk deel in goede gezondheid en met voldoende financiële middelen, die ‘tijd’ en ‘competenties’ hebben om het nodige aan vrijwilligerswerk te doen en mantelzorg te bieden, bijvoorbeeld in de zorg voor een partner, kennis of familielid, of in de opvang van jonge kinderen van familieleden of mensen uit hun omgeving. Als ze dat inderdaad doen, dan is het grote reservoir aan ‘sociaal kapitaal’ van ouderen van grote toegevoegde waarde en misschien wel de ‘redding’ van een aantal arrangementen die sterk onder druk komen te staan, zoals de kinderopvang (wachtlijsten) en de zorg (personeelsgebrek, kosten). Vergrijzing levert dan een groot sociaal kapitaal op, dat in maatschappelijke waarde ‘verzilverd’ kan worden. Evengoed is echter voor te stellen dat ouderen na hun pensionering helemaal niet van zin zijn om dergelijke taken te vervullen. Misschien wel incidenteel, maar niet als ‘vaste taak’. Het probleem is dat hierover moeilijk scherpe voorspellingen te formuleren zijn. Er wordt wel opinieonderzoek onder huidige vijftigers gedaan, waarin zij aangeven hoe ze over hun leven na hun pensioen denken. Dat levert de nodige informatie, maar zegt nog steeds weinig over wat er werkelijk zal gebeuren. De cruciale vraag is dan ook: ‘wat gaan toekomstige ouderen doen?’

Voor bijna alle redeneringen over ‘vergrijzing als gedrag’ zijn plausibele tegengestelde redeneringen te maken. Vergrijzing is ‘verzilvering’ als toekom-

stige ouderen bereid zijn om bijvoorbeeld extra mee te betalen aan de AOW, meer dan nu van vroegpensioen af te zien en hun electorale kracht niet al te zeer in te zetten in de bescherming van hun opgebouwde rechten. In dat geval zijn de toekomstige ouderen de oplossing voor het financieringsprobleem dat ontstaat. Ook hier is echter prima denkbaar dat ze dat niet doen. Waarom zouden ze het wel doen? De generaties die het komende decennium '65+' worden, hebben een leven lang gewerkt, keurig belasting betaald, ze hebben vermogen gespaard (en daarover ook belasting betaald) en ze hebben bovendien ook moeilijke tijden meegemaakt. Ze hebben hun WAO-recht, pensioenvermogen en vrije tijd allesbehalve cadeau gekregen. De organisaties waarin ze gewerkt hebben, en veel van de jongere medewerkers daar, hebben zich lang niet altijd 'keurig' tegenover hen gedragen. Veel oudere werknemers ervaren hun laatste arbeidsjaren niet als het hoogtepunt in hun carrière, maar als een periode waarin de organisatie langzaam afscheid neemt, al ruim voordat het werkelijke pensioen daar is, ze nauwelijks meer serieus worden genomen en het interessante werk naar jongere 'aanstormende' talenten gaat. De vroege feitelijke pensioenleeftijd in Nederland is deels gemeengoed geworden, mensen ervaren het als een 'recht', maar het is ook een gevolg van de manier waarop op werkvloeren met oudere medewerkers wordt omgegaan. Het is bovendien een misvatting dat werknemers zelf de 'motor' achter het vroegpensioen zijn: vaak zijn het de werkgevers die oudere medewerkers graag wijzen op de regelingen die zo gunstig zijn dat het bijna waanzin is om er van af te zien. Om over vacaturevervulling met oudere kandidaten nog te zwijgen. De arbeidsmarkt is niet altijd vriendelijk voor oudere generaties geweest. Het is de vraag waarom ouderen vanzelfsprekend en collectief vriendelijk terug zouden zijn. Toekomstige ouderen hebben, vanuit hun perspectief, allerlei legitieme argumenten om het rustig aan te doen en hun eigen belangen te beschermen. In de vergrijsde samenleving hebben ze daartoe, voor het eerst in de geschiedenis, ook daadwerkelijk de mogelijkheid: ze hebben een electoraal sterke positie, hebben de competenties om hun positie te benutten, beschikken over vermogen en genieten van relatief goede bescherming door de bestaande regelingen en arrangementen. Ze zijn, als ze daarvoor kiezen, zo goed als ongenaakbaar. Ze kunnen doen wat ze willen. Wat de ouderen van de toekomst 'doen', en wat vergrijzing voor de samenleving als geheel 'betekent', lijkt vooral afhankelijk van hoe de ouderen van nu en de komende één tot twee decennia (de huidige veertigers en vijftigers) daar zelf over denken. Dat op zich is al een noviteit in de geschiedenis, die noopt tot bescheidenheid in voorspellingen over de uitwerking in concreet gedrag.

Vergrijzing als uitkomst van complexe interacties

Wat de redeneringen over gedrag compliceert, is het ingewikkelde samenspel aan *interacties* dat optreedt. De 'CPB-sommen' laten hier de nodige sterke

staaltjes van zien. Zo draagt een investering in onderwijs door de gecombineerde werking van allerlei mechanismen per saldo bij aan 'hogere vergrijzingskosten' en neemt 'houdbaarheid' er door af. Het kost ten eerste gewoon geld, mensen stromen enkele jaren later op de arbeidsmarkt in en werken in totaliteit dus minder jaren, het rendement is onzeker en daar waar het bijdraagt aan verbetering van het niveau van de bevolking leidt het tot hogere lonen. Hogere lonen leiden weer tot hogere uitkeringsniveaus, hogere opbouw van rechten en meer aftrekbare pensioenpremies en hypotheekrenteaftek. Daar staan hogere belastinginkomsten tegenover, maar die wegen volgens de CPB-sommen niet per se op tegen de investeringen. Dan rendeert een aflossing van de staatsschuld veel beter.

Zo zijn meer voorbeelden te noemen, ook van ronduit *tegenstrijdige beleidstheorieën*. Zo kunnen meer kinderen op termijn het nodige bijdragen aan verlichting van de grijze druk, in ieder geval in theorie, maar maken ze in de eerste twintig jaar van hun leven het probleem vooral veel groter. Daar komt bij dat een pleidooi voor meer kinderen, bijvoorbeeld door ruimere verlofregelingen te bieden en deze bijvoorbeeld meer toegankelijk te maken voor mannen, weer strijdig is met pogingen om in het perspectief van de vergrijzing de arbeidsparticipatie te verhogen. Rondom het spitsuur van het leven is het toch al 'druk', want in deze periode 'moet' carrière gemaakt worden, 'moet' meer gewerkt worden, 'moeten' (bij voorkeur meer) kinderen worden opgevoed, 'moet' indien nodig mantelzorg verleend worden, 'moeten' mensen actief blijven in het vrijwilligerswerk, 'moeten' ze bovendien aan de eigen employability werken en wordt men 'gestimuleerd' om een periode verlof vanuit een levensloopregeling op te nemen om 'fris' het tweede deel van de loopbaan in te stromen. Zodat in die periode langer productief gewerkt kan worden. Dat roept de vraag op waar mensen voor al die activiteiten de tijd vandaan moeten halen. En dat is dan nog geredeneerd vanuit een klassiek 'twee-ouder-gezin', waarin de lasten in enige mate gedeeld kunnen worden, maar waarvan er afnemende aantallen zijn. In één periode van het leven komt vanuit de verschillende met vergrijzing gerelateerde beleidstheorieën wel erg veel samen. Daar komt dan nog extra financiële druk bij, als de relatief goed voorspelbare, want direct aan leeftijd gerelateerde, premiedruk (pensioen, zorg) en belastingdruk worden meegerekend. Dit valt samen met de - waarschijnlijke - druk om de loonkosten te matigen, om zogenaamde negatieve arbeidsmarkt-effecten en negatieve houdbaarheidseffecten te voorkomen en de economie zodoende 'concurrerend' te houden. Te midden van dergelijke mogelijke gedragingen zullen zich gedragspatronen ontwikkelen die niet goed voorspelbaar zijn. Het kan niet 'allemaal', dus er zullen combinaties of richtingen ontstaan. Gaan de toekomstige dertigers en veertigers meer of minder mantelzorg verlenen? Gaan ze meer of minder gebruik maken van

georganiseerde kinderopvang? Organiseren ze zelf opvang? Hoe ontwikkelen de belastingmoraal en de solidariteit zich? Hoe verhouden toekomstige jongeren en ouderen zich tot het collectief? Komen alternatieve arrangementen en alternatief, privaat aanbod van de grond? Trekken jongere generaties zich iets aan van de oproep tot loonmatiging en door wie worden ze eigenlijk vertegenwoordigd als ook de vakbonden de komende decennia zich de marge in vergrijzen en steeds meer mensen kiezen voor alternatieve arbeidscontracten en werkvormen (ZZP-er, freelance, deeltijd bij meerdere werkgevers of in combinatie met eigen onderneming)?

Technologie als 'wild card'

Een andere factor die ingrijpt in de voorspelbaarheid van de betekenis van vergrijzing is *technologie*. Vergrijzing heeft als demografisch fenomeen wellicht niet haar oorsprong in de verlenging van de levensduur, maar veel van de institutionele effecten komen er wel uit voort: als de levensduur langer wordt, genieten mensen langer van het pensioen waarvoor ze even lang sparen. Mensen gaan minder snel dood, maar de kosten om hen in leven te houden zijn hoog. Technologie kan een grote impact hebben, maar met tegenstrijdige en onvoorspelbare gevolgen. Zo kan nieuwe techniek dure ingrepen overbodig maken, maar is evenzeer mogelijk dat er in plaats van 'vervanging' (goedkoop voor duur) 'stapeling' plaatsvindt (duur bij duur; goedkoop naast duur). Of het leven wordt met een dure behandeling net gered en daarmee verlengd, met hoge kosten voor verzorging als gevolg, waar het zonder technologie geëindigd was: met de verlenging lopen ook de kosten door. De trend is in ieder geval dat de kosten voor gezondheidszorg jaarlijks als gevolg van technologische ontwikkelingen toenemen in plaats van afnemen. Ook is het mogelijk dat een doorbraak in medische technologie zorgt voor een spectaculaire verlenging van het leven. Dus niet elk jaar een beetje, maar een grote stap, jaren in één keer. Het is moeilijk voor te stellen wat dat met de samenleving, en de systemen voor collectieve financiering, zou doen. Als door techniek het proces van veroudering zou kunnen worden tegengegaan, dan zou dat grote gevolgen kunnen hebben voor de samenleving. Minder spectaculair, maar dichterbij en met eveneens grote gevolgen is de verdergaande introductie van robotica en domotica, bijvoorbeeld in verzorging aan huis. De techniek is duur en nog hortend en stotend, maar dit zou een oplossing kunnen bieden voor personeelstekorten en financieringsproblemen in de (thuis)zorg en de verzorging. Het roept wel weer nieuwe vragen op. Hoe ver kan de inzet van deze technologie gaan, hoe zit het met de menselijke maat, wat zijn de kosten die ermee gepaard gaan en wat zijn de risico's? Dit soort overwegingen, omdat het zo 'futuristisch' en 'ver weg' lijkt, zijn moeilijk mee te wegen, maar omdat de prognoses en verkenningen zo ver in de tijd reiken, het CPB en ook de demografen rekenen bijvoorbeeld

argeloos door tot 2050, moeten dit soort ontwikkelingen toch ergens een plaats krijgen.

Wat is de toekomst van de overheid zelf?

Een andere vraag die door de redeneringen over vergrijzing als gedrag heen speelt, is de rol van de overheid en van de verzorgingsstaat zelf. Hoe centraal staan die arrangementen in de toekomstige periode waarop vergrijzing betrekking heeft nog? Welke ruimte nemen private partijen en hoe vindt privaat kapitaal zijn weg naar op dit moment nog publieke en collectieve arrangementen? Nu al wordt veel privaat geld geïnvesteerd in infrastructuur (WRR, 2008) en ontstaan steeds verdergaande allianties tussen private en publieke partijen (Van Montfort, 2008; Karré et al., 2007, 2008). In het perspectief van de vergrijzing ontstaan interessante markten voor private aanbieders of financiers, bijvoorbeeld rond zorg en voor ouderen gespecialiseerde dienstverlening. Het buitenland biedt talrijke voorbeelden, van private ziekenhuizen tot privaat beheerde woondomeinen en volledig op ouderen toegesneden 'seniorensteden'. Ook in Nederland zijn dergelijke concepten denkbaar en in het geval van de seniorenstad zelfs al in ontwikkeling. De overheid is hierbij, in tegenstelling tot eerdere bewegingen van privatisering en decentralisering, niet 'aan zet' of 'in control'. Het initiatief ligt bij ondernemers en ondernemingen, waaronder semi-publieke ondernemingen zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen en zorginstellingen. Of bij burgers, zoals in de Voedselbanken, waarin burgers zelf invulling geven aan wat zij ervaren als een gat in het arrangement van de verzorgingsstaat. Fusies en nieuwe conglomeraten 'ontstaan' en de overheid moet daarop reageren. Ook hier geldt dat privaat kapitaal en privaat aanbod kunnen helpen om het vergrijzingsprobleem te verzachten, maar ook dat ze de problemen van de collectieve sector kunnen versterken. Misschien ontstaat langzaam een zekere vervanging of verdringing van de verzorgingsstaat in de voorzieningen rond vergrijzing. Dergelijke dynamiek, die de rol van de overheid en verzorgingsstaat zelf in perspectief plaats, wordt nog nauwelijks in analyses van de gevolgen van vergrijzing meegenomen, maar zou toch ergens een plaats moeten krijgen.

Toekomst in meervoud: een overschot aan betekenis

Voor de analyse van de gevolgen van vergrijzing en de effecten van mogelijke oplossingen - wat 'lossen ze op' - geldt dat er niet zozeer sprake is van een tekort, maar eerder van een *overschot* aan denkbare betekenissen. Tot nu toe is het alleen nog maar gegaan over de vraag wat we van vergrijzing *weten* en in hoeverre we de mogelijke gevolgen ervan, bijvoorbeeld in termen van toekomstige maatschappelijke of economische condities, toch enigszins kunnen *voorspellen* of *verkennen*. De 'berekeningen' zijn enerzijds reëel, de AOW-

lasten en kosten voor zorg stijgen explosief als gevolg van de goed voorzienbare interactie tussen demografie en het AOW-arrangement, en de pensioenfondsen kunnen minder goed op schokken en crises reageren. Maar veel andere aspecten van vergrijzing en de maatschappelijke dynamiek blijken nauwelijks in eenduidige modellen of redeneerlijnen te vatten. Over de meeste aspecten van vergrijzing zijn zowel *glanzend-zilveren* als *donker-grijze* redeneringen te construeren, die allebei 'valide' zijn. Wat rest is een oneindige variëteit aan mogelijkheden en mogelijke interacties daartussen. Vergrijzing kan eigenlijk alles zijn: het kan verzilvering betekenen, maar evengoed verschraling.

Vergrijzing als verdelingsvraagstuk: wie krijgt wat, waarom en wanneer?

En dan gaat het alleen nog maar om wat over vergrijzing te weten is, niet eens over wat er van te vinden valt. Niet alleen bestaat er onzekerheid en onduidelijkheid over wat vergrijzing 'is', er is ook een normatieve tegenstelling. Zelfs al is de explosie van AOW-uitgaven goed te voorspellen en tamelijk 'hard', dan nog rest de vraag wat dat in de bredere context betekent. Wat betekent het bijvoorbeeld dat de AOW-lasten sterk stijgen, maar dat ook de totale welvaart toeneemt waardoor de 'schouders breder worden'? Is het probleem daarmee opgelost of niet? Het antwoord op die vraag is principieel 'politiek': is een samenleving bereid om de hoge kosten voor de AOW op te brengen? Hoe ziet een samenleving de grenzen van solidariteit? Tussen wie bestaat die solidariteit? Het denken over vergrijzing is *politiek*. Vergrijzing gaat over verdeling. Vergrijzing is een verdelingsvraagstuk.

Vergrijzing is enerzijds een 'gewoon' maar anderzijds ook een bijzonder verdelingsvraagstuk. Het gaat om de beantwoording van de klassieke politicologische vraag *who gets what and why*, maar met daaraan toegevoegd de vraag *when*. Het gaat niet alleen om verdeling van kosten, baten en risico's over verschillende groepen in de samenleving, maar ook om een verdeling over verschillende *generaties*. Dat voegt een bijzonder perspectief toe aan het verdelingsvraagstuk. Vergrijzing gaat over verdeling - en (dus ook) over solidariteit - tussen groepen in samenlevingen (arm en rijk, gezond en ziek, sterk en zwak), maar ook tussen generaties en verschillende perioden in de tijd. Hoe zijn die belangen te wegen? Het maakt een toch al niet gemakkelijk denken over rechtmatige en rechtvaardige verdeling van welvaart en schaarste nog veel moeilijker. Moeten als gevolg van sterk gestegen olieprijs overweldigende aardgasbaten 'nu' worden ingezet om de 'pijn aan de pomp' van de huidige consument te verzachten of is dat hetzelfde als het spaarpotje voor de studie van de kinderen aanbreken om nu alvast een verbouwing te kunnen betalen? De time lag maakt een afweging van waarden tussen generaties moeilijk. Door nu 'fors' te interveniëren wordt 'geanticipeerd' op bepaalde problemen, waarvan het echter de vraag is of ze zich voordoen. En waarvan we niet weten of ze door

toekomstige generaties werkelijk problematisch bevonden worden. Daarnaast bestaat een reëel risico dat de oplossing een ander, 'erger', kwaad veroorzaakt. Zo wordt in het geval van vergrijzing vaak de paradox van de besparing en de investering aangehaald. Er is veel voor te zeggen om nu te besparen, door vermogen op te bouwen of door de staatsschuld goeddeels af te betalen, zodat toekomstige generaties in de toekomst over middelen beschikken waarmee ze naar eigen inzicht, met de kennis van dan, kunnen interveniëren in wat in hun tijd als een 'vergrijzingsprobleem' (of iets anders) wordt ervaren. Door nu te besparen komen toekomstige generaties 'in positie' om te handelen. De paradox is echter dat om te besparen bepaalde uitgaven nu niet meer gedaan kunnen worden, bijvoorbeeld in onderwijs, sociale zekerheid of zorg. De besparing heeft dus een prijs, toekomstige generaties 'erven' een publieke sector die in 'minder goede conditie' is. Bovendien zijn de gevolgen daarvan direct voelbaar, dus alvorens de baat van de besparing te genieten is, hebben anderen al nadeel ondervonden. Andersom is sprake van een vergelijkbare paradox: door nu te investeren worden economie en samenleving 'versterkt', waardoor toekomstige generaties een uitmuntende publieke sector hebben van waaruit ze goed geëquipeerd zijn om in de veranderde samenleving overeind te blijven. De dankzij 'investeringen' versterkte economie maakt dan bovendien dat het vergrijzingsprobleem relatief 'klein' is geworden. De middelen waaruit de stijgende lasten betaald worden, zijn sneller gegroeid dan de lasten. Het adagium 'de kost gaat voor de baat uit' past hierbij: samenlevingen moeten niet sparen maar investeren, zodat toekomstige generaties de vruchten kunnen plukken. Voor beide redeneringen geldt dat ze in ieder geval valide zijn. Wat rest is een politieke keuze over wat te doen.

De politiek van analyses, instrumenten en criteria

Bij de vaststelling dat vergrijzing een bijzonder verdelingsvraagstuk is, waarin strijdige waarden en belangen op enigerlei wijze moeten worden gewogen en in balans worden gebracht - bemoeilijkt door een veelheid aan interpretaties en mogelijkheden van 'wat er aan de hand is' -, hoort de vraag hoe een 'nette' en 'behoorlijke' afweging tussen uiteenlopende waarden en belangen van verschillende generaties wordt gemaakt. Daarvoor bestaan uiteraard economische methoden, zoals de 'maatschappelijke kosten-batenanalyse' (MKBA), en ook de WRR heeft er voorstellen voor gedaan. Maar daarmee is het waardenconflict niet 'opgelost'. Het zijn hoogstens instrumenten om het meer hanteerbaar te maken, maar dat doet niets af aan het politieke karakter van de afweging. Ook de instrumenten zijn ten diepste *politiek*, omdat er keuzes in besloten liggen over wat wel en wat niet meegeteld wordt. Zo is bijvoorbeeld het 'Musgrave-criterium' voor intergenerationele solidariteit politiek geladen, omdat het ervoor 'kiest' dat alle generaties hetzelfde nut van de overheid 'moeten' genieten.

Waarom is dat ‘eerlijk’? En waarom wordt als uitgangspunt het nut van de huidige generatie genomen, waardoor alle volgende generaties om aan ‘Musgrave’ te voldoen evenveel nut van de overheid moeten ‘genieten’ als de huidige generatie? En hoe verhoudt nut van de overheid zich tot nut uit de markt: kan het zo zijn dat het vasthouden aan een bepaald nut van de overheid er toe leidt dat nut uit andere sectoren verloren gaat? Hoe neutraal en ‘keuze-loos’ het Musgrave-criterium ook lijkt, het is een ten diepste politieke keuze om als criterium voor ‘fairness’ aan toekomstige generaties op te leggen dat zij evenveel nut van de overheid moeten hebben als de generatie die toevalligerwijs over de toekomst is gaan nadenken. Toekomstige generaties zouden ook méér nut kunnen krijgen. Of minder. Wie op welk moment wat krijgt, is een *politieke keuze*, die uiteindelijk in politieke interactie, zoals politiek debat en politiek ‘spel’, gemaakt wordt en beslag krijgt. Instrumenten en criteria, zoals geformuleerd door bijvoorbeeld het CPB, kunnen daarbij helpen, maar of en hoe dat gebeurt hangt af van de manier waarop ze door politici gebruikt worden.

De complexiteit en het controversiële karakter van vergrijzing (tegenstrijdige kennis en tegenstrijdige waarden en belangen van verschillende groepen én verschillende generaties) betekenen een grote verantwoordelijkheid voor de politiek. Kennis lost het probleem niet op. Politici zullen moeten komen tot een politiek proces waarin ‘productieve’ uitkomsten worden gegenereerd. Vanuit een toekomstperspectief geredeneerd zou een ‘goed politiek proces’ vanuit de complexiteit en tegenstrijdigheid moeten kunnen komen tot een vorm van bestuur die recht doet aan heden én toekomst, ruimte laat voor de meervoudigheid van mogelijke andere toekomst en die een weg vindt om moeilijk verenigbare actuele én toekomstige belangen toch in een verdedigbare balans te brengen. Dat betekent zoeken naar een politiek gedragen *balans* tussen het ‘resoluut kiezen van richting’ en het ‘open houden van opties’. Tussen ‘omkeerbare’ en ‘onomkeerbare’ interventies, tussen ‘grote stappen’ en ‘geen spijt beleid’, tussen ‘sparen’ en ‘investeren’. Tussen vertrouwen op het collectief en op het individu. Tussen interveniëren en afwachten.

Dit hoofdstuk heeft, voor alles, laten zien dat de resolutie van de controverse over de aard van de vergrijzing en de daarbij passende bestuurlijke interventies *niet* komt vanuit het domein van de kennis, maar dat ‘closure’ moet komen vanuit verhalen waarin elementen van kennis, bijvoorbeeld die zoals hier beschreven, worden gebundeld tot politieke duidingen van *wat er gaande is*, *wat gaat komen* en *wat er daarom gedaan moet worden*. Daarmee is een aantal van de bouwstenen voor toekomstverhalen inzichtelijk gemaakt. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk hoe die bouwstenen in politieke verhalen tot uitdrukking komen en wat daarvan de gevolgen zijn voor de institutionele arrangementen waarmee ze door de vertellers in verband worden gebracht.

6 TOEKOMSTBESTUUR IN DE PRAKTIJK

6.1 Inleiding

Grip op vergrijzing

De vorige hoofdstukken laten zien dat toekomst geen eenduidig en kenbaar fenomeen is, maar dat aan toekomst in verhalen betekenis wordt gegeven. De toekomst, ook die van ‘vergrijzing’, is voor velerlei interpretatie en uitleg vatbaar en in de praktijk zijn veel verschillende betekenissen van vergrijzing terug te vinden, zoals hoofdstuk 5 al liet zien. Voor actoren die beleid maken, zoals ‘bestuurders’, is wat een complex gegeven. Het betekent dat zij moeten handelen ‘op basis van’ iets dat ze niet kennen en waarvan ze niet weten of de betekenis die ze er aan geven de juiste is. Kennis lost voor hen het probleem niet op, het draagt eerder bij aan de controverse. Hoewel het de vraag is of dit erg verschillend is van ‘normale’ problemen, is dit gegeven ten aanzien van de toekomst toch ‘anders’ of in ieder geval ‘heviger’. Het empirisch deel van dit onderzoek, waarvoor dit hoofdstuk de opmaat vormt, reconstrueert en analyseert de manier waarop bestuurders in de casus van ‘vergrijzing’ betekenis construeren over de mogelijke toekomst van vergrijzing. De casus laat zien hoe politici door middel van hun verhaallijnen en argumentaties proberen ‘grip’ te krijgen op wat de demografische veranderingen inhouden, wat de consequenties ervan zijn en wat de benodigde en/of gewenste interventiepatronen zijn. Zodoende wordt zichtbaar hoe de bestuurders en politici in deze casus vanuit toekomstbeelden over vergrijzing tot bestuurlijk handelen en tot interventies ‘ten behoeve van de toekomst’ komen.

Vergrijzing als controverse

In eerdere hoofdstukken is ‘vergrijzing’ geconceptualiseerd als een ‘wicked probleem’, waarover zowel in termen van kennis als van waarden géén vanzelfsprekende overeenstemming bestaat. Vergrijzing is een ‘controverse’. Wat de demografische verandering precies *is* en *betekent* volgt niet uit beschikbare geobjectiveerde en alom gedeelde feiten en is onderwerp van debat. Ook over de waarden die erbij in het geding zijn, en de hiërarchie tussen die waarden, is geen overeenstemming. Toch heeft, zo luidt de stelling in de analyse van de casus, de ongekende toekomst geleid tot ingrijpende hervormingen. Kennelijk bestond er over de toekomstige gevolgen van vergrijzing geen voortdurende verwarring en onzekerheid, maar was er in wisselende configuraties en ‘coalities’ voldoende overeenstemming over wat er omwille van de vergrijzing diende te gebeuren. Dergelijke overeenstemming en ‘duidelijkheid’ krijgen volgens de eerder gepresenteerde theorie vorm in *verhalen* waarin

waarden en feiten verbonden worden tot een betekenisvolle basis voor handelen. Verhalen geven betekenis aan ongekende en ambigue toekomst en bieden zodoende handelingsperspectief aan bestuurders. Het controversiële karakter van de toekomst en de waarden die rond instituties op het spel staan, impliceren dat de gedeelde betekenis niet ‘vanzelf’ volgt, maar dat deze een gevolg is van ‘strijd’, waarin verschillende verhalen met elkaar concurreren om overtuigingskracht en gedeelde betekenis. De komende hoofdstukken beschrijven en analyseren de ‘verhalenstrijd’ rond vergrijzing en brengen deze samen in een verklaring voor het van de ‘paden’ afwijkende ontwikkelingspatroon van de verzorgingsstaatinstituties in de onderzochte periode.

Empirisch onderzoek naar institutionele ontwikkeling en toekomstverhalen

Het onderzoek van de empirische casus richt zich op de ontwikkelingen in de toekomstnarratieven over ‘vergrijzing’ in de politieke arena en gaat dus op zoek naar narratieve patronen in het debat over vergrijzing. De verwachting is dat zolang het narratieve patroon rond het institutionele pad zich binnen bepaalde bandbreedtes beweegt, dit tot een min of meer gelijk blijven of maximaal een graduele aanpassing leidt. Zolang ‘vergrijzingsverhalen’ kunnen worden geïncorporeerd in het bestaande narratieve patroon, zal er niet veel fundamentele verandering optreden. Als ‘intervenierende toekomstverhalen’ echter meer indringend worden en aan overtuigingskracht en steun winnen, dan komt het narratieve patroon zélf ter discussie te staan en zal het veranderen. Dit leidt vervolgens tot fundamentele veranderingen in het institutionele pad, dus een meer ‘radicale’ verandering van perspectief en vervolgens ook een radicaal andere inrichting van de arrangementen. Veranderende toekomstverhalen leiden dan tot verandering in institutionele paden of maken deze ten minste mogelijk. Het tegenovergestelde is ook mogelijk. Veranderingen in de toekomstverhalen over de vergrijzing kunnen juist maken dat de bestaande of nieuw gevormde institutionele arrangementen *niet* hoeven te worden veranderd. Volgens de veranderde verhalen zijn ze in dat geval ‘adequaat’ voor de toekomstige uitdagingen. Veranderende toekomstverhalen hoeven dus niet per se tot *verandering* in het institutionele pad te leiden. De casestudy beoogt in beeld te brengen of en hoe de ontwikkelingspatronen in de dominante verhalen rond institutionele paden de ontwikkelingspatronen van de betreffende paden kunnen verklaren. Dat betekent dat drie empirische vragen zullen worden beantwoord:

1. Wat zijn de dominante narratieve patronen in de verhalen en op welke institutionele arrangementen hebben ze betrekking?
2. Wat waren de ontwikkelingen in de ‘paden’ van die institutionele arrangementen?
3. En, op basis van de beantwoording van de eerste twee vragen, welk verband is er tussen de ontwikkeling van de narratieve paden over de toekomst en de

institutionele arrangementen? In de theoretische hoofdstukken is een hypothese over deze derde vraag geformuleerd. De casestudy kan laten zien of deze hypothese voor de casus houdbaar is en biedt mogelijk informatie over de mogelijke houdbaarheid van de hypothese voor andere denkbare casuïstiek en kan tot generalisering leiden.

6.2 Methode en bronnen

Waar zoeken?

Om de redeneringen over vergrijzing te reconstrueren is het nodig om de 'vindplaats' van de verhalen te expliciteren en af te bakenen. Omdat in de onderzochte periode het debat over vergrijzing 'breed' werd gevoerd, is de potentiële 'vijver' van verhalen groot. Daar komt bij dat er op verschillende abstractieniveaus over vergrijzing is 'gesproken', variërend van 'in detail' tot 'over de hoofdlijnen'. Die twee staan uiteraard niet geheel los van elkaar, maar ze volgen ook niet precies uit elkaar. Het is goed mogelijk, dit onderzoek gaat daar niet nader op in, dat op het niveau van detaillering - bijvoorbeeld in de uitvoering van maatregelen of in de ambtelijke praktijken - heel andere verhalen worden gewisseld en 'gebruikt' dan in het debat op de hoofdlijnen. In het onderzoek van deze casus ligt de focus op het debat over de hoofdlijnen van beleid.

Wanneer zoeken?

Het onderzoek komt voort uit een verwondering over een 'praktijk' van institutionele hervorming die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Zo ontstaat tamelijk vanzelfsprekend een afbakening van de relevante te onderzoeken periode. De casus richt zich daarom op de periode van 2000 tot 2007. De 'piek' in de hervormingen wordt doorgaans gelegd in het tweede kabinet-Balkenende. Om aan te tonen of er werkelijk sprake is van een 'richtingsverandering' in de institutionele paden wordt een periode vóór 'Balkenende' meegenomen. De analyse loopt door tot in 2007, tot en met de eerste Miljoenennota van het vierde kabinet-Balkenende. Later onderzoek zou moeten aantonen in hoeverre de hervormingen en ingeslagen koers ook op langere termijn duurzaam zijn gebleken en hoe het proces zich verder heeft ontwikkeld. Dit onderzoek gaat niet nader in op deze vragen.

Vindplaatsen en bronnen van hoofdlijnen van beleid

Het onderzoek beschrijft en analyseert de verbinding tussen toekomstverhalen en bestuurlijk handelen. De keuze voor een analyse van de 'hoofdlijnen' in het politieke debat betekent dat moet worden gezocht naar vindplaatsen waar over

de hoofdlijnen van het besuur wordt gedebatteerd en waar van de grote lijnen in de bestuurlijke interventies blijkt wordt gegeven. Zoals eerder werd aangegeven is de invulling die de richting vervolgens krijgt in concrete uitvoeringspraktijken, nota's of wetten van relatief minder belang. Het gaat er om dat er in de betreffende bestuurlijke momenten inzicht wordt gegeven in de bestuurlijke keuzes, de verhalen die worden verteld en de toekomstverhalen die van invloed zijn. In het Nederlandse openbaar bestuur is een aantal 'momenten' relevant, die leiden tot een afbakening van een drietal 'vindplaatsen' en bronnen, weergegeven in tabel 6.1:

Vindplaats	Omschrijving
1. <i>Parlementaire cyclus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Troonrede. • Miljoenennota, Begeleidende brief bij de Miljoenennota, Aanbieding van de Miljoenennota door de minister van Financiën. • Eventueel (niet in elk jaar door het kabinet toegepast): 'samenvatting', 'persbericht' en 'persconferentie' over de Miljoenennota. • Algemene Politieke Beschouwingen. • Algemene Financiële Beschouwingen.
2. <i>Verkiezingen, formatie en installatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitieakkoord/Regeerakkoord ('naam' verschilt per kabinet). • Debat met de informateur. • Uitspreken van de regeringsverklaring door de minister-president. • Debat over de regeringsverklaring. • In geval van Balkenende IV: 'Hoofdlijnenakkoord' en 'Beleidsprogramma', inclusief debat over beide documenten.
3. <i>Secundaire analyse</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verkiezingsprogramma's. • Rapporten wetenschappelijke bureaus van politieke partijen. • Rapporten planbureaus en adviesraden.

Tabel 6.1: Vindplaatsen van het discours.

Vindplaats 1: de parlementaire cyclus

Het onderzoek volgt als rode draad de jaarlijks terugkerende parlementaire cyclus, waarin de hoofdlijnen van het beleid worden besproken: de Troonrede, de Algemene Politieke Beschouwingen (APB) en de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB). De jaarlijkse 'Miljoenennota' maakt eveneens onderdeel uit van de analyse, omdat deze geldt als de tekstuele vastlegging van de bestuurlijke voornemens en de onderliggende analyse van het kabinet. Het is de weerslag van de beraadslaging, interactie en de keuzes binnen het kabinet. Het gaat in elk van deze 'momenten' in de parlementaire cyclus over de hoofdlijnen van het overheidsbeleid. Er zijn in de parlementaire cyclus geen momenten

denkbaar waar het méér over de kern van het beleid gaat. De begroting enerzijds en de verschillende argumentaties - ondersteunend en kritisch - van de regering en de oppositiepartijen anderzijds laten zien hoe over de gestelde prioriteiten en over de invulling die daaraan is gegeven wordt gedacht. Het debat over de begroting wordt hiermee, naast de vaststelling van de begroting zelf, een explicitering van de standpunten die het kabinet en de verschillende fracties in de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van beleid hebben. Zo ontstaat een beeld van het ‘vergrijzingsverhaal’ per partij en van het kabinet. Hiermee kunnen ook verbanden, ‘coalities’ en patronen in tegenstellingen tussen verhalen worden geduid. Zo kan bijvoorbeeld inzicht ontstaan in het ‘belang’ dat een bepaalde partij aan de toekomstige demografische verandering hecht, door te kijken naar het soort onderwerpen waarmee het toekomstbeeld door de betreffende ‘debaters’ in verband wordt gebracht. Zo wordt niet alleen inzichtelijk wat de *invulling* van het toekomstbeeld in een bepaalde periode is, maar ook welk *gewicht* eraan werd toegekend. Zo wordt duidelijk welke betekenis van vergrijzing de betrokken actoren hanteren, welk belang ze er aan hechten en welke bestuurlijke interventies ze op basis daarvan zouden willen plegen. Dat kan betekenen dat ze willen ‘hervormen’, maar ook dat ze dat juist niet willen of eerdere hervormingen zelfs willen ‘terugdraaien’. Het kan ook betekenen dat ze ‘andere’ hervormingen wensen, een andere spreiding van maatregelen of een andere temporisering nastreven. Dit type betekenissen en voorkeuren wordt in de analyse van de ‘verhalen’, die partijen in de hiervoor genoemde politieke debatten en op de bestuurlijke momenten naar voren brengen, expliciet.

Vindplaats 2: formatieve momenten

Naast de jaarlijks terugkerende parlementaire cyclus biedt de onderzochte periode nog een reeks andere terugkerende politieke debatten over de hoofdlijnen van beleid. De onderzochte periode wordt gekenmerkt door een aantal kabinetswisselingen. Paars II ‘viel’ kort voor de geplande eindstreep en werd na de verkiezingen van mei 2002 opgevolgd door vier ‘kabinetten Balkenende’ (met steeds verschillende samenstelling), waarvan het vierde [in augustus 2008, MvdS] nog steeds missionair is. De ‘formatieve momenten’ die met de vorming van een nieuw kabinet gepaard gaan, vormen een tweede vindplaats voor inzicht in de ‘hoofdlijnen’ van het beleid en de rol van toekomstverhalen daarin. Elk van de nieuwe kabinetten stelde een Regeerakkoord op, waarover in een ‘debat met de informateur’ werd gedebatteerd. Hierop volgde het uitspreken van de regeringsverklaring door de minister-president, met aansluitend een zogenoemd ‘debat over de regeringsverklaring’. Ook deze debatten en bestuurlijke momenten maken deel uit van de analyse, omdat ze inzicht geven in de manier waarop over de hoofdlijnen van beleid

werd gedacht en de prioriteit en betekenis die door verschillende partijen aan bepaalde onderwerpen werd gegeven.

Vindplaats 3: rapporten, programma's en overige bronnen

Ook verkiezingsprogramma's zijn vindplaatsen van de toekomstbeelden, uitgangspunten en standpunten die de politieke partijen ten aanzien van de demografische veranderingen en de implicaties daarvan voor beleid innemen. In dit onderzoek worden ze gebruikt als secundaire bronnen, waarmee uitspraken van Kamerleden of bestuurders worden gecontextualiseerd, omdat ze in het perspectief van de overige onderzochte debatten en bestuurlijke momenten van een andere orde zijn. Het gaat om intenties die pas parlementaire betekenis krijgen als ze door politieke actoren in de arena van de Tweede Kamer actief worden 'uitgesproken'. Bepalingen of passages in het verkiezingsprogramma van een partij hebben zonder reproductie ervan in politiek debat of concrete vertaling in bestuurlijk handelen geen waarde, althans niet in de context van de vraag van dit onderzoek.

Geformaliseerd debat en bijzondere debaters

Verhalen zijn verbonden met vertellers. De verhalen over beleid en toekomst worden 'ingebracht' door vertellers, waarbij in veel gevallen relevant is welke verteller een bepaald verhaal brengt. De 'arena' van de Tweede Kamer is in die zin bijzonder. Zo mag niet iedereen er het woord voeren, het is een besloten en sterk gereguleerde arena. Niet elke spreker is er 'gelijk' en heeft 'gelijke rechten'. Het gesprek is aan expliciete en impliciete regels en mores gebonden. Niet alles mag op elk moment door iedereen worden gezegd. Daar komt bij dat de in de Tweede Kamer gesproken woorden een zekere 'waarde' hebben: andere actoren kunnen ernaar verwijzen, de uitgesproken woorden kunnen worden gezien als een uitdrukking van een 'standpunt' van de fractie.

De bijzonderheid van het soort gesprek in de Tweede Kamer komt onder andere tot uitdrukking in de procedures voor het debat. De onderzochte cycli doorlopen een vaste routine. De minister van Financiën dient namens het kabinet de Miljoenennota in; hierin verwoordt het kabinet de prioriteiten en beleidsvoornemens. De regering maakt hiermee expliciet wat de plannen zijn, ondersteund met bedragen in euro's die expliciet maken wat precies wordt gedaan. Op de Rijksbegroting, en de keuzes en analyse die eraan ten grondslag liggen, wordt door de regering op twee momenten een nadere samenvatting en toelichting gegeven. In de Troonrede, uitgesproken door de Koningin maar opgesteld door de minister-president, worden de belangrijkste uitdagingen en het beleidsmatige antwoord daarop geformuleerd. In de toelichting op de begroting, doorgaans in de vorm van een brief en in het voorwoord van de Miljoenennota, licht ook de

minister van Financiën de belangrijkste achtergronden van de begroting nog eens toe.

Over de Miljoenennota wordt op twee momenten gedebatteerd. In de Algemene Politieke Beschouwingen (APB) debatteert de Tweede Kamer over de ingediende begroting. Eerst spreken de fractievoorzitters van alle Tweede Kamerfracties, beginnend met de grootste oppositiepartij. De spreek- en interruptietijd van de fractievoorzitters is beperkt en is gerelateerd aan het aantal zetels van de partij. Vervolgens beantwoordt de minister-president namens het kabinet de ingediende vragen en licht hij toe wat de regering met het beleid beoogt. Hierop volgt nader debat, tot in een derde termijn met ‘stemmingen’.

Enkele weken na de Algemene Politieke Beschouwingen zijn de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB). Deze worden gevoerd door de financiële woordvoerders van de Tweede Kamer-fracties en de minister van Financiën. Dikwijls neemt voor specifieke onderdelen ook de staatssecretaris van Financiën deel. De Algemene Financiële Beschouwingen gaan primair over de hoofdlijnen van de begroting, zoals de begrotingsregels, uitgangspunten en aannames en de manier waarop verdelingen in het budget door het kabinet zijn gemaakt. Dit gaat enerzijds dus over de ‘techniek’ van het begroten, maar uiteraard óók over beleid. Veel van het debat in de Algemene Financiële Beschouwingen gaat over de deugdelijkheid en houdbaarheid van de geleverde begroting en de verdeling van baten en lasten over de verschillende mogelijke begrotingsposten. Hierin worden gemaakte keuzes en prioriteiten zichtbaar en in het debat hierover worden de motieven voor dergelijke keuzes en prioriteitstelling expliciet. Het begrotingsbeleid, het begrotingssaldo en de schuldpositie zijn vaste thema’s op de agenda in de AFB.

Ook voor de ‘formatieve momenten’ gelden bijzondere spelregels en procedures. Deze formatieve momenten doorlopen een eigen parlementaire cyclus. Na de verkiezingen gaat een informateur op zoek naar een coalitieakkoord dat de basis kan vormen voor een nieuw te formeren kabinet. Over het akkoord dat de informateur bereikt volgt, sinds 2002, een debat met de informateur. De fractievoorzitters treden met elkaar in debat over het ‘onderhandelingsresultaat’ dat in het ‘regeerakkoord’ is vastgelegd en kunnen de informateur vragen om een toelichting op het doorlopen proces. Bijvoorbeeld waarom er is gekozen voor een bepaalde combinatie van partijen en wat de inhoudelijke breuklijnen waren voor partijen en combinaties. De fractievoorzitters van de regeringspartijen spreken hier niet als ‘regering’, ook niet als evident is dat zij er later als minister deel van uit zullen maken of zelfs als minister-president leiding aan zullen geven. Vervolgens gaat de formateur, doorgaans de latere minister-president, aan het werk om rond het regeerakkoord een ministersploeg samen te stellen. Als dit is gebeurd legt de minister-president de Regeringsverklaring af. Hierop volgt ‘het debat over de Regerings-

verklaring', waarin de fractievoorzitters met de minister-president over het Regeerakkoord debatteren. Waar nodig kunnen vakministers beantwoording van bepaalde zaken voor hun rekening nemen of kunnen de vicepremiers een rol in het debat spelen. Het kabinet is dan inmiddels 'missionair'. In al deze debatten is de volgorde van spreken vooraf door de Kamerfracties afgesproken en zijn de spreektijden naar rato van de omvang van de partijen verdeeld. De Kamervoorzitter handhaaft de spreektijden en het verloop van de interrupties en debatten. In alle debatten mogen de sprekers bovendien een afgesproken deel van hun tijd, aan het begin van hun betoog, spreken zonder geïnterrupteerd te worden.

Verhoudingen in de Tweede Kamer

Kamerleden spreken formeel weliswaar 'namens zichzelf', maar het gewicht van hun stem is gerelateerd aan de omvang van hun fractie en het aantal 'stemmen' dat hun verhaal vertegenwoordigt. In de praktijk vertegenwoordigen woordvoerders en fractievoorzitters hun volledige fractie, uitzonderingen daargelaten. Formeel gezien is dat overigens niet zo en vertegenwoordigt elk Kamerlid alleen zichzelf. In de parlementaire praktijk is het gewicht van het woord van de ene fractievoorzitter 'zwaarder' dan dat van een andere, afhankelijk van het aantal 'zetels' dat een spreker vertegenwoordigt. Het 'gewicht' van een bepaalde partij kan over de tijd dus ook toe- of afnemen. In tabel 6.2 zijn daarom de verkiezingsresultaten van de verschillende partijen opgenomen. Bij elke verkiezingsuitslag zijn de latere coalitiepartijen gearceerd, om aan te geven welke partijen de regering vormen.

Verkiezingsjaar	1998	2002	2003	2006
Partij:				
<i>CDA</i>	29	43	44	41
<i>PvdA</i>	45	23	42	33
<i>VVD</i>	34	24	28	22
<i>SP</i>	5	9	9	25
<i>GroenLinks</i>	11	10	8	7
<i>D66</i>	14	7	6	3
<i>ChristenUnie (CU)</i>	5 ⁹¹	4	3	6
<i>SGP</i>	3	2	2	2
<i>LPF</i>		26	8	
<i>PVV</i>				9
<i>Overig</i>	0	2	0	2

Tabel 6.2: Uitslagen verkiezingen Tweede Kamer in de periode 1998-2006.

Analyse van de bronnen en onderzoeksmethode

Elk van de genoemde bronnen is als een ‘tekst’ geanalyseerd. Sommige bronnen, zoals de Miljoenennota, ‘zijn’ tekstueel. Het zijn geschreven documenten. Voor andere bronnen geldt dat het gaat om de ‘weerslag’ van mondeling debat in de bij de Tweede Kamer opvraagbare ‘Handelingen’. Het politiek debat is dus geanalyseerd door middel van een tekstanalyse van de (geschoonde) Handelingen, zoals te vinden via het Parlando-informatiesysteem van de Tweede Kamer. Er is dus ‘tekstanalyse’ toegepast op een verbale uitdrukkingvorm: ‘debat’. In meer retorische of dramaturgische analyses ook mee te nemen elementen als ‘gebaren’, de ‘staging’ of ‘mimiek’ maken geen onderdeel uit van de analyse. Vanuit de precieze ‘bewoordingen’ die de sprekers gebruiken worden hun verhalen *gereproduceerd*. Beide soorten ‘taaldaden’ worden als tekst geanalyseerd. Een belangrijk voordeel is dat het materiaal zodoende precies kan worden geanalyseerd en voor anderen beschikbaar kan worden gesteld.

Een interpretatieve methode

Uit de gesproken en geschreven woorden worden de relevante ‘verhaallijnen’ gevonden en gepresenteerd. Dit ‘vinden’ vond plaats via een interpretatieve methode. Op basis van het theoretisch kader en een uitvoerige studie van de verschillende betekenissen en analyses van vergrijzing zijn ‘labels’ geformuleerd die met een ‘zoekfunctie’ op de teksten zijn toegepast. Vervolgens zijn de passages en ‘delen’ waarvan het gevonden label deel uitmaakt, gemarkeerd. Soms was dat één regel, soms een lange passage. Er was geen geobjectiveerde methode voor het bepalen van een ‘begin- en eindpunt’ van een relevante passage, maar in de praktijk van het debat (het debat gaat over ‘punten die gemaakt worden’, sprekers brengen zelf structuur aan) blijkt zeer overzichtelijk wanneer een bepaald ‘punt’ in bespreking komt, wanneer het eindigt en in welk deel daarvan een van de labels deel van het verhaal uitmaakt. Na deze ‘markering’ van de relevante tekstdelen heb ik per jaar de relevante passages in hun context gelezen en per jaar in een apart document ondergebracht, geordend in de chronologische volgorde waarin ze besproken zijn, binnen de debatten, maar ook de debatten zelf zijn chronologisch geordend. De ‘documenten per jaar’ geven een weerslag van het debat dat in dat jaar over de onderscheiden labels werd gevoerd en geven de labels met hun relevante context weer. Vervolgens is in een tweede ‘ronde’ van interpretatieve analyse gezocht naar de ‘kern’ van *wat* er in de geselecteerde tekstdelen door *wie* en op *welk moment* gezegd wordt. Deze analyse kreeg vorm door opnieuw de fragmenten te lezen, tegenover elkaar te plaatsen en zodoende een beeld te ontwikkelen van wat de meest ‘kritische fragmenten’ waren. Ook hier geldt dat er geen geobjectiveerd criterium was, maar dat uit de tekst zelf in veel gevallen

een zekere relevantie was op te maken. Bijvoorbeeld door het moment, door de inhoud van de redenering, het woordgebruik, de reacties van anderen of het zelf reageren op anderen, of het gebruik van bepaalde beeldspraken, vergelijkingen of andere stijlfiguren.

In een laatste slag, bij de redactie van het manuscript, is het oorspronkelijke product van deze eerste twee ronden van analyse ‘ingekort’, opnieuw langs de lijn van ‘relevantie’. Indien gewenst is elk van de oorspronkelijke documenten, dus het materiaal voorafgaand aan een ‘ronde’, beschikbaar voor herhaling van de analyse. Om de ‘slag’ van het ‘vinden van verhaallijnen’ naar een analyse van het discours zo transparant mogelijk te maken wordt deze pas *in* de uiteindelijke tekst gemaakt: de centrale bevindingen worden in de volgende hoofdstukken gepresenteerd, met per hoofdstuk een analyse van de kenmerken van het discours in de periode van dat hoofdstuk. In het laatste hoofdstuk komt dan vervolgens de finale analyse ‘onder de ogen van de lezer’ tot stand. Hierdoor kan de lezer zich zelf een beeld vormen van de mate waarin de analyse logisch volgt uit de bevindingen die zijn gepresenteerd. De hierna volgende hoofdstukken bieden daarom een uitgebreide weergave van uiteenlopende relevante uitspraken over vergrijzing, waarna een duiding in termen van discours en ontwikkelingen in het discours volgt. Ook hier geldt dat geen geobjectiveerd criterium voorhanden was, anders dan wat de data zelf ‘zeggen’. Het ‘verhaal’ wordt in dit onderzoek in een coproductie van de onderzoeker/verteller en het onderzochte materiaal, de ‘politieke vertellers’, verteld.

6.3 Opbouw van de paragrafen

Presentatie van de bevindingen en leeswijzer van de hoofdstukken

De bevindingen van de casus worden in vijf hoofdstukken gepresenteerd. In elk hoofdstuk komt één kabinetsperiode aan bod. Omdat de kabinetsperiode van Balkenende II meer jaren dan de andere kabinetsperiodes omvatte, en er binnen deze kabinetsperiode een zekere ontwikkeling in het toekomstverhaal en de bestuurlijke interventies heeft plaatsgevonden, wordt deze periode niet in haar geheel maar in drie delen (per jaar) besproken. Zo worden ook de ontwikkelingen binnen die kabinetsperiode zichtbaar. De hoofdstukken beginnen steeds met een deel ‘vooraf’, waarin belangrijke ontwikkelingen uit de aanloop naar het debat worden besproken. Vervolgens is er een deel getiteld ‘bestuur’ dat de bestuurlijke interventies in de betreffende periode bespreekt. In dit deel worden de beleidsvoornemens zoals door de regering in de Miljoenennota of het Regeerakkoord geëxpliciteerd, besproken. Hierin gaat het dus om wat het bestuur ‘zegt’ te doen en ‘waarom’. Het ‘waarom’ betreft hier de redenering

zoals die deel uitmaakt van het formele document waarin de interventie wordt beschreven. Het debat dat daarin binnen het kabinet aan ten grondslag heeft gelegen, is helaas niet voor onderzoek toegankelijk en kan dus om praktische redenen geen deel van de analyse uitmaken. Alleen de uitkomst van de overwegingen binnen het kabinet maakt dus deel uit van de analyse, in de vorm van aangekondigde maatregelen en redeneringen waarmee deze worden onderbouwd. Daarna is er een deel ‘debat’, waarin de hoofdlijnen, opvallende verhaallijnen en ‘debatfragmenten’ worden weergegeven die enerzijds de ‘lijn’ in het debat weergeven en anderzijds heel specifieke ‘verhaallijnen’ van partijen laten zien. Omdat in de debatten ook het kabinet aan het woord komt, doorgaans bij monde van de minister-president of de minister van Financiën, is hier ook een deel opgenomen waarin belangrijke elementen in de beantwoording door het kabinet worden weergegeven. Dit wordt in deze opzet dus losgemaakt van de onderbouwing van plannen die het kabinet in de formele bestuurlijke verhalen biedt. Het politieke debat dat binnen het kabinet vooraf is gegaan aan het opstellen van de hier onder ‘bestuur’ genoemde verhalen en interventies, maakt geen onderdeel uit van de analyse. De hoofdstukken eindigen met een deel getiteld ‘discours’, waarin de beschreven verhaallijnen en interventies worden samengebracht in een weergave van de verschillende ‘discoursen’ die in de betreffende periode aan de orde waren, de ontwikkelingen daarbinnen en de mogelijke aanwezigheid van ‘discourscoalities’ waarin ‘verhalen’ of ‘interpretaties’ van fenomenen het discours gaan overheersen en weerslag krijgen in bestuurlijk handelen. Dit deel beschrijft de verschillende patronen in de verhaallijnen én analyseert de verhaallijnen op enkele dimensies. Deze analyses van het ‘discours per periode’ vormen de opmaat naar het laatste hoofdstuk waarin het ‘discours als geheel’ wordt geanalyseerd.

Een historiserende benadering van toekomstdebat

In de hoofdstukken wordt het debat zo veel mogelijk weergegeven zoals het door de actoren zelf invulling werd gegeven. Er vinden geen vooruitblikken plaats, de verhalen worden gepresenteerd vanuit de kennis van dat moment, zonder gebruik van ‘wijsheid achteraf’ (bijvoorbeeld verwijzing naar een later succes of falen, of dan nog toekomstige optredens van actoren). Omdat het onderzochte materiaal ‘narratief’ van aard is - actoren vertellen in de gebruikte bronnen letterlijk ‘hun verhaal’ -, is het verhaal zo veel mogelijk rondom citaten uit de in het materiaal terug te vinden vertellingen opgebouwd. Waar mogelijk zijn de actoren dus zelf ‘aan het woord’ gelaten: letterlijke citaten worden met dubbele aanhalingstekens weergegeven. Parafrazeringen worden door enkele aanhalingstekens aangeduid.

In bepaalde delen is een box opgenomen met daarin opvallende of typerende debatfragmenten. De bestuurlijke momenten, de Miljoenennota's en Regeerakkoorden, worden zo veel mogelijk beschreven in een combinatie van geciteerde fragmenten en een 'eigen' synopsis van de inhoud. Ik volg daarbij de opzet van de Miljoenennota zelf, dus volg zo veel mogelijk de volgorde die in de Miljoenennota is aangehouden en verwijs in gevallen waar dat relevant is naar de hoofdstukindeling en kopjes van de Miljoenennota. Dit kan relevant zijn, omdat de structuur van de Miljoenennota maakt dat de 'plaats' waar een onderwerp wordt behandeld iets zegt over de betekenis die het onderwerp voor het kabinet heeft en de invulling die het krijgt. De Miljoenennota geeft doorgaans eerst een samenvattende inleiding, gevolgd door een hoofdstuk over het sociaaleconomisch beleid, een hoofdstuk over het financieel-economisch beleid en een hoofdstuk over het begrotingsbeleid. Zo is het bijvoorbeeld relevant of redeneringen over 'vergrijzing' in de algemene analyse van relevante 'grote' maatschappelijke ontwikkelingen voorkomen of alleen in de specifieke 'begrotingstechnische' hoofdstukken worden vermeld.

7 PAARS II

7.1 Vooraf: de begroting op orde en de blik vooruit

Voorgeschiedenis: het AOW-spaarfonds, arbeidsparticipatie en belastingen

De casus onderzoekt het debat in de periode vanaf 2000, maar vergrijzing is al een veel ‘ouder thema’. Het staat al decennia op de politieke agenda, maar met wisselende aandacht en inhoud. Vooral de AOW is een al decennia lang ‘gevolgd’ en besproken onderwerp. Zo was in 1994 een plan van het CDA voor een aanpassing van de AOW - achteraf als een ‘misverstand’ geduid - een van de oorzaken van het historisch zetelverlies van die partij bij de Tweede Kamerverkiezingen van dat jaar. De suggestie om ‘aan de AOW te sleutelen’ zorgde voor grote onrust onder de achterban en tot enorm zetelverlies in 1994, waarmee ‘en passant’ ook de mogelijkheid voor een regering zonder het CDA, ‘Paars’, werd geopend. In diezelfde periode kwamen ook de ‘seniorenpartijen’ op, die zich expliciet inzetten voor het behartigen van het belang van het toenemende aantal ouderen. Verder terug is van grote betekenis het rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, ook wel de ‘commissie-Drees’ genoemd, ‘*Gespiegeld in de tijd*’,⁹² dat in 1987 uitkwam en waarin een groot aantal varianten voor houdbaarheid van de AOW wordt geschetst. De commissie-Drees was indertijd een direct gevolg van eerste berekeningen waarin de in hoofdstuk 5 beschreven combinatie van demografische scenario’s en bestaande instituties - in het bijzonder de AOW - werd toegepast: de uitkomst van deze berekening was een geconstateerd probleem in de financiering van de op omslag gefinancierde AOW en een eerste bevestiging van een mogelijk aanstaand financieringsprobleem. Sinds de ‘agendering’ van het toekomstige probleem door de commissie-Drees zijn door uiteenlopende politieke actoren en bestuurders verschillende oplossingsrichtingen voor verbetering van de toekomstige houdbaarheid van de AOW geopperd. Voor vergaande hervormingen was echter nooit draagvlak. Wel werden er voorzieningen voor de financiering getroffen, met als meest belangrijke maatregel het stapsgewijs vergroten van de bijdrage uit de schatkist aan de AOW-betaling. Hierdoor werken de toenemende lasten voor AOW-uitkeringen niet één-op-één door in toenemende premiedruk. Een deel van de druk wordt via de belastingen ondervangen, waarmee ook een vorm van ‘solidariteit’ in het systeem is ingebracht: ‘sterke schouders’ dragen via het belastingtarief zwaarder bij aan de AOW-lasten. Naast de bijdrage uit de belastingen zijn er talrijke pogingen ondernomen om als oplossing voor het toekomstige probleem de arbeidsparticipatie te verhogen, in het bijzonder de arbeidsparticipatie van ouderen. Tegelijkertijd was de doorgaande praktijk echter een dalende of

gelijkblijvende arbeidsparticipatie en een toename van collectief gefinancierde vervroegde en steeds 'vroegere' uittreding. Een andere beleidsinterventie bedoeld om de toekomstige lasten van de AOW te ondervangen is het op voorstel van PvdA-Kamerlid Van Zijl in 1998 gestarte 'AOW-Spaarfonds'. Dit 'spaarfonds' is een aparte rekening binnen de begroting waar huidige generaties door middel van het inkopen van eigen staatsobligaties 'meesparen' aan de AOW-lasten van de toekomst. Het spaarfonds raakt in de loop der tijd 'gevuuld' met de obligaties, die als ze rond de 'piek' in de grijze druk 'vrijvallen' gebruikt kunnen worden voor financiering van de AOW-uitgaven van dat jaar. De obligaties leveren 'rente op rente' op en die wordt aan het fonds toegevoegd, zoals bij een reguliere spaarrekening. Zo wordt er 'geoormerkt' gespaard: de opbrengsten uit het fonds komen vanaf 2020 vrij en kunnen dan niet - in de politieke waan van de dag - aan andere bestemmingen kunnen worden uitgegeven. Het geld en het rendement zijn exclusief bestemd voor de toekomstige AOW-kosten. De belangrijkste kritiek op een dergelijk spaarfonds is echter dat het 'een lapmiddel' is. Er wordt niet 'werkelijk' gespaard. Er worden feitelijk alleen 'geoormerkte schulden' aangegaan, waarmee ruimte wordt geclaimd op toekomstige begrotingen. Er wordt geen 'reëel geld' gespaard, maar de overheid leent zichzelf geld en 'belooft' de terugbetalingen vanaf 2020 exclusief voor de AOW te benutten. Na 2002 krijgt deze tweede, kritische houding de overhand in het debat, en wordt de weg van het spaarfonds verlaten. Op het moment waarop de casestudy de draad van het debat oppikt is het AOW-spaarfonds echter, samen met het voornemen om de arbeidsparticipatie en de effectieve uittredingsleeftijd te verhogen, hét beleidsmiddel om de veroudering van de bevolking bestuurlijk tegemoet te treden.

Bijzondere 'rijkdom' in het publieke en private domein

In de Paarse jaren, in het bijzonder tijdens de tweede Paarse kabinetsperiode, komt het vergrijzingsvraagstuk in nieuw perspectief te staan. Als sinds 1999 is er een groot optimisme en tevredenheid over de voortreffelijke staat van de overheidsfinanciën en de overweldigende economische groei. De gunstige economische condities en bijbehorende groeicijfers lijken bovendien 'duurzaam' te zijn. De werkelijke groei overtreft structureel de behoedzame raming van het CPB en dat al jaren achtereen. De 'nieuwe' economie lijkt tegen alle bestaande economische wetmatigheden in *niet* gepaard te gaan met de 'oude' fluctuaties in het economisch beeld. De groei leidt tot grote welvaart in het private domein en omvangrijke overschotten en 'meevallers' op de overheidsbegroting. Het tweede Paarse kabinet vindt daardoor ruimte voor omvangrijke opeenvolgende lastenverlichtingen, die het gezinsinkomen sterk ten goede komen. Gunstige beleggingsresultaten van de pensioenfondsen doen de pensioenvermogens zodanig aanzwellen dat premieheffing nauwelijks nog nodig lijkt: sommige

pensioenfondsen gaan zelfs over tot zogenaamde ‘premievakanties’, waarbij de jaarlijkse premie nihil is. Zo nemen de koopkracht en het vermogen in de marktsector in deze periode fors toe en verbetert ook het saldo op de overheidsbegroting sterk. Nederland haalt tamelijk probleemloos de EMU-criteria voor overheidssaldo en schuldquote, een belangrijke doelstelling van het Paarse kabinet.

Kritiek op publieke voorzieningen en diensten

Tegelijkertijd met de grote rijkdom en groei in de marktsector zijn er sporen van groeiende onvrede over de stand van zaken in het publieke domein. Er zijn wachtlijsten in de zorg en in het onderwijs, er is een lerarentekort, de fileproblematiek lijkt onoplosbaar en er zijn klachten over het gebrekkige serviceniveau van de overheidsdienstverlening. Daarnaast is ondanks de goede economische resultaten het aantal arbeidsongeschikten nog steeds hoog. Het tweede Paarse kabinet creëert weliswaar veel werk en heeft financieel-economisch veel bereikt, maar er is onvrede over ‘de publieke zaak’. Deze tegenstelling, private rijkdom en publieke beperkingen, komt terug in het politiek debat en de discussie over de besteding van de nieuw ontstane bestedingsruimte, die zich aandienen als twee concurrerende beleidsprioriteiten: lastenverlichting enerzijds en toenemende publieke investeringen anderzijds.

Concurrerende bestedingsdoelen

In deze context van ‘grote private welvaart’ enerzijds en een gevoel van ‘armoedige’ publieke voorzieningen anderzijds, vindt het politieke debat in de laatste jaren van Paars II plaats. Er ontstaat een beeld van drie concurrerende bestedingsdoelen: (1) investeringen in de publieke voorzieningen (zoals het wegwerken van wachtlijsten in de zorg, investeren in onderwijs, modernisering en verbetering van de publieksdiensten door de overheid), (2) lastenverlichting voor burgers en/of bedrijven, en (3) als ‘nieuw’ mogelijk doel de aflossing van de staatsschuld. Dit derde bestedingsdoel komt terug in analyses van verschillende studiegroepen en adviesorganen, en is een belangrijk element in de voorbereidingen op de deelname aan de EMU. Paars heeft, om aan de EMU-criteria te kunnen voldoen, veel geïnvesteerd in een verbetering van het begrotingssaldo en in verbetering van de schuldquota. In deze periode wordt ook meer nadruk gelegd op andere voordelen van schuldsanering. Door aflossing van de staatsschuld worden toekomstige rentelasten ‘vrijgespeeld’, waardoor toekomstige generaties meer ruimte krijgen om toekomstige problemen op te lossen, zo rapporteren onder andere het CPB (2000) en de Studiegroep Begrotingsruimte (2001). Een belangrijk voordeel van schuldaflossing is volgens deze instituten bovendien dat de economie er niet door ‘oververhit’ raakt, een zorg die steeds meer in ‘Den Haag’ doorklinkt: het geld voor aflossing

wordt dan niet in de economie gebracht, die al op volle toeren draait en wat tot grote inflatie kan leiden, maar wordt tijdelijk aan de economie onttrokken. Dit levert baten op voor de toekomst, als de economische situatie mogelijk anders is. De aflossing van de staatsschuld is overigens geen ‘nieuwe’ doelstelling. Het CDA rapporteerde er al over in de studie van de ‘Commissie Bovenberg’ (Bovenberg et al., 2000) en hanteerde het uitgangspunt van de ‘aflossing in één generatie’ eerder al in het verkiezingsprogramma in 1998. Nieuw is wel de *mogelijkheid* om ook werkelijk tot aflossing over te gaan. Nu de begroting een overschot vertoont en er overvloedige ‘meevallers’ te verdelen zijn, is er voor het eerst in de recente geschiedenis écht geld beschikbaar om niet alleen rekenkundig met ‘aflossing’ en ‘schuldsanering’ bezig te zijn, maar ook ‘werkelijk’ af te lossen, met transacties van échte guldens. Met het geld ‘in handen’ krijgt het debat over de aflossing een andere lading. De besteding van een ‘echte gulden’ aan aflossing komt tegenover besteding aan lastenverlichting (zoals verlaging van belasting) of investeringen (zoals verhoging van het lerarensalaris) te staan. De nieuwe financiële armslag zet zodoende de concurrentie tussen de bestedingsdoelen op scherp.

7.2 Bestuur: het verdelen van ‘overvloed’

Paars II regeert onder een gunstig economisch gesternte. Tijdens de tweede Paarse periode ontwikkelt de economie zich bijzonder goed. De groeicijfers overtreffen vanaf 1999 ruimschoots de bij het regeerakkoord volgens het ‘behoedzame scenario’ geraamde 2%. De economische groei zorgt voor meevallers aan de inkomstenkant, doordat er meer belastingopbrengsten zijn. Ook aan de uitgavenkant zijn er meevallers doordat de werkgelegenheid zich positief ontwikkelt en uitgaven voor sociale zekerheid teruglopen. Dit leidt tot een zeer gunstig begrotingssaldo. In 2000 presenteert de regering zelf voor het eerst sinds 1949 een begroting met een positief saldo. Naast dit positieve saldo zijn er omvangrijke ‘meevallers’. Omdat de werkelijke economische groei de geraamde groei sterk overtreft, is er jaarlijks veel geld bovenop de begroting ‘over’. Daarnaast zijn er ‘meevallende’ aardgasbaten (die zijn gekoppeld aan de stijgende wereldmarktprijs voor olie). Het woord ‘meevaller’ begint in deze periode volgens sommige Kamerleden een “bizarre betekenis”⁹³ te krijgen, omdat de werkelijke economische groei jaren achtereen veel groter is dan de ‘behoedzame ramingen’ van het CPB. De meevallers worden daarmee bijna ‘structureel’. Zo staat er in de Miljoenennota 2001 voor 28 miljard gulden aan ‘meevallers’ in de boeken. Volgens de ‘Zalmsnorm’, afkomstig uit de eerste ‘Paarse periode’, waarin meevallers minder vanzelfsprekend en minder omvangrijk waren, mag maximaal 50% van het bedrag uit een meevaller aan

uitgavenvermeerdering of lastenverlichting worden gespendeerd. Minimaal 50% van de meevaller moet ten gunste komen van reductie van de staatsschuld. Dit brengt 'Paars II' in een lastig pakket. Gelijktijdig met de financiële voorspoed is er immers veel kritiek op de 'staat van de publieke zaak', vooral in de domeinen zorg en onderwijs, maar ook veiligheid en mobiliteit. Ook het WAO-probleem houdt aan en het symbolische 'miljoen' komt in 1999 opnieuw in zicht. Vervroegde uittreding van 55-plussers vindt, gedwongen en vrijwillig, nog steeds op grote schaal plaats. De arbeidsparticipatie van ouderen en laag-opgeleiden blijft zodoende laag. Voor de bestuurders van Paars II ontstaat zo letterlijk een 'luxeprobleem': niet het verdelen van een tekort of een schaarste, maar de verdeling van een omvangrijk overschot en 'overvloed' zet de politieke spanning tussen concurrerende bestedingsdoelen op scherp. De Miljoenennota's van 2000 en 2001 laten de te midden van dit dilemma gekozen bestuurlijke richting zien.

2000: 'Vooruit kijken'

Het kabinet kiest er in de Miljoenennota 2001, die uitkomt in september 2000, voor om in de begroting 'vooruit te kijken'⁹⁴. "De gunstige budgettaire uitgangspositie biedt, voor het eerst in lange tijd, de mogelijkheid om vooruit te kijken naar problemen en uitdagingen die in de toekomst wachten", zo vermeldt de Miljoenennota. "De ontstane situatie biedt ook nieuwe mogelijkheden het beleid af te stemmen op toekomstige trends. Vergrijzing, individualisering, technologische ontwikkelingen en verdergaande internationalisering zullen mede bepalend zijn voor de Nederlandse economie en samenleving en dus ook voor het regeringsbeleid. Daarom beperkt deze Miljoenennota zich niet tot het eerstkomende begrotingsjaar maar wordt de blik verder vooruit geworpen."⁹⁵ De beleidsuitdagingen voor de toekomst omvatten volgens de Miljoenennota in het bijzonder de vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en het aflossen van staatsschuld om vrij te komen van de jaarlijkse rentelast. "De gunstige ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën worden aangewend om de perspectieven voor de toekomst te verbeteren. Zo is de schuldreductie cruciaal om toekomstige lasten van de vergrijzing op te kunnen vangen."⁹⁶ Het kabinet meent dat de demografische ontwikkeling voor toekomstige problemen zal zorgen: "Door de toenemende vergrijzing van de bevolking zal in de loop van de komende decennia de participatiegraad onder druk komen te staan, waardoor het financiële draagvlak voor de collectieve regelingen smaller zal worden. Ook zullen met het ouder worden van de bevolking de uitgaven aan de AOW-pensioenen en de gezondheidszorg sterk stijgen."⁹⁷

Box: ‘Vergrijzing’ en ‘vergrijzingskosten’ in de Miljoenennota

*Vergrijzing*⁹⁸

“De samenstelling van de Nederlandse bevolking zal door de vergrijzing en de toeneming van het aantal allochtonen ingrijpend wijzigen. In de periode 2000–2040 zal de grijze druk (aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20- tot 64-jarigen) naar verwachting nagenoeg verdubbelen, waarna deze structureel op een hoog niveau zal blijven. De vergrijzing veroorzaakt een forse stijging van met name de AOW- en zorguitgaven. Dankzij de kapitaaldekking van aanvullende pensioenen en de omkeerregel is een deel van deze uitgavenstijging gedekt door hogere belastingopbrengsten over pensioenuitkeringen in de toekomst. Een andere compenserende factor is de verwachte autonome toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.”

*Vergrijzingskosten*⁹⁹

“De gezonde uitgangspositie stelt de overheid goed in staat te anticiperen op de demografische ontwikkelingen. Als gevolg van de vergrijzing zal de omvang van de potentiële beroepsbevolking ten opzichte van de rest van de bevolking relatief (en wellicht zelfs absoluut) afnemen. Dat betekent dat relatief minder mensen de collectieve lasten moeten dragen. De stijging van het aantal senioren zal bovendien leiden tot een blijvend extra beroep op collectieve voorzieningen als de AOW en de zorg; ramingen geven aan dat deze met zo’n 8% bbp zouden kunnen toenemen (van 12% bbp nu, naar bijna 20% bbp in 2040). Ook na de piek in 2040 zullen de uitgaven voor AOW en zorg op een hoog niveau blijven, vanwege het structurele karakter van de vergrijzing. Ramingen over een dergelijke lange termijn zijn uiteraard met de nodige onzekerheid omgeven. Mocht bijvoorbeeld de gemiddelde levensverwachting meer (minder) stijgen dan nu wordt voorzien, dan kunnen de uitgavenstijgingen aan AOW en zorg aanzienlijk hoger (lager) uitvallen.”

‘Wie krijgt de schuld’

Onder het kopje “wie krijgt de schuld”¹⁰⁰ gaat het kabinet in op de verschillende soorten maatregelen om vergrijzing tegemoet te treden. De kosten voor de vergrijzing komen volgens het kabinet vooral voort uit de toename van de AOW- en zorguitgaven. Het kabinet wil de lastendruk niet verhogen, wat betekent dat de uitgavenstijging en arbeidsparticipatie overblijven als interventiemogelijkheden: “De budgettaire uitdaging is derhalve het voortzetten van de beheerste en evenwichtig vormgegeven verlaging van de lastendruk dan wel het voorkomen dat de toenemende budgettaire uitgaven uit hoofde van de vergrijzing een lastenstijging vereisen.”¹⁰¹ Het kabinet presenteert hiertoe een ‘mix’ van maatregelen,¹⁰² bestaande uit schuldreductie - waarmee budgettaire ruimte wordt gecreëerd die toekomstige generaties zelf kunnen invullen -, verhoging van de arbeidsparticipatie en verhoging van de participatie van ouderen. Door schuldreductie verwacht het kabinet “rente-uitgaven vrij te spelen”, wat zorgt voor “een solide financiering van vergrijzingskosten”, waarmee wordt voorkomen “dat deze kosten op toekomstige generaties worden

afgewenteld”¹⁰³. Het kabinet verwijst bij de plannen naar de studies van het CPB en de WRR die stellen dat “bij het volledig wegwerken van de schuld in de komende 25 jaar de vergrijzingslasten kunnen worden opgevangen zonder dat te zijner tijd de collectieve aanspraken hoeven te worden beperkt of de lasten hoeven te worden verhoogd”.¹⁰⁴ Het kabinet spreekt van een “schema” waarbij een overschot van 1 tot 2% bbp leidt tot volledige aflossing. Tot 2010 zal dat volgens het kabinet nog relatief gemakkelijk gaan, maar na 2010 wordt het moeilijker omdat dan de kosten voor de vergrijzing in snel tempo toenemen en op de begroting gaan drukken. Al voor die tijd ‘moet’ daarom een belangrijk deel van de schuld zijn afgelost. Het kabinet kiest aldus voor een onverminderd ‘strakke begrotingsdiscipline’ en wil het begrotingsoverschot vooralsnog niet aanwenden voor verdere investeringen of lastenverlichting.

‘Een tweesnijdend zwaard’

De tweede maatregel in de ‘beleidsmix’ van het kabinet is het ‘verhogen van de arbeidsparticipatie’. Deze speelt volgens het kabinet “in het kader van de vergrijzingskosten een sleutelrol”¹⁰⁵ en is een “tweesnijdend zwaard”¹⁰⁶. Enerzijds wordt door verhoogde participatie het economisch draagvlak verbreed en anderzijds neemt het “beroep op collectieve voorzieningen” af. Hiermee neemt volgens het kabinet niet zozeer de noodzaak voor schuldsanering af, “maar wordt het realiseren ervan vergemakkelijkt”.¹⁰⁷

‘Een zuivere afweging tussen werk en vervroegd pensioen’

De participatie van ouderen is voor het kabinet het derde onderdeel van de beleidsmix. Deze is laag: “De lage participatie bij ouderen hangt nauw samen met de gebrekkige prikkel om te werken in de verschillende uitkeringsregelingen.”¹⁰⁸ VUT-uitkeringen zijn volgens het kabinet nog zeer gunstig en de aanspraken erop gaan verloren als een persoon er geen gebruik van maakt. Het kabinet streeft naar een “zuiverder afweging tussen werk en vervroegd pensioen”.¹⁰⁹ Daartoe zouden huidige VUT-regelingen zo veel mogelijk moeten worden omgezet in prepensioenregelingen. Daarnaast wil het kabinet werken aan verbetering van de uitstroom uit en beperking van de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsregelingen. Een groot aantal oudere werknemers treedt via deze regelingen vervroegd uit het arbeidsproces uit. Dat moet volgens het kabinet worden voorkomen.

‘Een gezonde uitgangspositie’

De begrotingspositie, zo stelt het kabinet, biedt de mogelijkheid om op de vergrijzing te anticiperen. Vergrijzing is dankzij de “goede uitgangspositie” een beleidsuitdaging die ook daadwerkelijk tegemoet kan worden getreden.¹¹⁰ Praten over ‘aflossing’ is alleen opportuun als daar ook een realistische mogelijkheid

toe bestaat en deze dient zich met de huidige uitgangspositie en de bestaande groeiverwachting aan. Met een begrotingsoverschot van 1% per jaar, zo berekent het kabinet op basis van de CPB-studie van 2000, komt schuldaflossing in één generatie in bereik. Toch is dit volgens het kabinet niet voldoende, Nederland is niet 'klaar': "Ook in de toekomst zullen beleidsinspanningen nodig zijn om te voorkomen dat de overheidsfinanciën onder invloed van de demografie op den duur in de problemen kunnen komen. Lange termijnprojecties voor de overheidsuitgaven en -inkomsten laten namelijk zien dat het EMU-tekort, de EMU-schuld en de rentelasten op termijn voortdurend dreigen te stijgen ten opzichte van het bbp (basispad)."¹¹¹

Box: 'Geen-spijt beleid'

"Vanwege de onzekerheid in de toekomstverwachtingen is aflossing van de schuld volgens het kabinet vooralsnog de meest zekere optie. Het kabinet formuleert een voorkeur voor "geen-spijtbeleid". Door rente-vrijval te realiseren ontstaat voor toekomstige generaties ruimte om geld te besteden op de manier die op dat moment het beste is en dan de voorkeur geniet. Het AOW-spaarfonds is volgens het kabinet een "specifieke invulling van het streven naar schuldreductie". Alleen het spaarfonds is volgens het kabinet niet voldoende. Door nu via een "beperkte budgettaire aanpassing" werkelijk te gaan aflossen kan de schuld "in 25 jaar volledig worden afgelost". Omdat de kosten van de vergrijzing na 2010 zichtbaar worden op de begroting is het belangrijk om meteen te beginnen: "de komende 10 jaar biedt dus een uitgelezen kans om een flinke stap te zetten op het gebied van schuldreductie." Voor het komende begrotingsjaar rekent het kabinet op een overschot van 1% bbp. Over 1999 bedroeg het overschot uiteindelijk eveneens 1%. Naar verwachting daalt de schuldquote in 2000 onder de 60% bbp, de grenswaarde van het Verdrag van Maastricht."¹¹²

2001: 'Een gemengd beeld'

De Miljoenennota 2002 is de laatste 'Paarse begroting' en heeft daarmee ook enigszins het karakter van een terugblik op de tweede Paarse regeringsperiode. Het beeld is volgens het kabinet 'gemengd'. Enerzijds zijn er zeer goede prestaties van de voorgaande jaren, maar daarnaast zijn er 'grote maatschappelijke opgaven'. Deels hebben die betrekking op het heden, maar voor een deel liggen ze ook in de toekomst. De 'toekomstverkenningen' die het kabinet heeft uitgevoerd, 'geven richting' om toekomstige opgaven "zoals demografische veranderingen, de internationalisering en de individualisering"¹¹³ tegemoet te treden. Door institutionele vernieuwingen kan het overheidsaanbod meer worden gericht op de individuele vraag en kan de doelmatigheid volgens het kabinet worden vergroot. Het kabinet identificeert een aantal beleidsopgaven voor de toekomst: voor succesvolle aanpassing is meer nodig dan alleen intensivering van de uitgaven. De voorgaande jaren zijn de uitgaven even snel gegroeid als de economie, maar de ontevredenheid is toegenomen: "hervor-

mingen van publieke instituties zullen nodig zijn voor een effectief en efficiënt optreden van de overheid”.¹¹⁴

‘Verbetering van economie en sociale cohesie’

Volgens het kabinet moet het economisch draagvlak worden versterkt, zodat voldoende ruimte blijft bestaan voor de “prioritaire collectieve uitgaven en lastenverlichting - in combinatie met een begrotingssaldo dat past bij een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën”.¹¹⁵ Alleen meer middelen beschikbaar stellen is volgens het kabinet daartoe niet langer meer voldoende. Institutionele veranderingen zijn nodig. Het kabinet ziet een aantal belangrijke instrumenten voor de verbetering van de economische positie en in het verlengde daarvan de sociale cohesie. Daartoe is volgens het kabinet een aantal maatregelen nodig. Allereerst dient de arbeidsparticipatie te worden verhoogd. Werken, zo meent het kabinet, moet financieel aantrekkelijker worden door lastenverlichting en het bestrijden van de armoedeval, beperking van het beroep op de WAO en het vergroten van het aantal plaatsen in de kinderopvang.¹¹⁶ Daarnaast zijn volgens het kabinet investeringen in de fysieke en de kennisinfrastructuur nodig en zijn lagere tarieven voor bedrijven en werknemers vereist. Dat laatste duidt op nieuwe loonmatiging, na enkele jaren van bijzondere stijging van de lonen. Daarnaast dient “voor de lange termijn een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën te worden nagestreefd. Het vrijspelen van de renteverplichtingen door volledige aflossing van de schuld rond 2025 levert een onmisbare bijdrage aan de financiering van de vergrijzingskosten. Dit vereist een langere periode met substantiële begrotingsoverschotten. Dan kunnen ook voor de verdere toekomst een welvaartsvaste AOW en kwalitatief hoogwaardige zorgvoorzieningen gewaarborgd blijven.”¹¹⁷ Het kabinet sluit de inleiding van de Miljoenennota 2002 af met een waarschuwing: “de vertraging van de economische groei vraagt om alertheid”.¹¹⁸

‘Versterking van het economisch draagvlak’

In de Miljoenennota verwijst het kabinet naar de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte (2001), die voorstelt om te streven naar een begrotingsoverschot van tussen de 1¼ en 1¾% bbp. Hieruit vloeien beleidsopgaven voort, omdat een dergelijke overschot niet vanzelfsprekend meer is. Een van de beleidsopgaven voor het komende jaar én voor de toekomst blijft volgens het kabinet daarom het verhogen van de arbeidsparticipatie, om zodoende met het oog op de vergrijzing het economisch draagvlak te versterken. Het kabinet meent dat vooral het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit nog ruimte voor verbetering bieden. Het verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden dient daarbij een ‘dubbel doel’: het ‘versterkt het economisch draagvlak én de sociale cohesie’.¹¹⁹

Met het oog op de vergrijzing maakt het kabinet zich zorgen om het aantal arbeidsongeschikten. Dat zal vanwege de vergrijzing “bij ongewijzigd beleid relatief sterk blijven stijgen”.¹²⁰ Daarnaast voorziet het kabinet naast de huidige wachtlijsten voor de toekomst grotere problemen met de vraag naar zorg. De kosten stijgen volgens het kabinet ‘bijzonder hard’, als gevolg van vergrijzing en technologische ontwikkelingen “waardoor duurdere geneesmiddelen op de markt komen”. In de zorg, zo stelt het kabinet, ontstaat zodoende de noodzaak voor een “stelselverandering”, waarin de verantwoordelijkheden anders belegd worden. Een deel van de verantwoordelijkheid wordt verplaatst van de overheid naar andere actoren: “Een toekomstbestendig zorgstelsel vergt aanpassing van de sturingsystematiek in de zorg, dat wil zeggen een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen zorgvragers, zorgaanbieders en verzekeraars. Aanpassing van het verzekeringsstelsel is daarbij een noodzakelijke voorwaarde om tot een deregulering van de zorgmarkten zelf te kunnen komen.”¹²¹

In de paragraaf “slotbeschouwing en conclusies”¹²² vat het kabinet de uitdagingen met het oog op de toekomst samen: “Een sterke welvaartsgroei is geen automatisme. De huidige neergang van de conjunctuur illustreert dit. Voor de structurele ontwikkeling is bovendien van belang dat de groei van het arbeidsaanbod in de komende jaren door de vergrijzing zal verminderen, hetgeen de economische groei kan belemmeren. Met het oog op de vergrijzing bestaat behoefte aan een verdere versterking van het economisch draagvlak. Die kan worden bereikt door een grotere deelname aan het arbeidsproces en door een snellere groei van de arbeidsproductiviteit.”¹²³ Aflossing van de staatsschuld is hierbij volgens het kabinet een belangrijke interventie: “Door ervoor te zorgen dat de overheidsschuld rond 2025 volledig is afgebouwd kunnen de vergrijzingsuitgaven worden gefinancierd zonder dat het om budgettaire redenen nodig zal zijn om de lasten te verhogen of de collectieve aanspraken te beperken. De op deze wijze te bereiken lagere rentelasten maken voldoende ruimte op de begroting vrij om de extra uitgaven op te vangen. Ook een geringer beroep op de sociale zekerheid via een toename van de werkgelegenheid creëert op de begroting ruimte voor uitgaven waaraan behoefte bestaat met het oog op de veranderingen in de economie en de maatschappij - waaronder de vergrijzing.”¹²⁴

Lastenverlichting, intensiveringen én aflossing

Voor het budgettaire beleid betekent een en ander volgens het kabinet dat er opnieuw op een overschot wordt gekoerst en dat er in 2002 opnieuw schuld wordt afgelost, in reële euro's. Het begrotingsoverschot gaat echter niet ten koste van de maatschappelijke investeringen en ‘lastenverlichting’ en ‘uitgaven-intensiveringen’, aldus het kabinet: “Deze overschotten gaan vergezeld van forse additionele middelen voor maatschappelijke prioriteiten als zorg, onderwijs,

veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving, infrastructuur en natuur en milieu.”¹²⁵ De schuld daalt verder, naar 48% bbp. De begrotingspositie is aanmerkelijk verbeterd, maar, zo stelt het kabinet, “dit is nog onvoldoende voor de toekomst”.¹²⁶ De jaarlijkse rente-uitgaven zijn relatief gehalveerd (van 6% bbp in 1994 naar 3% bbp in 2002), maar de vergrijzingskosten zijn hiermee volgens het kabinet niet op te vangen: “Deze daling is echter niet voldoende. Analyses van het CPB, maar ook vergelijkbare studies van de WRR en DNB, laten zien dat bij een volledige afbouw van de overheidsschuld rond 2025 de vergrijzingsuitgaven kunnen worden opgevangen zonder dat een budgettaire noodzaak ontstaat om de lasten te verhogen of om collectieve aanspraken te beperken. De daling van de rentelasten, die in dit geval wordt bereikt, maakt voldoende ruimte op de begroting vrij om de extra uitgaven te financieren. Dat betekent dat tot 2025 jaarlijkse overschotten nodig zijn van 1 à 2% bbp.”¹²⁷

7.3 Debat: de regering investeert te veel en te weinig en spaart te weinig en te veel

Algemene Politieke Beschouwingen in 2000: ‘het wachten moe’

De teneur in de Algemene Politieke Beschouwingen in 2000 is dat er een groot tekort is in de publieke dienstverlening, dat schril afsteekt tegen de gunstige economische berichten. De stand van de publieke zaak wordt door De Hoop Scheffer (CDA) gekenmerkt door “wachten”¹²⁸, Marijnissen (SP) spreekt van een “kille zakelijke waarborgstaat”¹²⁹ en Rosenmöller (GL) constateert dat “de collectieve sector onder enorme druk staat”¹³⁰. Er is volgens elk van de oppositiepartijen een vorm van ‘verschraling’ opgetreden, die contrasteert met de positieve macro-economische en financieel-economische cijfers die het kabinet presenteert. De Hoop Scheffer: “Als het op papier zo goed gaat, waarom gaat het dan in de praktijk niet beter?”¹³¹ Volgens het CDA ontbreekt het Paars II aan een visie om het zo ruim voorradige geld goed te besteden. Er is geen visie op de toekomst en dat belemmert het kabinet volgens het CDA in het anticiperen op de uitdagingen van de toekomst.¹³² Volgens de SP en GroenLinks is het probleem van Paars precies andersom, namelijk dat Paars te veel uitgaat van een ‘neo-liberale visie’ op de rol van de staat. Het ‘ontbreekt’ niet aan visie, het probleem is de visie. Marijnissen meent dat inmiddels niet alleen de publieke zaak, maar ook de publieke moraal “verweesd”¹³³ is geraakt. Dat leidt tot maatschappelijke frictie en tot maatschappelijke onvrede over de prestaties van de overheid.

CDA: structureel sparen

Waar de oppositiepartijen zich verenigen in kritiek op de maatschappelijke gevolgen van 'Paars', zijn zij verdeeld over de balans tussen investeren en sparen die moet worden gekozen. Het CDA ziet een gebrek aan visie als het probleem en meent dat met een nieuwe visie, een nieuw plan en nieuw elan in de uitvoering daarvan met hetzelfde geld meer kan worden bereikt. Het gaat volgens De Hoop Scheffer niet om geld, "daaraan ontbreekt het dit kabinet niet", maar "om wat je met het geld doet"¹³⁴. Volgens het CDA gaat het om een koerswijziging, niet om structureel 'méér' investeren. Wel zijn er volgens het CDA incidentele impulsen nodig. Veel belangrijker is volgens De Hoop Scheffer de aflossing van de staatsschuld. Het CDA wil zich structureel voegen naar wat in de partij de 'Balkenende-norm' is gaan heten, naar de financieel woordvoerder van de partij op dat moment, waarmee de schuld in 25 jaar, ook in moeilijke tijden, wordt afgelost. Het gaat volgens het CDA om een structureel commitment aan de aflossing van de staatsschuld, dus onder alle economische omstandigheden. De aflossing is nu volgens het CDA te zeer afhankelijk van de economische ontwikkeling en is te zeer open voor debat. Het CDA ziet twee problemen: het geld dat er is wordt verkeerd geïnvesteerd, waardoor het niet tot verbetering van de huidige situatie leidt. Daarnaast wordt er te weinig geïnvesteerd in het oplossen van het toekomstige probleem van de vergrijzing, doordat er nog te weinig en te incidenteel wordt afgelost aan de staatsschuld.

Box: De Hoop Scheffer en de 'Balkenende-norm'

"Bij monde van onze financieel woordvoerder de heer Balkenende hebben wij niet het vorige najaar maar het najaar dáárvoor een norm geïntroduceerd die aangeeft dat naar het oordeel van onze fractie ten minste 75% van de inkomstenmeevallers moet worden aangewend voor de aflossing van de staatsschuld. Wat de resterende 25% betreft willen wij keuzen maken die drieërlei kunnen zijn. Die 25% of een groot gedeelte daarvan gaat, zoals nu gebeurt, naar aflossing van de staatsschuld, óf dit gedeelte wordt bestemd voor lastenverlichting - wij hebben hier een voorkeur voor gerichte en niet voor generieke lastenverlichting, maar sluiten het laatste niet uit - óf dit gedeelte wordt benut voor de mogelijkheid die wij nu kiezen. In onze moties hebben wij ervoor gekozen, een gedeelte van deze 25% te benutten voor het wegnemen van knelpunten in het beleid die wij zo ernstig achten dat wij bereid zijn om die geringe vermindering van de staatsschuld voor onze rekening te nemen. Ik zeg er overigens bij dat het ook bij het toepassen van de normen zoals wij ze willen hanteren, wel degelijk mogelijk is om de staatsschuld in een periode van 25 jaar geheel af te lossen."¹³⁵

SP en GroenLinks: extra investeren, incidenteel sparen

De SP en GroenLinks vinden de aflossing van de staatsschuld onder de bestaande omstandigheden ‘onzinnig’. Investerings zijn gevraagd. Er is volgens Marijnissen bij het kabinet sprake van een ‘fixatie’ op economische groei, het financieringstekort en de staatsschuld: hierdoor wordt het tekort in de publieke zaak veroorzaakt. Het kabinet is volgens GroenLinks “het zicht op de samenleving verloren”.¹³⁶ Rosenmöller plaatst de zeven miljard gulden ‘investerings’ door het kabinet in het perspectief van de 23 miljard gulden voor aflossing van de staatsschuld. Het kabinet spaart te veel en investeert te weinig. De tegenbegroting van GroenLinks, zo benadrukt Rosenmöller, laat zien dat problemen als werkgelegenheid kunnen worden opgelost zonder dat dit ten koste gaat van de verlichting van de staatsschuld.¹³⁷ Volgens de SP en GroenLinks kiest het kabinet te veel voor sparen en is men voornemens om dat nu ook nog ‘structureel’ te maken, terwijl men juist structureel te weinig investeert in de publieke zaak. De toekomst wordt ten onrechte belangrijker gemaakt dan de bestaande situatie, terwijl de positieve toekomstige effecten van investeringen door het kabinet niet worden gezien, net zoals ook de ‘milieuschuld’ door het kabinet niet wordt gezien. Het kabinet benadert de toekomst volgens de SP en GL alleen ‘economisch’ en verliest de samenleving uit het oog.

PvdA: structureel sparen én investeren

Coalitiepartij PvdA meent dat er sprake is van een nieuwe fase in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Het is volgens de PvdA “tijd voor de volgende stap”.¹³⁸ De verzorgingsstaat moet worden vernieuwd, zodat ongelijkheid en tweedeling afnemen. Iedereen moet volgens de PvdA de kans krijgen om mee te doen. Onderdeel van de volgende stap is een ambitieuze combinatie van aflossen van de staatsschuld én een intensivering van beleid in de sectoren waar dat het hardst nodig is, onderwijs, zorg en veiligheid. Melkert: “Wij zien een schema dat ervoor kan zorgen dat de staatsschuld over 25 jaar uitkomt op nul. Het AOW-spaarfonds is dan voller dan bij de start was voorzien. Wij kunnen ons binden aan een langjarige inspanning om de lasten van de generaties voor ons om te zetten in een schone lei voor de generaties na ons door daar bovenop ruimte te houden die rechtstreeks voortvloeit uit de nu gecreëerde ruimte.”¹³⁹ De PvdA geeft voor 2000 en 2001 prioriteit aan de aflossing van de staatsschuld, maar wil per jaar een afweging maken tussen aflossing, investering en lastenverlichting.

VVD: voorbereiden op een zekere toekomst

Dijkstal benadrukt namens de VVD dat er sprake is van een grote onzekerheid in het economisch beeld. Naast die onzekerheid staat volgens hem echter de “zekerheid”¹⁴⁰ van de vergrijzing. Daar moet het kabinet volgens Dijkstal

ernstig rekening mee houden: “Vanuit alle hoeken en gaten worden we gewaarschuwd en wordt ons gezegd, dat wij met deze demografische ontwikkeling nu rekening moeten houden. Straks komen wij namelijk te staan voor hoge uitgaven voor de zorg en de AOW. Nogmaals, met die hoge uitgaven moet reeds nu rekening worden gehouden.”¹⁴¹ De VVD wil daarom het behoedzame scenario in de begroting aanhouden en streven naar het volledig wegwerken van de toekomstige rentelasten. De VVD wil niet verder investeren, maar is van mening dat een koerswijziging in onder andere de sociale zekerheid en de zorg voor verbeteringen moet zorgen. Ondertussen moet het wegwerken van de rentelasten op de staatsschuld in de besteding van meevallers absolute prioriteit hebben.

D66: niet rigide aflossen

De coalitiepartij D66 maakt zich zorgen over de publieke zaak. “De bodem van Nederland is schraal”,¹⁴² zo meent fractievoorzitter De Graaf. Volgens D66 is het nu tijd om het ambitieniveau van de overheid sterk op te schroeven en verder te investeren in de verzorgingsstaat. Die moet meedoen “in de top van de Champions League”.¹⁴³ Toch is er met de toenemende onzekerheid in het sociaaleconomisch beleid voorzichtigheid geboden. D66 wil “de nadruk leggen op de combinatie van versnelde aflossing van de staatsschuld en inlossing van de maatschappelijke schuld”. Volgens De Graaf ligt de komende jaren de prioriteit bij “structurele en institutionele hervormingen”, in het bijzonder in de zorg en het onderwijs, omdat het met de bestaande instrumenten niet lijkt te lukken. D66 is dus voor investeringen, die echter gepaard zouden moeten gaan met hervormingen, en wil per jaar bezien welk deel van de meevallers voor schuldaflossing kan worden aangewend. Daarbij mag het inlossen van de volgens D66 nu bestaande en klemmende ‘maatschappelijke schuld’ niet in gevaar komen.

Het kabinet antwoordt: ‘balans gevonden’

Het kabinet heeft volgens minister-president Kok bewust gekozen voor een gemengd pakket maatregelen, om oververhitting van de economie te voorkomen. Hierin is de aflossing van de staatsschuld een belangrijke factor: “Het kabinet heeft een balans gezocht en naar zijn mening ook gevonden, tussen extra uitgaven, verlaging van lasten en het terugbrengen van de overheidsschuld. De combinatie van een blijvend solide begrotingsbeleid en een groeiende arbeidsparticipatie, maakt voor het eerst sinds lange tijd een begroting met een overschot mogelijk. Het kabinet neemt er met instemming kennis van dat de Kamer dit breed ondersteunt. De reductie van de overheidsschuld in relatieve zin en in guldens is nodig om de lasten van de vergrijzing niet naar de toekomst te

verschuiven. Met de verdere voeding van het AOW-fonds kunnen wij een welvaartsvast ouderpensioen veilig stellen.”¹⁴⁴

Algemene Financiële Beschouwingen in 2000

De financiële woordvoerders zijn het niet eens over de mate waarin aflossing van de staatsschuld als reservering voor toekomstige vergrijzing in concrete normen zou moeten worden vastgelegd en wat de rol van het spaarfonds moet zijn. Het CDA is bij monde van financieel woordvoerder Jan Peter Balkenende blij met de voornemens van het kabinet voor de aflossing van de staatsschuld, al gaan ze voor het CDA niet ver genoeg. Vergrijzing vergt volgens Balkenende “een meerjarige strategie om de overheidsfinanciën verder op orde te brengen”.¹⁴⁵ Balkenende: “Het is zaak in het beleid vanaf nu dit beleidskompas te gaan hanteren. Het is de beste budgettaire waarborg om in de toekomst noodzakelijke publieke voorzieningen in stand te houden en waar nodig op peil te brengen. Geen nodeloze belasting dus van toekomstige generaties, want de komende vergrijzing is niet een onverwacht verschijnsel.”¹⁴⁶ Het CDA is kritisch over de methodiek van het ‘AOW-spaarfonds’. Die leidt volgens Balkenende niet tot verlichting, maar tot nieuwe schulden. Sparen moet daarom volgens het CDA niet via een dergelijk fonds plaatsvinden, maar in ‘reële aflossing’ gebeuren.

Volgens Crone (PvdA) biedt het spaarfonds daarentegen juist een ‘stevige basis’ om de vergrijzingslasten op te vangen. Crone: “Het spaarfonds leidt tot een aflossing van 300 miljard, als er daarnaast geen andere tekorten zijn.”¹⁴⁷ Meevallers zouden niet in aflossing van de schuld, maar in het spaarfonds moeten worden gestort. Hiermee wordt ook het risico van oververhitting van de economie vermeden. De bijdragen aan het spaarfonds lopen volgens Crone “enorm op door rente op rente”.¹⁴⁸ Zo kan de schuld ook volgens de PvdA uiteindelijk in 25 jaar volledig worden afgelost, wat voor die partij een nieuw voornemen is. Balkenende vraagt zich af wat de PvdA zal doen als het economisch minder gaat. Volgens Crone moet de beleidsverandering bij de PvdA geplaatst worden in de verdere verbetering van de economie. Vanuit een begrotingsoverschot ontstaat een ander perspectief op de schuld dan vanuit een situatie van een begrotingsevenwicht of tekort. Balkenende vindt dat onvoldoende. “Je kunt het vaststellen van een beleidsperspectief om van de staatsschuld af te komen niet laten afhangen van het feit of het goed gaat de laatste maanden of de laatste jaren.” Het zit volgens hem ‘dieper’: “Je moet daar een strategie voor ontwikkelen. Dat is een bewust streven op langere termijn.”¹⁴⁹ Crone ziet dat anders. De aflossing hoeft vooraf niet precies te worden vastgelegd: “Het gaat om het zicht op de lange termijn. Wij zullen wel zien.”¹⁵⁰ Crone benadrukt ook dat aflossing niet ten koste van investeringen hoeft te gaan: “Wij kunnen nu én het rendement binnenhalen van aflossing van de staatsschuld

- een appeltje voor de dorst van de vergrijzing - én wij kunnen trendmatig de uitgavenverhogingen doorzetten.”¹⁵¹ VVD-woordvoerder Van Beek meent dat het nodig is om ‘de rentelast’ weg te werken: daarom is het spaarfonds voor de VVD geen gelukkige constructie, omdat hiermee een nieuwe schuld ontstaat. Van Beek wil het liefst aflossen in reële guldens, dus niet via het AOW-spaarfonds. Van Beek heeft “er geen principiële bezwaren tegen dat de overheid een schuld heeft”.¹⁵² Het probleem ligt volgens hem bij de rente die moet worden betaald in een toekomstige periode waar de begrotingsruimte krap zal zijn. “Ik vind dat we door moeten gaan tot we de rentelast kwijt zijn, omdat we volgens de berekeningen ongeveer 70 miljard structurele ruimte moeten hebben.”¹⁵³

Algemene Politieke Beschouwingen van 2001: ‘de vinger aan de pols’

De APB van 2001 vinden een week plaats na ‘9/11’. Er zijn grote zorgen over de mogelijke economische gevolgen van de aanslag, maar het gaat om meer dan de aanslag alleen. De economische signalen laten al het hele jaar een wisselend beeld zien. Zo vertonen de beurskoersen gedurende het jaar een geleidelijke maar gestage daling, groeit de inflatie en stukt de banengroei. Minister-president Kok belooft dat het kabinet de komende tijd vooral “de vinger aan de pols zal houden”.¹⁵⁴ De APB van 2001 zijn óók de laatste voor de verkiezingen die in 2002 gehouden zullen worden. Binnen de coalitie rommelt het. Vooral de PvdA en de VVD komen steeds meer tegenover elkaar te staan in de aanpak van een aantal ‘hardnekkige problemen’. Rond belangrijke dossiers als de vernieuwing in de zorg en de sociale zekerheid is het gesprek in de coalitie gestrand. Dat onderwerp wordt ‘doorgeschoven’ naar een volgende regering.

CDA: ‘nieuwe inhoud’

De Hoop Scheffer spreekt in de APB over de inhoudelijke heroriëntatie van het CDA, gevat in een reeks rapporten van het Wetenschappelijk Instituut¹⁵⁵. Het CDA wijst op een serie door Paars nog niet opgeloste problemen, waaronder het aantal WAO-ers, de nog steeds achterblijvende arbeidsparticipatie, het zorgstelsel, wachtlijsten in de zorg en het aanhoudend groeiende beroep op de AWBZ.¹⁵⁶ De Hoop Scheffer presenteert de ‘levensloopregeling’: een nieuw concept waarmee werknemers kunnen sparen voor betaald verlof voor zorg, ouderschap en studie. De levensloopregeling is voor het CDA een nieuwe stap in het “levensloopbeleid”.¹⁵⁷ De economische ontwikkeling baart De Hoop Scheffer grote zorgen, maar ook onder deze moeilijker omstandigheden staat het CDA volgens hem pal voor aflossing van de staatsschuld in één generatie: “Voor het CDA heeft de afbouw van de staatsschuld de hoogste prioriteit.”¹⁵⁸ De aflossing mag niet afhankelijk worden gemaakt van economische

ontwikkelingen: “Het gaat uiteindelijk om de zorg voor onze kinderen, om de vraag wat voor samenleving wij onze kinderen nalaten.”¹⁵⁹

SP en GroenLinks: ‘groeierende armoede en milieuschuld’

De SP en GroenLinks zijn onverminderd kritisch. Rosenmöller ziet “toenemende welvaart, maar ook een toenemend onbehagen”.¹⁶⁰ De overheid moet daarom op zoek naar een nieuw evenwicht, maar daarbij “moet prioriteit worden gegeven aan investeringen”.¹⁶¹ En er moet volgens Rosenmöller meer aandacht zijn voor de “milieuschuld”. Marijnissen gaat namens de SP nog een stap verder. Van Paars zijn volgens hem alleen de financiële resultaten fraai. Daar staat een lange lijst domeinen tegenover waarin ‘Paars’ volgens de SP alleen voor ‘verschraling’ en ‘groeierende armoede’ heeft gezorgd.¹⁶²

PvdA: ‘een pas op de plaats’

Het is volgens de PvdA nodig om de publieke voorzieningen verder uit te bouwen en te komen tot een “modernisering van de publieke sector die het mogelijk moet maken in een goede balans tussen investering en kwaliteit Nederland voldoende voor te bereiden op zijn toekomst.”¹⁶³ Melkert verwijst naar de noodzaak om de prestaties van de publieke dienst te verbeteren. Dat gebeurt de komende tijd voor wat betreft de PvdA wel onder de voorwaarde van een voorzichtig begrotingsbeleid. Vooralsnog maakt de PvdA “een pas op de plaats”,¹⁶⁴ omdat men de economische onzekerheid te groot vindt.

VVD: ‘versobering van regelingen’

De VVD constateert een zorgwekkende ontwikkeling in de economie. De krapte op de arbeidsmarkt wordt nu echt voelbaar en de loonontwikkeling is volgens Dijkstal veel te hoog, een punt dat ook de PvdA én de regering veel zorgen baart. Volgens Dijkstal begint de concurrentiepositie van Nederland ‘gevaar te lopen’. Voor de sociale zekerheid voorziet Dijkstal voor de komende periode belangrijke veranderingen. Er zijn nog steeds te veel ‘inactieven’, en “dat is een raar probleem voor een land dat veel krapte op de arbeidsmarkt kent”.¹⁶⁵ Dijkstal “denkt aan een versobering van regelingen”, waaronder de VUT en de WAO, in lijn met het advies van de commissie-Donner. Ook in de zorg zijn volgens de VVD veranderingen nodig. Om op toekomstige kostenontwikkelingen te anticiperen is volgens de VVD “een stelselwijziging noodzakelijk”.¹⁶⁶ Dijkstal geeft aan dat de ideeën van de VVD nauw aansluiten bij die van het CDA, vooral in het verdelen van de verantwoordelijkheden en de grotere ruimte voor verzekeraars en de vraag van de burger.

D66: 'inlossing van de maatschappelijke schuld'

Volgens Thom de Graaf is de komende tijd “voorzichtigheid geboden”,¹⁶⁷ nu onduidelijk is hoe de economie zich de komende tijd zal ontwikkelen. In het sociaaleconomisch beleid wil D66 de komende jaren “de nadruk leggen op de combinatie van versnelde aflossing van de staatsschuld en inlossing van de maatschappelijke schuld”.¹⁶⁸ De Graaf merkt daarbij op dat “aflossen van de staatsschuld geen doel op zich is, maar een middel om te voorkomen dat wij de volgende generaties belasten met de schulden die wij zijn aangegaan”.¹⁶⁹ Aan de genoemde periode van 25 jaar moet volgens De Graaf ‘niet rigide’ worden vastgehouden. “Staat de economische groei het toe, dan is het mooi, maar steeds zal een afweging nodig zijn tussen wat de samenleving nu nodig heeft en wat moet worden gedaan voor de samenleving van morgen.”¹⁷⁰

Algemene Financiële Beschouwingen 2001: 'wat is het politieke signaal?'

De AFB van 2001 vinden een week na de APB plaats. Binnen het CDA heeft dan een belangrijke verandering plaatsgevonden.¹⁷¹ Jaap de Hoop Scheffer is als fractievoorzitter afgetreden, waarna Jan Peter Balkenende van financieel woordvoerder tot voorzitter van de CDA-fractie promoveert. Joop Wijn neemt het financieel woordvoederschap over en voert als ‘eerste daad’ het woord bij de AFB. Volgens Wijn krijgt de economie de rekening gepresenteerd van eerder gevoerd beleid: “de lucht is uit de luchtbel gelopen”.¹⁷² Overmatige lastenverlichting heeft de economie oververhit. Wijn wil dat een nieuwe regering de aanwijzingen van de Studiegroep Begrotingsruimte volgt: “De overheid kan de extra uitgaven in verband met de vergrijzing alleen opvangen als de staatsschuld binnen een generatie volledig is afgebouwd”.¹⁷³ Wijn geeft namens het CDA een duidelijk ‘politiek signaal’: “Wij vinden dat de staatsschuld in een generatie moet worden afgelost.”¹⁷⁴ Bakker, financieel woordvoerder van D66, is het daar als voornemen mee eens: “Dat is nodig in verband met de vergrijzing en het feit dat komende generaties hun eigen keuzen moeten kunnen maken en zelf moeten kunnen bepalen op welke manier zij hun economische welvaart willen besteden.”¹⁷⁵ D66 heeft echter moeite met “de verabsolutering van deze doelstelling”. Bakker: “Hoe kan het dat de staatsschuld ineens de allerhoogste prioriteit heeft en die in een generatie moet worden afgelost?”¹⁷⁶ Bakker vindt het weliswaar belangrijk om kosten niet door te schuiven naar volgende generaties, maar de prioriteit zou volgens D66 per jaar moeten worden bepaald. Bakker: “Als ik mij de vraag moet stellen of ik voldoende ga investeren in het basis- en voortgezet onderwijs dan wel ga aflossen op de staatsschuld, weet ik het zo net nog niet. Dan vind ik onderwijs ook van groot belang. Ik wil maar zeggen: laat nu ruimte voor die reële afweging en ga niet stoer zitten doen met het verabsoluteren van de staatsschuld. Als het aan u ligt, zitten wij daar twintig jaar aan vast en kunnen wij een

heleboel dingen die ook erg belangrijk zijn niet doen.”¹⁷⁷ VVD-woordvoerder Van Beek en Wijn geven aan elkaar “te vinden op heel interessante doelen”.¹⁷⁸ Ook de VVD wil komen tot een strakke en vaste afspraak over de aflossing van de staatsschuld, als onderdeel van de begrotingsregels. Dit gaat de PvdA te ver. De SP en GroenLinks vinden het op dit moment en onder deze omstandigheden zelfs ‘ondenkbaar’ dat de aflossing van de staatsschuld een hoge prioriteit krijgt.

7.4 Discours

Een ‘oud debat’ in een nieuw perspectief

Het politieke debat over ‘vergrijzing’ staat in de laatste jaren van Paars in het teken van de besteding van het begrotingsoverschot en de bestemming van overweldigende ‘meevallers’. De ruimte op de begroting biedt enerzijds de mogelijkheid om werkelijk iets aan de staatsschuld af te lossen, maar juist de ‘haalbaarheid’ van deze handelingsoptie zorgt voor een extra spanning met de andere bestedingsdoelen zoals ‘investeren’ en ‘lastenverlichting’. Aflossing is geen theorie meer, maar een reële mogelijkheid. Deze spanning wordt in politiek debat ‘bevochten’ en krijgt vorm in bestuurlijk handelen door Paars.

Paars bestuur

De vergrijzing wordt door Paars onderkend als een grote uitdaging voor de toekomst. Deze wordt tegemoet getreden met een ‘mix’ van maatregelen, waarvan de verhoging van de arbeidsparticipatie de eerste en belangrijkste stap is. Verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen is een tweede stap. De derde stap ‘reserveren voor de toekomst’, onder andere door aflossen op de staatsschuld. Omdat aan de vergrijzing volgens de berekeningen onvermijdelijk extra kosten op de begroting verbonden zijn, is het zaak om op toekomstige begrotingen ‘ruimte’ te creëren. Aflossing van de staatsschuld zorgt voor een afname van de post ‘rente en aflossing’, waarmee de ondanks de verhoging van de arbeidsparticipatie toenemende lasten kunnen worden gecompenseerd. Aan de verhoging van de arbeidsparticipatie wordt door Paars vooral gewerkt door stimulering van de vraag naar arbeid (loonkostensubsidies, gesubsidieerde arbeid), en door het stimuleren van economische groei, waardoor ‘meer banen ontstaan’. Daarnaast zijn er plannen voor veranderingen in de regelingen voor vroegpensioenering, die een ‘bonus’ moeten stellen op doorwerken tot 65 jaar. De te verwachten stijgende kosten in de zorg worden als probleem wel geïdentificeerd, maar de coalitie kan geen overeenstemming bereiken over een aanpak. De nota ‘Vraag aan bod’¹⁷⁹ biedt wel eerste richting, maar al tijdens de laatste jaren van Paars neemt de VVD afstand van deze aanpak.

Op het terrein van de staatsschuld lost Paars in historisch perspectief bijzonder veel af. Door de combinatie van omvangrijke aflossing en een forse groei van de economie (waardoor de schuldquote bij gelijkblijvende of afnemende schuld daalt) daalt de schuldquote tot onder de EMU-criteria en tot een niveau dat sinds de jaren tachtig niet meer is voorgekomen. En hoewel de investeringen en lastenverlichting uiteindelijk relatief omvangrijk zijn, legt Paars ondanks grote politieke druk om méér te investeren nog altijd miljarden guldens ‘opzij’ voor aflossing. De demografische ontwikkelingen dringen in deze periode dus nadrukkelijker dan voorgaande jaren door in het beleid, als een argument om niet alle beschikbare middelen aan actuele problemen te besteden, maar ook voor toekomstige baten te bestemmen. De toekomst vormt zodoende een serieus tegenwicht tegen de actualiteit. Tegelijkertijd heeft de aflossing van de schuld in de Paarse periode ook enkele ‘actuele’ aanleidingen. Nederland moet voldoen aan de EMU-criteria en de schuldquote is daar één van. Daarnaast fungeert aflossing in deze periode als een bestedingsdoel om de ‘oververhitting’ van de economie, waarvoor het kabinet in toenemende mate bevreesd raakt, tegen te gaan. Aflossing is een instrument voor ‘afkoeling’.

De laatste Paarse jaren: 2000 tot en met 2001 (PvdA, VVD en D66)	
Begrotingsbeleid	
<i>Begrotingssaldo</i>	Onder bestaande omstandigheden EMU-saldo positief houden, bij veranderende omstandigheden nieuwe afweging maken; meevallers deels investeren én deels gebruiken voor extra aflossing.
<i>Schuldpositie</i>	Toekomstige rentelasten wegnemen. AOW-spaarfonds benutten en waar mogelijk reëel aflossen, liefst in één generatie. Aflossing ook als ‘afkoeling’ en t.b.v. EMU-criteria.
Beleid t.a.v. instituties	
<i>Pensioen</i>	Reserveren voor toekomstige stijging AOW-lasten via AOW-spaarfonds en vergroting collectieve bijdrage aan AOW-lasten; AOW welvaartsvast. Bonus op afzien van vroegpensioen.
<i>Sociale zekerheid</i>	Stimuleren van de arbeidsvraag, onder andere via loonkostensubsidies en geheel gesubsidieerde arbeid. Werken moet weer ‘aantrekkelijker’ worden, onder andere voor ouderen.
<i>Zorg</i>	‘Vraag aan bod’, maar een patstelling over een grootschalige herziening van het stelsel. De focus ligt op het wegwerken van de ‘wachlijsten’.

Tabel 7.1: Het beleid van Paars ten aanzien van vergrijzing.

Verhaallijnen over schuld en toekomst

In het politieke debat is vooral de aflossing van de staatsschuld betwist. De verhoging van de arbeidsparticipatie is een onderwerp dat alle partijen van belang vinden en het kabinet kan op dat punt indrukwekkende cijfers overleggen. De groei van het aantal WAO-ers baart de partijen wel zorgen. De aanpak van dit vraagstuk wordt echter ‘doorgeschoven’ naar een volgend

kabinet, omdat de ideeën hierover in de coalitie te zeer uiteenlopen. Het toekomstverhaal van de vergrijzing richt zich vooral op de relatie tussen vergrijzing en de aflossing van de staatsschuld. Bij de partijen zijn de volgende verhaallijnen te herkennen.

Het CDA en de VVD kiezen er in de laatste jaren van Paars voor om extra op aflossing in te zetten en willen zich vastleggen op een afspraak waarin een jaarlijks begrotingstekort van tussen de 1,25 en 1,75% bij een groei van 2% volledig aan aflossing van de staatsschuld wordt besteed, ongeacht de alternatieve bestedingsmogelijkheden. Volgens het CDA is de aflossing van de staatsschuld, 'omwille van toekomstige generaties', het beste op te vatten als een randvoorwaarde voor het begrotingsbeleid en niet als een 'gewoon' bestedingsdoel naast andere doelen. Om toekomstige teruggang tegen te gaan moet, en kan, volgens het CDA nu actie ondernomen worden door middel van een structurele afspraak over aflossing.

De PvdA meent tot in 2001 dat sparen voor de toekomstige kosten van de vergrijzing én investeren samen kunnen gaan. De verhaallijn van de PvdA is dat er aandacht voor de toekomstige problematiek van de vergrijzing moet zijn, en er dus via het spaarfonds geld opzij gezet moet worden en ook 'reëel' afgelost moet worden, maar dat dit naast investeringen kan. Het is volgens de PvdA een zaak van 'én-én'.

De SP en GroenLinks hanteren een verhaallijn waarin het 'ridicueel' en 'onverantwoord' is dat het kabinet kiest voor aflossing boven investeringen. Er is volgens deze partijen geen probleem met de staatsschuld. Dat probleem wordt volgens deze partijen gecreëerd om de 'neoliberale agenda' van het kabinet aan te kleden. Niet de staatsschuld, maar gebrekkige voorzieningen in zorg en onderwijs én de 'milieuschuld' zijn de werkelijke problemen van de toekomst.

D66 houdt een middenpositie: aflossen van de schuld is als idee 'goed', maar het is de vraag of dat ook 'nu', onder de huidige moeilijke omstandigheden, al zo snel moet. D66 vindt het vreemd dat de termijn van één generatie nu is vertaald in '25 jaar' en dat daar strak op gekoerst wordt. Volgens D66 is het verhaal van 'één generatie' en '25 jaar' dogmatisch geworden. De samenleving is in het verhaal van D66 meer gebaat bij een jaarlijkse afweging: toekomstige generaties hebben niet alleen 'geen schuld' maar ook 'goed onderwijs' nodig.

De kleine christelijke partijen houden vast aan schuldaflossing, maar zijn kritisch over het kwaliteitsverlies en de armoede in de samenleving. Ze pleiten voor meer aandacht voor maatschappelijke investeringen, ook als dat ten koste van de aflossing van de staatsschuld gaat. Er zijn grote actuele problemen en dan 'past het niet' om zoveel geld opzij te zetten voor mogelijke toekomstige problemen.

Het toekomstverhaal in het discours

De discussie over vergrijzing vindt in deze periode vooral plaats in debatten over de begrotingsregels, de besteding van meevallers en het bepalen van de begrotingsruimte voor komende kabinetten. Het thema wordt verbonden met een aantal door het kabinet in de Miljoenennota's genoemde 'afgebakende' en specifieke onderwerpen: het 'wegwerken' van toekomstige rente en aflossingen, voorzieningen ten behoeve van de houdbaarheid van de AOW, gerichte verbetering van de arbeidsparticipatie en het voorkomen van personeelstekorten in het onderwijs en de zorg. Het gaat daarbij steeds om een 'werkelijk' toekomstig probleem, waarop nu, mede dankzij de gunstige economische ontwikkelingen en de ruimte op de begroting 'geanticipeerd' kan worden. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over 'een appeltje voor de dorst' en het 'vooruitblikken nu de begroting daar ruimte voor biedt'. Het toekomstverhaal van de regering is een écht toekomstverhaal: het gaat over een periode die nog 'ver weg' is, maar die - nu het kan - ook de nodige voorbereidingen vereist. Het voordeel van 'vroeg beginnen' is dat de totale lasten over een langere periode zijn uit te smeren, wat de last beter draaglijk maakt. Daarbij is er niet alleen veel debat over vergrijzing en de staatsschuld, maar is er ook veel aandacht voor de als gevolg van de vergrijzing veranderende samenleving. Het kabinet maakt zich bijvoorbeeld zorgen over de sociaal-maatschappelijke en culturele gevolgen van de verwachte omslag in de verhouding tussen aantallen ouderen en jongeren. Vergrijzing wordt in de redeneringen van het kabinet weliswaar zeer serieus genomen en leidt ook tot beleidsmatig handelen, maar er is tegelijkertijd sprake van een zekere ontspanning. Het is 'iets' wat onder condities van beschikbare ruimte op de begroting extra aandacht kan krijgen.

De laatste Paarse jaren: 2000 tot en met 2001 (PvdA, VVD en D66)	
<i>Debat in de rand</i>	Beperkt in APB, prominent in AFB; begrotingsbeleid, besteding meevallers en benutting begrotingsruimte.
<i>Specifiek</i>	Vergrijzing 'speelt' in debat over de schuld en de rentelasten, debat over de AOW en als aanleiding voor mogelijke personeelstekorten in onderwijs en zorg.
<i>Preventief</i>	Voorbereiden op toenemende toekomstige kosten, als 'appeltje voor de dorst'. Blik vooruit nu het kan.
<i>'Ver weg'</i>	Toekomst is nog op afstand, er is tijd voor preventie door vroegtijdige aanpassingen.
<i>Economisch én cultureel</i>	Vergrijzing is een issue dat economische consequenties heeft, maar is in belangrijke mate een sociaal-cultureel vraagstuk: hoe kan de veranderende balans tussen generaties zonder spanningen verlopen? Hoe blijven ook de ouderen betrokken bij de samenleving, en andersom?

Tabel 7.2: Het verhaal over vergrijzing in de Paarse periode.

8 BALKENENDE I

8.1 Vooraf

In 2002 zijn er verkiezingen gepland. ‘Paars II’ valt vlak voor de eindstreep over de conclusies van het ‘Srebrenica-rapport’¹⁸⁰ en voor mei 2002 worden vervroegde verkiezingen uitgeschreven. In de verkiezingsstrijd vervult ‘nieuwkomer’ Pim Fortuyn, die met een eigen partij (‘LPF’) aan de verkiezingen deelneemt, een opvallende rol. Fortuyn is zeer kritisch over Paars en trekt het land door met een agenda een ‘een herstel van de publieke zaak’, ‘burgerlijk fatsoen’ en een ‘strengere aanpak’ van de tot dan toe ‘onbespreekbare’ migrantenproblematiek. Paars wordt in de publieke opinie steeds minder goed gewaardeerd en de term ‘nieuwe politiek’ wordt gemeengoed. Wat het precies ‘is’ blijft onduidelijk, maar het lijkt een synoniem voor ‘het tegenovergestelde van Paars’. Partijen spreken over ‘Paarse puinhopen’ (LPF), de noodzaak tot ‘wederopbouw’ (CDA), het belang van ‘sociale wederopbouw’ (SP) en de behoefte aan ‘een nieuw evenwicht’ (GroenLinks). De oppositiepartijen SP, GroenLinks en ook het CDA en Fortuyn zijn eendrachtig in hun kritiek, al staan ze in hun standpunt over minderheden lijnrecht tegenover elkaar. Er ontspint zich in maart en april een spannende en hectische verkiezingsstrijd. Beledigingen vliegen over en weer en terwijl de peilingen steeds extremere uitslagen aangeven en de LPF op grote winst staat, wordt de sfeer in het land grimmig. De vermeende ‘gebrekkige integratie van migranten’ gaat de verkiezingsstrijd domineren en de verbale incidenten rijgen zich aaneen. Fortuyn, die zelf de scherpte en de spot niet schuwt, voelt zich ‘gedemoniseerd’ en spreekt over doodsb bedreigingen aan zijn adres. Daags voor de verkiezingen, op 6 mei, culmineert de verkiezingsstrijd in een tragisch eindspel. Fortuyn wordt, negen dagen voor de verkiezingen, door ‘dierenactivist’ Folkert van der Graaf van dichtbij doodgeschoten. De moord roept ongekende emoties op. Er volgt massale rouw en nog dezelfde avond zijn er rellen op het Binnenhof. Er wordt brand gesticht in de parkeergarage van de Tweede Kamer en in de weken die volgen moeten met de dood bedreigde politici worden beveiligd. De campagnes worden stilgelegd en terwijl honderdduizenden Fortuyn in georganiseerde en geïmproviseerde manifestaties de laatste eer bewijzen, trilt de politiek na. De verkiezingen van 15 mei gaan wél door en de LPF gaat, na chaotisch beraad, toch als partij verder. Fortuyn blijft ‘lijsttrekker’. Op 15 mei treedt vervolgens een politieke aardverschuiving op. Fortuyn haalt postuum 26 zetels. Het CDA onder leiding van Jan Peter Balkenende is de tweede grote winnaar van de verkiezingen en wordt met 43 zetels tegen alle verwachtingen in de grootste partij. De winst van CDA en LPF gaat ten koste van de ‘Paarse’

partijen PvdA, VVD en D66. De PvdA halveert bijna (van 45 naar 23). De VVD verliest 10 zetels en komt uit op 24. Ook D66 verliest zwaar en valt van 14 naar 7 zetels. GroenLinks verliest één zetel (van 11 naar 10). De SP wint en groeit van 4 naar 9 zetels. Nederland lijkt, na een campagne waarin ‘de multiculturele samenleving’, leefbaarheid, veiligheid en ‘nieuwe politiek’ de belangrijkste issues waren, te hebben gekozen voor een ‘ander’ beleid. Het vertrouwen van de burger in de politiek is minimaal. Politici spreken na de verkiezingen dan ook uit dat ze het vertrouwen van de kiezer willen terugwinnen. De vorming van een nieuwe regering is daarin de eerste stap. De Koningin vraagt, na de consultatie van de fractievoorzitters en haar adviseurs, aan Donner (CDA) om als informateur te komen tot een coalitie met in ieder geval CDA en LPF als regeringspartijen.

8.2 Bestuur: ‘bescheidenheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid’

Het Strategisch Akkoord

Op de hectische verkiezingen volgt een onverwacht voorspoedige kabinetsformatie. Naar ‘Rotterdams voorbeeld’¹⁸¹ vormt Donner in enkele weken een coalitie van CDA, LPF en VVD. Al op 4 juli kan de Tweede Kamer in de nieuwe samenstelling met de informateur debatteren over het met de onderhandelaars opgestelde ‘Strategisch Akkoord’.¹⁸² De eerdere onzekerheid over de economie heeft dan inmiddels plaatsgemaakt voor een meer ‘duidelijk’ beeld: de conjunctuur is neerwaarts, al is niet duidelijk wat de omvang van het probleem is. Duidelijk is dat veel van de veronderstellingen waar de partijen hun verkiezingsprogramma’s op hebben gebaseerd, neerwaarts moeten worden bijgesteld. Ook de ‘boedelbrief’ voor het nieuwe kabinet blijkt tegen te vallen. Dit alles maakt dat de begrotingsruimte tijdens de formatie beperkt is. In het door CDA, LPF en VVD opgestelde ‘Strategisch Akkoord’ en de daaropvolgende debatten wordt duidelijk wat de direct na de verkiezingen al aangekondigde meervoudige trendbreuk - politieke voorkeur en economische conjunctuur - voor concrete beleidsveranderingen met zich meebrengt.

De regeringsverklaring: ‘Nederland opnieuw op koers brengen’

Op 26 juli legt Balkenende zijn eerste regeringsverklaring af. De nadruk ligt op de ‘hervormingsgezindheid’ van het kabinet. Het kabinet wil Nederland opnieuw op koers brengen. Veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs en integratie zijn de kernthema’s. Samen met de verslechterende economische vooruitzichten bepalen deze volgens de premier “de beleidsinzet van dit nieuwe kabinet”.¹⁸³ Het kabinet streeft naar “een herstel van vertrouwen, niet met mooie woorden, maar met herkenbare daden”.¹⁸⁴ Het kabinet toont zich bezorgd over de

financieel-economische vooruitzichten en het gebrek aan urgentiebesef daarover. De teruggang in de economie gaat tot ergernis van de premier gepaard met “financiële wensen van belangenorganisaties en medeoverheden die ruim 36 miljard euro bedragen”.¹⁸⁵ Niet iedereen is volgens Balkenende ‘doordrongen van de ernst van de situatie’ en de premier meent dat nog te gemakkelijk aanspraak wordt gemaakt op de mogelijkheid van een ‘tijdelijk’ laten oplopen van het tekort. Het kabinet wil aan die praktijk juist een eind maken: “Enkel de weg van het meer, door het zorgeloos laten oplopen van de staatsschuld, is geen begaanbaar pad, evenmin als het doorschuiven van problemen.”¹⁸⁶

Balkenende geeft in de regeringsverklaring aan dat, naast de op het directe heden gerichte veranderingen op het terrein van veiligheid en integratie, het kabinet een sterk ‘toekomstgericht karakter’ heeft: “Het kabinet wil een solide, toekomstgericht beleid voeren.” Omdat een gezonde economie volgens het kabinet “het fundament voor toekomstige welvaart”¹⁸⁷ vormt, zal het beleid op ‘herstel van de economie’ en het ‘groeiervmogen’ zijn gericht. Het kabinet heeft zorgen over de ‘houdbaarheid’ van het pensioenstelsel en de sociale zekerheid voor toekomstige generaties.¹⁸⁸ Te weinig mensen zijn volgens het kabinet ‘actief’. Dat leidt bij toenemende kosten van de vergrijzing in de toekomst tot betaalbaarheidsproblemen. Daarom zal het vraagstuk van de WAO volgens het kabinet met spoed “tot een oplossing worden gebracht”.¹⁸⁹ Verder zal het zorgstelsel worden vernieuwd en wordt het pensioenstelsel hervormd. Hierbij zijn volgens het kabinet steeds eerst de sociale partners, burgers en maatschappelijke groepen aan zet: het kabinet zal primair ondersteunen en faciliteren. Het kabinet hoopt onder andere op loonmatiging en afspraken over VUT- en prepensioenregelingen van de sociale partners. Een verantwoordelijkheid die primair bij het kabinet ligt is volgens Balkenende het op orde brengen van de begroting: “Een kabinet moet zijn eigen begroting op orde hebben. Dat nu is de eerste opgave. Gemeten naar de kennis van vandaag moeten wij, achteraf, constateren dat in de jaren toen het economische tij meezat, in ons land op te grote voet is geleefd.”¹⁹⁰ De aflossing van de staatsschuld in één generatie, ongeacht economische ontwikkelingen, is daarom voor het kabinet een belangrijke prioriteit: “Het kabinet wil de welvaart en het welzijn van onze samenleving veiligstellen, ook voor onze kinderen en kleinkinderen. Het wil jongeren niet opzadelen met onverantwoorde lasten, materieel noch immaterieel. Wij moeten de staatsschuld in één generatie aflossen. Dát is de route naar een sterkere economie, zodat onze kinderen en kleinkinderen voldoende geld hebben voor zorg, onderwijs, veiligheid.”¹⁹¹

De Miljoenennota 2003

Als op Prinsjesdag ‘Balkenende I’ in 2002 zijn eerste Miljoenennota presenteert, heeft het kabinet al een ingewikkelde geschiedenis achter de rug. De LPF blijkt

een weinig stabiele regeringspartner en meteen al in de eerste maanden stapelen de incidenten en conflicten zich op. In de fractie en het partijbestuur van de LPF is voortdurend ruzie en de LPF-ministers komen met hun handelen voortdurend in het nieuws. De crisis verplaatst zich in september naar de Trêveszaal, met een conflict tussen de LPF-ministers Heinsbroek (EZ) en Bomhof (VWS). Ook de economische omstandigheden verslechteren. De eerder verwachte 'kleine meevallers' zijn nu geheel 'verdampt' en de begroting voor 2003 laat nog net een heel klein overschot zien. Voor de jaren daarna dreigt volgens minister van Financiën Hoogervorst een tekort. In de begeleidende brief bij de Miljoenennota kondigt Hoogervorst een moeilijke periode aan. De 'ruimte' die het kabinet met pijnlijke maatregelen op de begroting maakt, creëert geen overschotten, maar zal volgens het kabinet "hard nodig zijn om de toekomstige lasten van de ouder wordende samenleving op te kunnen vangen".¹⁹² De 'vergrijzing' wordt een acuut probleem. "Zonder maatregelen", schrijft Hoogervorst, "verdwijnt het zicht op schuldaflossing."¹⁹³

Probleemstelling in de Miljoenennota: 'een structureel economisch probleem'

De Miljoenennota benoemt de verslechterde economische en budgettaire situatie als het belangrijkste probleem voor het kabinet. De verslechtering is volgens het kabinet op het eerste gezicht te wijten aan een "wereldwijde conjuncturele neergang", maar er ligt een "structureel economisch probleem" aan ten grondslag: Nederland kent "te hoge arbeidskosten", waardoor de concurrentiepositie van Nederland "sterk is verslechterd".¹⁹⁴ Dit proces was volgens het kabinet al langere tijd gaande, maar het zorgt nu voor acute problemen. De slechte economische prestaties slaan nu, als gevolg van beleidskeuzes uit eerdere kabinetten, rechtstreeks over naar de overheidsfinanciën: "De verslechterende groeicijfers hebben hun uitwerking op de budgettaire positie van de overheid niet gemist."¹⁹⁵ De uitgaven stijgen als gevolg van oplopende werkloosheid en de hogere rente als gevolg van een verslechtering van het EMU-saldo. Ook de inkomsten vallen tegen, door achterblijvende belastinginkomsten. Zonder maatregelen ontstaat in de berekeningen van het kabinet een tekort van 1,2% bbp, waardoor "het uitzicht op aflossing van de overheidsschuld in één generatie zou verdampen".¹⁹⁶ Het kabinet wil meteen tot actie overgaan: "de snelheid en de omvang van de verslechtering verdraagt geen uitstel (...) De problemen zijn te groot en dreigen te structureel te worden om daar nu aan voorbij te gaan. Door nu in te grijpen, komt er perspectief op een duidelijk herstel van de budgettaire en economische situatie en blijft ook zicht bestaan op een gezond financieel beleid voor de toekomst dat nodig is voor het opvangen van de toekomstige vergrijzingslasten."¹⁹⁷ Het kabinet heeft met het oog op de vergrijzing grote zorgen over de acute dekkingsproblemen waarin de pensioenfondsen terecht zijn gekomen als gevolg van tegenvallende beleggingsresultaten.

Deze problemen onderstrepen volgens het kabinet het belang van een gedegen voorbereiding op de vergrijzing en de noodzaak om te zorgen voor solide en toekomstbestendige overheidsfinanciën.

Box: Het kabinet in de Miljoenennota over wat vergrijzing ‘is’ en wat het ‘vereist’¹⁹⁸

“De Nederlandse bevolking zal in de komende decennia in een snel tempo vergrijzen. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder zal in de periode tot 2040 nagenoeg verdubbelen tot ruim 4 miljoen. De vergrijzing heeft grote gevolgen voor de overheidsuitgaven (AOW, zorg). Tegenover de toename van de overheidsuitgaven zullen weliswaar hogere belastinginkomsten over de aanvullende pensioenen staan, maar daarmee valt slechts een deel van de hogere uitgaven op te vangen. Aflossing van de overheidsschuld creëert op de begroting extra ruimte voor de stijgende uitgaven, omdat daarmee lagere rentelasten worden bereikt. Analyses van het Centraal Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en De Nederlandsche Bank laten zien dat bij een volledige aflossing van de overheidsschuld rond 2025 de stijging van de overheidsuitgaven niet tot de budgettaire noodzaak zal leiden om de lasten te verhogen of om de collectieve voorzieningen te versoberen. Dit betekent dat de lasten van de vergrijzing in dit geval niet eenzijdig op de schouders van de toekomstige generaties terechtkomen.”

Oplossingsrichtingen in de Miljoenennota: ‘structurele maatregelen’

Volgens het kabinet zijn er direct maatregelen nodig om de ontstane economische uitdagingen het hoofd te bieden. Het kabinet wil een dreigend tekort voorkomen. Bij de maatregelen wil het kabinet het “langetermijnperspectief niet uit het oog verliezen”. Het gaat volgens het kabinet primair om “verbetering van het structurele saldo”.¹⁹⁹ Daartoe moet allereerst “de sluipende aantasting van de concurrentiepositie tot staan worden gebracht en omslaan in een versterking”.²⁰⁰ Door meteen te beginnen zijn “na 2003 minder pijnlijke ingrepen nodig” en komt er ruimte vrij “om de overige doelstellingen van het kabinetsbeleid te realiseren”.²⁰¹ De verbeteringen van het saldo worden dus ‘naar voren gehaald’, ten laste van andere prioriteiten. Verbetering van het structurele saldo gaat volgens de Miljoenennota nu vóór andere doelstellingen. Het kabinet kiest voor maatregelen die het structurele saldo verbeteren. Dit betekent dat de belangrijkste voordelen pas over enkele jaren zichtbaar worden en op korte termijn zelfs verslechtingen van het saldo mogelijk zijn. Dat past volgens de Miljoenennota in het langetermijnperspectief dat het kabinet hanteert. Het kabinet presenteert in de Miljoenennota de volgende maatregelen:

Box: ‘Vernieuwing van instituties’

“Het kabinet stelt extra middelen beschikbaar voor de noodzakelijke versterking van de economische structuur en voor het aanpakken van knelpunten op de prioritaire beleidsterreinen. Meer geld is echter niet voldoende. Het is daarnaast nodig om via vernieuwing van instituties een betere werking van de arbeidsmarkt tot stand te brengen en de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen, met name op het gebied van veiligheid, zorg en onderwijs, te verbeteren. (...) Het gaat daarbij onder meer om het vergroten van prikkels om deel te nemen aan het arbeidsproces, het terugdringen van regelgeving en bureaucratie, het afrekenen van overheidsinstellingen op hun prestaties en het meer aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheden.”²⁰²

Focus: ‘structurele hervormingen in arbeidsmarktinstituties, sociale zekerheid en zorg’

Het kabinet kiest omwille van de verbetering van het structurele saldo voor maatregelen om de deelname aan het arbeidsproces te vergroten, vooral gericht op de vergroting van het arbeidsaanbod. Dat is een breuk met het bestaande beleid om de vraag naar arbeid te stimuleren: “Deze accentverschuiving is gewenst gezien de vrij krappe arbeidsmarkt en de afzwakking van de groei van het arbeidsaanbod als gevolg van de vergrijzing.”²⁰³ Verruiming van het arbeidsaanbod gebeurt door de toegangscriteria voor sociale zekerheidsregelingen aan te scherpen, de duur van aanspraken te verkorten en door uitkeringen met scherpere voorwaarden voor uitkeringsgerechtigden minder ‘aantrekkelijk’ te maken. Daarmee wordt werk ‘aantrekkelijker dan een uitkering’ en worden mensen ‘geprikkeld’ om te werken.

Een andere belangrijke maatregel is de hervorming van de WAO: “Vanwege de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking dreigt dit aantal [aantal WAO-ers, Mvds] bij ongewijzigd beleid bovendien relatief sterk te blijven stijgen. Een ingrijpende wijziging van de WAO is dan ook nodig om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te verminderen.”²⁰⁴ Bij de hervorming van de WAO gebruikt het kabinet het voorstel van de commissie-Donner als uitgangspunt. Ook dit is volgens het kabinet een breuk met het beleid dat in voorgaande jaren ten aanzien van de WAO is gevoerd.

Ook over de zorg is het kabinet met het oog op de houdbaarheid van de toekomstige financiën somber. Hier hebben de maatregelen vooral betrekking op beheersing van de kosten en wegwerken van de wachtlijsten. Het kabinet wil hiertoe meer ‘vraagsturing’ invoeren om het zorgstelsel beter te laten inspelen op de veranderende omstandigheden: “Het Nederlandse zorgstelsel, dat sterk gereguleerd wordt door de overheid, heeft lange tijd goed gewerkt en doet dat op zich nog steeds. Het is echter niet altijd even goed in staat om in te spelen op de wijzigende omstandigheden.”²⁰⁵ De vergrijzing is volgens het kabinet één van

die veranderingen, samen met de te verwachten prijsstijgingen van zorg als gevolg van technische innovaties.

Het kabinet geeft in de Miljoenennota aan dat de maatregelen “pijnlijk”²⁰⁶ zullen zijn, over het algemeen de vorm hebben van “ombuigingen”²⁰⁷ en dikwijls ook een “verzwaring van de lasten”²⁰⁸ betekenen. Toch zijn ze volgens het kabinet nodig om de verbetering van het saldo in 2003 te realiseren en te voorkomen dat in de periode waarin als gevolg van de vergrijzing de collectieve lasten toch al sterk stijgen, alsnog maatregelen nodig zijn. Dat zou dan alleen nog maar kunnen door de collectieve voorzieningen onaanvaardbaar te versoberen of de collectieve lasten sterk te verhogen. Om dat te voorkomen moet de overheidsschuld omstreeks 2025 zijn afgelost. Met de structurele maatregelen hoopt het kabinet het economisch draagvlak en het groeivermogen van de economie te vergroten. Het kabinet meent dat door de vergroting en verhoging van het *arbeidsaanbod* (‘meer werken’) en de verhoging van de *arbeidsproductiviteit* (‘beter en slimmer werken’) de economie op de lange termijn sterker wordt. Op termijn plukt iedereen daar dan de vruchten van, zo is de redenering in de Miljoenennota.²⁰⁹

Het begrotingsbeeld: ‘begroten is kiezen’

De voorgestelde maatregelen gaan gepaard met ‘keuzes’ in het begrotingsbeleid. Het kabinet kiest ervoor om de begrotingsruimte niet op te rekken en laat geen ‘tijdelijk tekort’ toe. Hierdoor is het niet mogelijk om de ombuigingen en lastenverzwaringen te ‘compenseren’ of te ‘verzachten’. Met het oog op de vergrijzing, zo betoogt het kabinet, is het van belang om de schuldaflossing ‘op koers’ te houden. Het kabinet kiest daarom ook onder slechte economische omstandigheden voor een versneld schema voor de aflossing van de staatschuld. Dit is volgens het kabinet nodig, omdat de effecten anders niet tijdig bereikt kunnen worden. Om op een pad van volledige schuldaflossing te kunnen blijven, en zodoende rentelasten vrij te spelen voor de bekostiging van de vergrijzing, is nu dus een zekere ‘haast’ geboden en is er geen tijd meer voor uitstel. De keuze voor handhaving van de aflossingsdoelstellingen en het daarvoor benodigde begrotingsoverschot beperkt voor het kabinet de ruimte voor eventuele bestedingen of lastenverlichting.²¹⁰ Het kabinet motiveert deze ‘keuzes’ in het begrotingsbeleid als volgt:

Box: keuzes in het begrotingsbeleid

“Begroten is kiezen

Om toekomstige vergrijzingslasten op te kunnen vangen en deze last niet door te schuiven naar toekomstige generaties, wordt gestreefd naar tenminste begrotings-evenwicht en afbouw van de EMU-schuld in één generatie. Het niveau van de EMU-schuld en het EMU-saldo zijn nu gunstiger dan in de voorgaande decennia doorgaans het geval was. Daar staat tegenover dat vooral de recente ontwik-

kelingen aanzienlijk ongunstiger zijn dan voor de verkiezingen en ook tijdens de kabinetsformatie nog werd voorzien. Dit, gecombineerd met de doelstellingen ten aanzien van het EMU-saldo en de EMU-schuld, zorgt ervoor dat de budgettaire ruimte voor de komende jaren op voorhand zeer beperkt is.”²¹¹

“Aflossing in één generatie

Het kabinet was en is van mening dat de mate van schuldaflossing zoals die volgt uit het voorzichtige scenario onvoldoende is in het licht van toekomstige vergrijzingslasten. De huidige, vanuit demografisch oogpunt, budgettair nog relatief gunstige periode zal anders onvoldoende worden gebruikt om de schuld af te lossen. Nu niet aflossen kan tot gevolg hebben dat in de toekomst onaanvaardbaar moet worden bezuinigd op de AOW en de zorguitgaven. Daarom streeft het kabinet naar een volledige aflossing van de overheidsschuld in één generatie. Gegeven deze doelstelling wordt in het Strategisch Akkoord gekoerst op een ex-ante verbetering van het EMU-saldo tot 1% bbp in 2006 (corresponderend met een feitelijk overschot van 0,6%), waarbij kan worden aangetekend dat de maatregelen leiden tot een beter saldo in latere jaren.”²¹²

8.3 Debat

PvdA

Volgens oppositiepartijen, in het bijzonder PvdA, SP en GL, breekt het kabinet met de in de Miljoenennota gepresenteerde plannen de eigen verkiezingsbelofte. Er zou méér in de publieke zaak worden geïnvesteerd, vooral in zorg en onderwijs, maar nu gebeurt er niets. Er wordt zelfs bezuinigd en wel een volgens Van Nieuwenhoven “ongekend bedrag van 5 miljard euro”, waarmee het kabinet de economie “afknijpt” en problemen verergert”.²¹³ Van Nieuwenhoven ziet daarvoor geen aanleiding, anders dan eigen politieke keuzes van het kabinet: “Het kabinet is door zichzelf gedwongen om grootscheeps te bezuinigen.”²¹⁴ De PvdA vreest dat het bezuinigingsbeleid vooral ten koste zal gaan van “mensen met lage en middeninkomens” en dat “eigen verantwoordelijkheid” zal verworden tot een soort ‘recht van de sterkste’. Volgens de PvdA moet de winst niet worden gezocht in het arbeidsaanbod maar in een “stimulerend arbeidsmarktbeleid”, waarmee “de economische spiraal weer de goede kant op gaat”. Ook is er behoefte aan “investeringen”, vooral in zorg, onderwijs en veiligheid, omdat de achteruitgang op die terreinen anders later “met rente moet worden terugbetaald”.²¹⁵ De PvdA wijst op de paradox van het gekozen begrotingsbeleid: onder het argument van aflossing van de staatsschuld en de verbetering van het begrotingssaldo, laat het kabinet het tekort oplopen en lost het in werkelijkheid nauwelijks af.

GroenLinks

Rosenmöller meent dat op de begroting investeringen “een sluitpost” zijn en “de enige échte prioriteit”²¹⁶ de aflossing van de staatsschuld is. Hij stelt dat het kabinet zichzelf een onnodig kader oplegt waardoor datgene wat het electoraat écht wil - verbetering in de publieke sector - niet van de grond kan komen. Volgens GroenLinks stelt het kabinet de zaken nu zo voor alsof de bezuinigingen ‘onvermijdelijk’ volgen uit de problematiek, dat ‘maskeert’ een onderliggende politieke keuze: “Dat is een doembeeld creëren, want ook in twintig jaar de staatsschuld aflossen is een politieke keuze. Er staat nergens dat dit moet.”²¹⁷ Het kabinet creëert volgens Rosenmöller bewust krapte: “In dit document staat dat men geen begrotingstekort wil, maar zelfs een overschot van 1% aan het einde van deze kabinetsperiode en een lastenneutraal beeld. Daarmee legt men zich financieel vast en dat betekent dat men nog maar beperkte mogelijkheden heeft voor investeringen.”²¹⁸ Volgens GroenLinks verhindert het ‘opwaarderen van de staatsschuld tot basisregel’ de mogelijkheid om de maatschappelijke problemen en de ‘tekorten’ in de publieke voorzieningen op te lossen. Een tekort van “enkele tienden van procenten”²¹⁹ kan volgens Rosenmöller de economische spiraal juist doorbreken als dat bedrag voor investeringen en stimulering van de vraag naar arbeid wordt gebruikt.

SP

De SP vindt aflossing van de staatsschuld onzinnig, maar ziet hierin geen trendbreuk. Het is, zo meent Marijnissen, niet meer dan een voortzetting van de neoliberale lijn die onder ‘Paars’ is ingezet. Marijnissen haalt ‘The Economist’ aan, waarin Nederland voor het tweede achtereenvolgende jaar is gekozen als het land met het beste investeringsklimaat voor 2003 tot 2006.²²⁰ Met de ‘neergang’ valt het volgens hem dus erg mee. Het probleem van de arbeidsproductiviteit, een belangrijk door het kabinet aangemerkt ‘structureel tekort’, is volgens een door Marijnissen aangehaald artikel in ‘ESB’ juist te wijten aan de jarenlange loonkostenmatiging. Hier kiest het kabinet volgens de SP dus een middel dat de vermeende kwaal verergert. Marijnissen voorziet, als er niet wordt geïnvesteerd, een maatschappelijke crisis: “Ik zeg het zonder schroom: beter een iets groter tekort, dan een nog grotere crisis in de samenleving.”²²¹

D66

D66 is gemengd over de voornemens in de Miljoenennota, maar wijst het budgettair beleid ronduit af. Volgens Thom de Graaf heeft het CDA de afgelopen jaren, bij monde van toen nog financieel woordvoerder Balkenende, en in de verkiezingscampagne steeds gezegd dat er “nooit meer een tekort” zou mogen zijn. Dat is volgens De Graaf op zich al “onverstandig”, maar het is

“ongeloofwaardig” nu het kabinet er zelf meteen van afstapt en uitgaat van een saldo ‘in de buurt van evenwicht’.²²² Dat moet volgens D66 anders: “De fractie van D66 kiest voor géén begrotingstekort, ook niet tussentijds. Wij kiezen voor lastenevenwicht in 2006, afbouw van de staatsschuld in een minder hoog, maar wel verantwoord tempo, aanmerkelijk meer en betere investeringen in onderwijs, zorg, natuur en milieu en in de combinatie van arbeid en zorg.”²²³ D66 creëert hiervoor door een andere toepassing van de begrotingsregels naar eigen zeggen ‘ruimte’, waardoor de keuze tussen staatsschuld en investeringen minder scherp is.

CDA

Het CDA is het bij monde van fractievoorzitter Verhagen met de gekozen begrotingsdiscipline eens en is content met de toekomstgerichte lijn van het kabinet: “Daarom moeten wij kiezen voor de toekomst, want morgen is zo voorbij. Het kabinet toont keuzes te durven maken, ook wanneer het resultaat niet morgen maar in de toekomst wordt bereikt.” Het CDA is volgens Verhagen ‘niet blij’ met de pijn die daarmee gepaard gaat, maar met het oog op de toekomst is dit onvermijdelijk: “Ook mogen wij met het oog op die naderende vergrijzing geen ongedekte cheques op het bordje van onze kinderen en kleinkinderen leggen. We mogen niet op de pof leven.”²²⁴ Het beleid moet zich volgens Verhagen richten op oplossingen voor de toekomst: “Wij moeten kiezen voor de toekomst, want morgen is zo voorbij.”²²⁵ Aflossen is essentieel, ook nu het economisch minder gaat: “Ondanks de moeilijke economische situatie kiest het kabinet ervoor, vast te houden aan het uitgangspunt om binnen één generatie de staatsschuld af te lossen.”²²⁶ Verhagen: “Het is onverantwoord om maar simpelweg te zeggen: ik leg de rekening bij mijn kinderen en hun kinderen, want ik wil het nu even beter hebben. Als je het hebt over rentmeesterschap, dan heb je het ook over een verantwoorde toekomst voor de volgende generaties.”²²⁷ Volgens hem moet daarom nu “de tering naar de nering worden gezet” en zijn “werkelijke maatregelen” nodig.

LPF

Namens de LPF voert Harry Wijnschenk het woord tijdens de APB. Het is tevens zijn ‘maiden speech’. Hij lost daags voor het debat ‘interim’ Mat Herben als voorzitter van de LPF af. Wijnschenk betoogt dat Nederland weliswaar een welvarend land is, maar ook weer een ‘aangenaam land’ moet worden.²²⁸ Dat betekent volgens de LPF dat het geld weer aan de goede dingen moet worden uitgegeven. Volgens de LPF heeft een bevolking niets aan het “keurig aflossen van onze staatsschuld”²²⁹ als de overheid burgers “op tal van terreinen in de steek laat”.²³⁰ Wijnschenk doelt in het bijzonder op de onveiligheid en de zorg. Volgens de LPF moet de rechtsorde worden hersteld, moeten burgers zich weer

veilig kunnen voelen, moet migratie fundamenteel anders benaderd worden (“wel asielzoekers, geen gelukszoekers”²³¹), de zorg worden vernieuwd (niet door “meer geld” maar met “meer marktwerking”²³²), de sociale zekerheid worden hervormd (“een miljoen WAO-ers is volstrekt onacceptabel”²³³), het ‘woud aan regels’ moet “met een kettingzaag te lijf worden gegaan”²³⁴ en is het cruciaal dat een algemene lastenverlichting plaatsvindt, indien nodig gecombineerd met specifieke lastenverzwaring. De recessie heeft volgens Wijnschenk “structurele oorzaken”²³⁵ en vereist daarom ook structurele ingrepen. De arbeidsproductiviteit moet volgens de LPF omhoog, net als de arbeidsparticipatie en de productiviteit. De lonen moeten sterk gematigd worden om de economie concurrerend te houden. De LPF wil dat de overheid met minder of evenveel geld veel meer ‘waarde’ gaat leveren, minder ‘ballast’ voor de economie oplevert (regeldruk, lastendruk) en meer voorziet in veiligheid. Zo kan de overheid volgens Wijnschenk het vertrouwen van de burger terugwinnen en een deel van de “opgekropte boosheid van miljoenen mensen”²³⁶ misschien wegnemen.

VVD

Volgens Zalm verdraagt de toekomstige problematiek “geen uitstel”²³⁷ en moet het kabinet niet wachten met het treffen van voorzieningen: “Dat is écht nodig voor de langetermijnvoorziening van onder andere de AOW en de zorg. Als wij het nu maar ietsjes lossen doen, dan bezuurt de toekomstige bejaarde die afhankelijk is van zijn AOW en de zorgvoorzieningen het op langere termijn.”²³⁸ Zalm is blij met de keuzes die het kabinet maakt en wijst op het gevaar om nu het tekort op te laten lopen. Het gaat volgens hem niet om het ‘getal’ van het begrotingssaldo, maar om wat daar achter zit: “De kern van het probleem van de verslechterende concurrentiepositie zit ook niet in het begrotingsbeleid, maar in de arbeidskostenontwikkeling.”²³⁹ Daarom zijn de structurele maatregelen nodig en is een tijdelijk tekort volgens hem onjuist: “Pleidooien om nu juist extra budgettaire verruiming te realiseren, bijvoorbeeld door extra lastenverlichting, doen denken aan het pleiten voor een feestje op de Titanic, in plaats van een tijdige koerscorrectie.”²⁴⁰ Het kabinet werkt volgens de VVD nog net op tijd aan de kern van het probleem, zodat een toekomstig ‘erger’ kan worden voorkomen.

Argumentatie van het kabinet

Minister-president Balkenende wijst in de APB nog eens op de moeilijke opgave waarvoor het kabinet staat. Het kabinet wil enerzijds streven naar een meer open debat en samen met maatschappelijke partijen problemen aanpakken, maar is daarnaast genoodzaakt om maatregelen te treffen die moeilijk “zonder weerstand en onrust” te realiseren zijn, waarbij bovendien geldt “als smeermiddel niet meer overvloedig aanwezig is”.²⁴¹ Er is dus weinig ruimte

voor verlichting van de lasten en de 'pijn'. Volgens Balkenende gaat het om 'visie': "een punt op de horizon waar je naar toe wilt". Het kabinet heeft "een opdracht te vervullen".²⁴² Balkenende: "Wij zullen alles doen wat in ons vermogen ligt om dat te realiseren: in samenhang de concurrentiepositie verbeteren, zorgen dat de toekomstige welvaarts-groei weer wordt zeker gesteld, perspectief houden op een tijdige aflossing van de overheidsschuld en de prioriteiten van zorg, onderwijs en veiligheid nu en in de toekomst veiligstellen."²⁴³ Er is geen tijd voor aarzeling meer, want zonder directe maatregelen zou in de berekeningen al in 2002 én 2003 het tekort fors oplopen: "Voor het kabinet is dat alles niet aanvaardbaar. Het perspectief op aflossing van de staatsschuld in één generatie om toekomstige lasten van de vergrijzing, bijvoorbeeld voor de AOW en de zorg, betaalbaar te houden - uit wat gisteren is gezegd blijkt dat een streven waar de Kamer veel voor voelt - zal als sneeuw voor de zon verdwijnen. Dat kan dus niet. Het is niet verantwoord om de teugels te laten vieren."²⁴⁴ Ook na interrupties geeft Balkenende aan dat het kabinet niet van de doelstelling tot aflossing af zal stappen: "Het tekort mag niet oplopen na 2002. Aan het perspectief van het Strategisch akkoord voor 2006, te weten aflossing van de staatsschuld binnen één generatie, dient dan ook te worden vastgehouden."²⁴⁵

Box: Balkenende in debat met Marijnissen en over de 'realiteit' van vergrijzing²⁴⁶

Balkenende (MP): "Kijkend naar ouderen en jongeren in de samenleving, ben ik van mening dat ik als minister-president mijn verantwoordelijkheden ontloop wanneer ik in dit kabinet kies voor een perspectief waarin de staatsschuld over 50 jaar kan worden afgelost. We zijn dan bezig de risico's naar de toekomst door te schuiven. Want wat gaat er gebeuren? De vergrijzing zal rond 2040 op een hoogtepunt zijn. Wil je de lasten van de vergrijzing, waarmee we te maken gaan krijgen, wegwerken en zorgen dat de zaak ook op termijn op orde is, dan moet je nu je verantwoordelijkheid nemen. Een ander punt is dat de staatsschuld nu al hoog is. We betalen jaarlijks een zeer groot bedrag aan rente- en aflossingsverplichtingen. Als we de staatsschuld te veel zouden laten oplopen en uw benadering zouden volgen, hebben we twee problemen. Je neemt om te beginnen niet de verantwoordelijkheid voor de latere generatie en je zult de komende tijd last blijven hebben van de continue druk van de rente- en aflossingsverplichtingen. Het kabinet kiest die lijn niet."

Marijnissen (SP): "Ik stel vast dat er [dus] geen dramatische situatie op financieel terrein ontstaat. Waarom dan dat spookbeeld van de vergrijzing oproepen? De vergrijzing is een verdienste van onze samenleving. Mensen worden ouder. Ik ben er zeker van dat de nieuwe generatie - onze kinderen - bereid zal zijn om voor de ouderen te betalen. Dat is in de geschiedenis nooit anders geweest. Ik begrijp niet waarom de minister-president de situatie zo dramatiseert op dit ene punt om het vervolgens op al die andere maatschappelijke terreinen te laten afweten."

Balkenende (MP): “Ik begrijp echt niet dat u zegt dat ik een spookbeeld van de vergrijzing zou oproepen. Door de vergrijzing van de Nederlandse samenleving zal er een geweldige druk komen op de financiering van de AOW en de kosten van de gezondheidszorg, dat weten wij allemaal. Juist om nu in te spelen op de rechten van de oudere bevolking straks en om te zorgen dat de jongere generatie niet overdreven zwaar wordt belast, moet je je verantwoordelijkheid nemen. En dan kies ik voor de lijn van rentmeesterschap, dat je eerlijk vertelt wat ons te wachten staat. Ik maak mij daar grote zorgen over. Ik zie grote risico’s bij hoe het in Europees verband gaat met het financieren van pensioenen. Ik denk dat het kabinet nu de verantwoordelijkheid moet nemen om de staatsschuld terug te dringen en daarom kiezen wij voor dit financiële kader.”

8.4 Discours

Na de verkiezingen: nieuwe politiek en andere keuzes

Met het kabinet ‘Balkenende I’ breekt een nieuwe periode in het overheidsbeleid aan. De toenadering tussen VVD en CDA die zich ten aanzien van de begrotingsdiscipline en de aflossing van de staatsschuld al in de laatste jaren van ‘Paars’ aftekende, krijgt nu vaste vorm in concreet beleid. Het ‘kabinet-Balkenende I’, waarin VVD en CDA de boventoon voeren, streeft naar een structureel begrotingsoverschot van 1% als ‘spelregel’, dus nadrukkelijk ‘los’ van al dan niet gunstige economische condities. Ook als het minder gaat is het kabinet voornemens de begroting op een ‘structureel overschot’ te houden. Het is duidelijk over de prioriteiten: een solide begroting gaat boven maatschappelijke investeringen. Investerings moeten worden verdiend door besparingen en ‘ombuigingen’, ze komen niet uit een verslechtering van het begrotingssaldo en de schuldpositie. Overigens benadrukt het kabinet ook dat de ombuigingen op de langere termijn als investeringen zullen renderen: ze zorgen voor een duurzame verbetering van de economie, wat op termijn voor de gehele samenleving voordelen oplevert. Het is dus een ‘kost’ die voor later te genereren ‘baten’ uit gaat. Waar het kan, wordt al direct, of later in de kabinetsperiode, extra geïnvesteerd. Bijvoorbeeld in de door het kabinet benoemde ‘prioritaire domeinen’. Dat zal volgens het kabinet nooit ten koste mogen gaan van het structurele begrotingssaldo, ook niet als dat tekort als ‘tijdelijk’ wordt gepresenteerd. Er is dus maar zeer beperkt geld voor dit soort ‘investerings’, of ‘intensiveringen’, beschikbaar. Rosenmöller en Van Nieuwenhoven stellen daarom vast dat het kabinet ‘geen geld tekort komt, maar zichzelf een tekort oplegt’. De eerder in het debat ontstane overeenstemming krijgt nu weerslag in ‘institutionele hervormingen’ en ‘begrotingsregels’: een verandering van de dominante verhaallijn in het discours krijgt vorm in institutionele structuren.

Een 'toekomstgericht hervormingskabinet'

Het kabinet presenteert zich expliciet als een "toekomstgericht kabinet", dat "toekomstgericht beleid wil voeren" en dat naar eigen zeggen werkt aan een "ambitieuze hervormingsagenda".²⁴⁷ Tabel 8.1 duidt de kern van de maatregelen die in deze verhaallijn met vergrijzing worden verbonden.

Balkenende I: 2002 t/m 2003 (CDA, VVD, LPF)	
Begrotingsbeleid	
<i>Begrotingssaldo</i>	Onder alle omstandigheden EMU-saldo positief houden, onder de verslechterende conjunctuur mogelijk genoeg nemen met evenwicht; koersen op structurele saldo, niet op EMU-saldo. Eventuele meevallers gebruiken voor extra aflossing.
<i>Schuldpositie</i>	Toekomstige rentelasten geheel wegnemen door aflossing in één generatie, dat wil zeggen twintig jaar. Het AOW-spaarfonds is daarvoor niet de geëigende weg, omdat daarmee nieuwe schuld wordt opgebouwd, er zullen jaren achtereen overschotten van rond de 1% op het structurele saldo moeten worden gerealiseerd
Beleid t.a.v. instituties	
<i>Pensioen</i>	Reserveren voor toekomstige stijging AOW-lasten via AOW-spaarfonds en vergroting collectieve bijdrage aan AOW-lasten; AOW welvaartsvast. Bonus op afzien van vroegpensioen.
<i>Sociale zekerheid</i>	Vergroten arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. Daarbij richten op het arbeidsaanbod en niet langer op de arbeidsvraag; door versoering van arrangementen, aanscherping van criteria, ingrijpende hervorming van de WAO, oproep tot loonmatiging, stopzetten van loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid, bestrijden 'armoedeval', voornemens tot ingrepen in vroegpensioen.
<i>Zorg</i>	Herziening van het verzekeringsstelsel, introductie van marktwerking in het stelsel, aansturen op concurrentie.

Tabel 8.1: Het beleid van Balkenende I ten aanzien van vergrijzing.

Het vasthouden aan de aflossing van de staatsschuld en het begrotingsoverschot worden in een toekomstperspectief van 'vergrijzing' geplaatst. Balkenende verklaart bijvoorbeeld: "Enkel de weg van het meer, door het zorgeloos laten oplopen van de staatsschuld, is geen begaanbaar pad, evenmin als het doorschuiven van problemen."²⁴⁸ Het kabinet voelt, zo stelt de nieuwe premier, de opdracht om de Nederlandse samenleving 'klaar voor de toekomst te maken'. Dat betekent een ingrijpende 'structurele wijziging' in verschillende bestaande arrangementen en het leveren van een 'aanzienlijke bijdrage' aan de aflossing van de staatsschuld. Balkenende kiest als kern van de kabinetsmissie voor het volgende 'verhaal':²⁴⁹ "Het kabinet wil de welvaart en het welzijn van onze samenleving veiligstellen, ook voor onze kinderen en kleinkinderen. Het wil jongeren niet opzadelen met onverantwoorde lasten, materieel noch immaterieel. Wij moeten de staatsschuld in één generatie aflossen. Dát is de route naar een sterkere economie, zodat onze kinderen en kleinkinderen voldoende geld hebben

voor zorg, onderwijs, veiligheid.” De dominante verhaallijn combineert zodoende een schets van een toekomstige situatie - in dit geval de vergrijzing, die bepaalde gevolgen heeft op de overheidsarrangementen in het bijzonder en de samenleving in het algemeen - en maatregelen die ‘benodigd’ zijn om deze gevolgen te ondervangen en mogelijk zelfs te voorkomen.

Strijd tussen verhalen

De oppositiepartijen zijn kritisch over de plannen van het kabinet. De kritiek richt zich zowel op de ‘aanleiding’, het toekomstverhaal, als op de beleidstheorie achter de maatregelen. Tegenover het toekomstverhaal van de vergrijzing plaatst de oppositie een ander verhaal, dat tot andere prioriteiten leidt: huidige en toekomstige generaties zijn niet alleen gebaat bij een kleinere staatsschuld, maar hebben ook belang bij goed onderwijs, goede zorg en een zekere baan. De oppositiepartijen menen dat het kabinet door een overdreven nadruk op de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën kiezersbedrog bedrijft: de door vooral LPF en CDA beloofde ‘wederopbouw’ van de publieke zaak blijft uit, onder het motto van een toekomstig probleem van ‘vergrijzing’. Er wordt minder in plaats van méér geïnvesteerd en het onderwijs en de zorg worden op die manier volgens de oppositie niet verbeterd. Het herstel van de publieke zaak, prominent aanwezig in de verkiezingsstrijd, komt niet van de grond en wordt ingewisseld voor een beleid dat door middel van ‘verslechtingen’ een, volgens het kabinet, ‘betere toekomst’ oplevert. De oppositiepartijen vinden dat het kabinet de ‘dreiging’ van de vergrijzing overdrijft. Hetzelfde geldt voor de ernst van de economische situatie en daarom vindt men het pakket ‘aanvullende maatregelen’ een overreactie. Er is volgens de oppositie een alternatief: door het tekort tijdelijk op te laten lopen kan de economie worden gestimuleerd - via de vraag naar arbeid - waardoor er direct herstel optreedt. Het huidige beleid maakt in de redenering van de oppositie de economische teruggang ‘erger’ door de timing van de maatregelen én door de aard van de maatregelen. Het stimuleren van de vraag biedt volgens de oppositie een veel kortere en meer zekere weg ‘uit’ de economische problemen dan de door het kabinet voorgestelde ‘structurele hervormingen’ gericht op het arbeidsaanbod.

Dominante verhaallijn: ‘toekomst vereist tijdige en structurele ingrepen’

In de redenering van het kabinet is ‘vergrijzing’ op twee manieren verbonden met de aard en timing van de hervormingen. Het eerste deel van de redenering is dat vanwege de naderende vergrijzing er geen mogelijkheid meer is om het begrotingstekort tijdelijk op te laten lopen. Dat is in het verhaal van het kabinet onverstandig, omdat het probleem van de rentelasten dan wordt verplaatst naar een periode waarin het door de oplopende kosten van de vergrijzing onoplosbaar

is geworden. De kosten voor de vergrijzing én de rentelasten komen dan vooral bij mensen te liggen die niet verantwoordelijk zijn geweest voor het aangaan van de schuld en die van de besteding geen profijt hebben gehad. Door de cumulerende aard van de problemen 'zullen' de toekomstige maatregelen nog veel ingrijpender zijn, wat nog een extra 'scheefte' aan de verdeling toevoegt. Het kabinet vindt dat 'niet eerlijk'.

Het tweede deel van de redenering is dat omwille van de vergrijzing vooral het structurele saldo moet verbeteren en er dus 'structureel' hervormd moet worden. Het gaat niet om een 'platte' verbetering van het EMU-saldo, maar om de onderliggende economische prestaties. Er is volgens het kabinet sprake van een 'onderliggend probleem', dat niet 'nieuw' is, maar door de overvloedige conjunctuur is gemaskeerd en nu ten volle bloot is komen te liggen. Door uitstel of verzachting van hervormingen, of door alleen op de korte termijn verbeterende maatregelen, verandert weliswaar het 'korte termijn saldo' maar wordt de lange termijn houdbaarheid niet verbeterd. Lange termijn houdbaarheid wordt volgens het kabinet, dat zich baseert op de 'vergrijzingsssommen van het CPB', door de 'vergrijzingsgerelateerde instituties' in gevaar gebracht. De combinatie van instituties en demografische ontwikkeling leidt tot 'onhoudbaarheid' op de langere termijn. Omdat de demografie niet verandert, zal er in de bewoordingen van het kabinet iets ingrijpends aan de instituties moeten veranderen. Dat betekent meer dan een 'incrementeel bijsturen' of 'gradueel aanpassen': er wordt in de 'kern' van de vergrijzingsgerelateerde instituties ingegrepen. Het gaat daarbij vooral om de arbeidsmarktinstituties, waaronder de socialezekerheidsuitkeringen, de zorg en het pensioenstelsel. Alleen door fundamentele veranderingen kan de combinatie van verzorgingsinstituties en demografie volgens het kabinet op een 'houdbaar pad' worden gehouden.

Het toekomstperspectief van de vergrijzing zorgt volgens het kabinet in de combinatie van deze beide elementen voor een 'eindigheid' van de mogelijkheid tot aflossing en zet daarmee de verwachte uitgaven en de bestaande schuld in een ander, meer 'dwingend' perspectief. De weg van het 'uitsmeren' en 'klein maken' van kosten door ze over een langere periode uit te smeren is afgesloten en dat dwingt volgens de regering en de regeringspartijen tot 'tering naar de nering' en 'boter bij de vis'. Het pad van de aflossing van de schuld wordt meer noodzakelijk. Het is niet langer een vrijwillig en in zelf gewenst tempo te bewandelen pad, bij wijze van 'appeltje voor de dorst' of als 'extra', maar het is nu een weg die in een opgelegd marstempo volgens een dwingend 'schema' afgelegd moet worden. De aflossing van de schuld verliest hiermee zijn 'onschuld' en verandert in een maatschappelijke 'plicht' die door het kabinet zowel in bestuur als in politiek debat geëxpliciteerd en benadrukt wordt. Oppositiepartijen bestrijden dit en voeren felle debatten met het kabinet over de noodzaak tot deze, in hun termen, zelfopgelegde noodzaak tot hervormingen. De

hervormingen komen daardoor sterk in het perspectief van toekomstige demografische ontwikkelingen te staan. Vergrijzing verschuift langzaam van de *rand* van het debat, vanuit de *technisch* specialistische hoek, in de richting van het *centrum* van het debat, als een drijfveer voor de *hoofddlijn* van het beleid.

Vergrijzing in Balkenende I: 2002 t/m 2003	
<i>Debat in het centrum</i>	Belangrijke verhaallijn in debat over de hoofdlijnen van beleid; wordt opgevoerd als drijfveer voor dé centrale interventies van het kabinet en wordt daarom ook als zelfstandig onderwerp besproken. Het kabinet vestigt de aandacht op vergrijzing als 'hoofdzaak', waarmee het in de praktijk van het debat ook een 'groot verhaal' wordt.
<i>Specifiek</i>	Vergrijzing 'gaat' volgens het kabinet primair over de schuld en de rentelasten en wordt in de verhaallijn verbonden met de hervormingen in vergrijzingsgerelateerde instituties die nodig zijn om de schuld en de rentelasten onder controle te brengen. Vergrijzing 'is' in dit verhaal een dwingende randvoorwaarde voor andere verhalen, die zodoende via de budgettaire kaders die 'uit vergrijzing volgen' doordringt in andere domeinen.
<i>Preventief-dwingend</i>	In het vergrijzingsverhaal kiest het kabinet voor het voorbereiden op de toenemende toekomstige kosten van de vergrijzing; niet meer omdat het 'kan' (dankzij budgettaire ruimte), maar nu omdat het 'moet' (terwijl het eigenlijk niet meer kan). In het verhaal is de vrije keuze, het 'extra appeltje voor de dorst', veranderd in een noodzaak en een 'plicht tegenover komende generaties'.
<i>'Komt snel dichterbij'</i>	De vergrijzing is in dit verhaal nog op afstand, het is een écht toekomstverhaal, maar komt wel snel naderbij. De tijd voor aanpassing begint volgens dit verhaal te dringen: tijdig ingrijpen heeft als bijkomend voordeel dat het de kosten over een langere periode uitsmeert en deze daarom per jaar lager uitvallen.
<i>Economisch</i>	Vergrijzing wordt vooral besproken als een beweging met vergaande invloed op de economie, de economische groei en het begrotingsbeleid. Er is minder aandacht voor de sociaal-maatschappelijke of 'culturele' implicaties. Waar in andere beleidsterreinen juist véél aandacht is voor maatschappelijke bewegingen, 'normen en waarden' en culturele identiteit, neemt dat element in het vergrijzingsverhaal van het kabinet af. Het economisch vraagstuk van de vergrijzing heeft in het vergrijzingsverhaal van het kabinet eerste prioriteit.

Tabel 8.2: De verhaallijn over vergrijzing in de periode van Balkenende I.

9 BALKENENDE II

9.1 Vooraf

Het kabinet 'implodeert'

Ondanks de eendrachtige verdediging van de kabinetsplannen door de coalitiefracties en de overeenstemming over de hervormingen, blijft de regering in de weken na Prinsjesdag 2002 instabiel. De LPF is een steeds meer stuurloze factor, waarin ruzies in de fractie zich opstapelen. In oktober escaleert een conflict tussen de ministers Heinsbroek en Bomhoff, waarmee ook het kabinet de hinder van de verdeeldheid in de LPF ondervindt. Op 16 oktober vinden het CDA en de VVD het genoeg. Zalm en Verhagen laten LPF-fractievoorzitter Herben weten dat zij het vertrouwen in het kabinet opzeggen en niet meer met de LPF verder willen. Ondanks lijmpogingen van de LPF biedt Balkenende de Koningin het ontslag van zijn kabinet aan. Er worden voor 22 januari 2003 nieuwe verkiezingen uitgeschreven.²⁵⁰

Verkiezingen: herstel van de PvdA, de LPF verdampt

De verkiezingen van januari 2003 veroorzaken opnieuw een grote verschuiving in het electorale landschap. Vooral het herstel van de PvdA is opvallend. Partijleider Bos heeft de interne 'leiderschapsverkiezing' in de PvdA gewonnen en maakt een groot deel van het verlies van 2002 in één keer goed. In de laatste dagen voor de verkiezingen ontstaat zelfs een strijd tussen CDA en PvdA om wie de grootste partij wordt en wie de premier levert. Uiteindelijk wordt het CDA met 44 zetels (2 winst) nog net de grootste partij, maar met 42 zetels (17 winst) is de PvdA terug op het niveau van voor '2002'. De SP, die in de peilingen lange tijd op grote winst staat, blijft gelijk in zetels en GroenLinks verliest - onder leiding van de nieuwe lijsttrekker Femke Halsema, die de kort voor de verkiezingen opgestapte Paul Rosenmöller²⁵¹ vervangt - 2 zetels. De VVD wint weliswaar 4 zetels (wordt 28), maar die beperkte winst wordt in de partij als teleurstellend ervaren. De LPF verliest het meest: de spectaculaire 26 zetels worden tot 8 gereduceerd. Leefbaar Nederland verdwijnt geheel uit de Tweede Kamer. D66 verliest opnieuw en gaat van 7 zetels terug naar 6.

Formatiepogingen: opnieuw een hervormingskabinet

Na de verkiezingen volgt een moeizame formatie. PvdA en CDA voeren onderhandelingen, maar de onderlinge 'chemie' ontbreekt en inhoudelijk staan CDA en PvdA ver van elkaar af. Het financiële beleid en de hervormingen in de sociale zekerheid en de zorg zijn het grootste struikelblok. De informateurs Donner (CDA) en Leijnse (PvdA) adviseren daarom op 15 april om de onder-

handelingen te staken en een nieuwe coalitie te zoeken. De nieuwe informateurs Hoekstra (CDA) en Korthals Altes (VVD) brengen vervolgens in recordtijd het CDA en de VVD bij elkaar. Omdat een derde partij nodig is voor een meerderheid, worden gesprekken gevoerd met D66, de SGP en de ChristenUnie. Voor D66 voert Dittrich²⁵² de onderhandelingen. Het lukt de informateurs om een akkoord op te stellen met CDA, VVD en D66. De partijen vinden elkaar in een voortzetting en verdieping van de ‘hervormingsagenda’. Op 14 mei bereiken de onderhandelaars overeenstemming over een nieuw ‘Hoofdlijnenakkoord’, getiteld “*Meedoen, meer werk, minder regels*”.²⁵³ Enkele dagen later, op 20 mei 2003, volgt het debat met de informateurs over het Hoofdlijnenakkoord en het proces van de totstandkoming van het kabinet.

Debat over het Hoofdlijnenakkoord: ‘iedereen moet inleveren’

Het Hoofdlijnenakkoord is al direct omstreden. De oppositiepartijen vinden dat het kabinet ‘slecht’ beleid voorstelt. Het akkoord heeft volgens Bos maar één hoofdlijn: “iedereen moet inleveren”.²⁵⁴ Maar, vraagt Bos zich af: “waarom wordt er eigenlijk ingeleverd?”²⁵⁵ Het kabinet kan daar voor de oppositiepartijen géén bevredigende antwoorden op geven. De maatregelen leiden tot verlies van banen en verhoging van de lasten, voor een groot deel bij lage inkomens, zo verwijzen de oppositiepartijen naar de CPB-analyses van het hoofdlijnenakkoord.²⁵⁶ Marijnissen (SP) spreekt van “snoeihard beleid”, dat “alle records breekt op het punt van brutaal bezuinigen”.²⁵⁷ Volgens de SP lijkt “het begrotingsbeeld het enige te zijn dat hem [Balkenende, MvdS] echt bezighoudt”.²⁵⁸ Halsema (GL) noemt het beleid “hardvochtig”²⁵⁹ en meent dat het kabinet het organiseren van solidariteit tot “het op orde houden van de begroting”²⁶⁰ reduceert. Marijnissen meent dat niet alleen de maatregelen ‘slecht’, maar dat ook de motieven ‘vals’ zijn: “Dit drie over rechts-kabinet doet alsof wij financieel-economisch aan de grond zitten. Het gaat om twee kwartalen met een krimp van een paar tienden van procenten. Vlak niet uit dat wij in de afgelopen 20 jaar bijna 100% rijker zijn geworden in dit land.”²⁶¹

Box: Bos over de hervormingsagenda²⁶²

“Bezuinigingen, meer dan Europa van ons vraagt en meer dan menig econoom verstandig vindt, maar die zijn volgens de opstellers van het akkoord nodig om volgende generaties niet met een grote staatsschuld op te schepen, zodat de kosten van de vergrijzing betaalbaar blijven. Natuurlijk is dat belangrijk, net zoals het belangrijk is om volgende generaties niet op te schepen met verloederde binnensteden, slechte zorg of ontoereikend openbaar vervoer. De betaalbaarheid van dat alles hangt natuurlijk samen met de hoogte van de staatsschuld, maar minstens zozeer met de kracht van de economie, met het geld dat wij met elkaar nu en straks verdienen en dus met de investeringen die we nu wel of niet plegen. Het komende kabinet vraagt dus heel wat van mensen zonder dat duidelijk is waarvoor.”

Het kabinet over het Hoofdlijnenakkoord: 'Nederland weer op de rails zetten'

Balkenende verdedigt het nieuwe akkoord. De maatregelen zijn nodig “om Nederland weer op de rails te zetten”.²⁶³ Balkenende: “Het gaat erom dat Nederland weer kan aanhaken, dat wij werken aan structurele verbeteringen, die hard nodig zijn. Dat vraagt om heldere, maar daarmee ook pijnlijke keuzes. Eén ding staat vast. Sommige zaken zullen duidelijk moeten worden veranderd.”²⁶⁴ Er wordt niet ‘gesleuteld’ aan het financieringstekort, ook niet om daarmee tijdelijk de vraag naar arbeid te stimuleren en zodoende ‘banen te creëren’. Volgens Halsema is dit typerend: “Ik vraag hem [Balkenende, MvdS] wat hij doet om de werkloosheid te bestrijden en ik krijg het antwoord dat hij de rijksbegroting op orde wil houden.”²⁶⁵ Zalm valt Balkenende bij: “De problemen waarvoor Nederland staat, zijn zo groot dat wij niet moeten treuzelen en onze verantwoordelijkheid moeten nemen.”²⁶⁶ De grens van het financieringstekort komt volgens Zalm snel dichterbij. Daarmee kan Nederland in problemen komen met de Europese normen en met de vergrijzingsagenda: “Dat brengt de vergrijzing die ons te wachten staat met zich. We kunnen niet aan onze kinderen vragen om solidair te zijn en voor onze AOW en onze gezondheidszorg te betalen en ze vervolgens als dank een schuld met een rentelast achterlaten. Het gaat om de schulden die deze generatie heeft opgebouwd en het is netjes als wij deze schulden ook weer afbouwen.”²⁶⁷ Ook Dittrich (D66) meent dat het Hoofdlijnenakkoord ‘niet gemakkelijk’, maar wel ‘nodig’ is: “De meevallers waaraan wij de laatste jaren gewend waren geraakt, zijn grote tegenvallers geworden. De kosten in de gezondheidszorg stijgen explosief. De vergrijzing van de bevolking vraagt om actie. Nederland verkeert nu in een recessie. D66 wilde, net als het CDA en de VVD, dat het nieuwe financieel-economische beleid van het kabinet zou bijdragen aan het herstel van de overheidsfinanciën.”²⁶⁸ Volgens Dittrich zijn daarom “diep ingrijpende maatregelen onvermijdelijk om tot wezenlijke veranderingen te komen”.²⁶⁹ Het is volgens hem “asociaal”²⁷⁰ om daar niets aan te doen.

Balkenende formeert zijn tweede kabinet

In de dagen na de presentatie van het Hoofdlijnenakkoord formeert Balkenende zijn tweede kabinet. Zalm keert terug als minister van Financiën en wordt vicepremier. Hoogervorst stapt over naar VWS, waar hij leiding gaat geven aan de hervorming van het zorgstelsel. De Graaf wordt vicepremier en minister van ‘Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties’. Brinkhorst (D66) wordt minister van Economische Zaken. Donner en De Geus (CDA) blijven op hun post, respectievelijk op Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het kabinet-Balkenende II wordt op 27 mei 2003 beëdigd.

9.2 2003: Een verslechterend economisch beeld

9.2.1 Bestuur

Al kort na het aantreden van 'Balkenende II' presenteert de regering op Prinsjesdag in september 2003 de Miljoenennota 2004. Met het verder verslechterende economische beeld - er dreigt zelfs economische 'krimp' - en de aanhoudende neergang op de effectenbeurzen, lijkt de rijkdom van de millenniumwisseling geheel verdwenen. De verslechtering van de economie betekent niet alleen dat er opnieuw minder inkomsten uit belastingen en heffingen zijn dan begroot, maar ook dat steeds meer mensen in uitkerings-situaties belanden, waardoor uitgaven in de sociale zekerheid toenemen. In plaats van meevallers moeten er 'tegenvallers' worden ingeboekt. De pensioenfondsen kampen met actuariële problemen, omdat door slechte beleggingsrendementen - uiteraard wisselend per fonds - een groot deel van het belegde vermogen is 'verdampt'. Veel fondsen zijn tot onder de verplichte dekkingsgraad gedaald en de pensioenpremies, die deels door werkgevers en deels door werknemers zelf worden betaald, worden in reactie hierop sterk verhoogd. Dit heeft negatieve effecten voor de concurrentiepositie en de bedrijfsvoering van bedrijven, voor de koopkracht van werkenden en voor de loonontwikkeling als geheel, omdat de stijgende pensioenpremies in ieder geval gedeeltelijk worden verwerkt in hogere looneisen. Hiermee is volgens economen en pensioendeskundigen - zeer zichtbaar in de media - een 'spiraal' van negatieve effecten ingezet, die een ieder raakt.²⁷¹ Onder dit slechte economisch gesternte presenteert het kabinet op Prinsjesdag van dinsdag 16 september 2003 de concrete uitwerking van de hervormingsagenda die in het Hoofdlijnenakkoord is vastgesteld.

*Troonrede: 'versterking van de economische structuur'*²⁷²

De economische situatie is een prominent thema in de Troonrede. De regering wil onder de moeilijke omstandigheden "perspectief bieden", maar dat vereist structurele hervormingen: "Om tot duurzaam herstel te komen is het noodzakelijk de economische structuur te versterken en de sociale zekerheid grondig te herzien. De regering beseft dat dit in eerste instantie voor veel mensen ingrijpende gevolgen zal hebben." Omdat de gevolgen van de demografische veranderingen zich volgens de regering 'steeds nadrukkelijker' aandienen, is het 'nu' nodig om "de structuur van de economie te versterken, de lonen te matigen en de arbeidsparticipatie te verhogen. Een grotere eigen verantwoordelijkheid vooral in de sociale zekerheid en het terugbrengen van de staatsschuld zijn daartoe nodig." Haast is geboden: "Door nú de economische en budgettaire problemen aan te pakken wordt voorkomen dat huidige én volgende

generaties de rekening gepresenteerd krijgen in de vorm van structurele werkloosheid, blijvende economische problemen en de noodzaak om de overheidsfinanciën alsnog op orde te brengen.”

De Miljoenennota 2004: ‘toenemende vergrijzing vereist behoud zicht op schuldaflossing’

In de begeleidende brief bij de Miljoenennota 2004 beschrijft Zalm de ernst van de situatie waarin de overheidsfinanciën verkeren. Er dreigt “een duurzaam ontsporen van de overheidsfinanciën”,²⁷³ terwijl “toenemende vergrijzing van Nederland vereist (...) dat er uitzicht blijft op het aflossen in plaats van het maken van schulden”.²⁷⁴ Het kabinet vraagt daarom de sociale partners om ‘verantwoordelijkheid te nemen’ voor een gematigde arbeidskostenontwikkeling. Daarnaast neemt het kabinet een pakket maatregelen dat “de structurele groeikracht ten goede komt”.²⁷⁵ Het gaat om: “aanscherpingen in de toegang tot de sociale zekerheid, inkomensmatiging in de publieke sector, beperking van de armoedeval en het beëindigen van belastingvoordelen voor het vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt”.²⁷⁶ Zalm beoogt hiermee gelijktijdig de overheidsfinanciën én het economisch groeivermogen te verbeteren, zodat het ‘probleem’ aan de basis wordt aangepakt.²⁷⁷ In de Miljoenennota gaat het kabinet nader op ‘het probleem’ in.

Probleemstelling in de Miljoenennota: ‘concurrentiepositie en arbeidskosten’

Het kabinet stelt in de Miljoenennota dat de economische problemen niet door de internationale conjunctuur, maar door de slechte concurrentiepositie worden veroorzaakt. De arbeidskosten zijn hierbij ‘cruciaal’. Het kabinet betoogt dat door de eind jaren negentig ingezette stijging van de lonen en de daaraan gekoppelde uitkeringen en pensioenrechten een ‘spiraal’ in werking is gezet die nu, onder een veranderende conjunctuur, tot grote problemen leidt.²⁷⁸ Dit is echter niet ‘het enige probleem’. Ook mét een mogelijke verbetering van de concurrentiepositie is het economisch beeld volgens het kabinet “niet rooskleurig”.²⁷⁹ Groei zal in de nabije toekomst steeds meer ‘bevochten’ moeten worden: “De geringere toename van het arbeidsaanbod door de vergrijzing beperkt de potentiële groei van de economie.”²⁸⁰ Omdat het arbeidsaanbod in de toekomst niet meer ‘vanzelf’ groeit,²⁸¹ en daardoor ook de economie niet meer vanuit het volume van het aanbod groeit, zal het bestaande arbeidsaanbod beter benut moeten worden. Het kabinet heeft een reeks maatregelen voor structurele hervormingen die voor vergroting van het arbeidsaanbod moeten zorgen. Omdat in Nederland volgens het kabinet zowel de arbeidsparticipatie als de arbeidsproductiviteit te laag is, moeten beide volgens het kabinet ‘omhoog’.²⁸²

De oplossingsrichting: 'substantiële matiging en structurele verbeteringen'

Volgens het kabinet is een "substantiële matiging"²⁸³ van de arbeidskosten nodig om de concurrentiepositie te verbeteren. Voor de publieke sector wil het kabinet zelf "het goede voorbeeld geven",²⁸⁴ in de marktsector roept het kabinet de sociale partners op om hun "verantwoordelijkheid te nemen".²⁸⁵ De interventies in de arbeidsmarkt zijn gericht op het arbeidsaanbod. Het kabinet-Balkenende II zet hiermee de lijn van het eerste kabinet-Balkenende in verscherpte versie voort. Dit betekent een verdergaande herziening in talrijke arrangementen van de verzorgingsstaat. De hierna volgende tekstboxen geven een overzicht van de voorgestelde maatregelen. Omdat ze in het vervolg van deze kabinetsperiode centraal in het debat zullen komen te staan, neem ik ze uitgebreider op.

Box: De Miljoenennota over de groei van het arbeidsaanbod

"Arbeidsparticipatie en -productiviteit"

Het kabinetsbeleid richt zich (...) op het stimuleren van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. Om dit te bereiken zal de sociale zekerheid worden heringericht en wordt de armoedeval bestreden. De WAO zal in 2005 ingrijpend worden gewijzigd, waarbij het uitgangspunt zal zijn dat alleen diegenen die echt geen betaalde arbeid kunnen verrichten toegang krijgen. De WW zal deze kabinetsperiode worden aangescherpt en de decentralisatie van bijstand en re-integratiebudgetten zal worden doorgezet. De arbeidskorting wordt verhoogd, zodat werken meer lonend wordt. Werknemers worden verder gestimuleerd om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt door de prikkels om te vroeg te stoppen met werken weg te nemen. De fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen wordt daarom beëindigd. Zo moet het weer aantrekkelijker worden om een baan te zoeken, te vinden en te houden."²⁸⁶

Box: Overzicht van de door het kabinet in de Miljoenennota gepresenteerde 'ingrijpende maatregelen'

"Doelstellingen op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt"

Centrale doelstelling is het verhogen van de arbeidsdeelname door bevordering van het effectieve arbeidsaanbod. Dit wordt vertaald in de volgende doelstellingen:

1. Vermindering van de jaarlijkse instroom in de WAO tot maximaal 25000 duurzaam volledig arbeidsongeschikten in 2007;
2. Toename van de uitstroom door re-integratie in 2007. Het percentage dat uitstroomt naar reguliere arbeid - na te hebben deelgenomen aan een re-integratietraject - moet met een kwart toenemen in 2007;
3. Verhogen van de arbeidsparticipatie. De dalende trend van de nettoarbeidsparticipatie van ouderen (55-64 jaar) zal in 2007 in een stijgende trend zijn gekeerd;
4. Bevorderen dat werknemers arbeid en zorg beter kunnen combineren. Verminderen van het verschil tussen de gewenste en de feitelijke mate van combineren van arbeid en zorgtaken met een kwart."²⁸⁷

“Modernisering stelsel sociale zekerheid

Beperking van de instroom in de sociale zekerheid wordt bereikt door modernisering van het stelsel: de WAO wordt geheel hervormd (per 1 januari 2006), de meest kansrijke WAO-gerechtigden worden herbeoordeeld, de WAZ wordt afgeschaft, de periode van loondoorbetaling bij ziekte wordt verlengd naar twee jaar (per 1 januari 2004) en het activerende karakter van de sociale zekerheid wordt versterkt via aanpassingen van de WW. Deze modernisering vindt niet alleen om economische, maar ook om sociale redenen plaats. Het is immers niet sociaal om erin te berusten dat een bijzonder groot aantal mensen langdurig van werk verstoken blijft. De modernisering is tevens nodig om het stelsel voor de toekomst veilig te stellen. (...)”²⁸⁸

“Modernisering re-integratiebeleid

Bevordering van uitstroom naar werk vindt plaats door modernisering van het re-integratiebeleid, zowel via de nieuwe WAO per 1 januari 2006 als via de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004. (...)”²⁸⁹

“Bevordering arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie moet omhoog, in het bijzonder die van ouderen. De lage arbeidsdeelname van ouderen valt vooral te verklaren uit de geringe prikkel om door te werken tot de leeftijd van 65 jaar. Hoewel de komst van prepensioenregelingen wat dit betreft een belangrijke stap voorwaarts is in vergelijking met de VUT-regelingen, schieten de prikkels om langer door te werken nog tekort. Daarom kiest het kabinet voor beëindiging van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen. Naast een impuls te geven voor de arbeidsparticipatie van ouderen, draagt deze maatregel tevens bij aan een herstel van de dekkingsgraad van de pensioenfondsen. De arbeidsparticipatie van oudere werknemers zal hierdoor per saldo stijgen en de premies per saldo dalen. Een andere, belangrijke belemmering voor de arbeidsdeelname is de armoedeval. (...)”²⁹⁰

“Doelstellingen op het terrein van de zorg

1. Beheersing kosten collectieve verzekering;
2. Invoering zorgstelsel op basis van gereguleerde marktwerking:
 - de introductie van een nieuwe verzekering voor de curatieve zorg in 2006;
 - het creëren van voorwaarden voor een stapsgewijze deregulering van het zorgaanbod;
3. Het terugdringen van de wachtlijsten en -tijden tot een aanvaardbaar niveau, met nadrukkelijke aandacht voor ziekten met een levensbedreigend risico. (...)”²⁹¹

“Voor de AWBZ is een grondige koerswijziging nodig om de doelstellingen van toegankelijke, solidaire, doelmatige en betaalbare gezondheidszorg duurzaam te kunnen garanderen.”²⁹²

Budgettair beeld: ‘terug naar het pad van houdbaarheid’

Het kabinet constateert dat er ook in vergelijking met voorgaande twee jaren nog steeds ernstige verslechtingen optreden in de economische ontwikkeling en daarmee ook in het budgettair beeld: “De verslechting van het economisch beeld in 2002 heeft zich in 2003 in versterkte mate voortgezet. Daar waar in de

Miljoenennota 2003 nog werd uitgegaan van een economische groei van 1,5% in 2003, wordt nu verwacht dat de economie volledig stilvalt. Deze tegenvallende groei heeft uiteraard gevolgen voor de uitvoering van de begroting in 2003 en verslechtert ook het beeld tot en met 2007.²⁹³ Het kabinet ziet een parallel met de recessie van de jaren tachtig en voorziet vergelijkbare budgettaire problemen. Inmiddels zijn door de verslechtingen ook de prognoses op basis waarvan het beleid in het strategisch akkoord is opgesteld niet meer haalbaar en moet het kabinet een keuze maken in het begrotingsbeleid: ofwel vasthouden aan de verbetering van het structurele saldo, ofwel een tekort toelaten. Het kabinet kiest voor het eerste. Om de kosten van de vergrijzing in de toekomst te kunnen betalen is het volgens het kabinet nodig om ook onder slechte omstandigheden in een houdbaar pad van schuldaflissing te blijven, zodat de overheidsfinanciën als geheel houdbaar blijven.²⁹⁴ Het kabinet streeft hiertoe over de gehele kabinetsperiode naar een ‘houdbaar structureel begrotingssaldo’, in de vorm van een ‘structureel overschot’, ook als dat op korte termijn een financieringstekort betekent.²⁹⁵ Om dit te bereiken is volgens het kabinet een omvangrijk pakket maatregelen “noodzakelijk”, welke bovendien “tijdig”²⁹⁶ vorm moeten krijgen: “Het kabinet kiest ervoor om de financiële problemen voor de overheid niet door te schuiven naar toekomstige generaties. Deze kabinetsperiode moet het begrotingssaldo aanzienlijk verbeteren. Zo wordt voorkomen dat aflossing van de overheidsschuld, noodzakelijk om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen, uit het zicht verdwijnt. Dit betekent dat fors moet worden ingegrepen. Nu afzien van pijnlijke, maar noodzakelijke maatregelen zou onverantwoord zijn.”²⁹⁷

Het kabinet erkent dat er bij het voeren van beleid voor de langere termijn een risico is dat de verwachtingen niet uitkomen. Er zijn meer onzekerheden dan bij beleid voor de korte termijn. “Echter”, zo betoogt het kabinet, “dat geldt niet zozeer voor de vergrijzing.”²⁹⁸ Die is goed te voorzien en gerenommeerde instituten als het CPB, DNB en de WRR zijn volgens het kabinet “vrij eenduidig” in de analyse: de overheidsfinanciën zullen “ontsporen” als gevolg van toenemende AOW-pensioenlasten en zorguitgaven.²⁹⁹ Het kabinet wil “deze dreigende ontwikkeling tijdig keren met een beleid langs drie sporen”.³⁰⁰ De sporen zijn een gelijktijdige verhoging van de arbeidsparticipatie, aanpassing van collectieve regelingen en aflossing van de schuld.³⁰¹ Er is méér nodig dan schuldaflissing alleen, maar zonder aflossing van de schuld, dus zonder sterke verbetering van het structurele saldo, is het volgens het kabinet niet mogelijk om de begroting ook op langere termijn in het houdbare pad te houden. Zonder schuldaflissing zijn de andere sporen niet toereikend. Alleen de arbeidsparticipatie verhogen is volgens het kabinet onvoldoende.³⁰²

Schuldaflissing: 'er moet nú worden ingegrepen'

Hoewel het kabinet zich naar eigen zeggen richt op een positief saldo en aflossing van de schuld, is er vooralsnog geen sprake van een overschot maar van een steeds verder oplopend tekort, zowel op het EMU-saldo als in het structurele saldo. Het kabinet komt zelfs in de 'EMU-gevarezone'. Het kabinet kiest er echter voor om niet het EMU-saldo, maar het structurele saldo aan te houden als belangrijkste begrotingsmaat. Om dat saldo op een 'houdbaar pad' terug te brengen is een 'inhaalslag' nodig, die meer ingrijpend is dan een correctie op het EMU-saldo. "Om deze ontwikkeling te keren moet nú worden ingegrepen. Daarom heeft het kabinet een pakket aanvullende maatregelen opgesteld waarmee de budgettaire situatie verbetert, en tegelijkertijd de economie structureel wordt versterkt."³⁰³ Het totaal van de maatregelen betekent 17 miljard euro minder uitgaven in 2007 en is volgens het kabinet "fors",³⁰⁴ maar nodig: "Deze verbetering van de economische structuur is nodig om de welvaart en de werkgelegenheid veilig te stellen."³⁰⁵ Het kabinet geeft aan dat de zogenaamde 'prioritaire beleidsterreinen' (zorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur) zo veel mogelijk zijn ontzien en er ondanks de omstandigheden soms nog gericht in geïnvesteerd wordt.³⁰⁶ Het EMU-saldo blijft ondanks de maatregelen de eerste jaren nog negatief, op korte termijn verslechteren de maatregelen het EMU-saldo zelfs, maar het structurele saldo verbetert wel direct.³⁰⁷ Het kabinet verwacht in 2007 weer een overschot op beide saldi te kunnen bereiken: "Door deze maatregelen blijft het streven naar verdere schuldaflissing op middellange en lange termijn binnen bereik." Dit is nodig, zo rapporteert het kabinet, "om de onvermijdelijk op ons afkomende vergrijzingslasten te kunnen opvangen".³⁰⁸ En: "Met dit pakket aan maatregelen wordt het feitelijke begrotingstekort voor 2004 teruggebracht tot onder de signaalwaarde uit het Hoofdlijnenakkoord van 2,5%, terwijl voor 2007 een tekort van 0,5% binnen bereik blijft. Met deze nadere maatregelen voldoet Nederland aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact en wordt adequaat geanticipeerd op de naderende kosten van de vergrijzing."³⁰⁹

9.2.2 Debat

PvdA

In de Algemene Politieke Beschouwingen vraagt PvdA-leider Bos zich af waarom de maatregelen nodig zijn en waarom, als ze dan toch zo nodig zijn, de regeringspartijen ze in de verkiezingen niet al hebben gepresenteerd. Het kabinet voert volgens Bos "gewoon VVD-beleid uit",³¹⁰ dat niet strookt met de verkiezingsbeloften van het CDA. Bos ontleedt in zijn bijdrage de argumentatie van het kabinet. Bos: "Het zwaarste argument dat het kabinet in stelling brengt om de bezuinigingen recht te praten, is het verhaal dat deze belangrijk zijn met

het oog op wat wij aan latere generaties willen nalaten.”³¹¹ Het is volgens Bos ‘terecht’ dat het kabinet daar over nadenkt, maar “dan wel op een iets intelligentere manier dan nu.”³¹² Ook de PvdA wil ervoor zorgen dat “wij de wereld voor toekomstige generaties in betere staat achterlaten dan waarin wij haar aantreffen. (...) Zou die volgende generatie echter niet veel liever worden geboren in een gezin met werk dan in een gezin zonder werk? Zouden die latere generaties ons echt dankbaar zijn als zij over dertig jaar geen staatsschuld meer hebben, maar ook geen behoorlijk onderwijs hebben genoten omdat het lerarentekort nog steeds niet is opgelost? Zouden die latere generaties ons echt dankbaar zijn als zij geen staatsschuld meer hebben, maar dat de oude wijken in de grote steden ontoegankelijke getto’s zijn geworden? Zouden zij ons dankbaar zijn als zij geen staatsschuld meer hebben, maar wel op moeten draaien, ook financieel, voor het opruimen van een milieuschuld die wij laten liggen?”³¹³ Het kabinet maakt zich volgens Bos selectief zorgen om de toekomst en neemt daarom de verkeerde maatregelen om de verkeerde redenen.

Box: Bos over vergrijzing en solidariteit tussen de generaties³¹⁴

“De kosten van de vergrijzing lopen op en dat is ook voor de Partij van de Arbeid een gegeven waarmee rekening moet worden gehouden. Maar ook veiligheid kost geld, onderwijs kost geld, milieu kost geld, bereikbaarheid kost geld en ook leefbaarheid kost geld. Vaak wordt er in deze discussie verwezen naar de berekeningen van het Centraal planbureau. Die zijn ook nuttig, laat daarover geen misverstand bestaan. Maar laten wij niet vergeten dat het Centraal planbureau maar om één rekensom is gevraagd, namelijk die van de invloed van de kosten van de vergrijzing op het huishoudboekje van de overheid. Dit betekent niet dat wij met het verstand op nul en de blik op oneindig achter die ene rekensom aan moeten lopen. (...) De kunst van het ivoor draaien is dan al die verschillende belangen en doelen tegen elkaar af te wegen. Laten wij dus ons verstand gebruiken en elkaar niet wijsmaken dat bij het nadenken over het welzijn van volgende generaties alleen de staatsschuld en de kosten van de vergrijzing een rol zouden spelen. Het probleem is vele malen complexer dan dat en de aanpak van die zaken is ten enenmale onvoldoende om de rigide bezuinigingen te rechtvaardigen die dit kabinet wil doorvoeren. Het is het verschil tussen boekhouden en regeren, tussen sommetjes maken en visie.”

SP

Marijnissen noemt het kabinetsbeleid “asociaal”,³¹⁵ bijvoorbeeld in de plannen voor afschaffing van de VUT, waardoor mensen in het zicht van hun pensioen nu langer door moeten werken. Het kabinetsbeleid is volgens Marijnissen in al zijn vormen “neoliberaal”.³¹⁶ Marijnissen meent dat het kabinet de vergrijzing ten onrechte naar voren schuift als aanleiding voor hervormingen: “Ik vind dat de minister-president ook op dit punt overdrijft. Nederland staat er als het gaat om het vergrijzingsprobleem financieel veel beter voor dan landen als Frankrijk en Italië. Als hij die nuancering niet aanbrengt, zit hij bijna over de grens van

onjuiste voorlichting. Dat meen ik serieus.”³¹⁷ Marijnissen wijst bovendien op het gevaar van de gekozen maatregelen, die vooral gericht zijn op besparen en ‘bezuinigen’: “Je kunt inderdaad op korte termijn bezuinigen - dat doet ook dit kabinet weer - maar op lange termijn kom je vaak duurder uit, omdat je zoiets ondefinieerbaars als het vertrouwen, de inzet en de toewijding van mensen niet kunt kwantificeren.”³¹⁸

GroenLinks

Ook Halsema noemt het kabinetsbeleid ‘neoconservatief’, zowel in het buitenlands beleid als in het binnenlands beleid: “Het is de sleutel tot het ideologisch monsterverbond van CDA en VVD. Van elke pagina van de rijksbegroting schreeuwt: we kunnen niet anders, de economische crisis dwingt ons.”³¹⁹ Echter, “die keuzes zijn naar onze opvatting door en door ideologisch van aard. Economische herstructurering is voor dit kabinet een middel op weg naar een ander politiek doel. De verguisde verzorgingsstaat inruilen voor een neoconservatieve nachtwakersstaat.”³²⁰ Het kabinet stelt volgens GroenLinks de zaken zwarter voor dan ze werkelijk zijn. Het kabinet handelt niet ‘pragmatisch’, zoals het volgens Halsema met economische argumentaties probeert te doen voorkomen, maar uitermate ‘politiek’: “De retoriek over financiële noodzakelijkheid is hol. De keuzes zijn niet financieel maar ideologisch gemotiveerd.”³²¹

CDA

De coalitiepartijen steunen het beleid, maar ze zijn kritisch over het kabinetsplan voor VUT en prepensioen. Volgens het CDA is structurele hervorming hard nodig, al doet deze pijn. Het kabinet pakt terecht “het achterstallig onderhoud” aan. Er is behoefte aan “een renovatie die Nederland klaarstoomt voor de uitdagingen van de toekomst”.³²² Daarbij staan volgens Verhagen drie doelstellingen centraal. Het gaat om “het gezond maken van de economie door het verbeteren van de concurrentiepositie, het hervormen van de sociale voorzieningen om deze betaalbaar te houden in de publieke dienstverlening”.³²³ Dit is volgens het CDA nodig vanwege de vergrijzing, die “op ons af komt”. Het is dan ook “geen wedstrijd wie het stoerst of het hardst durft te snijden”.³²⁴ Maar Verhagen wil ook niet weglopen voor zijn verantwoordelijkheden: “Demografische ontwikkelingen kun je niet ontkennen. Er komen meer ouderen, minder jongeren en meer alleenstaanden. Dat zijn vaststaande gegevens waar wij nu op moeten inspelen. De toekomst is nu. Als wij onze kleinkinderen (...) niet willen opzadelen met een zware erfenis, dan is het gewoon bittere noodzaak om uitzicht te houden op het aflossen van de staatsschuld. Juist dat is sociaal beleid.”³²⁵

VVD

Van Aartsen bepleit de noodzaak van hervormingen: “De taak waar wij ons allen, maar de ploeg van Balkenende en Zalm in het bijzonder, voor gesteld zien, is niet alleen voor deze kabinetsperiode de gaten te dichten, maar vooral ervoor te zorgen dat Nederland ook nog een gelukkig en welvarend land zal zijn in de toekomst.”³²⁶ Het gaat daarbij niet om ‘boekhouden’, maar om ‘visie’, om ‘een nieuw soort verzorgingsstaat’: “Noem het een participatiestaat waarin niet op voorhand wordt geaccepteerd dat ouderen, jongeren, gehandicapten, werklozen of arbeidsongeschikten worden buitengesloten van hun verantwoordelijkheden en soms gewoon van hun verantwoordelijkheden worden ontslagen.”³²⁷

D66

Dittrich deelt de ambitie van het kabinet: “Het is de ambitie van D66 om de samenleving vlot te trekken. Wij willen de economie vernieuwen en de overheid ontdoen van de verstikkende deken van bureaucratie en regelzucht. (...) Structurele vernieuwing van de overheid, economie en samenleving is waar het de komende jaren om draait.”³²⁸ Dat is volgens Dittrich nodig om de ‘acute economische crisis’ en de ‘stilstand’ tegemoet te treden, maar ook nodig ‘met het oog op de toekomst’.³²⁹ De arbeidsparticipatie van ouderen moet volgens D66 omhoog, maar dan moeten de bestaande ‘vooroordelen’ over ouderen wel veranderen.³³⁰ D66 is ook kritisch over de plannen van het kabinet voor aanpassing en beëindiging van de VUT en het prepensioen. Verder is het kabinet ‘op koers’: “Dit kabinet presenteert harde, maar noodzakelijke maatregelen. (...) Eindelijk komt er een einde aan de politieke onmacht van de laatste twee jaar en de naar binnen gekeerde, zelfgenoegzaamheid die Nederland heeft gekend. Het kabinet neemt de leiding door structurele veranderingen in gang te zetten. Wij ondersteunen dat.”³³¹

Het kabinet reageert

Balkenende gaat namens het kabinet in op de kritiek en licht de plannen toe: “Wij, kabinet, parlement en samenleving als geheel, staan voor de uitdagende taak stevige fundamenten te leggen voor het Nederland van de 21ste eeuw.”³³² Dat dit samenvalt met moeilijke economische omstandigheden maakt het “lastiger maar niet minder noodzakelijk”.³³³ De economie baart het kabinet grote zorgen: “In twintig jaar is de economie niet zo snel en zo sterk gekrompen. Nederland is ver in de Europese achterhoede beland. (...) Nederland zal niet rijker zijn in een volgende generatie, want dan dragen we de lasten van meer dan 4 miljoen 65-plussers, waarvan meer dan 1 miljoen 75-plussers. De crisis voelen de duizenden mensen die elke maand werkloos worden, evenals hun familie en hun omgeving. Dat merken mensen met een eigen bedrijf. Ook alle burgers van

wie de eigen baan niet op de tocht staat, zien dat voorzieningen zoals de AOW en het pensioen onder druk staan en dat de toekomst van hun kinderen en kleinkinderen niet is veiliggesteld. Sommigen zeggen dat ik de toekomst veel te somber schets, maar ik zeg het liever eerlijk en scherp dan dat ik verdoezel en naar de mond praat.”³³⁴

Het kabinet wil Nederland vanuit deze slechte uitgangspositie “op orde brengen voor de toekomst”.³³⁵ Men wil niet alleen de slechte periode “goed doorkomen”, maar er juist “sterker uitkomen”. Daarbij gaat het volgens Balkenende om “minder staat en meer maatschappij”. Het kabinet kiest naar eigen zeggen voor een lange termijn agenda, omwille van lange termijn problemen: “Deze visie heeft betrekking op de lange termijn agenda, op structurele en duurzame maatregelen. Dat vraagt om een lange adem.”³³⁶ En: “De demografische samenstelling van ons land verandert. Veel economische ontwikkelingen zijn moeilijk te voorspellen, maar dat geldt niet voor de vergrijzing. Nederland verouderd in rap tempo. Als geen beleid wordt gevoerd, zijn AOW, pensioenen en zorg in de toekomst niet meer voor iedereen zeker.”³³⁷

Box: Debatfragmenten over de realiteit en kosten van vergrijzing

Bos (PvdA): “Ik neem het u [Balkenende, MvdS] niet kwalijk maar vind het eerder te prijzen dat u de toenemende kosten van de vergrijzing centraal zet in het politieke debat. Dat moet ons allemaal een zorg zijn, maar het is niet het enige probleem waar Nederland mee wordt geconfronteerd. Er zijn ook problemen in het onderwijs, in de zorg, in de veiligheid, in de leefbaarheid, enz. Daar zijn ook toenemende kosten. In de politiek moet je niet dat ene probleem centraal zetten en er blind achteraan hollen, maar moet je proberen al die problemen in hun onderlinge verhoudingen en in evenwicht op een verstandige manier en met het oog op die latere generaties te regelen. Dat doet u nu niet!”³³⁸

Rouvoet (CU): “Het is niet moeilijk om het eens te zijn met de minister-president dat het geen oplossing is om het tekort maar te laten oplopen omdat het dan misschien beter zal gaan. Ik had gisteren echter een andere insteek. Als de maatregelen een zodanig effect hebben dat er extra uitgaven gedaan moeten worden om de sociale kwaliteit van de samenleving te bewaken, is mijn stelling dat niet onder alle omstandigheden het EMU-saldo het argument mag zijn om dat te voorkomen en zeker niet als daarin nog enige speelruimte zit die benut zou kunnen worden met het oog op die sociale kwaliteit.”

Balkenende (MP): “Wij moeten niet als boekhouders te werk gaan. Je moet perspectief bieden; je moet de dingen doen die nodig zijn. Je moet je niet verschuilen achter een stabiliteitspact. Dat zijn je afspraken; dat moeten wij doen. Wij hebben ook te maken met de langere termijn agenda en met de aankomende vergrijzing. Je moet je begrotingsbeleid ook daarop afstemmen. Wat het sociaal gehalte betreft, waarover wij bij de sociale politiek te spreken zullen komen, denk ik dat onze voorstellen alleszins verdedigbaar zijn.”³³⁹

Balkenende (MP): “Het zijn moeilijke maatregelen, maar zij geven wel de weg aan om de vergrijzingsagenda aan te kunnen. Voor dit kabinet is dat ook een van de drijfveren. Dit is absoluut noodzakelijk. Doe je het niet, dan schuif je de zaken voor je uit. Ik wil niet tegen de jonge generaties, tegen onze kinderen en kleinkinderen, zeggen dat wij het voor ons uitschuiven en dat wij het later wel zien. Wij zijn geen knip voor onze neus waard wanneer wij geen oog hebben voor dat toekomstbeeld. Ik vertik het dus ook om daar bagatelliserend over te spreken. Het is een vraagstuk dat op ons afkomt. Wij zitten hiermee op de goede koers. Dat blijkt ook wel uit de steun van de Raad van State en van het CPB.”³⁴⁰

Vergrijzing, Europa en het ‘Stabiliteitspact’

Een deel van het debat in deze periode spitst zich toe op de Europese dimensie van vergrijzing. De oppositiepartijen vinden dat het kabinet té strak vasthoudt aan het Stabiliteitspact, terwijl er onder bijzondere omstandigheden mogelijkheden voor een groter feitelijk financieringstekort zijn. Dan kan een aantal maatregelen verzacht worden. De oppositie wijst op Engeland, Frankrijk, België en Duitsland, die dergelijke keuzes hebben gemaakt.³⁴¹ Het kabinet wil daarentegen absoluut vasthouden aan het pact en daartoe werken aan de reductie van het financieringstekort en de staatsschuld, ook als dat pijnlijke maatregelen betekent. Balkenende wijst daarnaast op een ander Europees aspect van de vergrijzing, dat hem naar eigen zeggen grote zorgen baart. Nederland zal in de toekomst problemen ondervinden als andere landen hun financiën niet ‘op orde’ hebben. De regeringspartijen en een aantal oppositiepartijen (onder andere SGP en LPF) maken zich zorgen over de voorbereidingen die andere EU-lidstaten treffen, of beter gezegd, het gebrek aan maatregelen die daar worden genomen. Balkenende en Zalm zullen, zo meldt het kabinet, aandringen op Europese afspraken over de voorbereiding op de vergrijzing. Balkenende vindt de manier waarop sommige landen met de EMU-norm voor het financieringstekort omgaan, ‘zorgelijk’: “Als we in Europa die kant uitgaan, maak ik mij grote zorgen. De vergrijzing in Europa wordt een budgettaire tijdbom.”³⁴² Balkenende en Zalm stellen dit in Brussel ‘zo veel mogelijk’ aan de orde. Balkenende: “Europa heeft behoefte aan mensen die vooruit kijken.”³⁴³

Marijnissen vindt, net als Bos en Halsema, dat Balkenende de Nederlandse problemen overdrijft en de Europese dimensie ervan juist ontkent: “Wij staan er structureel veel beter voor dan Frankrijk en Italië met wat wij in de pensioenfondsen vergaard hebben.”³⁴⁴ Volgens de SP probeert Nederland het “braafste jongetje van de klas” te zijn.³⁴⁵ Bos meent [in reactie op een aankondiging van Balkenende om de andere landen ‘aan te spreken’, MvdS] dat niet de andere Europese landen het meer op de Nederlandse manier moeten doen, maar dat Nederland het beter meer op de manier van andere Europese landen kan doen. Bijvoorbeeld zoals Engeland. Bos: “Engeland mag tijdelijk een hoger tekort hebben omdat dit tekort veroorzaakt wordt door extra investeringen in onderwijs, innovatie en kenniseconomie en het tegelijkertijd zijn pensioen-

stelsel op orde heeft. Dat zou ook voor ons kunnen gelden. Waarom zet de minister-president zich er niet voor in om dat voor elkaar te krijgen?”³⁴⁶ Balkenende vindt die ‘oplossing’ onverstandig: “Ik wil degenen die luchthartiger doen over de mindere vanzelfsprekendheid om de afspraken uit het Stabiliteitspact na te komen, graag waarschuwen. Ik heb zojuist aangegeven waarom we het pact moeten naleven. Het heeft te maken met afspraken in het verleden en de toekomst van Europa en met de kosten van de vergrijzing. Het gaat er ook om dat we de economie in Europa gezond houden. Dat doen we niet door te kiezen voor steeds maar geld in de economie pompen.”³⁴⁷

9.3 2004: Het kabinet op ramkoers, het vertrouwen verdwenen

9.3.1 Bestuur

De hervormingen gaan door

In 2004 houdt de neergaande economische trend aan. De economie ‘krimpt’ zelfs en er is ‘officieel’ sprake van een recessie.³⁴⁸ Ondanks de loonmatiging die in het najaarsakkoord in oktober 2003 met de sociale partners is overeengekomen, blijft de economie slecht presteren. De werkloosheid loopt verder op en verdubbelt bijna ten opzichte van 2001. Ondertussen laat opinieonderzoek en onderzoek door het SCP (2004) zien dat een groot deel van de bevolking de regering niet vertrouwt en gelooft dat het regeringsbeleid de crisis ‘versterkt’ in plaats van ‘oplost’. Het vertrouwen in de regering is lager dan ooit (Bovens & Wille, 2006).

Het kabinet zet ondanks de gebrekkige populariteit de hervormingsagenda door. Ook nu zich wederom ‘tegenvallers’ aandienen houdt het vast aan de budgettaire kaders en worden extra ‘inspanningen’ geformuleerd om de nieuw ontstane tekorten te compenseren. De begrotingsnormen zijn hierbij niet langer ‘zelf opgelegde normen’: door de aanhoudende verslechtingen is het Nederlandse tekort in de ‘EMU-gevarezone’ beland: over 2003 bedroeg het tekort 3,2% en Nederland krijgt een officiële waarschuwing uit ‘Brussel’. Voor 2004 mag het tekort maximaal 3% zijn. Het kabinet kiest ervoor om aan de EMU-norm te voldoen en de EMU-regels niet in Brussel ‘aan te vechten’. Dit betekent dat in 2004 opnieuw ‘aanvullende maatregelen’ nodig zijn.

Een ‘poldercrisis’

2004 is het jaar waarin de nieuwe wetten die het kabinet in voorbereiding heeft concreet vorm krijgen. De WIA is in vergaande ontwikkeling, de WMO komt er aan, de AWBZ wordt aangepast, er wordt gewerkt aan het nieuwe Zorgstelsel, de nieuwe WWB is in 2004 ingevoerd, de WW wordt vernieuwd en het kabinet

wil per 1 januari 2006 de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen beëindigen (met een overgangsregime). Hier staan verhogingen van de AOW en fiscale voordelen voor ouderen en gezinnen met kinderen tegenover. Daarnaast is de 'levensloopregeling' in voorbereiding. Hiermee kunnen mensen zelf sparen voor verlof, bijvoorbeeld om tijdens het arbeidsleven een periode in te lassen voor bijscholing of het verlenen van mantelzorg. Ook voor 2004 dringt het kabinet bij de sociale partners aan op loonmatiging.

De eindfase van de wetgevingstrajecten zorgt voor hevige debatten in de Kamer en verder oplopende spanningen in de 'polder'.³⁴⁹ De vakbonden - gesteund door de linkse oppositiepartijen - zijn woedend over de kabinetsplannen. Het najaarsoverleg mislukt. De bonden zijn 'teleurgesteld' in de opeenstapeling van 'verslechtingen'. De ingrepen in VUT en prepensioen zijn voor hen de 'druppel'. De bonden voelen zich verraden en weigeren om na de loonmatiging van 2003 nog meer 'eenzijdige concessies' te doen. Rond Prinsjesdag hebben beide partijen het vertrouwen in elkaar opgezegd. Er wordt niet meer gesproken. Wel wordt er actie gevoerd en is er een grote manifestatie op het Museumplein in voorbereiding. De oppositie voorspelt een 'hete herfst'. Het kabinet laat als reactie weten dat het overweegt om de 'algemeen verbindend verklaring' van de CAO te herzien en daarmee het poldermodel op te blazen. Zonder akkoord zal het kabinet de maatregelen eenzijdig invoeren. Beide partijen claimen inmiddels een gevecht te voeren voor het welzijn van komende generaties. De bonden proberen 'belangrijke rechten' ook voor toekomstige generaties te 'behouden', terwijl het kabinet zich naar eigen zeggen 'sterk maakt' voor de belangen van jongere generaties, zodat zij niet de rekening van de bescherming van gevestigde belangen door de bonden hoeven te betalen.

De Troonrede: 'herstel van vertrouwen'

In een grimmige sfeer spreekt de Koningin op 21 september 2004 de Troonrede uit. Aan de crisissfeer op het Binnenhof draagt bij dat premier Balkenende zelf niet aanwezig kan zijn. Hij is al enkele weken uitgeschakeld door een bacterie in zijn voet en ligt in het ziekenhuis. Zalm zal daarom de APB waarnemen. Peilingen laten ondertussen zien dat een door de bonden en linkse oppositiepartijen aangekondigde demonstratie op het Museumplein op meer dan 300.000 deelnemers kan rekenen.

In de Troonrede³⁵⁰ geeft de regering aan de vernieuwingen door te zetten. Het kabinet herkent de 'onzekerheid' in de samenleving, maar wijst op het vermogen van het Nederlandse volk 'om moeilijke omstandigheden op te kunnen vangen'. Gesteund door een eerste sprankje economisch herstel verwacht het kabinet dat de hervormingen de economie weer sterker kunnen maken. Een sterke economie is volgens het kabinet essentieel: "Met een vergrijzende samenleving moeten pensioenen, zorg en andere collectieve voorzieningen worden opgebracht door

een kleinere beroepsbevolking. Hierdoor wordt de solidariteit op de proef gesteld.” Versterking van de concurrentiepositie blijft het belangrijkste streven. Matiging van loonkosten, vergroting van de arbeidsparticipatie en stimulering van productiviteit zijn hiertoe de belangrijkste maatregelen. Lonen in de collectieve sector en uitkeringen - behalve de AOW - kunnen in 2004 en 2005 volgens de regering niet worden verhoogd. “De regering doet een beroep op werkgevers en werknemers in de marktsector om deze matiging te volgen in het belang van de werkgelegenheid en van een solidaire inkomensontwikkeling. De regering zal er geen verantwoordelijkheid voor kunnen nemen om werkgevers verplicht loonstijgingen te laten doorvoeren.” Daarnaast presenteert het kabinet een pakket maatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten. Mensen moeten “terugkeren in het arbeidsproces en langer werken”. Hoewel langer doorwerken volgens het kabinet een “persoonlijke keuze” is, beëindigt het kabinet de fiscale voordelen voor vervroegde pensionering, in het besef “dat dit bij oudere werknemers onzekerheden oproept”. In 2006 zal de levensloopregeling definitief zijn ingevoerd. Het kabinet meent onder de moeilijke omstandigheden een afgewogen mix van maatregelen te hebben gevonden: “Met dit alles wordt een evenwicht bereikt tussen de noodzakelijke verhoging van de arbeidsparticipatie, het ontzien van oudere werknemers en het beheersen van lasten voor jongere werknemers in de toekomst.”

De Miljoenennota 2005: ‘vertsterkt uit het dal’

In zijn voorwoord bij de Miljoenennota schetst Zalm de noodzaak van de hervormingen: “De structurele hervormingen zijn nodig om toekomstige generaties perspectief te kunnen bieden.”³⁵¹ Om van het nakende economisch herstel te kunnen profiteren moet de begroting verder op orde zijn gebracht: “Een gezonde overheidsbegroting biedt burgers, bedrijven en de overheid perspectief op een goede toekomst, waarbij de uitgangspositie van iedereen een betere is.”³⁵² Het kabinet bespreekt vervolgens in het eerste hoofdstuk de stand van zaken. De tegenvallers bevinden zich vooral aan de inkomstenkant. De belastingopbrengsten vallen door de zwakke economie tegen. Daarnaast overschrijden de uitgaven in de zorg ‘alle verwachtingen’.³⁵³ Het kabinet ziet hierin een bewijs van “de noodzaak van het kabinetsbeleid de ongeremde stijging van de kosten in deze sector tegen te gaan door het kostenbewustzijn bij zorgaanbieders, verzekeraars en patiënten te versterken.”³⁵⁴ Een aantal plannen dat al in uitvoering is leidt volgens het kabinet tot eerste goede resultaten, zoals de afnemende wachttijden in de zorg, de verbeterde veiligheid en een afname van het aantal verstrekte bijstandsuitkeringen. “Deze resultaten vormen een stimulans voor het kabinet om ook het komende jaar verder te gaan met het implementeren van eerder aangekondigd beleid. Een sterke economie, een slagvaardige overheid en houdbare overheidsfinanciën vormen daarbij belang-

rijke onderdelen.”³⁵⁵ Het kabinet meent dat de hervormingen betekenen dat Nederland “versterkt uit het dal” komt, waardoor Nederland de komende jaren ‘bovengemiddeld’ van het ontluikende economisch herstel kan profiteren.³⁵⁶

‘Er is maatschappelijk draagvlak’

Ook onder de bestaande omstandigheden en het slechte begrotingssaldo blijft het kabinet streven naar houdbaarheid van overheidsfinanciën. Dit noopt opnieuw tot aanvullende maatregelen: “Zonder aanvullende maatregelen dreigt in 2005 wederom een overschrijding van het plafond van 3% bbp uit het Verdrag van Maastricht. Het kabinet kiest ervoor om de huidige financiële problemen niet door te schuiven naar de toekomstige generaties, maar om nu in te grijpen. Daarom zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk.”³⁵⁷ Volgens het kabinet is voor deze maatregelen maatschappelijk draagvlak: “De mensen begrijpen dat deze verslechtingen in de toekomst tot bezuinigingen of lastenverhoging zullen leiden, omdat de vergrijzing in de komende decennia gepaard gaat met een opwaartse druk op de overheidsuitgaven.”³⁵⁸ Het gevoerde begrotingsbeleid heeft volgens het kabinet “dempend”³⁵⁹ gewerkt voor de economische neergang: “Zonder de maatregelen van het huidige en het vorige kabinet zou het tekort dit jaar al omstreeks 5% van het bbp hebben bedragen. Tekortbeperkende maatregelen zijn wel genomen, omdat anders het perspectief op aflossing van de overheidsschuld ver achter de horizon zou zijn verdwenen. Dit zou ongewenst zijn geweest met het oog op de vergrijzing.”³⁶⁰

De oudedagsvoorziening van toekomstige generaties

Het kabinet wil het ‘groeivermogen van de economie’ verbeteren. Het kabinet vermoedt dat de tegenvallers voor een belangrijk deel ‘structureel’ zijn en dat het potentieel van de economie te hoog is ingeschat.³⁶¹ De ‘structurele daling van de arbeidsparticipatie’ en ‘beperkte groei van de arbeidsproductiviteit’ zijn de belangrijkste oorzaken. Vooral het arbeidsaanbod staat onder grote druk, omdat deze na 2010 door de vergrijzing verder afneemt. Om het groeivermogen op peil te houden wil het kabinet de trend van lage arbeidsparticipatie van ouderen keren: “Indien de arbeidsdeelname van ouderen (55–64 jaar) op het huidige lage niveau blijft, resulteert de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking in de toekomst in een verdere afname van de groei van het arbeidsaanbod.”³⁶² Om de structurele problemen die dit oplevert te keren zet het kabinet sterk in op de arbeidsparticipatie van ouderen, in het bijzonder door de pensioenregelingen ter discussie te stellen: “Slechts als ouderen langer actief blijven op de arbeidsmarkt valt een te sterke afzwakking van de toename van het arbeidsaanbod - en daarmee van de structurele economische groei - te voorkomen.”³⁶³ De volgende box geeft de redenering en de kabinetsplannen weer.

Box: De strategie van het kabinet voor verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen

“Minder jaren werken en langer met pensioen

De gemiddelde leeftijd waarop mensen de arbeidsmarkt betreden, is in de afgelopen vijftig jaar geleidelijk gestegen, omdat jonge mensen steeds langer onderwijs volgen. De gemiddelde uittreedleeftijd is in de loop van de tijd echter juist gedaald. Door deze twee ontwikkelingen is het gemiddelde aantal actieve jaren per mensenleven verminderd. Het gemiddelde aantal postactieve jaren is echter juist omhooggegaan. Dat komt doordat de uittreedleeftijd is gedaald en de levensverwachting is toegenomen. De huidige ouderen hebben vaak een vrij groot aantal jaren gewerkt, omdat zij op relatief jonge leeftijd gingen werken. De ouderen van straks hebben echter gemiddeld minder jaren gewerkt, terwijl zij bovendien langer leven.”³⁶⁴

“Vervroegde uittreding

De hoge (jeugd)werkloosheid waarvan omstreeks 25 jaar geleden sprake was, heeft indertijd geleid tot de introductie van VUT-regelingen. Deze regelingen hadden als doel om ouderen in staat te stellen om eerder te stoppen met werken en daarmee ruimte te scheppen voor jongeren op de arbeidsmarkt. Hoewel de regelingen oorspronkelijk bedoeld waren als een tijdelijke maatregel om de hoge jeugdwerkloosheid terug te dringen, zijn ze gehandhaafd toen deze werkloosheid naar een laag niveau was gezakt. Veel mensen zijn vervroegde uittreding gaan zien als een verworven recht.”³⁶⁵

“VUT- en prepensioenregelingen

De VUT-regelingen hebben in de afgelopen decennia, mede door de gehanteerde omslagfinanciering, tot een scherpe afname van de participatie van ouderen geleid. Werknemers die deze regelingen niet gebruiken, worden hiervoor niet financieel beloond. De VUT-regelingen resulteren daarmee in een impliciete belasting op het loon bij doorwerken. Dit maakt het uiteraard bijzonder onaantrekkelijk om te blijven werken.”³⁶⁶

“Alternatieve uittreedroutes

Niet iedereen die het arbeidsproces voor het bereiken van de leeftijd van 65 jaar vaarwel zegt, maakt gebruik van een VUT- of prepensioenregeling. Er zijn ook alternatieve uittreedroutes, bijvoorbeeld via de WAO of de werkloosheidsregelingen. De aantrekkelijkheid van de WAO als alternatieve uittreedroute heeft in de afgelopen decennia bijgedragen aan de explosieve stijging van het aantal personen met een WAO-uitkering. Daarnaast hebben veel ouderen het arbeidsproces verlaten met een werkloosheidsuitkering (WW, WWB).”³⁶⁷

“Beëindiging fiscale faciëring VUT en prepensioen

Gezien de noodzakelijke verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen acht het kabinet het niet gewenst om collectieve regelingen die vervroegde uittreding mogelijk maken te blijven ondersteunen met fiscale faciliteiten. (...) De fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen komt in de toekomst dus te vervallen.”³⁶⁸ (...)”³⁶⁹

“Solidariteit

Er is voor het kabinet een tweede reden om de fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen te beëindigen. De jongere werknemers zullen in de toekomst niet langer gebruik kunnen maken van VUT-regelingen en van het deel van de prepensioenregelingen dat via omslag gefinancierd is. (...) In een snel vergrijzende samenleving, waarin de generatie 65-plussers ook anderszins (AOW/ AWBZ) moet kunnen vertrouwen op de financiële solidariteit van de jongere generaties, zijn regelingen die vervoegd stoppen met werken bevorderen en de rekening daarvan geheel of gedeeltelijk bij de jongeren deponeren niet langer te verdedigen. Als deze regelingen onverkort in stand blijven, zou er als gevolg van de vergrijzing een onevenredig zwaar financieel beroep op de jongere generaties worden gedaan. Andere vormen van solidariteit van jongeren met ouderen, die wel wenselijk en nodig zijn, zouden dan ter discussie kunnen komen te staan. (...)”³⁷⁰

“Reden voor optimisme: Langer werken

Mensen zullen in de toekomst dus langer moeten werken, omdat anders onze welvaart in gevaar komt. Maar zullen oudere werknemers er wel in slagen om langer aan de slag te blijven? Neemt hun productiviteit na een bepaalde leeftijd niet zodanig af dat zij onaantrekkelijk worden voor werkgevers? Dit knelpunt voor de participatie van ouderen kan aan betekenis inboeten als de beloning van oudere werknemers flexibeler wordt. Oudere werknemers zullen overigens vlugger bereid zijn om een stapje terug te doen indien hun pensioen daardoor niet sterk afneemt. Om deze reden mag worden verwacht dat de overgang van het eindloonstelsel naar het middelloonstelsel voor pensioenen tot een grotere flexibiliteit van de beloning van oudere werknemers leidt. Het is tevens gewenst dat mensen gedurende hun actieve leven voldoende blijven deelnemen aan scholing, zodat zij ook op latere leeftijd aantrekkelijk blijven voor werkgevers. Men dient in dit verband te bedenken dat scholingsinspanningen langer rendement afwerpen indien werknemers later uittreden. Een hogere uitredleeftijd zal het voor werknemers en hun werkgevers dan ook profijtelijker maken om in scholing te investeren. Hogere investeringen in scholing dragen er vervolgens weer aan bij dat werknemers tot op hogere leeftijd voldoende productief kunnen blijven.”³⁷¹

“Reden voor optimisme: Langer productief

Optimisme over de mogelijkheden om de participatie van ouderen te vergroten kan bovendien worden geput uit onderzoek dat erop wijst dat de productiviteit per uur van mensen tegenwoordig op een veel hogere leeftijd een piekwaarde bereikt dan vroeger. De productiviteit van werknemers blijkt nu pas tussen de 50 en 55 jaar het maximum te bereiken, terwijl volgens onderzoek van ruim tien jaar geleden dit maximum reeds werd bereikt tussen de 40 en 45 jaar. Dit onderzoeksresultaat kan erop wijzen dat werknemers op dit moment tot op veel hogere leeftijd met succes in een arbeidsorganisatie kunnen functioneren dan in het verleden. Daarbij speelt waarschijnlijk het gewijzigde karakter van de werkzaamheden in ondernemingen een rol, evenals het feit dat werknemers nu gemiddeld energiever en gezonder zijn dan hun leeftijdsgenoten in het verleden.”³⁷²

De oplossingsrichting: ‘driesporenbeleid’

Het kabinet stelt ook in deze Miljoenennota een driesporenbeleid voor, gericht op een stijging van de arbeidsparticipatie, aanpassing van de collectieve

arrangementen en vermindering van de overheidsschuld. Het beleid in het eerste spoor is gericht op vergroting van de arbeidsdeelname, vooral door maatregelen gericht op de verhoging van de uittreedleeftijd ('langer werken'). Het tweede spoor draait om "aanpassing van de collectieve arrangementen"³⁷³ waarmee de collectieve uitgaven ook onder veranderende omstandigheden beter beheersbaar worden: "Zo vindt de stelselherziening van de zorg niet alleen plaats om een betere kwaliteit van de zorgvoorzieningen te bereiken, maar ook om de betaalbaarheid van de collectief gefinancierde zorguitgaven te garanderen."³⁷⁴ Het derde spoor is gericht op de aflossing van de schuld, om zo de rentelasten op toekomstige begrotingen weg te werken. Daarmee wil het kabinet ruimte maken voor de financiering van de 'onvermijdelijk stijgende kosten' voor de AOW en de zorg, volgens de in de toekomst geldende inzichten en voorkeuren. Het kabinet wil toekomstige generaties de 'ruimte' bieden om eigen afwegingen te kunnen maken (zie onderstaande tekstbox).

Box: Ruimte maken voor toekomstige generaties

"Om ervoor te zorgen dat de hogere demografisch gevoelige overheidsuitgaven te zijner tijd binnen de begroting opgevangen kunnen worden zonder dat lastenverzwaringen of versoberingen van de collectieve voorzieningen noodzakelijk zijn, moeten in de derde plaats via vermindering van de overheidsschuld lagere rentelasten worden bereikt. Dit verklaart het streven van het kabinet om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De huidige overheidstekorten resulteren immers in een stijging van de overheidsschuld en daarmee van de rentelasten, en schuiven daarmee een onbetaalde rekening naar de toekomst, terwijl er dan juist ruimte op de begroting nodig is voor de hogere AOW- en zorguitgaven."³⁷⁵

Aanvullend beleid: zorg om de pensioenfondsen

Een complicerende factor van het vergrijzingsprobleem is volgens het kabinet de situatie waarin de pensioenfondsen verkeren.³⁷⁶ De meeste pensioenfondsen hebben naar inzicht van het kabinet nog steeds onvoldoende middelen in huis voor een adequate dekking van de opgebouwde rechten. Ze hebben geprobeerd om hun vermogenspositie te verbeteren, door de premie te verhogen, door indexering van de pensioenen mogelijk te maken en zodoende de regeling te versoberen.³⁷⁷ Daarnaast zijn veel fondsen van een 'eindloonstelsel' volgens het kabinet overgestapt op een 'middelloonstelsel'.³⁷⁸ Hierbij wordt het pensioen niet berekend op basis van het laatst verdiende loon, maar op basis van het gemiddelde loon over de gehele loopbaan. Daarnaast zijn in veel pensioenfondsen de indexeringen beperkt. Reparaties en overgangsregelingen maken dat de huidige of aanstaande gepensioneerden hiervan weinig hinder ondervinden, maar op de langere termijn zijn de pensioenaanspraken hierdoor verlaagd. De benodigde vermogenspositie is daardoor ook kleiner geworden: pensioenfondsen hoeven nu minder vermogen paraat te hebben om de latere

aanspraken te dekken. Hiermee zijn veel pensioenfondsen aan de meest acute dekkingsproblemen ontsnapt, maar volgens het kabinet blijven er risico's. Het kabinet voorziet twee complicaties in het bijzonder. Ten eerste zal de vergrijzing de komende jaren mogelijk leiden tot verdere premieverhogingen, bijvoorbeeld om nieuwe 'schokken' in de vermogens op te vangen, met de negatieve economische effecten van dien. Tegelijkertijd zal premieverhoging in een vergrijzende bevolking een steeds minder effectief middel zijn, omdat steeds minder mensen premie betalen tegenover meer ontvangers: "Als gevolg van de vergrijzing neemt de verhouding tussen de waarde van de opgebouwde pensioen-aanspraken en de premieplichtige loonsom toe. Daarmee wordt een premieverhoging een minder effectief instrument om de dekkingsgraad van de fondsen te herstellen als deze door een onverwachte gebeurtenis is aangetast."³⁷⁹ De 'veerkracht' van pensioenfondsen komt zodoende volgens het kabinet ernstig onder druk te staan. Als er in de toekomst een vergelijkbaar vermogensverlies plaatsvindt, dan zijn er, zo meent het kabinet, "substantieel grotere premieverhogingen nodig dan nu".³⁸⁰ De crisis die de pensioenfondsen hebben doorgemaakt, maakt volgens het kabinet duidelijk dat structurele maatregelen nodig zijn, omdat in de bestaande arrangementen verslechtingen snel 'heel grote gevolgen' hebben.

Verkenning: verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd

Omdat het kabinet zich naar eigen zeggen bewust is van de negatieve economische effecten van premieverhogingen, onderzoekt het in de Miljoenennota bij wijze van 'verkenning' een alternatieve mogelijkheid om de vergrijzing op te vangen: het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd tot 67 jaar. Omdat premieverhogingen voor "afbraak van werkgelegenheid"³⁸¹ zorgen, kan er in geval van een verslechterend beeld ("tegenvallende rendementen, hogere loonstijgingen of onverwacht langere levensverwachting"³⁸²) met deze variant een beperking van de indexering van pensioenen worden voorkomen. Het kabinet verkent deze mogelijkheid in de Miljoenennota op basis van studies van het CPB en van de econoom Bovenberg en concludeert dat deze, in verschillende scenario's, leidt tot een "gunstigere ontwikkeling van de overheidsuitgaven en/of de collectieve lasten".³⁸³ Het kabinet 'kiest' er vooralsnog niet voor, maar wijst wel op de positieve effecten (andere verdeling van baten en lasten over generaties én minder negatieve effecten op economische structuur) van een dergelijke maatregel.³⁸⁴

Box: Samenvatting van de probleemanalyse en oplossingsrichting van (en door) het kabinet

"De Nederlandse economie heeft magere jaren achter de rug, doch een bescheiden economisch herstel dient zich aan. De zwakke economische groei van de afgelopen jaren heeft voor een deel een conjunctureel karakter. Conjuncturele oneven-

wichtigheden vallen niet te vermijden, maar kunnen in de toekomst wel worden beperkt door een marktconforme loonvorming en - op voorwaarde dat daarvoor ruimte is - toepassing van de automatische stabilisatoren. Dit laatste vergt duidelijke overschotten op de begroting in goede economische tijden. Met het oog op de vergrijzing zijn begrotingsoverschotten trouwens ook structureel gewenst. De lage groeicijfers van de afgelopen jaren hangen mede samen met een geringere structurele groei dan in het verleden. Hierbij speelt de vergrijzing van de potentiële beroepsbevolking een rol. Structurele versterking van de economie is geboden om een aantasting van de welvaart te voorkomen. Dit is temeer het geval omdat de vergrijzing in de komende decennia de structurele economische groei verder vermindert en tegelijkertijd tot hogere overheidsuitgaven (AOW en zorg) leidt. De noodzakelijke structuurversterking kan worden bereikt door een grotere deelname aan het arbeidsproces. Het dient aantrekkelijker te worden om te werken, en obstakels voor mensen om te participeren moeten verdwijnen. Vooral de arbeidsdeelname van ouderen schiet op dit moment tekort. Het kabinet stimuleert de arbeidsparticipatie van ouderen onder meer door een eind te maken aan de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen. Als de arbeidsdeelname van ouderen niet omhooggaat, bedreigt dat niet alleen de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen, maar tevens die van de aanvullende pensioenen. Ook een snellere stijging van de structurele arbeidsproductiviteit kan bijdragen aan een hogere structurele groei. De overheid moet hiervoor de voorwaarden scheppen, maar de bedrijven moeten de productiviteitsverbeteringen uiteindelijk zelf realiseren. De overheid schept gunstige condities met onder meer haar beleid op het terrein van onderwijs en innovatie, en door het bevorderen van een gezonde concurrentie en een gunstig ondernemingsklimaat. Het beleid ziet zich dus geplaagd voor grote uitdagingen. Versterking van de structuur van de economie is geboden om een krachtig economisch herstel mogelijk te maken. Tegelijkertijd zijn budgettaire maatregelen nodig zodat het mogelijk blijft houdbare overheidsfinanciën te realiseren. Het beleid dat is gericht op een sterke economie draagt eraan bij dat de overheidsfinanciën weer gezond worden. De geschetste doelstellingen maken maatregelen noodzakelijk die, zeker op de korte termijn, pijnlijk kunnen zijn. Deze maatregelen zijn echter onvermijdelijk om de toekomstige welvaart en werkgelegenheid veilig te stellen.”³⁸⁵

9.3.2 Debat

PvdA

In de APB stelt Bos dat het kabinet “een fout verhaal”³⁸⁶ heeft en de feiten verdraait: de stand van zaken wordt ernstiger voorgesteld dan deze volgens Bos is.³⁸⁷ Bos wijst erop dat bijvoorbeeld in tegenstelling tot de ‘alarmerende verhalen van het kabinet’ de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland de laatste tien jaar is toegenomen “van 29% naar 45%”, daarmee de ‘snelst stijgende in Europa’ is en dat de gemiddelde uittreedleeftijd van Nederland zich ‘ver boven het Europees gemiddelde’ bevindt.³⁸⁸ Volgens Bos ontstaat door dit soort ‘verdraaiingen’ het wantrouwen in het kabinet. Bos verwijt het kabinet dat het angst zaait: “Het kabinet maakt mensen bang, schetst de crisis stelselmatig zwarter dan hij werkelijk is en onderschat dat mensen dat feilloos door-

hebben.”³⁸⁹ Het kabinet zorgt voor onzekerheid: “Niemand weet waar het eindigt omdat de blinde bezuinigingsdrift en de hard liberale agenda uiteindelijk domineren.”³⁹⁰ Hoewel Bos het met het kabinet eens is dat veranderingen in de verzorgingsstaat nodig zijn, vindt hij het kabinet selectief: “Wel bij de WW, de WAO en het ziekenfondspakket, maar niet bij de hypotheekrenteaftrek en de pensioenpremieaftrek.”³⁹¹ Bos: “De verzorgingsstaat heeft nog een ander gebrek, waarover ik dit kabinet nooit hoor. De verzorgingsstaat faalt namelijk niet alleen maar omdat mensen die best zonder zouden kunnen te veel ondersteuning van de overheid krijgen, maar ook omdat mensen die niet zonder kunnen te weinig ondersteuning krijgen. Er zijn beschamende situaties in verpleeghuizen. Er is onvoldoende opvang voor dak- en thuislozen. Ook dat is falen van de verzorgingsstaat. Daarover horen wij het kabinet nooit.”³⁹² Bos stelt een alternatief voor: “Wij willen een investeringsstaat, een staat die investeert in mensen.” Mensen moeten geholpen worden zich te ontwikkelen: “Een robuuste economie vraagt weerbare mensen. Wij zullen mensen moeten vertellen dat zij nooit meer zeker kunnen zijn van hun baan bij die ene werkgever. Mensen zullen vaker hun baan verliezen en vaker van baan moeten wisselen. Dat is een onzekere toekomst voor iedereen, waar wij geen doekjes om moeten winden.”³⁹³ De oplossing ligt volgens Bos niet in het versoberen en afschaffen van allerlei regelingen, maar in het aanpassen van de arrangementen aan een flexibele arbeidsmarkt.

SP

Volgens Marijnissen ‘sloopt’ het kabinet de sociale zekerheid.³⁹⁴ De aanleidingen die het kabinet produceert zijn volgens de SP “vals”:³⁹⁵ de arbeidsproductiviteit, loonontwikkeling en de concurrentiekracht en het ondernemersklimaat zijn volgens de SP beter of gelijkwaardig aan andere landen: “Ik heb The Economist gebeld. Nederland scoort maar liefst een 8,6. (...) Een 8,6 is het hoogste van Europa en het een na hoogste van de wereld.”³⁹⁶ De vergrijzing is volgens de SP een “fantoom”. De SP herkent in het kabinet de hand van de VVD: “Dit kabinet is een neoliberaal kabinet, net zoals Paars. De VVD zit niet alleen aan de financiële knoppen. De VVD bepaalt al vanaf 1994 de politieke koers van de regering!”³⁹⁷

GroenLinks

Het verbaast Halsema niet dat het vertrouwen in het kabinet laag is: “Wie wantrouwen zaait, oogst angst, woede en vervreemding.”³⁹⁸ Het kabinet slaagt er volgens GroenLinks niet in om perspectief te bieden: “Het beloofde land ligt na de woestijn van dit beleid, zei premier Balkenende. Ik vind dat weinig vleidend: de woestijn van dit beleid. Hoe dat beloofde land eruit ziet? Wij kunnen er alleen maar somber naar gissen. Toekomstvisie heb ik namelijk niet gezien bij

dit kabinet, of het moet het doemscenario zijn van de vergrijsde samenleving.”³⁹⁹

CU

Ook de ChristenUnie is steeds kritischer op de verrichtingen van het kabinet. Rouvoet: “De kern van onze kritiek is dat het kabinet wel veel oog heeft voor de situatie over twintig à dertig jaar, maar dat de borging van de solidariteit van vandaag wordt vergeten.”⁴⁰⁰ Rouvoet vindt het terecht dat het kabinet de toekomst als belangrijk ijkpunt voor beleid hanteert, maar “regeren voor de volgende generatie”⁴⁰¹ gaat de ChristenUnie veel te ver: “Zo wordt de solidariteit van straks uitgespeeld tegen de solidariteit van nu.”⁴⁰² En: “Een slechte conjunctuur legitimeert niet zonder meer alle maatregelen die de kwaliteit van leven van AOW’ers, chronisch zieken, minima, gehandicapten, alleenstaanden en gezinnen aantasten. Ook voormalig CDA-voorman Bert de Vries bekritiseerde onlangs de gewoonte van het kabinet om de vergrijzing als een spookbeeld neer te zetten, teneinde financieel te kunnen ingrijpen en de solidariteit los te laten.”⁴⁰³ Het kabinet is volgens Rouvoet “vastgelopen in de eigen dogmatiek”⁴⁰⁴.

CDA

De coalitiepartijen steunen de kabinetsplannen, maar dringen aan op het vergaren van meer maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen. Verhagen lanceert daarom al in de eerste termijn een omvangrijke motie - vooraf afgestemd met Dittrich en Van Aartsen - waarin een omvangrijk bedrag aan wijzigingen op de begroting is opgenomen. Doel van de maatregelen is om het ‘draagvlak’ voor het beleid te vergroten. Verhagen vindt de hoofdlijn van het beleid ‘goed’ en ‘nodig’: “De tijd waarin wij leven is aan enorme veranderingen onderhevig en de toekomst stelt ons voor grote uitdagingen. Niemand heeft daarbij wat aan struisvogelpolitiek. Hervormingen zijn nodig om ons land sterker te maken en om te profiteren van de kansen die nieuwe ontwikkelingen bieden. Wij werken vol vertrouwen en optimisme aan de toekomst van ons land.”⁴⁰⁵ Ook ziet Verhagen al veel verbeteringen. Het kabinet is volgens hem op de goede weg en kan “de toekomst recht in de ogen zien”.⁴⁰⁶ Verhagen erkent dat de ingrepen in de sociale regelingen en de voorzieningen voor vervroegd pensioen pijnlijk en moeilijk zijn. Ze zijn volgens hem wél nodig: “Het CDA wil de rekening niet doorschuiven naar de volgende generatie. De rente op de staatsschuld bedraagt nu al 12 miljard euro. Ieder jaar betaalt elke Nederlander ruim € 700 per jaar aan rente alleen. Dat lijkt veel te veel op de flitsende tv-spotjes voor leningen. Het kan niet op: een nieuwe badkamer, een nieuwe auto en nog een leuk stedentripje erbij. Het lijkt allemaal prachtig. Het leven lijkt comfortabel en zonder zorgen, tot de rekening komt. Dan blijken je maandlasten

opeens onbetaalbaar, door de hoge aflossing en extra rente. Als je dan niets doet, of niets gedaan hebt, staat de deurwaarder onvermijdelijk op de stoep en dan ben je meer kwijt dan je had.”⁴⁰⁷ Verhagen: “Meer zekerheid bereiken wij alleen als we op tijd hervormen. En dat is nodig, want de toekomst begint vandaag. Ik realiseer mij dat wij daarbij te maken krijgen met een merkwaardige paradox. Door de veranderingen die wij nu doorvoeren om zekerheid voor de toekomst te bieden, veroorzaken wij op korte termijn nog meer onzekerheden.”⁴⁰⁸ Verhagen verwijt de PvdA uitstel van maatregelen: “U [Bos] springt over uw eigen schaduw heen om de problemen naar de toekomst te verschuiven, waarbij u de onbetaalde rekeningen bij de kinderen legt en waarbij u leuke dingen doet voor de korte termijn, maar niets veiligstelt voor de toekomst.”⁴⁰⁹ Het CDA neemt echter krachtig afstand van de ‘verkenning’ van de mogelijkheid tot verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd in de Miljoenennota. Dit is volgens Verhagen ‘onder geen voorwaarde’ aan de orde.⁴¹⁰

VVD

Ook volgens de VVD werkt het kabinet aan een hervormingsagenda die Nederland klaar maakt voor een nieuwe fase. Van Aartsen: “Het gaat om het aanpassen aan een veranderende wereld en de gure wind van de concurrentie.”⁴¹¹ De VVD ziet in Nederland een enorm potentieel, maar ook een groot gebrek aan zelfvertrouwen: “Doen wij niets, dan gaat het hele zaakje waarschijnlijk in tien jaar tijd door de hoeven. Ik noem gezondheidszorg, sociale zekerheid en werkgelegenheid. Dat zal ons allemaal raken: jong, oud, rijk, arm, wit en zwart. De opdracht is dat iedereen er een tandje bij moet zetten. Niet omzien naar een oude wereld, maar met moed en zelfvertrouwen de toekomst tegemoet. Ik zou zeggen: vooruit met de club Nederland!”⁴¹²

D66

D66-leider Dittrich verdedigt de hervormingen met kracht. Volgens hem is de verzorgingsstaat “veel meer een valstrik dan een trampoline”⁴¹³ geworden. Dittrich: “Daarom moeten de bakens nu verzet worden. Wij moeten niet achteruit de toekomst in. Veranderingen zijn noodzakelijk. Het kabinet heeft een offensieve agenda en schuift geen zaken vooruit zoals vorige kabinetten dat deden. Ik vind dit goed, want Nederland moet toekomstbestendig worden gemaakt. De sleutel tot de oplossing ligt - naast de inzet van kenniseconomie - in een grotere arbeidsdeelname van verschillende groepen zoals ouderen en vrouwen. Nederlanders worden steeds ouder, maar stoppen steeds jonger met werken. Waarom zouden wij nu nog met gemeenschapsgeld, met belastinggeld moeten stimuleren dat mensen eerder met pensioen gaan als wij weten dat wij hen ontzettend hard nodig hebben? Dit is volgens mij de basisvraag.”⁴¹⁴ D66 is voorstander van nadere studie naar een verhoging van de pensioengerechtigde

leeftijd, zoals het kabinet in de Miljoenennota verkent: “Langer werken is een van de mogelijkheden om de welvaart voor toekomstige generaties in stand te houden.”⁴¹⁵

Het kabinet reageert

Vicepremier Zalm verzorgt bij afwezigheid van Balkenende⁴¹⁶ namens de regering de beantwoording. Hij begrijpt de weerstand die de maatregelen oproepen: “Toch kiest het kabinet nadrukkelijk voor de langere termijn, niet omdat het autistisch is, niet luistert of zich verlustigt in pijnlijke maatregelen, maar omdat het ervan overtuigd is dat dit beleid op lange termijn het beste is voor de Nederlandse samenleving.”⁴¹⁷ Zalm betreurt het dat het niet is gelukt om met de bonden tot een akkoord te komen, maar benadrukt dat het kabinet ver is gegaan. Hij meent dat het kabinet belangen behartigt die breder zijn dan die van de bonden: “Tegelijkertijd geldt dat conflictvermijding voor de korte termijn de welvaart en werkgelegenheid op lange termijn niet mag schaden. (...) Het hoort ook bij een democratie dat uiteindelijk regering en parlement de besluiten nemen die voor het land nodig zijn. Het kabinet wil van Nederland weer een sterke economie maken, waarin welvaart en solidariteit overeind kunnen blijven. Daarvoor is een drieslag nodig: in de eerste plaats een correctie op de uit de hand gelopen arbeidskosten, in de tweede plaats een tijdige verruiming van het effectieve arbeidsaanbod en in de derde plaats een verhoging van de productiviteit. (...) Veel van die maatregelen zijn impopulair, maar zij zijn wel noodzakelijk.”⁴¹⁸

Zalm illustreert de noodzaak met “een blik naar de toekomst”. Hij schetst een vergrijzde en verder vergrijzende samenleving, “geen speculatieve scenario’s, maar vrij harde feiten”,⁴¹⁹ waarin uiteindelijk het draagvlak voor de collectieve voorzieningen langzaam wegvalt, terwijl het beroep erop steeds groter wordt. “Als wij in de toekomst een kwalitatief hoogwaardige zorg, een bestendige oudedagsvoorziening en een sociale zekerheid in stand willen houden, zullen wij ambitieuzer moeten zijn ten aanzien van de resultaten die wij beogen. (...) Zelfs wanneer wij erin slagen om de arbeidsparticipatie sterk te bevorderen, noodzaakt de demografische ontwikkeling ons tot verhoging van de productiviteit.”⁴²⁰ De bestaande regelingen zullen volgens Zalm de komende 20 jaar al een “geweldig beroep doen” op de jongere generaties, terwijl zij er zelf steeds minder een beroep op kunnen doen. Er wordt dus ondanks de kabinetsmaatregelen al de grenzen van aanvaardbare solidariteit tussen de generaties opgezocht. Daarom vindt Zalm het “een bescheiden tegemoetkoming” als in ieder geval de schuld is afgelost en “die erfenis niet negatief is”.⁴²¹

Box: Debatfragmenten over solidariteit tussen de generaties

Zalm (MvF): “Als je echter toch in die termen wilt praten - de heer Marijnissen vindt dat het kabinet geen waarden en normen heeft als het gaat om de solidariteit - kan ik hem zeggen dat er niet alleen zoiets is als solidariteit tussen inkomensniveaus, maar ook tussen ouderen en jongeren. Dat laatste betekent niet alleen dat jongeren solidair moeten zijn met ouderen. Ook het omgekeerde is het geval. De jongere generaties mogen niet overdreven worden belast met alle problemen die voortvloeien uit de vergrijzing. Ik denk aan het in stand houden van voorzieningen die straks niet meer intact kunnen worden gehouden. De jongere generaties erven onze schulden en worden tegelijkertijd geconfronteerd met een verdubbeling van de AOW-lasten. De solidariteit dient naar mijn mening ook betrekking te hebben op de verschillende generaties en niet alleen op de inkomensniveaus.”⁴²²

Marijnissen (SP): “Uiteraard ben ik voorstander van solidariteit tussen oud en jong, maar mag ik ook even aandacht vragen voor hetgeen de jonge generatie erft van de oude generatie? (...) Naast de staatsschuld erft die jonge generatie de Deltawerken, een onderwijssysteem, milieuzorg enzovoorts. Dat wordt verdonkere-maand.”⁴²³

Dittrich (D66): “Ik vind dat heel duidelijk is gebleken dat het kabinet streeft naar solidariteit tussen jong en oud, zoals wij die in Nederland kennen. Die solidariteit wordt niet te grabbel gegooid, maar het kabinet wil die juist zekerstellen. Om die solidariteit zeker te kunnen stellen, zijn fundamentele veranderingen nodig en moeten systemen in de samenleving echt hervormd worden. Ik vind dat goed.”⁴²⁴

Rouvoet (CU): “Het kernbezwaar van de fractie van de ChristenUnie is niet dat het kabinet probeert solidariteit op lange termijn veilig te stellen, al hebben wij grote aarzelingen bij de route die daarvoor op een aantal onderdelen wordt gekozen. Ons bezwaar is dat het kabinet met zijn keuzes en in zijn presentatie voortdurend de solidariteit van morgen uitspeelt tegen de solidariteit van vandaag.”⁴²⁵

Zalm (MvF): “De hervormingsagenda van dit kabinet is geen doel op zichzelf. Het is namelijk het doel van het kabinet om onze kinderen een welvend en sociaal houdbaar Nederland achter te laten. Wij zijn oprecht de overtuiging toegedaan dat wat wij daarvoor doen, echt nodig is. Daarmee kiezen wij niet voor de gemakkelijke weg, want er is verzet in de samenleving. (...) Het debat met de coalitiepartijen en de oppositie heeft geleid tot voorstellen die investeren in het draagvlak voor onze toekomstige aanpak. Dat is wat ons motiveert: niet de makkelijke weg, niet het applaus op korte termijn, maar concrete resultaten. Snel waar het kan en van iets langere adem waar dat moet. Maatregelen die er vandaag maar ook morgen toedoen, in ons leven maar ook in het leven van onze kinderen.”⁴²⁶

9.4 2005: Het herstel dient zich aan

9.4.1 Bestuur

In 2005 lijkt de economie over het dieptepunt heen. Hoewel het vertrouwen in het kabinet onveranderd laag is, laten de verschillende indicatoren een geleidelijk herstel van de economische groei zien. Toch is er veel onzekerheid, onder andere over de werking van beleidsmaatregelen zoals de invoering van het nieuwe zorgstelsel en de herkeuringen van WAO-ers in het kader van de WIA. Daarbij is de koopkracht in het voorgaande jaar voor bijna iedereen gedaald en is voor 2005 het beeld evenmin gunstig. Het kabinet is echter voor het eerst in jaren tamelijk positief gestemd. Met de belangrijkste hervormingen in de fase van uitvoering en een voorzichtig aantrekkende economie is volgens de regering het diepste van de crisis inmiddels voorbij.

Miljoenennota 2006: 'uit de gevarezone'

In zijn voorwoord op de Miljoenennota 2006 schrijft minister Zalm dat het economisch herstel zich aandient. De economische groei wordt voor 2006 op 2,5% berekend en hoewel er opnieuw een tekort zal zijn, is Nederland definitief "uit de gevarezone".⁴²⁷ Volgens Zalm werpt het beleid zijn eerste vruchten af: "Door de loonmatiging en de structurele hervormingen herstelt de concurrentiepositie ten opzichte van omliggende landen. Daardoor groeit voor het eerst sinds 2002 de werkgelegenheid weer."⁴²⁸ Voor individuele burgers is er nog weinig extra's te verwachten, erkent Zalm in zijn voorwoord. De koopkracht blijft ongeveer gelijk en er zijn onzekerheden over het nieuwe zorgstelsel en de veranderingen in het pensioenstelsel. Toch is er perspectief op beter en, zo benadrukt Zalm, moeten de hervormingen in een breder perspectief worden beoordeeld en begrepen: "Wetten en stelsels worden nu gewijzigd opdat ze in de toekomst nog steeds bruikbaar zijn voor de jongere generaties. Het gaat erom dat jongeren straks ook een goed pensioen kunnen hebben; dat als zij oud zijn ook die gezondheidszorg kunnen kiezen die ze nodig hebben; dat als ze zonder werk komen, er nog steeds een vangnet is."⁴²⁹

De uitgangspositie: 'betere vooruitzichten'

Het kabinet opent de Miljoenennota met de paragraaf "betere vooruitzichten".⁴³⁰ Het kabinet erkent dat de voorgaande jaren "moeilijk" zijn geweest en dat "vrijwel iedereen de economische neergang in zijn portemonnee gevoeld heeft".⁴³¹ Nu dienen de eerste positieve resultaten van het beleid zich volgens het kabinet aan: "dankzij de eerdere ingrepen bevinden de overheidsfinanciën zich in rustiger vaarwater" en is er in 2006 "ruimte voor lastenverlichting van ruim 2 miljard euro".⁴³² Het begrotingstekort blijkt lager dan verwacht: 1,8%

bbp in plaats van de in de vorige Miljoenennota verwachte 2,1%. Het kabinet geeft aan dat de verslechtingen van de overheidsfinanciën en de naderende en voor een deel al actuele vergrijzing - met de bijkomende kosten - tot tijdig ingrijpen noopten.⁴³³ Dankzij die ingrepen, die soms “pijnlijk” waren en de koopkracht hebben aangetast, staan de overheidsfinanciën er nu beter voor: “De ingrepen waren soms pijnlijk en hebben de koopkracht van de burgers aangetast. De maatregelen waren echter noodzakelijk en effectief. De buitensporig tekortprocedure is inmiddels opgeheven door de Raad van Ministers van Europa. Ook het IMF heeft in zijn jaarlijkse rapport Nederland geprezen voor de snelle reactie op de budgettaire problemen. Het ziet daarin een goede basis om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verder te waarborgen, ook op langere termijn.”⁴³⁴ Nederland is volgens het kabinet “op de weg terug”.⁴³⁵

Richting van het beleid: ‘doorgaan op de ingeslagen weg’

Het kabinet vindt het onverstandig om met de verbeterde conjunctuur ook de structurele hervormingen te minderen. Het oorspronkelijke doel van de hervormingen was immers de lange termijn. Het ging en gaat het kabinet om veranderingen om de sociale voorzieningen duurzaam in stand te houden: “De beheersbaarheid van de overheidsfinanciën en zorgkosten wordt ook voor de langere termijn verbeterd. Alleen zo kunnen essentiële sociale voorzieningen duurzaam in stand worden gehouden. Het afwentelen van de kosten op toekomstige generaties is sterk noch sociaal.”⁴³⁶ Dat betekent ook dat het kabinet, in aangepaste vorm, vasthoudt aan de beëindiging van de fiscale subsidiëring van vervroegde uittreding: “De fiscale subsidiëring van vervroegde uittreding wordt beëindigd. Hierdoor blijft waardevolle kennis en ervaring langer behouden voor de arbeidsmarkt. Bovendien groeit met deze maatregel het draagvlak voor de kosten die de vergrijzing met zich meebrengt.”⁴³⁷ Volgens het kabinet zijn in de voorgaande jaren de fundamenten van de economie versterkt en is Nederland nu beter in positie om op toekomstige veranderingen in te spelen: “Het kabinet heeft de overtuiging dat het gevoerde beleid goed is voor Nederland. De fundamenten van de Nederlandse economie en samenleving zijn en worden versterkt. De resultaten van het beleid worden zichtbaar en zullen de komende jaren groter worden. Dankzij de hervormingen is Nederland beter in staat om in te spelen op de permanente veranderingen in onze omgeving.”⁴³⁸

Het kabinet in control: ‘vergrijzing geen reden voor paniek’

In het hoofdstuk over de basis van het financieel-economisch beleid onderscheidt het kabinet twee factoren die van invloed zijn geweest op het beleid. De eerste is de conjunctuur. Nederland is daarvoor volgens het kabinet door structurele oorzaken extra kwetsbaar. De tweede is de lange termijn ontwikkeling, die een blijvende impact op de economie en samenleving zal

hebben en om tijdig voorsorteren vraagt.⁴³⁹ Het kabinet heeft maatregelen genomen, in de vorm van het doorvoeren van “structurele aanpassingsprocessen”.⁴⁴⁰ Zo worden volgens het kabinet beide factoren gelijktijdig aangepakt. Ten aanzien van de vergrijzing verkeert Nederland volgens het kabinet inmiddels zelfs in een relatief gunstige situatie. Vergrijzing is, zo meent het kabinet, “een gegeven”,⁴⁴¹ maar één waarvoor Nederland goed is toegerust. Vergrijzing is bovendien in veel opzichten ‘goed nieuws’: “Dat Nederlanders ouder worden en bovendien langer gezond blijven is natuurlijk goed nieuws. Dat mensen langer van hun pensioen kunnen genieten, is voor de betrokkenen ook zonder meer positief. Dat kan bovendien in betrekkelijke welvaart. De ouderen van straks zijn gemiddeld genomen relatief welvarend, zowel in vergelijking met de ouderen van vroeger en nu als in vergelijking met de werkenden van straks (zie verderop). Ook heeft Nederland in vergelijking met andere landen relatief veel gespaard voor de oude dag (dankzij het unieke, kapitaalgedekte pensioenstelsel).”⁴⁴² Het kabinet concludeert daarom: “De vergrijzing is op zichzelf dus geen reden voor paniek, maar vraagt wel om beleidsaanpassingen.”⁴⁴³ Het gaat bij de aanpassingen vooral om beleid gericht op de scheefte die in voorgaande decennia is ontstaan in de balans tussen het totaal aantal gewerkte jaren en het aantal jaren waarin mensen pensioen (zullen) genieten: “Het zal duidelijk zijn dat deze situatie op de lange termijn niet houdbaar is: gemiddeld genomen kunnen mensen in het beperkte aantal jaren dat ze werken, onvoldoende sparen om voor het resterende deel van hun leven in hun levensonderhoud te voorzien.”⁴⁴⁴ Het kabinet zet al vol in op de verhoging van de arbeidsparticipatie, maar wil niet tornen aan de pensioengerechtigde leeftijd en aan de pensioenrechten zelf. Het kiest daarom voor een versoering van de regelingen voor vroegpensioen, die niet langer fiscaal gefacilieerd worden. Hiermee meent het kabinet het problematische aspect van de vergrijzing onder controle te kunnen brengen.

De begroting: ‘terug in het spoor’

Het budgettaire beleid hoeft voor het eerst in jaren niet uit te gaan van een verslechtering en kan een meevaller in plaats van een tegenvaller inboeken. Voor 2006 wordt een tekort van 1,8% bbp verwacht. Dat betekent dat het tekort “stabiliseert”.⁴⁴⁵ Dit betekent ook dat de Europese procedure in het kader van de tekortoverschrijding is beëindigd. Het tekort is nog altijd groter dan in het Hoofdlijnenakkoord was afgesproken. Met het oog op de schuldreductie en de vergrijzing wil het kabinet daarom de begrotingsdiscipline vasthouden en streven naar een overschot. Daarnaast zal er, in tegenstelling tot wat het kabinet in eerdere Miljoenennota’s opschreef, ook in de toekomst toch weer sprake zijn van ‘economische groei’. Dankzij de hervormingen is het Nederlandse model in staat om “structurele economische groei”⁴⁴⁶ te blijven behouden:

Box: structurele economische groei

“Blijven groeien

Ook in de toekomst zal Nederland blijven groeien - dat is het goede nieuws. Structurele economische groei komt echter nooit vanzelf, maar is altijd het gevolg van verandering en vernieuwingen. De CPB-scenario's maken duidelijk dat beleid ertoe doet. De in Nederland en in heel Europa ingezette hervormingsagenda is een logische reactie op de uitdagingen van de 21e eeuw. Daarbij is bijzondere aandacht voor de rol van de overheid in het nieuwe millennium gerechtvaardigd. De hervormingen zijn noodzakelijk voor een toekomstbestendige economie en zorgen ervoor dat - in de woorden van het CPB - een forse welvaartsstijging een reëel perspectief is voor de komende decennia. 2005 blijft naar alle waarschijnlijkheid in economisch opzicht een beroerd jaar. Volgend jaar wordt beter en dankzij de ingezette hervormingen kan de Nederlandse toekomst in een veranderende wereld met vertrouwen tegemoet worden gezien.”⁴⁴⁷

9.4.2 Debat

PvdA

Bos meent dat de hervormingen - en het positieve verhaal van het kabinet daarover - misplaatst zijn. Het kabinet heeft volgens hem de problemen ‘niet opgelost’ maar juist ‘erger gemaakt’. Volgens Bos is de samenleving ‘kwetsbaar’ en hebben mensen behoefte aan een politiek die “hoop en houvast”⁴⁴⁸ kan bieden. Het kabinet doet precies het tegenovergestelde en vervreemdt burgers en maatschappelijke partners van zich. Zo blijft volgens Bos een groot potentieel onbenut: “Moet u zich eens voorstellen hoeveel beter het met dit land zou gaan als wij niet alleen over ouderen praten in termen van vergrijzing en betaalbaarheidsproblemen maar als wij hen zien als een bron van wijsheid en ervaring waar wij als samenleving zoveel meer uit zouden kunnen halen dan wij nu doen. Moet u zich eens voorstellen hoeveel beter het met dit land zou gaan als wij niet alleen vertrouwen vragen maar ook vertrouwen geven.”⁴⁴⁹

SP

Marijnissen confronteert het kabinet met het wantrouwen door het volk: “Er was nooit één kabinet met zo weinig vertrouwen onder de bevolking als dit kabinet.”⁴⁵⁰ Om urgentie voor het neoliberale beleid te wekken stelt het kabinet volgens Marijnissen consequent de situatie slechter voor dan zij is: “Het kabinet heeft de afgelopen jaren niets anders gedaan dan de mensen bang maken, hel en verdoemenis preken door mensen doemscenario's voor te houden als enig reëel alternatief voor het kabinetsbeleid. De arbeidsproductiviteit zou te laag zijn. Wij zouden te verwend zijn en daarom niet hard en lang genoeg werken. De winsten van de bedrijven zouden te laag zijn en onze concurrentiepositie ten opzichte

van het buitenland onvoldoende. Het is allemaal onjuist gebleken. Ik heb dat vorig jaar op alle punten aangetoond met cijfers. Sindsdien zijn er in en buiten de Kamer alleen maar meer mensen bijgekomen die met mij van mening zijn dat de negatieve voorstelling van zaken van deze minister-president slechts één ideologisch en politiek doel had, namelijk de geesten rijp maken voor het invoeren van de neoliberale denkbeelden die wij kennen uit de Verenigde Staten, waar zij al sinds jaar en dag zijn geïmplementeerd.”⁴⁵¹

Box: Marijnissen over het boek ‘Overmoed en Onbehagen’ van Bert de Vries⁴⁵²

“Daarop [het kabinet zaait volgens Marijnissen angst, MvdS] heb ik de afgelopen jaren vele malen gewezen en ik kwam al snel tot dezelfde conclusie die CDA-prominent Bert de Vries in zijn laatste boek heeft getrokken. Ik citeer: ‘Mijn conclusie is dat het niet de objectieve omstandigheden zijn, maar de subjectieve ideologische voorkeuren die doorslaggevend zijn voor de door Balkenende II ingeslagen weg.’ Waar die voorkeur ligt, maakt De Vries ook heel erg duidelijk, namelijk bij het neoliberalisme en het neoconservatisme. (...) De Vries heeft het ook over het zaaien van angst door middel van het schetsen van doemscenario’s en rampspoed vanwege de vermeende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Ik citeer: ‘... en daarom is de afbraak inmiddels in volle gang.’”

CU

Rouvoet is kritisch over de ‘toekomstgerichtheid’ van het kabinet: “Alle uitleg over de noodzaak van economisch herstelbeleid ten spijt pikken de mensen het niet dat de politiek vooral bezig lijkt te zijn met allerlei stelsels en grote projecten, uitdagingen van de globalisering en de economische toestand in 2040, maar dat wij hier in Den Haag geen idee hebben hoe hun dagelijks leven er uitziet.”⁴⁵³ Rouvoet vindt het moeizaam dat het kabinet nu ‘opeens’ erg optimistisch is over de toekomst, waar het de voorgaande jaren nog erg negatief was over de toekomst. Ook dat draagt volgens Rouvoet niet bij aan het vertrouwen: “Vertrouwen win je niet door het ene jaar te dreigen met doemscenario’s over vergrijzing en werkloosheid en alle voorstellen van de oppositie voor een eerlijke lastenverdeling als onverantwoord van tafel te vege en één jaar later opgewekt mede te delen dat het langetermijnbeleid zijn vruchten heeft afgeworpen en dat er nu ruimte is voor koopkrachtverbetering. Dat is fijn voor de mensen die wat extra’s krijgen. Wij gunnen ze dat, maar het maakt wel wantrouwig. Heeft het kabinet de zaken het vorig jaar niet veel te zwaar aangezet? Of doet het nu te laconiek, met het oog op het komende verkiezingsjaar? In beide gevallen wordt eerder het wantrouwen dan het vertrouwen gevoed.”⁴⁵⁴ Rouvoet concludeert: “Na de doembeelden van vorig jaar van de vergrijzing en de werkloosheid, waardoor al die hervormingen noodzakelijk waren, is het kabinet nu onvoorzichtig optimistisch.”⁴⁵⁵

VVD

Tegenover de zware kritiek van de oppositie plaatsen de regeringspartijen het ontlukende herstel, dat volgens hen een resultaat van het kabinetsbeleid is. Het kabinet geeft volgens de VVD mensen ook te midden van moeilijke omstandigheden ‘perspectief’ en zorgt voor ‘een betere toekomst’. De VVD steunt het kabinetsbeleid. Van Aartsen: “Ik doe dat, omdat ik, mijn fractie en het kabinet willen dat Nederland een land wordt waar iedereen zich thuis voelt. Nederland moet een land worden waar je je boterham kunt verdienen, waar je huis en je buurt veilig zijn, waar je pensioen veilig is, waar ouderen veilig over straat kunnen gaan en waar kinderen fluitend naar school kunnen fietsen. Mijn fractie gelooft dat dit kan.”⁴⁵⁶

CDA

Ook Verhagen ziet verbeteringen: “Natuurlijk had het kabinet alles bij het oude kunnen laten: geld uitgeven dat er niet is en zo de rekening doorschuiven naar onze kinderen. Dat is natuurlijk de makkelijkste weg en dan is het ook niet zo moeilijk om populair te zijn. Onze minister-president heeft met zijn kabinet de noodzakelijke structurele hervormingen doorgevoerd waar Nederland jarenlang tegenaan hikte. Het komt nu aan op de uitvoering, op resultaten die zichtbaar worden en op een economie die aantrekt. Als het komend jaar beter gaat met Nederland zoals de signalen aangeven, zijn wij beter door de recessie gekomen dan veel andere Europese landen en staan wij er door de structurele hervormingen ook beter voor. Er is weer perspectief, er is uitzicht op een Nederland waarop wij weer trots kunnen zijn. Wij liggen op koers!”⁴⁵⁷

D66

Volgens Dittrich gaat het, nu de eerste grote stappen voor de lange termijn zijn gezet, om het aanbrengen van “nieuw evenwicht in de samenleving”.⁴⁵⁸ De hervormingen zijn nodig om “de gezondheidszorg en andere collectieve voorzieningen bij de tijd” te brengen. Daarbij moet de blik van Nederland verder ‘naar buiten’ en ‘naar de toekomst’ gericht zijn: “Als wij ons instinctief verstoppen in de hoop daarmee de wereld buiten te houden, dan bewijzen wij daarmee onszelf en toekomstige generaties geen dienst. In plaats daarvan moeten wij het zelfvertrouwen tonen om onszelf gereed te maken voor de toekomst. Wij moeten een nieuw evenwicht in de samenleving scheppen en een vernieuwde, veerkrachtige economie creëren. Een economie die ook in de toekomst zorgt voor werk en goede en toegankelijke publieke voorzieningen.”⁴⁵⁹ Volgens Dittrich is het kabinet daar tot nu toe goed in geslaagd: “Het kabinet heeft er de afgelopen jaren met succes voor gezorgd dat Nederland in economisch opzicht weer naar de toekomst kan kijken. De overheidsfinanciën

zijn onder controle en er zijn tal van noodzakelijke maatregelen genomen in de sociale zekerheid, de zorg en het vroegpensioen.”⁴⁶⁰

Het kabinet reageert

In zijn beantwoording benadrukt Balkenende dat er veel hervormd wordt, maar dat de hervormingen noodzakelijk zijn. Het kabinet begrijpt dan ook de ‘onzekerheid’ waarin mensen verkeren: “Is het allemaal niet te veel, gaat het allemaal niet te snel? Het kabinet trekt zich de zorgen van mensen en de gevoelens van onzekerheid aan. Het is ons immers om de mensen te doen, om hun kansen om in ons land een goed bestaan op te bouwen. Niet alleen nu, maar ook straks.”⁴⁶¹ Volgens Balkenende zijn de veranderingen nodig: “Ik begrijp de vraag of het kabinet minder had moeten doen, of het minder in gang had moeten zetten en meer bij het oude had moeten laten. Als wij dat hadden gedaan, hadden wij mensen op een onverantwoordelijke manier in de kou laten staan. Een drijfveer van het kabinet is steeds geweest om het fundament van de samenleving en de economie te versterken zodat wij onze welvaart en onze collectieve voorzieningen ook in de eenentwintigste eeuw veilig kunnen stellen. Juist in een tijd waarin vanzelfsprekendheden verdwijnen, is het van belang om te werken aan nieuwe zekerheden voor de toekomst. Dat is wat het kabinet doet. De kracht van Nederland ligt van oudsher in de manier waarop wij samen weten in te spelen op veranderingen.”⁴⁶² Balkenende: “De maatregelen die het kabinet heeft genomen, zijn noodzakelijk met het oog op de toekomst en bieden perspectief. Zij zijn noodzakelijk, want Nederland liep van jaar tot jaar achterstand op ten opzichte van de ons omringende landen. Onze concurrentiepositie verslechterde sinds 1997 met 12%. Dat kon zo niet doorgaan. Zij zijn ook noodzakelijk omdat wij over enkele decennia twee keer zo veel 65-plussers in ons land hebben. Het is een illusie om te denken dat de vergrijzing verder geen gevolgen heeft en dat wij rustig stil kunnen blijven zitten. Dit kabinet past ervoor om de volgende generatie op te zadelen met problemen die wij nu kunnen voorkomen. Doordat wij voortvarend in actie zijn gekomen, is de weg naar herstel ingezet.”⁴⁶³

9.5 Discours

Niet laten oplopen van de achterstand

Het kabinet-Balkenende II zet de verhaallijn van het vorige kabinet van ‘hervormen met het oog op de toekomst’⁴⁶⁴ door. De nadruk komt zelfs sterker op de toekomst te liggen, omdat het issue van de vergrijzing - in een combinatie van veranderd inzicht over de toekomstige aard en omvang van het probleem én de actuele economische verslechteringen - tijdens de regeerperiode door het

kabinet steeds prominenter als argument voor de hervormingen wordt genoemd. Vergrijzing schuift letterlijk naar de voorgrond en is in de Troonredes, de presentatie van de Miljoenennota's, in de tekst van de Miljoenennota's en in de onderzochte politieke debatten een prominent argument voor het kabinet, als een drijfveer voor het bestuurlijk handelen. Gaandeweg 'Balkenende II' wordt het 'Nederland voorbereiden op de vergrijzing' door het kabinet zelfs als 'missie' geduid. Terwijl de door het kabinet omwille van de afwending van een vergrijzingsdrama gekozen indicatoren voor 'succes' - het structurele saldo en de houdbaarheid van de financiën - in 2003 en 2004 aanzienlijk verslechteren, neemt het 'toekomstverhaal' van de vergrijzing in de verhaallijn van het kabinet en de regeringspartijen meer de gedaante aan van een 'crisisverhaal': het bestuurlijk handelen dat er eerst nog op was gericht om 'een toekomstig erger te voorkomen', is nu handelen geworden dat voor zover nog mogelijk de gevolgen van de vergrijzing probeert te beperken. In 2004 gaat het zelfs om 'zicht houden op' een terugkeer naar het 'pad' dat nodig is om de kosten en negatieve gevolgen van de vergrijzing te beperken. Het kabinet is dan niet zozeer meer bezig met 'voorbereiden op', met 'proactief' beleid, maar wekt de indruk van het inlopen of ten minste niet verder laten oplopen van een achterstand. Het kabinet meent 'de schade beperkt te houden', in uitspraken en argumentaties die suggereren dat de schade al opgelopen is en men met 'damage control' bezig is. Het vergrijzingsverhaal wordt in deze periode meer dan een verhaal alleen en het krijg concreet vorm in bestuurlijk handelen. Ingrijpende en fundamentele hervormingen in verschillende instituties worden door het kabinet doorgevoerd. Ook groot politiek en maatschappelijk verzet, en een historisch dieptepunt van de eigen populariteit, weerhouden het kabinet er niet van om de hervormingen door te zetten. 'Vergrijzing' wordt een bestuurlijke en maatschappelijke 'realiteit' en een 'actualiteit': het toekomstige houdbaarheidsprobleem krijgt in het 'heden' vorm, bijvoorbeeld in omvangrijke herkeuringsoperaties van WAO-ers, veranderingen in het zorgstelsel, op de loonstrook, in vermindering van de waarde van het in de 'tweede pijler' opgebouwde pensioen en in het verlies van het 'recht' op prepensioen.

Balkenende II: 2003 t/m 2005 (CDA, VVD, D66)	
Begrotingsbeleid	
<i>Begrotingssaldo</i>	Onder slechte conjunctuur 'zicht houden op' evenwicht in het EMU-saldo, maar het structurele saldo is voor het kabinet de werkelijke maat. Het kabinet neemt maatregelen om dat ondanks moeilijke omstandigheden zo snel mogelijk terug naar een overschot te brengen, door middel van 'structurele interventies'. In het begrotingsbeleid koerst het kabinet voortaan op het structurele saldo. Wel zorgt vanaf 2003 het slechte EMU-saldo voor acute problemen met het Stabi-teitspact en kiest het kabinet ervoor om dus naast de structurele verbetering te zorgen voor een directe verbetering van het EMU-saldo.

Balkenende II: 2003 t/m 2005 (CDA, VVD, D66)	
	Het kabinet moet tegenvallers in plaats van meevallers verdelen. Het vangt tegenvallers binnen de begroting op, wat leidt tot omvangrijke 'aanvullende pakketten maatregelen'. Het 'tijdelijk' laten oplopen van tekort om 'anticyclisch' te investeren is niet aan de orde. Het kabinet combineert miljarden-ingrepen gericht op structurele verbetering met miljarden-ingrepen gericht op verbetering van het EMU-saldo, die vooral de 'consumptieve bestedingen' van de overheid terugbrengen ('bezuinigen'). Het kabinet probeert hierbij lasten voor bedrijven niet op te laten lopen en liefst te reduceren, om de internationale concurrentiepositie te verbeteren.
<i>Schuldpositie</i>	Het kabinet koerst op 'aflossing in één generatie', hoewel er feitelijk niet wordt afgelost door de opeenvolgende tekorten. Het AOW-spaarfonds is voor het kabinet niet de geëigende weg voor houdbaarheid, omdat daarmee nieuwe schuld wordt opgebouwd. Schuldaflossing wordt bereikt door te koersen op een structureel overschot van rond de 1%, door instituties te hervormen en door overheidsuitgaven te reduceren. Op termijn wil het kabinet vermogen opbouwen, conform CPB-sommen: als buffer voor de 'piek' van de vergrijzing. In deze periode zet het kabinet alles op alles om niet te ver achter te komen lopen op het schema van schuldaflossing: men wil 'zicht houden op schuldaflossing in één generatie'
Beleid t.a.v. instituties	
<i>Pensioen</i>	Het kabinet reserveert geld uit de algemene middelen voor 'meebetalen' aan de toekomstige stijging van de AOW-lasten; de AOW blijft welvaartsvast. Daarnaast forse inzet op arbeidsparticipatie, van ouderen, vrouwen en allochtonen. Ouderen worden door prikkels om eerder te stoppen met werken weg te nemen gestimuleerd om langer door te werken: dit betekent onder andere de beëindiging van de fiscale facilitering van de VUT en het prepensioen. Ook de 'uittredingsroute' via de sociale zekerheid wordt geblokkeerd. In de 'tweede pijler' voert het kabinet veranderingen door in de Pensioenwet, om pensioenfondsen uit de acute dekkingsproblemen te halen, met financiële gevolgen voor burgers en bedrijven. Dit leidt tot verslechtering van de koopkracht, maar tot verbetering van de dekking van de fondsen: onder andere voorwaardelijke indexering en berekening uitkering op basis van middelloon. Bedrijfspensioenfondsen moeten 'bijstorten'.
<i>Sociale zekerheid</i>	Vergroten arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit: aangrijpen bij het arbeidsaanbod; loonmatiging (in de publieke sector zelf doorgevoerd, in andere sectoren een 'oproep tot' - desnoods tegen de prijs van een hevige 'polder-crisis'), dreigen met beëindiging 'algemeen verbindend verklaring' van CAO's, hervorming van de WAO in 2005 (gericht op beperking instroom en vergroting uitstroom), aanscherping WW, decentralisatie ABW, bestrijden 'armoedeval'. Het kabinet streeft naar een 'activerende verzorgingsstaat', waarin mensen zelf verantwoordelijkheid kunnen en moeten nemen.

Balkenende II: 2003 t/m 2005 (CDA, VVD, D66)	
<i>Zorg</i>	Nieuw zorgstelsel in 2006: introductie van gereguleerde marktwerking in het stelsel, aansturen op concurrentie, en beheersing van kosten. Prikkel voor doelmatigheid in het stelsel en beperking van het verplicht verzekerde pakket. Aankondiging van noodzaak tot grondige koerswijziging in de AWBZ om de regeling houdbaar te houden.

Tabel 9.1: Het beleid van Balkenende II ten aanzien van vergrijzing.

Het 'spookbeeld' van de vergrijzing

Het steeds dreigender, onheilspellender en in concrete maatregelen 'actueler' wordende vergrijzingsverhaal van het kabinet ontmoet hevig verzet vanuit de oppositiepartijen. Verschillende verhaallijnen worden ingezet om het vergrijzingsverhaal en het kabinetsbeleid te bestrijden. De kritiek van de oppositiepartijen richt zich ten eerste op de invulling van vergrijzing die het kabinet hanteert, ten tweede op de balans in de afweging tussen huidige en toekomstige baten en lasten die het kabinet kiest en ten derde op de 'beleidstheorie' achter de maatregelen die men inzet. Deze optelsom leidt volgens de oppositiepartijen tot een gekunstelde aanleiding voor een verandering die de vergrijzing 'niet oplost', de economie 'dieper in het dal duwt' én die dient als een 'vals argument' voor een neoliberale agenda om de verzorgingsstaat verder 'uit te hollen'.

De oppositiepartijen twifelen aan de redeneringen van het kabinet. De economische neergang wordt volgens de oppositiepartijen door het kabinet 'versterkt', doordat in een periode van recessie de bestedingsruimte wordt 'afgeknepen'. Hiermee gaat ook het laatste beetje vertrouwen van consumenten verloren, waardoor de economische problemen in Nederland zwaarder zijn dan in andere Europese landen. De oppositiepartijen zijn ook van mening dat de crisis niet zo 'structureel' is als het kabinet doet voorkomen én dat de toekomstige effecten minder ernstig zijn dan het kabinet meent. Men presenteert concurrerende berekeningen die hierop wijzen. Daarnaast laten doorrekeningen door het CPB zien dat de 'tegenbegrotingen' van de oppositiepartijen met andere maatregelen ook tot goede resultaten kunnen komen. De regering heeft volgens de oppositie dus niet per se gelijk in de uitleg die men aan de economische neergang geeft: het zou ook iets anders kunnen betekenen en rechtvaardigt daarom niet deze fundamentele ingrepen. Volgens de oppositie is er sprake van een probleem in de conjunctuur. Dat betekent dat het probleem per definitie tijdelijk is en vooral maatregelen vereist om die pijnlijke periode te overbruggen. Het kabinet zou voor een zachte landing in plaats van een extra rotsige bodem moeten zorgen.

Daarnaast menen de oppositiepartijen dat het kabinet en de regeringspartijen de 'ernst' van de vergrijzing sterk overdrijven: vergrijzing brengt volgens hen

kosten met zich, maar daar staan baten tegenover. Toekomstige generaties - jong én oud - zullen rijker zijn, waardoor ze meer lasten kunnen dragen. De oppositie meent dat de toekomstige generaties daar bovendien toe bereid zullen zijn, net als huidige generaties dat zijn. Men voelt zich hierin gesteund door de massale afkeuring van het kabinetsbeleid die uit allerlei ‘polls’, acties van vakbonden en de grote massabetoging op ‘het Museumplein’ volgens de oppositie blijkt. Met het aflossen van de staatsschuld, redeneert de oppositie, bouwt het kabinet een veel ernstigere ‘maatschappelijke schuld’ op. Als het kabinet nu niet investeert in publieke voorzieningen, dan ‘erven’ toekomstige generaties weliswaar een (gedeeltelijk) afgeloste staatsschuld, maar kunnen zij niet beschikken over ‘goed onderwijs’, ‘toegankelijke zorg’ en is er geen goede infrastructuur of openbaar vervoer. De staatsschuld heeft volgens de oppositiepartijen een onevenredig groot gewicht en is een ‘fixatie’ van het kabinet en de regeringspartijen geworden, die ‘blind’ maakt voor alle signalen uit de samenleving.

De oppositiepartijen twifelen ook aan de motieven van het kabinet om de vergrijzing in de beargumentering van de hervormingen centraal te stellen. Volgens sommige partijen gaat het om een ‘drogreden’ en een ‘spookbeeld’, dat bewust door het kabinet wordt aangeropen om mensen ‘mee’ te krijgen: het kabinet zaait volgens deze partijen ‘angst’, om zo ruimte voor hervormingen te maken. Het kabinet is volgens de oppositiepartijen, mogelijk met de beste bedoelingen, in een zelf aangelegde fuik gezwommen door bepaalde begrotingsregels en indicatoren in het beleid centraal te stellen die nu alleen tegen extreme kosten en maatregelen nog haalbaar zijn. Men sluit echter ook niet uit dat de ‘fuik’ bewust door het kabinet is ‘aangelegd’, om niet zozeer de vergrijzing op te lossen, maar een ander - meer klassiek - agendapunt af te werken: de terugdringing en ‘afbraak’ van de verzorgingsstaat. Onder andere de terugkerende ‘slogan’ van de PvdA dat in het kabinet ‘de VVD over de feiten gaat en het CDA er het verhaal bij mag verzinnen’ zinspeelt hierop, net als uitspraken van Marijnissen dat het kabinet ‘VVD-beleid’ uitvoert of de verwijzing door Halsema dat het kabinet een ‘neoliberale agenda’ afwerkt en daarvoor de vergrijzing als argument opvoert.

Een laatste kritiekpunt van de oppositiepartijen is dat als de vergrijzing zo belangrijk wordt bevonden, en de meeste partijen erkennen dat de vergrijzing in enige mate voor een betaalbaarheidprobleem zorgt, het kabinet dan de verkeerde maatregelen kiest. Het laat de hypotheekrenteaftrek ongemoeid, haalt geld weg bij ‘kwetsbare groepen’ door in te grijpen in de sociale zekerheid en chronisch zieken te laten meebetalen aan hun medicijnen, en laat ‘voor de hand liggende mogelijkheden’ voor extra baten - zoals een gedeeltelijke fiscalisering van de AOW voor rijke ouderen - buiten beschouwing. De oppositiepartijen verwijten het kabinet eenzijdig naar de oplossingen voor het vergrijzingsprobleem te kijken en verwijzen daarbij naar studies van onder andere het CPB, de REA en

de Raad van State die (in ieder geval deels) op andere mogelijke maatregelen wijzen. De belangrijkste kritiek richt zich op de maatregelen die het kabinet inzet om het arbeidsaanbod en de arbeidsproductiviteit te vergroten. Dit zijn volgens de oppositiepartijen ‘verkapte bezuinigingen’, die kwetsbare groepen ‘de arbeidsmarkt op jagen’ terwijl ze daar geen enkele kans maken. De oppositie vindt dat ‘oneerlijk’, ‘onrechtvaardig’ en bovendien ‘ineffectief’.

Grijzer en groter: het toekomstverhaal wordt een crisisverhaal

In de periode van 2003 tot 2005 wordt het vergrijzingsverhaal en het discours over vergrijzing tegelijkertijd ‘grijzer’ en ‘groter’. Het verhaal dat ‘ging’ over een ‘mogelijk’ of ‘waarschijnlijk’ toekomstbeeld wordt in die beweging een ‘acute crisis’, die tot ‘direct ingrijpen’ dwingt. In 2003 en 2004 worden de beschrijvingen van de gevolgen van vergrijzing elk jaar ‘ernstiger’. Het ‘hoogtepunt’ hiervan is de verhaallijn uit 2004 waarin de vergrijzing wordt aangevoerd als oorzaak van een naderend einde van de economische groei en daarmee een einde aan de stijging van de welvaart: het argument dat ‘als gevolg van de vergrijzing toekomstige generaties niet rijker zullen zijn’ kan worden geduid als het ‘toppunt’ van het ‘grijze vergrijzingsverhaal’. Het vergrijzingsverhaal beperkt zich, synchroon met de ‘vergrijzing van het vergrijzingsverhaal’, niet langer tot het debat over een specifiek deel van het overheidsbeleid, zoals de begrotingsregels en de ‘vergrijzingsgerelateerde instituties’, maar heeft inmiddels betrekking op ‘alles’. De ernst van de situatie maakt het een ‘centraal’ probleem. Het discours over vergrijzing wordt in deze periode hét dominante discours in het politiek debat. Dat beperkt zich in deze periode niet tot ‘verhalen’, maar krijgt ook vorm in concrete maatregelen in allerlei domeinen - structurele hervormingen - waarmee het kabinet pogingen onderneemt om het structurele saldo te verbeteren en tegenvallers direct ‘goed te maken’ met pakketten aanvullende maatregelen, die vooral de overheidsbestedingen terugdringen. Vergrijzing verandert zo van een ‘mogelijke toekomst’ in een acute crisis. De toekomst dwingt tot maatregelen en is een actualiteit geworden. De Nederlandse samenleving en economie zijn ‘achter de toekomstige feiten aan’ komen te lopen.

Vergrijzing in Balkenende II: 2003 t/m 2005	
<i>Debat in het centrum</i>	<p>Centraal: Uitgangspunt voor alomvattende brede hervormingsagenda: door vergrijzing komt de economische groei in gevaar (lijn tot 2005, vanaf 2005 milder), ‘toekomstige generaties zullen niet rijker zijn’ en daarom is op alle fronten - ook niet direct vergrijzingsgerelateerd - een ‘inspanning’ gevraagd en gerechtvaardigd. Voorbereiding op vergrijzing is een ‘morele plicht’ van deze generatie aan volgende generaties.</p>

Vergrijzing in Balkenende II: 2003 t/m 2005	
<i>Specifiek of generiek</i>	Generiek: De toekomstige economische groei en welvaartsontwikkeling in algemene zin komen door vergrijzing in gevaar. Vergrijzing wordt vanuit die redenering verbonden met een breed palet domeinen, zoals het arbeidsmarktbeleid (benodigde radicale verhoging van de arbeidsparticipatie in 'gewerkte uren', toekomstige personeelstekorten), economische groei, welvaartsontwikkeling, de houdbaarheid van de collectieve sector (in brede zin, dus ook onderwijs, 'voortijdig schoolverlaten' en niet leeftijdgerelateerde instituties) en de 'toekomst van het land'.
<i>Dwingend en correctief</i>	Dwingend en 'correctief': Voorbereiden op vergrijzing is geen vorm van preventie meer, maar een regelrechte 'inhaalrace' om land en economie terug op een houdbaar pad te brengen. Dat moet snel, want vanaf 2010 'begint het al'. Nederland is achter komen te lopen en inspanningen zijn nodig om de schade in ieder geval beperkt te houden. De huidige generaties zijn solidair met toekomstige generaties, maar ze bieden door nu maatregelen te accepteren ook zichzelf 'nieuw perspectief'. Het gaat niet meer om 'schuldaflossing', maar om 'zicht houden op schuldaflossing' en 'niet verder achterop raken'.
<i>'Komt snel dichterbij'</i>	Geen tijd meer: Er is geen tijd meer te verliezen, de toekomst is letterlijk een actualiteit geworden. De vergrijzing is onderdeel van de huidige tijd geworden: er nu zijn grote inspanningen nodig om zekere toekomstige rampspoed te voorkomen. De vergrijzing verliest ook het karakter van een 'onzekerheid' of 'mogelijkheid': het is een zekerheid, te midden van verschillende onzekerheden zoals welvaartsontwikkeling. De redenering is dat vergrijzing 'zeker' grote kosten zal opleveren terwijl de mogelijke middelen om die kosten te dekken 'onzeker' zijn.
<i>Economisch en algemeen</i>	Financieel-economisch: Vergrijzing is een financieel-economisch vraagstuk, in die zin dat er majeure gevolgen zullen zijn, die alle andere invalshoeken overschaduwen en een grote impact op de samenleving zullen hebben. Vergrijzing gaat over de economische groei als geheel: vergrijzing brengt toekomstige groei in gevaar. Daarom moeten die andere dimensies of perspectieven wijken: die luxe is nu niet aanwezig. Met de combinatie van én de 'economisering' (dominantie van economische invalshoek) van het vergrijzingsverhaal én de algemenering ervan (breder toegepast, op alle domeinen van het overheidsbeleid) raakt het discours als geheel 'geëconomiseerd'. In 2005 wordt deze lijn 'milder'.

Tabel 9.2: De verhaallijn over vergrijzing in de periode van Balkenende II.

Botsing van twee machtige coalities rond twee 'sterke verhalen'

Het vergrijzingsverhaal domineert in deze periode zowel het discours als het bestuur: twee omvangrijke en - ieder op de eigen manier - 'machtige' discourscoalities tekenen zich af en komen tegenover elkaar te staan: het

kabinet, de regeringspartijen en (onder andere) de werkgevers staan in hun vergrijzingsverhaal en de hervormingen tegenover de linkse oppositiepartijen en de vakbonden. Beide partijen ‘vinden’ elkaar in de arena waarin ze de hervormingen die omwille van vergrijzing worden voorgesteld, bevechten. Daarbij is helder wat beide partijen wel en niet willen (beide partijen stellen bepaalde interventies voor), maar bevechten de partijen elkaars motieven en argumenten (beide grote coalities hebben hun eigen verhaal over vergrijzing). Zo ontwikkelt ‘vergrijzing’ zich in deze periode tot een frontale botsing van twee ‘sterke verhalen’ over ‘toekomst’, in de context van een grote koerswijziging in het ‘pad’ van de verzorgingsstaat. Onduidelijk is de aard van de verbinding tussen deze beide elementen. Het blijft de vraag wat in de verhouding tussen ‘vergrijzing’ en ‘hervorming’ precies de kip en het ei is. Volgt, zoals de coalitie rond het kabinet stelt, een ingrijpende herziening uit de analyse dat de vergrijzing daartoe noodzaakt? Of is het zoals de coalitie rond de linkse oppositiepartijen beweert en is ‘vergrijzing’ het verhaal waarmee een om andere, diepere en eerdere ideologische motieven al nagestreefde ingrijpende herziening van de verzorgingsstaat wordt ‘verkocht’? Wat wel duidelijk is, is dat de discours-coalitie rond het kabinet er in deze periode in slaagt om ‘haar toekomstverhaal’ om te zetten in direct en diepgaand bestuurlijk handelen. Gedragen door een sterk vergrijzingsverhaal is het bestuur in deze periode in staat om zeer ingrijpend te hervormen in de instituties van de verzorgingsstaat.

De betekenis van ‘2005’

In 2005 lijkt er een verandering in het discours plaats te vinden. Het kabinet is minder eenduidig in de uitleg van de vergrijzing. Zo valt in de Miljoenennota 2006 de volgende, in het licht van het voorgaande, intrigerende passage te lezen: “De vergrijzing is op zichzelf dus geen reden voor paniek, maar vraagt wel om beleidsaanpassingen.”⁴⁶⁵ Deze conclusie volgt op een passage waarin onder andere opgemerkt wordt: “De ouderen van straks zijn gemiddeld genomen relatief welvarend, zowel in vergelijking met de ouderen van vroeger en nu als in vergelijking met de werkenden van straks. Ook heeft Nederland in vergelijking met andere landen relatief veel gespaard voor de oude dag, dankzij het unieke, kapitaalgedekte pensioenstelsel.”⁴⁶⁶ Het kabinet zet in de Miljoenennota 2006 en in het debat daarover langzaam een nuancering van het eigen vergrijzingsverhaal in. Dit gaat samen met redeneringen over de hernieuwde ‘controle’ die het kabinet over het financieringsprobleem heeft. Het kabinet spreekt over vergrijzing als een serieuze uitdaging, die echter door beleidsmatige ingrepen onder controle is gebracht en niet tot verdere overhaaste en ondoordachte ingrepen moet leiden en bovenal niet tot stigmatisering van ouderen moet leiden. Vergrijzing is, zo redeneert het kabinet, een positief gegeven, waarvan een deel problemen oplevert, die echter met gericht beleid te

ondervangen zijn. In 2005 krijgt het vergrijzingsverhaal dus een tweede 'gezicht', náást de tijdens Balkenende II vertrouwd geworden betekenis ervan, waarin niet alleen de negatieve en risicovolle kanten maar ook de positieve en kansrijke elementen in beeld komen. Het blijkt het begin van een wending die na 2005 het gezicht van de vergrijzing, en de richting van het overheidsbeleid, definitief zal veranderen.

10 BALKENENDE III

10.1 Vooraf

In 2006 verbetert het economisch beeld, zoals in de Miljoenennota 2006 al was voorspeld. Het kabinet heeft inmiddels, ondanks krachtig maatschappelijk en politiek verzet, de meeste ingezette hervormingen afgerond en lijkt nu met de sociaaleconomische beleidsagenda in rustiger vaarwater te zijn beland. Toch raakt het langs een andere weg alsnog in de problemen. Niet het sociaal-economisch beleid maar het ‘vreemdelingen- en integratiebeleid’, in het bijzonder het optreden van minister Verdonk, wordt steeds meer een splijtzwam tussen de drie coalitiepartners. Vooral de VVD is niet van plan om toe te geven op het gebied van inburgering en asielbeleid. Lousewies van der Laan, die de na de besluitvorming over de missie in Uruzgan opgestapte D66-fractievoorzitter Dittrich heeft opgevolgd, kan zich namens de D66-fractie steeds minder verenigen met het asielbeleid. Nadat de spanning tussen D66 en het kabinet langzaam is opgelopen, leiden een uitzending van Zembla over ‘valse persoonsgegevens’ van het VVD-Kamerlid Hirsi Ali en de reactie daarop door het kabinet alsnog tot een crisis.⁴⁶⁷ In juni stappen de D66-ministers vanwege de affaire die volgt uit het kabinet. Minister-president Balkenende biedt de koningin het ontslag van zijn kabinet aan. Om de tijd naar de vervroegd uitgeschreven nieuwe verkiezingen te overbruggen, en omdat de crisis volgens de coalitiefracties en enkele oppositiepartijen om één minister en niet om het kabinet of het kabinetsbeleid draait, wordt ervoor gekozen om een missionair minderheidskabinet te formeren. Formateur Lubbers (CDA) brengt de VVD en het CDA in een snelle formatie bij elkaar en Balkenende stelt zijn derde kabinet samen, dat als ‘interim-kabinet’ zal opereren. De belangrijkste taak ervan is het voorbereiden van nieuwe verkiezingen op 22 november 2006 en het opstellen van een volwaardige beleidsbegroting voor 2007.

10.2 Bestuur

De Troonrede: ‘Nederland staat er beter voor!’

Prinsjesdag 2006 is bijzonder, omdat er voor het eerst sinds jaren ‘positieve berichten’ te melden zijn. De economische groei overstijgt volgens de regering de verwachtingen en achteraf blijkt uit CBS-cijfers dat de recessie van de voorgaande jaren toch is meegevallen. Dat betekent dat er kleine ‘meevallers’ te verdelen zijn. Het begrotingssaldo is ‘licht positief’ en ook de werkloosheids-cijfers laten een verbetering zien. De verbetering in de conjunctuur, al meerdere

keren aangekondigd, dient zich nu werkelijk aan. Nederland staat er, zo benadrukt de regering in de Troonrede,⁴⁶⁸ ‘sterk voor’ en kan nu optimaal van de gunstige economische omstandigheden profiteren: “Ons land staat er sterk voor. Nederland werkt. Nederlandse ondernemers zijn wereldwijd actief. In bedrijven, het onderwijs, de zorg en in tal van andere sectoren wordt aan innovatie gewerkt. Ons land is weer concurrerend. Dat is goed te merken aan de groei van de werkgelegenheid. Dankzij meer banen en lagere lasten hebben mensen weer meer te besteden.” Dankzij de verschillende hervormingen in de sociale zekerheid en de invoering van een nieuw zorgstelsel zijn deze voorzieningen volgens de troonrede “ook voor komende generaties veilig gesteld”. Het kabinet kijkt tevreden terug op de voorgaande jaren: “Er is de afgelopen jaren een stevige basis gelegd waarop in de toekomst kan worden voortgebouwd.”

De Miljoenennota: ‘positieve resultaten worden zichtbaar’

In de Miljoenennota is het kabinet positief over de ontwikkelingen. De economische groei bedraagt het komende jaar 3¼% en de werkloosheid neemt sterk af. De groei komt, zo benadrukt minister Zalm in zijn voorwoord, “zeer gelegen”.⁴⁶⁹ Iedereen kan ervan profiteren: “Nederlandse burgers hebben eerder offers moeten brengen toen het economisch tegenzat en hervormingen werden doorgevoerd. Gelukkig kan nu iedereen profiteren van de economische opleving en worden in 2007 positieve resultaten van de hervormingen zichtbaar.”⁴⁷⁰ Opvallend is dat, in tegenstelling tot eerdere jaren, er dit keer in het voorwoord van de Miljoenennota geen verwijzingen naar vergrijzing of naar al dan niet benodigde aflossing van de staatsschuld zijn.

Probleemstelling: ‘vertrouwen in de toekomst’

In het hoofdstuk “hoofdlijnen van beleid”⁴⁷¹ analyseert het kabinet ‘waarom’ het nu weer goed gaat met Nederland. Volgens het kabinet is dankzij de loonmatiging de concurrentiepositie sterk verbeterd en groeit de Nederlandse economie nu sneller dan het Europese gemiddelde. De economie is “niet alleen sterker op de korte termijn”, maar ook “toekomstbestendig gemaakt”.⁴⁷² De huidige resultaten bewijzen voor het kabinet dat de voorgaande jaren “de juiste keuzes zijn gemaakt”. Nederland is “sterker uit het dal”⁴⁷³ gekomen. De overheidsfinanciën zijn volgens het kabinet tijdens de crisis op orde gebracht, zonder dat daarbij de rekening van de budgettaire tegenvallers is doorgeschoven naar toekomstige generaties. Daarnaast is de houdbaarheid verbeterd door de hervormingen in de sociale zekerheid. Door afname van de uitkeringsafhankelijkheid is er nu een “steviger draagvlak voor de naderende vergrijzing”.⁴⁷⁴ Dit alles maakt dat het kabinet “met vertrouwen” naar de toekomst kijkt, ook naar de uitdagingen die in de toekomst op de samenleving afkomen: “In de komende jaren zullen vergrijzing, globalisering, technologische

ontwikkelingen en internationale spanningen Nederland voor nieuwe uitdagingen plaatsen. Dankzij de hervormingen beschikt Nederland echter over een goede uitgangspositie om de toekomst met vertrouwen tegemoet te treden.”⁴⁷⁵

Toekomstgericht financieeleconomisch beleid: ‘sterker voor de toekomst’

Het kabinet presenteert in de Miljoenennota de ‘uitgangspunten’ van het beleid tot aan de verkiezingen. Het kabinet benadrukt dat het ondanks de korte kabinetsperiode nog steeds ‘een lange termijn beleid’ voert: “Het kabinetsbeleid is gericht op de lange termijn, op het bevorderen van de doelmatigheid en op het geven van ruimte aan burgers om zich te ontplooiën, aan ondernemers om te ondernemen. Dat zijn keuzes. Ook in de toekomst zullen keuzes moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld in reactie op de globalisering en vergrijzing. De ervaring van de afgelopen jaren laat echter zien dat het mogelijk is om Nederland sterker te maken, zonder belangrijke Nederlandse verworvenheden uit het oog te verliezen.”⁴⁷⁶ Centraal in het beleid staat ook in ‘Balkenende III’ het ‘vergroten van het arbeidsaanbod’. Het kabinet voorkomt hiermee krapte op de arbeidsmarkt en vergroot naar eigen zeggen het draagvlak voor de collectieve regelingen. Op termijn is dat volgens het kabinet echter niet voldoende: ook de arbeidsproductiviteit zal moeten toenemen. Dat is volgens het kabinet iets wat moeilijk door de overheid te organiseren is. Het kabinet zal proberen dit proces te faciliteren; door de samenleving beter toe te rusten op dynamiek kunnen innovatie en ontwikkeling beter tot stand komen. Dit betekent dat de institutionele arrangementen zelf ook dynamisch en meer flexibel moeten zijn. Daarom heeft het kabinet onder andere de verzorgingsstaat meer vanuit het uitgangspunt van ‘activering’ ingericht. Dit beleid wordt ook in Balkenende III voortgezet.⁴⁷⁷

Oplossingsrichting: ‘dynamiek en verandering’

Het kabinet geeft in de Miljoenennota inzicht in de manier waarop Nederland ook in de toekomst kan blijven groeien. “Dynamiek en verandering”⁴⁷⁸ staan volgens het kabinet centraal. Nederland moet “slimmer gaan werken” en zodoende de productiviteit vergroten. Men noemt enkele “randvoorwaarden voor een dynamische samenleving”.⁴⁷⁹ Innovatie is zo’n belangrijke randvoorwaarde. Het kabinet verwacht veel van het maatschappelijk vermogen om met nieuwe vraagstukken om te gaan: “Elke generatie worstelt met het idee dat de natuurlijke hulpbronnen opraken en dat alle ideeën wel zo’n beetje zijn bedacht. En elke generatie onderschat daarmee de mogelijkheden voor nieuwe ideeën en toepassingen.”⁴⁸⁰ Het kabinet heeft naar eigen zeggen gezorgd voor betere randvoorwaarden voor groei. Niet alleen is er geld geïnvesteerd in onder andere infrastructuur, ook zijn de belangrijkste instituties veranderd: “Denk aan de

verbetering van het ondernemingsklimaat, de modernisering van de sociale zekerheid, de flexibilisering van de arbeidsmarkt (inclusief gemakkelijkere toegang van buitenlandse kenniswerkers) en aan transparanter ondernemingsbestuur.”⁴⁸¹

De begroting: ‘kiezen voor de lange termijn’

Het kabinet legt in de Miljoenennota uit waarom het in de voorgaande jaren bepaalde keuzes heeft gemaakt. Een van de dilemma’s, stelt het kabinet, is de “klassieke tegenstelling tussen de korte en lange termijn”.⁴⁸² Veel beleid dat de “dynamiek” en “het langetermijngroeivermogen van de economie”⁴⁸³ versterkt is volgens het kabinet op korte termijn pijnlijk. En: “beleid dat ‘goed’ en wenselijk is op de korte termijn is dat niet noodzakelijkerwijs op de lange(re) termijn”.⁴⁸⁴ De uitdagingen vroegen volgens het kabinet om ingrijpende maatregelen en niet om pijnvrije korte termijn oplossingen: “De modernisering van de sociale zekerheid, de hervorming van het zorgstelsel, het op orde brengen van de overheidsfinanciën, de modernisering van het immigratiebeleid, het woonbeleid, milieubeleid, ruimtelijk beleid, investeringen in fysieke infrastructuur en in onderwijs en innovatie. Al deze maatregelen zorgen ervoor dat Nederland er in de toekomst sterker voor staat. Dit in tegenstelling tot veel andere landen, waar nog een begin moet worden gemaakt met het aangaan van de langetermijnuitdagingen.”⁴⁸⁵ Wachten was volgens het kabinet geen optie: “Wachten tot het economische getij gunstig gezind was, betekent in de (politieke) praktijk een uitstel van onbekende duur en daarmee extra onzekerheid. Het was immers wél duidelijk dat er op termijn iets moest gebeuren. Uitstel van broodnodige hervormingen betekent kiezen voor de korte termijn ten koste van de lange termijn en dat is niet de keuze van het kabinet. Doordat meteen actie is ondernomen, kan Nederland nu ten volle profiteren van de economische opleving.”⁴⁸⁶

‘Het beleid is nog niet af’

Het kabinet gaat nader in op een van de ‘uitdagingen voor de toekomst’, de vergrijzing. Hierbij speelt de nieuwe vergrijzingsstudie van het CPB (2006) een belangrijke rol. Volgens de nieuwe ‘CPB-sommen’ is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën de afgelopen jaren sterk verslechterd en zijn opnieuw aanvullende maatregelen nodig. “Het beleid is nog niet af”,⁴⁸⁷ concludeert het kabinet op basis van de CPB-studie: “Ook in de toekomst moet worden gekozen tussen de korte en de lange termijn. (...) Om ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen, is een structurele beleidsinspanning noodzakelijk in de orde van grootte van 3 procentpunt bbp.”⁴⁸⁸ De Studiegroep Begrotingsruimte⁴⁸⁹ suggereert een combinatie van een hogere arbeidsparticipatie, de hervorming van de vergrijzingsgerelateerde instituties (AOW, zorg) en ‘gewone’ ombui-

gingen in de vorm van lagere consumptieve overheidsbestedingen. “Overigens is in de afgelopen jaren al een aantal belangrijke stappen gezet op weg naar vergrijzingsbestendige overheidsfinanciën. (...) Bovendien is, sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende II, via ombuigingen het structureel saldo verbeterd met ruim 2 procentpunt. Zo beschouwd is tijdens deze periode dus al zeer veel gedaan om de overheidsfinanciën - en de Nederlandse economie - vergrijzingsbestendig te maken.”⁴⁹⁰ Het beleid is volgens het kabinet echter nog niet ‘af’ en het kabinet waarschuwt voor “zelfgenoegzaamheid”:⁴⁹¹ “Op de langere termijn zijn de uitdagingen voor de Nederlandse economie nog steeds aanzienlijk. Het omgaan met deze uitdagingen betekent dat ook in de toekomst stevige keuzes gemaakt moeten worden. Verschillende doelstellingen moeten tegen elkaar worden afgewogen en kiezen doet altijd pijn. Dat was de afgelopen periode ook het geval. De hervormingen zijn soms ingrijpend, maar tegelijkertijd zijn het uitgebalanceerde keuzes die aantonen dat het mogelijk is om Nederland sterker te maken, zonder belangrijke Nederlandse verworvenheden uit het oog te verliezen.”⁴⁹²

Het budgettair beleid: ‘het gaat beter met de overheidsfinanciën’

In het budgettair beleid is volgens het kabinet nog steeds broos: het gaat goed, maar het herstel is volgens het kabinet zeker niet vanzelfsprekend en niet per se duurzaam. Toch is ‘de acute crisis’ voorbij. “Het gaat beter met de overheidsfinanciën”,⁴⁹³ stelt het kabinet. Het structurele saldo is in evenwicht, zelfs met een klein overschot. Dit betekent volgens het kabinet, terugkijkend, dat het structurele saldo gedurende de gehele kabinetsperiode (2003-2007) “met 2 procentpunten is verbeterd”.⁴⁹⁴ Dat is beter dan de oorspronkelijke verwachting uit het regeerakkoord. Ook de schuldquote is tot beneden de 50% gedaald en komt op 48% bbp uit. Een bijzondere prestatie, zo meent het kabinet: “Dit is het gunstigste niveau in meer dan 25 jaar en ruim 20 procentpunten onder het gemiddelde in de eurozone.”⁴⁹⁵ Nederland is bovendien, zo is in een in de Miljoenennota opgenomen grafiek af te lezen,⁴⁹⁶ een van de weinige Europese landen met én een begrotingsoverschot én een lage schuldquote.

10.3 Debat

PvdA

Omdat acht weken na de APB verkiezingen worden gehouden, zijn de APB volgens Bos ook een moment om vooruit te kijken vanuit de vraag “welke keuzes leggen we de kiezer voor”.⁴⁹⁷ Bos presenteert de keuzes die de PvdA maakt. Een belangrijk voorstel is dat de PvdA voor de AOW “een bescheiden bijdrage van enkele euro’s per maand”⁴⁹⁸ zal vragen aan ouderen die het kunnen

opbrengen. Dat betekent dat de AOW ‘gefiscaliseerd’ wordt. Bos: “En waarom doen wij dit? Omdat wij dit stukken socialer vinden dan ouderen die nu in verzorgings- en verpleeghuizen wonen, die daar niet zelf voor gekozen hebben en die geen kant op kunnen, de rekening te laten betalen voor uw [het kabinet, MvdS] mooie plaatjes.”⁴⁹⁹ Volgens Bos is gedeeltelijke fiscalisering van de AOW de meeste rechtvaardige manier om de AOW ook voor toekomstige ouderen ‘welvaartsvast’ te houden: “Van toekomstige ouderen vragen wij inderdaad een bijdrage om de AOW ook voor toekomstige generaties overeind te houden en dan alleen maar als zij boven op hun AOW een aanvullend pensioen hebben van €15.000. Als je dat hebt of daarboven zit, betaal je letterlijk euro’s per maand en als je wat méér hebt, betaal je wat méér. Dat heet draagkracht en solidariteit, en dat is vele malen beter te verdedigen dan het vóór de verkiezingen niets zeggen en ná de verkiezingen mensen keihard pakken.”⁵⁰⁰ Volgens Bos moet deze keuze tegenover de eerdere keuzes van het CDA geplaatst worden: “Wij maken in de Nederlandse politiek moeilijke keuzes waar wij de rekening neerleggen om de solidariteit in de toekomst overeind te houden. Wij hebben allemaal keuzes gemaakt. Het CDA kiest ervoor om keihard te bezuinigen op de zorg. U [het CDA, MvdS] kiest ervoor om op de sociale zekerheid te bezuinigen. Dat mag, dat is uw goed recht. Maar het zijn niet de oplossingen die wij kiezen. Wij kiezen ervoor om iedereen te vragen om naar draagkracht de solidariteit in de toekomst in stand te houden, om dat wat ons dierbaar is, de AOW van Willem Drees, ook voor onze kinderen en kleinkinderen overeind te houden.”⁵⁰¹ Volgens Bos is het niet nodig om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen, zoals bijvoorbeeld D66 voorstelt, omdat er nog veel rek zit in het verschil tussen de feitelijke pensioenleeftijd en de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar: “Mij lijkt dat in Nederland de prioriteit moet zijn dat iedereen die kan doorwerken tot zijn 65ste, daartoe gestimuleerd wordt, dat mensen die nog langer door willen werken, daarvoor worden beloond en dat elk verbod op langer doorwerken, hoe dat ook geregeld is, wordt geschrapt. Als alle positieve stimulansen in werking worden gezet, is er een gigantische wereld te winnen.”⁵⁰² In dat geval, meent Bos, is verhoging van de pensioenleeftijd niet nodig.

SP

Marijnissen is ‘verheugd’ over de berichten van het kabinet over de goede positie van Nederland, maar verbaast zich er wel over: “Vergeef mij dat mijn gedachten toch teruggingen naar de algemene beschouwingen in 2003 en 2004, toen het kabinet naar mijn smaak een veel te negatief beeld gaf van Nederland. (...) Afgelopen week kwam het CBS met cijfers waaruit bleek dat het kabinet destijds de stand van de Nederlandse economie inderdaad dramatisch veel slechter heeft voorgesteld dan de situatie in werkelijkheid was. Het is mijn

stellige indruk dat dit kabinet toch een beetje manisch depressief is. Want zo overdreven depressief als het toen was, zo overdreven euforisch is het nu over de stand van de Nederlandse economie.⁵⁰³ Marijnissen stelt voor de ruimte die er nu is te benutten voor ‘concrete verbeteringen’ en hij heeft daarvoor ‘tien punten’,⁵⁰⁴ waaronder het afschaffen van de ‘no claim’ in de zorg, een bedrag van € 260 per kind voor arme gezinnen, maatregelen gericht op ouderen,⁵⁰⁵ een ‘plan’ voor verpleeg- en verzorgingstehuizen, het generaal pardon, gratis schoolboeken en een einde aan de herkeuringspraktijk. “Nederland heeft”, volgens Marijnissen, “een nieuw verhaal nodig, (...) dat voortborduurde op de mentaliteit van de wederopbouw na de oorlog.”⁵⁰⁶ Marijnissen: “De vanzelfsprekende solidariteit tussen generaties heeft ons geholpen een beschaafd land te worden. Het is dan ook zeer bedenkelijk dat sommigen, ook hier in deze zaal, die vanzelfsprekendheid in twijfel hebben getrokken, overigens gebaseerd op onjuiste cijfers.”⁵⁰⁷ De SP wil daar volgens Marijnissen een bijdrage aan leveren met een agenda van “opbouw in plaats van afbraak, vertrouwen in plaats van georganiseerd wantrouwen, solidariteit in plaats van ieder voor zich, de menselijke maat in plaats van mufte bureaucratie, optimisme in plaats van pessimisme en vooral, voorzitter, minister-president, sociaal in plaats van liberaal.”⁵⁰⁸

CU

Rouvoet heeft namens de ChristenUnie waardering voor datgene wat het kabinet de voorgaande periode heeft opgepakt: “Wanneer wij de balans opmaken, wil ik allereerst de minister-president complimenteren dat hij met zijn kabinetten de lastige dossiers waaraan de twee paarse kabinetten hun vingers niet hebben durven branden, heeft opgepakt en tot een afronding gebracht. Ik doel dan natuurlijk op het ziektekostenstelsel en de WAO. Afgezien van ons inhoudelijk oordeel daarover, staat buiten kijf dat hieraan echt iets moest worden gedaan. Gevoegd bij de voorstellen voor VUT en prepensioen en de nieuwe Bijstandswet, kan in ieder geval niemand zeggen dat het kabinet het zich gemakkelijk heeft gemaakt.”⁵⁰⁹ Rouvoet heeft echter ook zijn bedenkingen bij de aanpak en de uitkomsten: “De ChristenUnie heeft echter ook vaak moeten afhaken, omdat de menselijke maat zoek was, omdat de balans tussen eigen verantwoordelijkheid en solidariteit ontbrak of omdat daadkracht voorrang kreeg boven rechtvaardigheid.”⁵¹⁰ Ook de invulling van de ambitieus gepresenteerde ‘immateriële agenda’ is volgens Rouvoet onvoldoende uit de verf gekomen. In de kabinetsplannen ziet de CU terug dat het kabinet ‘omslachtige’ plannen heeft om “afstraffende maatregelen”⁵¹¹ het arbeidsaanbod te vergroten, geflankeerd door een volgens de ChristenUnie “niet-effectieve maatregelen” als de levensloopregeling. Rouvoet ziet de verhoging van de arbeidsparticipatie als de belangrijkste uitdaging voor het beleid, maar pleit daarin voor een heel andere

benadering: “Wij moeten aan de slag met werkzame maatregelen: spaardagen dus, en het stimuleren van werk in plaats van de impopulaire levensloop, die neerkomt op het subsidiëren van vrije tijd. Ik noem ook gerichte lastenverlichting voor werkgevers om ouderen aan het werk te helpen, loonkostenvermindering voor kansarme jongeren, overeenkomsten werk en opleiding stimuleren.”⁵¹² Rouvoet wijst er bovendien op dat voor zijn fractie ‘rentmeesterschap’ niet alleen de financiën betreft, maar ook om duurzaamheid gaat. Over de begroting is de ChristenUnie ontevreden: “De begroting is te optimistisch. De overheidsfinanciën lijken op orde te zijn gebracht, maar het verbeterde EMU-saldo is in belangrijke mate toe te schrijven aan het conjuncturele herstel en de hoge aardgasinkomsten.”⁵¹³ De ChristenUnie hoopt dat daar in een volgend kabinet - Rouvoet ziet dit kabinet niet als een ‘volwaardig’ kabinet - anders mee wordt omgegaan.

D66

Als oppositiepartij is D66 het met veel van de maatregelen van het kabinet eens. Ten aanzien van de vergrijzing meent de partij echter dat het beleid niet ver genoeg gaat en dat de werkelijke uitdagingen door het kabinet uit de weg worden gegaan. Van der Laan heeft waardering voor het voorstel van de PvdA om in de AOW in te grijpen. D66 maakt andere keuzes, maar de PvdA geeft er volgens haar wel blijk van dat zij heeft begrepen hoe ernstig de vergrijzing is en wat voor type maatregelen daarbij past: “Ik vind het ook eerlijk dat de heer Bos sommige grote economische uitdagingen onder ogen ziet. Ik denk bijvoorbeeld aan de AOW, waarbij CDA en VVD nog steeds de kop in het stand steken en zeggen: wij hoeven niets te doen, terwijl de heer Bos zegt: ik ga er wel wat aan doen. Wij hebben er als D66 voor gekozen om de AOW-leeftijd te verhogen naar 67. De heer Bos heeft ervoor gekozen om een belastingheffing in te gaan voeren.”⁵¹⁴ Van der Laan wijst erop dat, omdat mensen ouder worden en gezonder blijven, ook de pensioenleeftijd aangepast kan en moet worden. Het ‘probleem’ van de vergrijzing is zo onderdeel van de oplossing. Het kabinet doet volgens D66 niet genoeg meer aan de vergrijzing: “De Raad van State [die zoals gebruikelijk over de plannen adviseert, MvdS] onderschrijft inderdaad de analyse dat het veel beter gaat met de economie, dat Nederland er beter voorstaat en dat de hervormingen goed zijn geweest, maar de Raad van State is het op één punt niet eens met de analyses van het CDA. En dat is precies het punt van de vergrijzing, want daaromtrent wordt heel duidelijk gesteld dat er wel degelijk wat moet gebeuren en dat je niet alleen maar de arbeidsparticipatie kunt verhogen, maar dat er ook andere maatregelen moeten worden genomen. Op dat punt steekt het CDA gewoon de kop in het zand. Er moeten voorstellen komen om dat te veranderen.”⁵¹⁵ Van der Laan vermoedt dat de VVD en het CDA met het oog op hun achterban en de aanstaande verkiezingen bepaalde

maatregelen niet meer aan durven en daar zijn volgens haar de jongere generaties de dupe van.

GroenLinks

Halsema bespeurt een bijzondere wending in de Miljoenennota en de houding van het kabinet. Nadat de situatie in voorgaande jaren door het kabinet te somber is weergegeven, is de Miljoenennota nu volgens GroenLinks ten onrechte 'heel optimistisch'. Halsema: "Het kabinet rekent zich echter rijk met eenmalige meevallers. In 2006 en 2007 loopt het structurele tekort op, zodat het over een paar jaar weer mis is. Het vergrijzingsprobleem wordt door de laatste twee jaar van het kabinet-Balkenende de komende jaren met 6 miljard vergroot. (...) De ongemakkelijke waarheid is dat de recessie in Nederland niet is veroorzaakt door dit kabinet, maar er wel door is versterkt en verlengd."⁵¹⁶ Volgens Halsema verzuimt het kabinet om échte maatregelen te nemen om het vergrijzingsprobleem aan te pakken, omdat het bepaalde 'taboes' niet wil doorbreken. Het kabinet kiest eenzijdig de kant van de 'gevestigde orde' en ziet jongeren over het hoofd (zie box 'Debatfragmenten').

Box: Debatfragmenten over maatregelen t.b.v. de vergrijzing

Verhagen (CDA): "Jammer vind ik in de discussie over de vergrijzing dat wordt gedaan alsof er alleen maar problemen op ons afkomen. De meeste ouderen zijn geweldig vitaal en kunnen nog veel voor de samenleving betekenen, betaald en onbetaald, beroepsmatig of bijvoorbeeld als mantelzorger. Het is de kunst om juist daarop goed in te spelen, uitnodigend en niet verbiedend, tegemoetkomend en niet belastend."⁵¹⁷

Rutte (VVD): "Wij hebben de afgelopen vier jaar de fundamenteën gelegd en je kunt alleen maar vaststellen dat Nederland klaar is voor de toekomst."⁵¹⁸

Halsema (GroenLinks): "Weinig jongeren zullen zich herkennen in het gestelde in de Miljoenennota. Zij zijn er ook slecht in vertegenwoordigd. (...) Bij de behandeling van de AOW komt niemand op voor de belangen van jongeren, terwijl ook zij straks recht hebben op een solidaire AOW. Die moeten wij met elkaar betalen. Veel ouderen voelen zich solidaire met jongeren. Wij menen dat ouderen met hogere inkomens kunnen meebetalen en als iedereen naar draagkracht betaalt - dat stellen wij al tien jaar voor - kan de AOW zelfs met 10% omhoog. Dan gaan de 300.000 arme ouderen, die hebben ingeleverd vanwege de bevrozing van de AOW in de afgelopen jaren, er weer op vooruit. Wij vinden het onbegrijpelijk dat vrijwel alle politieke partijen hiervoor terugdeinzen en de rekening neerleggen bij jongeren. De komende jaren stijgen de inkomens van ouderen sneller dan die van jongeren. Bovendien betalen de jongeren een steeds hogere premie. Dat is schadelijk voor hun inkomen en voor hun werkgelegenheid. Dan mag je om nieuwe solidariteit vragen, van jonge mensen, van oude mensen."⁵¹⁹

CDA

Verhagen is namens het CDA tevreden over het kabinetsbeleid en kijkt tevreden terug op de voorgaande kabinetsperiode. Het CDA is volgens Verhagen begonnen met een ‘ingrijpende verbouwing’ van enkele van de meest centrale instituties en met succes: “Wij zijn nu vier jaar verder en er is veel bereikt. Nog niet alles, maar omkijkend zien wij prima resultaten. Nederland is anders geworden. Nederland is weer beter aan het worden. Nederland is weer een land om trots op te zijn.”⁵²⁰ De vergrijzing biedt kansen: “Ouderen zijn volop gaan meetellen. Het aantal gezonde en onafhankelijke ouderen neemt toe. Dat biedt kansen. Zij zijn geen afgeschreven groep of een financieel probleem waarmee je iets moet. Wij moeten juist inspelen op hun kennis en vitaliteit. Oudere werknemers van 55 tot 65 jaar zijn aangemoedigd om langer door te werken. Daarmee hebben wij de basis voor de betaalbaarheid van de AOW en de pensioenen gelegd, ook op de lange termijn.”⁵²¹ Verhagen meent dat andere partijen te ver doorslaan in de maatregelen voor de vergrijzing en weinig consistent zijn: “In 2004 demonstreerde Wouter Bos nog op het Museumplein tegen langer werken. In 2006 draaide hij 180 graden en riep hij dat de vergrijzing ons dwong tot het invoeren van een bejaardenbelasting en meende hij dat zelfs de levensloopregeling niet langer gebruikt mocht worden om met prepensioen te gaan.”⁵²² En: “U [Bos, MvdS] demonstreerde tegen allerlei mogelijkheden om VUT en prepensioen in stand te houden. Twee jaar later zei u met droge ogen: oh, wat een ramp, de vergrijzing komt op ons af; daar moeten wij iets aan doen. U vond dat er onmiddellijk een bejaardenbelasting ingevoerd moest worden en dat het onmogelijk moest worden gemaakt om de levensloopregeling nog langer te gebruiken om met prepensioen te gaan, terwijl de vakbeweging juist die levensloopregeling daarvoor wilde gebruiken.”⁵²³ Volgens Verhagen is de angst voor de vergrijzing onjuist en leidt dit tot een verkeerde beeldvorming van ouderen. Verhagen wijst op het rapport van de REA (2006): “Je ziet in dat rapport dat er voldoende mogelijkheden zijn om de vergrijzing betaalbaar te houden, als je maar zorgt dat de overheidsfinanciën goed op orde zijn (aan het eind van de volgende kabinetsperiode 1% overschot) en als je ervoor zorgt dat de participatie goed wordt geregeld en er dus meer jongeren, allochtonen, vrouwen en ouderen (55- en 65-plussers) aan de slag gaan. Het gaat dus om de combinatie van solide overheidsfinanciën en grotere participatie.”⁵²⁴ En: “Juist dankzij de basis die door dit kabinet is gelegd, behoeven wij niet over te gaan tot draconische maatregelen als extra belasting voor 65-plussers of het verhogen van de AOW-gerechtigde leeftijd.”⁵²⁵ Volgens Verhagen zal het CDA niet tornen aan AOW, pensioenleeftijd of de hypotheekrenteaftrek, ook niet omwille van naderende vergrijzing. Er is volgens het CDA genoeg gedaan, waardoor dat type maatregelen onnodig is: “Als wij nu geld opzij leggen voor later, zijn wij solidair met de generatie die na ons komt.

Dan is er meer ruimte als de kosten voor AOW en pensioenen oplopen. Wij kiezen er dus niet voor om oudere mensen hun AOW af te pakken of een Bos-belasting voor 65-plussers in te voeren. Wij morrelen ook niet aan de hypotheekrenteaftrek.⁵²⁶ Volgens het CDA is het na een periode van geslaagde structurele hervormingen nu tijd voor een volgende fase in het overheidsbeleid. Verhagen: “Het CDA wil verder met Nederland, want juist nu het beter gaat, kunnen wij er met zijn allen voor zorgen dat wij Nederland in goede conditie doorgeven aan de generatie die na ons komt.”⁵²⁷ En: “Dankzij het kabinet-Balkenende heeft Nederland weer kansen. Nederland is klaargestoomd voor de uitdagingen van de toekomst. Het huis staat er en nu moeten wij het inderdaad gaan inrichten. Kortom, van een hervormingsagenda naar een maatschappelijke investeringsagenda. Na de structuur nu de kwaliteit verder verbeteren, niet door als overheid ineens weer ongedekte checks af te geven, maar door vertrouwen te geven aan de samenleving.”⁵²⁸

VVD

Rutte laat in de openingszin van zijn bijdrage geen twijfel over zijn oordeel over het kabinet bestaan: “Het gaat weer goed met Nederland. Wij hebben de afgelopen vier jaar de fundamenten gelegd en je kunt alleen maar vaststellen dat Nederland klaar is voor de toekomst. Vier jaar geleden beloofden wij de schatkist op orde te brengen. De schatkist is op orde. De staatsschuld neemt niet langer toe.”⁵²⁹ En: “Vier jaar geleden beloofden wij de economie weer gezond te maken. En de economie is weer gezond. Onze werkloosheid is de laagste van Europa.”⁵³⁰ De VVD wil de sociale zekerheid verder hervormen, een uitkering moet weer ‘een keuze worden’. De AOW blijft echter voor wat betreft de VVD “welvaartsvast”.⁵³¹ De VVD vindt het onterecht om AOW-ers te belasten: “Wij laten deze mensen niet nog een tweede keer voor hun pensioen betalen en zij hebben bij ons een welvaartsvaste AOW. Voor mensen onder de 65 maken wij de keuze dat wij hun uitkering laten meestijgen met de ontwikkeling van de prijzen, zodat hun koopkracht op peil blijft. Het is een keuze die wij maken, omdat wij ook grote investeringen in andere sectoren willen doen. Wij kiezen ervoor dat de uitkering van mensen onder de 65 meestijgt met de prijsontwikkeling.”⁵³² Daarmee legt de VVD de druk bij de mensen die nog ‘kunnen’ werken, vanuit een volgens Rutte ‘faire’ verdeling van de lasten binnen de sociale zekerheid, en vanuit de verhoging van het arbeidsaanbod. Volgens Rutte staat het overheidsbeleid op een tweekoppige sprong en ligt er bij de kiezers een ‘fundamentele’ keuze voor: “Wij kunnen hier samen een toekomst maken en die met trots uitdragen, zodat de wereld weer nieuwsgierig naar ons wordt en weer wil weten hoe wij het doen, hoe wij het organiseren en wat wij bouwen. Dit is de fundamentele keuze waar wij voor staan op 22 november. Worden wij een openluchtmuseum of een moderne, open handelsmaatschappij

die volop meespeelt op het wereldtoneel? Wij maken graag de sprong naar het laatste.”⁵³³

10.4 Discours

Het kabinet-Balkenende III is een minderheidskabinet, dat de periode naar de nieuwe verkiezingen moet overbruggen. Het kabinet kan daarom niet worden beschouwd als een ‘volwaardig’ kabinet, met een volmacht om een omvangrijke agenda door te voeren. Toch is het kabinet nog wel degelijk ambitieus en volledig ‘missionair’. Er wordt een volwaardige begroting ingediend en het kabinet beperkt zich daarin niet tot ‘passen op de winkel’. Het kabinet schetst een agenda waarin men Nederland positioneert te midden van een veranderende wereld, waardoor dynamiek en flexibiliteit een vereiste worden. De overheid en de verzorgingsstaat moeten zich volgens het kabinet zo organiseren dat ze die dynamiek faciliteren en mogelijk maken, in plaats van in de weg staan. Het vergrijzingsverhaal wordt onderdeel van dit bredere en meer omvattende verhaal. Het wordt door het kabinet weer geplaatst naast andere uitdagingen voor de toekomst, zoals globalisering, technologische ontwikkeling en internationale spanningen.

Balkenende III: 2006 (CDA, VVD - minderheidskabinet)	
Begrotingsbeleid	
<i>Begrotingssaldo</i>	Er is herstel van de conjunctuur, het saldo is weer heel licht positief. Ondanks het herstel blijven kiezen voor maatregelen die groeivermogen op de lange termijn versterken, dus blijven koersen op structurele saldo (is volgens kabinet tijdens kabinetten Balkenende al 2% verbeterd). Eventuele meevallers gebruiken voor extra aflossing. De lange termijn blijft het uitgangspunt in het begrotingsbeleid. Het volgende kabinet zal, zo wijzen nieuwe CPB-sommen uit, opnieuw scherpe keuzes moeten maken, want houdbaarheid is als geheel tijdens deze kabinetsperiode verder verslechterd: een structurele inspanning van 3 procent bbp is nodig om overheidsfinanciën niet te laten ontsporen. Zonder ingrepen was de situatie geheel onhoudbaar geweest, nu blijft het probleem oplosbaar.
<i>Schuldpositie</i>	Aflossing in één generatie, hoewel er feitelijk niet wordt afgelost door aanhoudend tekort. Daartoe koersen op een structureel overschot van rond de 1%, door overheidsbestedingen te reduceren. Op termijn vermogen opbouwen, zoals de nieuwe CPB-sommen voorschrijven. Schuldquote met 48% op laagste niveau in 25 jaar, ‘een bijzondere prestatie’
Beleid t.a.v. instituties	
<i>Pensioen</i>	Continueren van het beleid van Balkenende II, maar geen verdere aanscherping. WAO blijft gehandhaafd, bestaande aanspraken worden gerespecteerd en de VUT blijft verder onveranderd. Fiscalisering is

Balkenende III: 2006 (CDA, VVD - minderheidskabinet)	
	geen optie. Herwaardering voor oudere medewerkers kan bijdragen aan verlengen arbeidsparticipatie van ouderen: negatieve ‘beelden’ over ouderen wegnemen.
<i>Sociale zekerheid</i>	Continueren van het beleid van Balkenende II, dus koersen op een ‘dynamische en activerende sociale zekerheid’. Hierbij primair aandacht voor vergroting arbeidsaanbod, om draagvlak voor voorzieningen te vergroten en krapte op de arbeidsmarkt te beperken. Daarnaast moet ook de arbeidsproductiviteit verbeteren, maar daar heeft de overheid geen rechtstreekse invloed op.
<i>Zorg</i>	Continueren van het beleid van Balkenende II, met aandacht voor kostenontwikkeling: AWBZ wordt als probleem geagendeerd.

Tabel 10.1: Het beleid van Balkenende III ten aanzien van vergrijzing.

Terugblikken en vooruitkijken

Het discours kenmerkt zich door twee soorten verhaallijnen. Er is een *terugblik* op de voorgaande kabinetsperiode en de resultaten van het in die periode gevoerde beleid. Het kabinet schetst de grote problemen die het aantrof en de noodzaak om hier, met het oog op de vergrijzing, direct en structureel in in te grijpen. Dat was pijnlijk en moeilijk, maar de gunstige economische ontwikkelingen van nu laten zien dat het beleid toen juist is geweest. Inmiddels stelt het kabinet dat het vergrijzingsprobleem onder controle is, in die zin dat de voorgaande kabinetten uiteindelijk keurig hun deel hebben gedaan. In een andere verhaallijn kijkt het kabinet *vooruit*. Hier blijkt vergrijzing nog niet ‘weg’ te zijn. Het is nog steeds een omvangrijk probleem dat ook van komende kabinetten ingrijpende en pijnlijke keuzes zal vragen. ‘Nieuwe berekeningen van het CPB’, zo stelt het kabinet, laten zien dat het houdbaarheidsprobleem ‘groter is dan gedacht’, waardoor komende kabinetten het structurele saldo opnieuw met 3% bbp moeten verbeteren. Het kabinet geeft aan welke weg daartoe kan worden gevolgd: een stringent begrotingsbeleid is de belangrijkste vereiste, naast een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit. Het kabinet ziet niets in fiscalisering van de AOW, de verhoging van de pensioenleeftijd of de afschaffing van de hypotheek-renteaftrek, zoals verschillende partijen voorstellen. Het kabinet neemt afstand van dergelijke plannen, omdat ze de zaken ‘slechter’ voorstellen dan nodig is, en onnodige onzekerheid veroorzaken. Het kabinet vraagt daarentegen aandacht voor de positieve aspecten van de vergrijzing en de vitaliteit en mogelijkheden van de ‘nieuwe ouderen’. De vergrijzing biedt volgens het kabinet, ondanks de *kosten* die er bij horen, juist *kansen*. Men voegt er aan toe dat niet te veel op de ‘kosten’ moet worden gefocust en vooral de kansen aandacht verdienen.

Vergrijzing in Balkenende III: 2006	
<i>Debat in het centrum</i>	<p>Centraal</p> <p>Vergrijzing is een van de uitdagingen, naast onder andere 'globalisering', 'technologische ontwikkelingen' en 'internationale spanningen'. Nederland is 'goed voorbereid' op die uitdagingen, 'staat er sterk voor' en beschikt over 'een solide basis'. Er is daarom geen noodzaak voor 'paniek' over de vergrijzing, zolang de begrotingsdiscipline en de focus op de lange termijn (het structurele saldo) gehandhaafd blijven. Wel blijven ook in de toekomst 'keuzes' en 'inspanningen' nodig. Oppositiepartijen menen dat het kabinet ten onrechte de vergrijzing in de marge van het debat plaatst en er nog steeds grote 'opgaven' en pijnlijke keuzes voor liggen. Het kabinet gaat deze keuzes met dit 'milde' verhaal volgens hen bewust uit de weg</p>
<i>Specifiek of generiek</i>	<p>Specifieke instituties</p> <p>Vergrijzing is onder controle gebracht en kan binnen de begrotingsdiscipline en bij gerichte veranderingen in de vergrijzingsgerelateerde instituties (pensioen en zorg) en de arbeidsmarktinstuties onder controle blijven. Bij verslapping van de discipline wordt het probleem wel weer acuut en weer generiek.</p>
<i>Dwingend en correctief</i>	<p>Preventief, maar dwingend</p> <p>Er is weer sprake van 'voorbereiden op' de vergrijzing, de inhaalslag is gemaakt, en men is terug op het 'pad' van schuldaflossing. Dat pad laat weinig ruimte voor afwijken, maar zolang het gevolgd wordt zijn er geen principiële afwijkingen van het ingeslagen spoor nodig. Dat 'volhouden' vereist ook voor volgende kabinetten 'keuzes'. Andere partijen zijn van mening dat dit een te optimistische voorstelling van zaken is en dat werkelijke keuzes ten onrechte uit de weg worden gegaan.</p>
<i>'Komt snel dichterbij'</i>	<p>Er is tijd</p> <p>De vergrijzing komt snel dichterbij, maar er is nog wel tijd. Belangrijk is daarbij dat de voorgaande jaren 'goed besteed' zijn, door het tekort niet verder op te laten lopen, het structurele saldo te verbeteren en de schuld onder controle te brengen. Hierdoor loopt Nederland inmiddels precies 'op schema' en daarmee vóór op de meeste andere Europese landen 'die nog moeten beginnen'.</p>
<i>Economisch en algemeen</i>	<p>Cultureel</p> <p>Het kabinet 'stoort' zich aan de negatieve beeldvorming over ouderen, alsof zij alleen een kostenpost zijn en geen bijdrage leveren aan de samenleving. Het kabinet vindt de vergrijzing juist een verrijking van de samenleving en wijst op wat ouderen nog wel kunnen. Vergrijzing moet niet te veel als een economisch probleem worden benaderd en al helemaal niet worden 'overdreven'. De economie wordt op die manier 'in de put gepraat'. Het economische aspect is goeddeels onder controle, nu is een cultuuromslag in het denken over ouderen nodig.</p>

Tabel 10.2: De verhaallijn over vergrijzing in de periode van Balkenende III.

Een omgekeerde wereld: wisselende posities in het discours

In de APB en de AFB in 2006 wordt het patroon in het discours dat al in 2005 was ingezet, scherper. De VVD en het CDA gebruiken een verhaal waarin de vergrijzing weliswaar een 'serieus vraagstuk' is, maar waarin het vergrijzingsprobleem door middel van een stringent begrotingsbeleid en aflossing van de staatsschuld tegelijkertijd 'onder controle' is gebracht. Zij trekken hiermee een verdedigingslinie op tegen andere partijen die betogen, met nieuwe studies van onder andere het CPB, de Raad van State, de Studiegroep Begrotingsruimte en de REA in de hand, dat de vergrijzingskosten nog steeds niet gedekt zijn en dat daartoe meer ingrijpende en 'herverdelende' maatregelen nodig zijn: de fiscalisering van de AOW en de afschaffing van de hypotheekrenteaftrek zijn maatregelen die veel terugkomen. Voormalig coalitiepartij D66 verwijt het kabinet bijvoorbeeld de vergrijzingsagenda te laten liggen door de pensioenleeftijd nu niet te verhogen. Het kabinet 'pakt niet door' en levert ten aanzien van de vergrijzing 'half werk', naar inzicht van D66 ten koste van jongere generaties. Opvallend is ook het standpunt van de PvdA: Bos presenteert een gewaagd plan voor een fiscalisering van de AOW, waarmee hij met de PvdA de verkiezingen in wil. CDA en VVD zijn hier fel op tegen ('bejaardenbelasting') en verwijten de PvdA het probleem van de vergrijzing te 'overdrijven' en ouderen 'angst aan te jagen'. Ouderen worden zo te veel als 'een last' neergezet en dat is volgens het CDA onterecht. Dit is in zekere zin de 'omgekeerde wereld': in de voorgaande jaren was de verhouding in het discours over vergrijzing precies andersom en beschuldigden de oppositiepartijen de regering van 'overdrijven' en 'angst zaaien'.

Een interessant voorbeeld van deze richtingsverandering en de verbazing hierover bij de oppositiepartijen, is het debat tussen De Nerée tot Babberich (CDA) en Vendrik (GL) tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen.⁵³⁴ Hier verwijt het CDA de fracties van onder andere GroenLinks en de ChristenUnie dat zij de vergrijzing 'te somber' voorstellen. In eerdere Algemene Financiële Beschouwingen waren de argumenten in het debat precies omgekeerd en betoogden De Nerée tot Babberich en de financiële woordvoerders van de andere regeringspartijen steeds dat de oppositiepartijen - in het bijzonder Vendrik en Rouvoet - de vergrijzing 'onderschatten', er 'te gemakkelijk' over dachten en daarmee de toekomst van de overheidsfinanciën 'op het spel zetten'. Het lijkt erop dat binnen het CDA zich in deze periode een behoefte ontwikkelt aan een zekere 'matiging' van het toekomstverhaal over de vergrijzing. Uit de uitspraken van de woordvoerders van de regeringspartij VVD en de voormalige coalitiepartner en 'mede-hervormer' D66 is die behoefte veel minder nadrukkelijk af te leiden.

Box: Richtingverandering rond vergrijzing in de AFB

De Nerée tot Babberich (CDA): “Maar toch, je komt al gauw op de vergrijzing als je over grijze haren begint. Sommigen schieten dan in de stress, anderen gaan daar relaxter mee om. De PvdA van Wouter Bos vindt het nodig een bejaarden- of ouderenbelasting in te voeren om al die ouderen die keurig voor hun oude dag gespaard hebben van hun oudedagsvoorziening af te helpen. Zo zit het CDA niet in elkaar. Afblijven van 65-plussers die keurig hun zaakjes op orde hebben. Maar toch, als je wat grijze haren krijgt, dan voel je je door alle sombere verhalen over de vergrijzing toch niet lekker. Is het nu een probleem of een uitdaging? Het is geen van twee. Volgens de Raad van Economisch Adviseurs van de Tweede Kamer is het een verborgen zegen. Vijf topeconomen die een unaniem advies uitbrengen waaruit blijkt dat het een verborgen zegen is, moet je wel geloven. Dat doet mijn fractie ook. Vandaar dat ik hier vandaag vol energie sta, ontdaan van de last dat ik deel van het probleem zou zijn.”⁵³⁵

Rouvoet (CU): “Ik verbaas mij hier toch wel over. Ik maak er dan ook een kanttekening bij. U zegt nu dat sommigen heel moeilijk doen over de vergrijzing, maar dat het CDA het heel anders ziet. Ik herinner mij dat ik daar keer op keer met u over heb gedebatteerd. Er zijn in de afgelopen tijd allerlei hervormingen doorgevoerd onder het doemscenario van de vergrijzing. Degenen in uw partij die zeiden dat het nog valt te bezien of het zo’n groot probleem is, zoals de heer De Vries, kregen meteen een probleem. Nu zegt u dat u daar heel relaxed mee omgaat, maar dat zullen de mensen die in de afgelopen jaren getroffen zijn door die hervormingen niet bevestigen. Zij hadden dat relaxte van het CDA in de afgelopen jaren ook wel willen zien.”⁵³⁶

De Nerée tot Babberich (CDA): “Vanaf het moment dat het kabinet-Balkenende aan het bewind kwam, hebben wij gezegd dat er structurele maatregelen genomen moesten worden om op de toekomst te kunnen inspelen. Die structurele maatregelen zijn genomen op het gebied van de WAO, VUT/prepensioen en levensloop. Er zijn veranderingen doorgevoerd en die hebben ook effect.”⁵³⁷

Rouvoet (CU): “In de afgelopen jaren heeft onder andere dit kabinet te veel een probleem gemaakt van de vergrijzing. Wij zeggen dat wij onze zegeningen moeten tellen. Er is veel mogelijk met de verzilvering. Wij hebben de hervormingen deels gesteund, maar wij hebben de uitwerking daarvan menigmaal bekritiseerd. Steeds werd gewezen op het doemscenario van de vergrijzing. Degenen die daar relaxter over dachten, kregen van u en van anderen uit uw partij de wind van voren. Volgens u onderschatten wij de problematiek en staken wij de kop in het zand. Nu zegt u dat wij niet zo moeilijk moeten doen over de AOW. Die is weliswaar jaren bevroren, maar het valt allemaal reuze mee. U hebt vier jaar lang onder een doemscenario allerlei scherp bekritiseerde hervormingen doorgevoerd, waardoor mensen veel pijn hebben geleden. Dat neem ik u wel een beetje kwalijk.”⁵³⁸

De Nerée tot Babberich (CDA): “Het is geen doemscenario. Wij hebben de zaken zo omgebogen dat wij klaar zijn voor de uitdaging van de vergrijzing. Ik ben blij dat dit is gelukt. (...) Door alle maatregelen die zijn genomen, is het geen probleem, maar een zegen, zoals de Raad van Economische Adviseurs stelt.”⁵³⁹

Vendrik (GL): “Hoor ik de heer De Nerée nu namens de fractie van het CDA zeggen: het kabinet heeft maatregelen doorgevoerd, het vergrijzingsprobleem in termen van kosten is opgelost?”⁵⁴⁰

Vendrik (GL): “Het probleem is dus écht opgelost, want iedereen die zegt dat er vanwege de vergrijzing nog iets moet worden gedaan, is bezig met het zaaien van angst. Dat is dus de lijn van het CDA: het Centraal Planbureau zaait angst. Vier jaar is het land in rep en roer gebracht, want het water stond ons aan de lippen, Nederland stond aan de rand van de afgrond. En nu zijn alle problemen als sneeuw voor de zon verdwenen en komt het CDA met de optimistische boodschap: het gaat goed met het land, wij zijn klaar.”⁵⁴¹

De Nerée tot Babberich (CDA): “Laat mij nog een opmerking over de toon van het vergrijzingsdebat maken. Ik ging daar in het begin van mijn betoog al op in. Te vaak wordt het debat over vergrijzing versmald tot een discussie over de lasten en mogelijke onbetaalbaarheid van publieke voorzieningen. De baten worden bewust dan wel onbewust verwaarloosd. Het gevaar van een onvolledig beeld is dat de toekomst te angstig tegemoet wordt getreden. De Raad van Economisch Adviseurs draait dat beeld en heeft het in een onlangs verschenen rapport over de verborgen zegen van de vergrijzing, vergrijzing in heden en verleden als het resultaat van vooruitgang, meer innovatie, emancipatie en keuzevrijheid. Mensen worden ouder, maar blijven ook langer gezond. In die zin bezit de samenleving dus meer menselijk kapitaal. Door verhoogde arbeidsparticipatie van ouderen, met name in de groep van 55 tot 65 jaar, zorgen wij dat de zaak in orde blijft. Inmiddels werkt 40% van de ouderen in die groep. Met de REA is mijn fractie het eens dat wij moeten ophouden met doemdenken. Het is klinkklare onzin om bepaalde aanpassingen in bijvoorbeeld de AOW of de hypotheekrenteaftrek als onvermijdelijk te presenteren. Zoals u weet, maakt het CDA dan ook een andere keuze.”⁵⁴²

Drie ‘grote’ vergrijzingsverhalen

Behalve een ‘wending’ is er ook veel continuïteit: de vergrijzing is allerminst uit het debat verdwenen. De prioriteiten worden door de verschillende partijen anders gelegd. Er lijken zich nu drie grote verhaallijnen over vergrijzing te hebben ontwikkeld.

Ten eerste is er het verhaal van de ontkenning van de problematische aspecten van vergrijzing. In dit verhaal is er geen sprake van een serieus probleem, maar van een drogredenering. Vergrijzing wordt ‘een fantoom’ genoemd. De kosten van de AOW kunnen zonder aanvullende maatregelen worden opgevangen en vereisen geen versoberingen van de arrangementen van de verzorgingsstaat.

Ten tweede is er het verhaal met een erkenning van de problematiek van de vergrijzing, met een ‘oplossing’ via een stringent begrotingsbeleid en de arbeidsparticipatie via de weg van het arbeidsaanbod, waarin bestaande rechten volledig worden gehandhaafd. In dit verhaal is er weinig geld beschikbaar voor overheidsinvesteringen. Dat hoeft ook niet, want de overheid maakt ruimte voor de dynamiek die komt uit maatschappelijk initiatief en eigen verantwoordelijkheid. Dit tweede verhaal betekent een continuering van de bestaande lijn.

Ten derde is er een verhaal waarin de problematiek van de vergrijzing wordt erkend, maar waarin een meer of minder ingrijpende herverdeling van bestaande rechten wordt bepleit. Hierdoor komt meer geld beschikbaar, en voor andere generaties en groepen, waardoor de maatschappelijke investeringen door kunnen gaan. Bij herverdeling van rechten wordt onder andere gesproken over een fiscalisering van de AOW, een ander belastingstelsel of een verhoging van de pensioenleeftijd. Ook de wijziging of afschaffing van de hypotheekrenteaftrek wordt in dit verhaal genoemd.

De regeringspartijen CDA en VVD vertellen het tweede verhaal. De PvdA en de CU hanteren een voorzichtige variant van het derde verhaal. D66 en GroenLinks gaan verder in het derde verhaal en komen met een veel meer ingrijpende herverdeling van de bestaande rechten en plichten. In alle verhalen worden pogingen ondernomen om de beeldvorming over ouderen te verbeteren en de indruk weg te nemen dat ouderen alleen maar een ‘kostenpost’ zijn. Vergrijzing wordt dan dikwijls vervangen door *verzilvering*: ouderen bieden een potentieel dat ‘verzilverd’ moet worden. Het eerste verhaal wordt vooral door de SP verteld. Vanuit het tweede verhaal blijven het CDA en de VVD zich in de verkiezingsstrijd profileren als de partijen die én het meeste aandacht hebben voor de vergrijzing én voor de bescherming van rechten voor staat, waar andere partijen - zoals de PvdA - ‘te veel geld uitgeven’ en dat compenseren door opgebouwde rechten ‘af te pakken’. Waar het begrotingsbeleid in het verhaal van deze partijen in voorgaande jaren het voertuig was voor oproepen tot vergaande structurele hervormingen vanwege een aanstaande *crisis*, is het nu juist een bouwsteen van een verhaallijn van *control*: via het begrotingsbeleid is in dit verhaal de vergrijzing onder controle. Oproepen tot het afnemen en omvormen van rechten zijn in dit verhaal pogingen van oppositiepartijen om tot herverdeling te komen op de, in dit verhaal, ‘oneigenlijke grond’ van de aanstaande vergrijzing. De regeringspartijen beschuldigen de oppositiepartijen ervan om door een ‘te somber’ verhaal over de vergrijzing te proberen om ‘herverdelende’ en ‘nivellerende’ maatregelen ‘door te drukken’.

11 BALKENENDE IV

11.1 Vooraf: verkiezingen en een nieuw kabinet

Een volgende verschuiving

De verkiezingsuitslag van 22 november 2006 levert opnieuw grote electorale verschuivingen op. Er zijn twee grote winnaars. De SP wordt de op twee na grootste partij en groeit van 9 naar 25 zetels. De andere grote winnaar is de nieuwe partij van Wilders, de PVV, die 9 zetels haalt. De strijd tussen CDA en PvdA, in de peilingen lang dicht bij elkaar, wordt ruim door het CDA gewonnen. Het CDA blijft ondanks een verlies van 3 zetels met 41 zetels de grootste partij. De PvdA kan de uitstekende peilingen niet omzetten in een goede verkiezingsuitslag en haalt 33 zetels, een verlies van 9 zetels ten opzichte van 2003. De VVD verliest 6 zetels en komt op 22. Voormalig coalitiepartij D66 halveert opnieuw, naar 3 zetels. De ChristenUnie is de derde winnaar van de verkiezingen: de partij verdubbelt van 3 naar 6 zetels en wordt direct genoemd als mogelijke regeringspartner in wat op voorhand een ingewikkelde formatie lijkt te worden. GroenLinks verliest opnieuw een zetel. De LPF verdwijnt uit de Tweede Kamer en heft zichzelf kort na de verkiezingen op.

Puzzelen in de formatie

De verkiezingsuitslag levert voor de kabinetsformatie een ingewikkelde puzzel op. CDA en PvdA liggen inhoudelijk ver uit elkaar en hebben elkaar in de campagne hard bestreden. Over vergrijzing hebben in de verkiezingsstrijd harde confrontaties plaatsgevonden. Beide partijen hebben zich geprofileerd met plannen om de vergrijzing tegemoet te treden, waarbij de voornemens van de ander hard werden bestreden. Zo presenteerde de PvdA een plan waarin de vergrijzing deels wordt bekostigd door een geleidelijke en beperkte ‘fiscalisering’ van de AOW. Het CDA reageerde daar consequent op door de PvdA te verwijten veel te veel geld uit te willen geven, om dat vervolgens via een ‘bejaardenbelasting’⁵⁴³ - fiscalisering van de AOW - terug te halen bij ouderen met een klein aanvullend pensioen. Het CDA heeft zichzelf geprofileerd als partij die de vergrijzing serieus neemt en de begrotingsdiscipline strak houdt, terwijl de PvdA het begrotingsoverschot ‘verkwanselt’. Verder zijn er in de verkiezingsstrijd harde confrontaties geweest over de hypotheekrente-aftrek, waarvan de hervorming door de PvdA is aangeduid als een mogelijke methode om de vergrijzingskosten te dekken, een redenering die al langer ook in andere progressieve partijen wordt gevoerd. Deze en andere sterk verschillende standpunten maken een combinatie van PvdA en CDA op voorhand moeilijk. Ook de SP is gezien de verkiezingsoverwinning een logische regeringspartij,

maar de inhoudelijke afstand met het CDA en de PvdA lijkt bij voorbaat onoverbrugbaar. Voor een 'linkse coalitie' (PvdA, SP en GL) ontbreekt het benodigde aantal zetels en ook de zittende regeringscoalitie van CDA en VVD, door de VVD tot inzet van de verkiezingen gemaakt, komt zetels tekort. Hoekstra (CDA) wordt aangesteld als informateur met als opdracht om op zoek te gaan naar een mogelijke coalitie. In eerste instantie wordt een combinatie van CDA, PvdA en SP onderzocht, maar dat mislukt. SP-leider Marijnissen ziet onvoldoende mogelijkheden om tot onderhandelingen over te gaan. GroenLinks gaat niet eens in op de uitnodiging om als derde partij aan een coalitie met CDA en PvdA deel te nemen. Hoekstra treedt vervolgens in gesprek met de CU, die zich al tijdens de verkiezingscampagne nadrukkelijker als een mogelijke regeringspartner is gaan profileren. De partij heeft een 'links' profiel, maar staat vanuit de christelijke traditie ook dicht bij het CDA. Na een nieuwe ronde 'beraadslagingen' adviseert Hoekstra in december 2006 dat CDA, PvdA en ChristenUnie samen de onderhandelingen over een regeringscoalitie en een regeerakkoord openen. Wijffels (CDA) wordt als informateur aangesteld. Balkenende, Bos en Rouvoet voeren namens hun fracties de onderhandelingen. Na enkele weken van onderhandelen, achter gesloten deuren op een 'geheime' locatie, presenteren de onderhandelaars een 'coalitieakkoord' met als titel "Samen werken, samen leven".⁵⁴⁴ Centraal in het akkoord staat de poging om te werken aan "groei, duurzaamheid, respect en solidariteit", waarbij de nieuwe regering op zoek wil gaan naar "een nieuwe balans tussen dynamiek en zekerheid".⁵⁴⁵

11.2 Het coalitieakkoord en regeringsprogramma

Het kabinet-Balkenende IV is bij het afronden van deze studie nog 'in bedrijf'. De analyse van de bestuurlijke handelingen en het debat is zodoende alleen mogelijk voor een beperkt deel van de regeerperiode. De analyse loopt tot en met de presentatie van de eerste Miljoenennota van het kabinet, in september 2007. In deze periode zijn er meerdere bestuurlijke momenten waarin het nieuwe kabinet het beleid expliciteert. Deze paragraaf is opgebouwd uit de drie belangrijkste 'bestuurlijke momenten': het coalitieakkoord, de regeringsverklaring en de Miljoenennota.

11.2.1 Bestuur

Financieel kader in het strategisch akkoord: 'investeren en sparen'

De investeringsagenda⁵⁴⁶ die het kabinet wil doorvoeren gaat volgens het kabinet niet ten koste van de begrotingsdiscipline die in voorgaande kabinetten

is aangehouden. De coalitie ziet mogelijkheden voor een combinatie van een ambitieuze investeringsagenda en een stringent begrotingsbeleid: “De investeringsagenda is gebaseerd op de huidige begrotingsspelregels. Het begrotingstekort van -0,2% in 2007 wordt omgebogen naar een structureel begrotingsoverschot van +1,0% in 2011 (feitelijk overschot 1,1%). Besparingen, voornamelijk door efficiency, scheppen ruimte voor intensiveringen oplopend naar 7 miljard in 2011. Door lastenverschuivingen (onder meer milieubelasting) ontstaat ruimte voor lastenverlichting oplopend naar 3 miljard in 2011 ten behoeve van participatie, economische structuurversterking en koopkracht.”⁵⁴⁷ Door de arbeidsparticipatie van onder andere ouderen te verhogen, ontstaat ruimte op de begroting: “Ouderen zijn sociaal kapitaal dat van grote waarde is voor het adresseren van de maatschappelijke vragen waar we voor staan.”⁵⁴⁸ Daarnaast hoopt de coalitie begrotingsruimte te creëren door winst te halen uit de participatie van vrouwen, allochtonen en jongeren, in het bijzonder door het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Participatie is voor het aanstaande kabinet een ‘sleutelbegrip’ in het begrotingsbeleid, omdat door een hogere arbeidsparticipatie meer begrotingsruimte ontstaat en structurele overschotten behaald kunnen worden.⁵⁴⁹

Een vernieuwde opzet van de AOW: ‘een heffing naar draagkracht’

Financiële soliditeit wordt door het kabinet ook bereikt door meer inkomsten uit heffingen te genereren. Zo wil de coalitie de AOW ‘gedeeltelijk fiscaliseren’. Ouderen die eerder met pensioen gaan en boven een bepaald bedrag inkomen genieten, betalen een heffing. Wie doorwerkt tot 65 jaar, betaalt de heffing niet. De coalitiepartijen streven twee doelen na: ten eerste ‘stimuleert’ de opzet van de regeling ouderen om langer door te werken én daarnaast leveren relatief kapitaalkrachtige ouderen met deze maatregel zelf een bijdrage aan de kosten van de vergrijzing: “Wij willen de AOW ook in de toekomst welvaartsvast houden. Daarvoor is allereerst nodig dat zo veel mogelijk mensen zo lang mogelijk doorwerken. Met respect voor de keuzevrijheid van ouderen vragen wij aan ouderen met een relatief hoger inkomen hun steentje bij te dragen aan de financiering van een welvaartsvaste AOW door ofwel langer door te werken (tot aan hun 65e) ofwel het betalen van een extra heffing. Van iedereen die na 1945 geboren is zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden gevraagd om ook in de toekomst een welvaartsvaste AOW te garanderen.”⁵⁵⁰ De bijdrage wordt elk jaar geleidelijk verhoogd en bereikt in 2040 zijn maximum. Hiermee zijn de belangrijkste budgettaire problemen als gevolg van toenemende AOW-kosten volgens het kabinet in grote mate opgevangen.

Vervroegde uittreding: 'beeldvorming veranderen'

Naast de prikkel in de AOW moet langer doorwerken volgens de coalitie ook op andere manieren 'lonend' worden. Het kabinet zal hiertoe een verhoging van de specifieke aanvullende arbeidskorting doorvoeren en belemmeringen in het arbeidsrecht en de fiscaliteit voor het doorwerken na 65 jaar 'wegnemen'. Daarnaast willen de coalitiepartijen dat het kabinet de 'beeldvorming' over oudere werknemers verbetert, waardoor organisaties sneller geneigd zullen zijn om ouderen in dienst te houden en in oudere medewerkers te investeren. Plannen over de mogelijkheid tot 'demotie', die kort na de verkiezingen door VNO/NCW werden gelanceerd,⁵⁵¹ komen in het coalitieakkoord niet terug. Wel zal het kabinet de positie van ouderen betrekken in een nog met de sociale partners te voeren discussie over het ontslagrecht. Hieraan wordt in het regeerakkoord nog geen verdere invulling gegeven.

De vergrijzingsopgave: 'een derde deel in 2011'

Het kabinet zal volgens het akkoord een derde deel van de totale lange termijn vergrijzingsopgave in deze regeerperiode voor zijn rekening nemen: "Uitgangspunt is om op die wijze een derde van het zogenoemde houdbaarheidstekort op te vangen. In drie periodes, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt."⁵⁵² Dat wil zeggen dat het kabinet streeft naar een verbetering van het structurele saldo met 0,7% bbp in 2011. De totale lange termijn vergrijzingsopgave is volgens het coalitieakkoord, dat zich baseert op de nieuwe 'sommen' van het CPB (2006), tussen de 1½ tot 2½% bbp (structurele saldo). Het resterende deel van deze totale opgave kan door twee "volgende regeringen" worden opgevangen, zodat in 2020 de gehele opgave is voldaan. Hiermee is Nederland volgens het kabinet voorbereid op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing: "Onderstaande maatregelen, gericht op bevorderen van arbeidsparticipatie, een verantwoorde ontwikkeling van de zorg, vernieuwing van zorgconcepten en verbreding van het financieel draagvlak voor collectieve voorzieningen, dragen bij aan de lange termijn houdbaarheid van collectieve voorzieningen en van de overheidsfinanciën."⁵⁵³ Het beleid gaat voor de aflossing van de staatsschuld en de besteding van meevallers uit van een van eerdere kabinetten afwijkende begrotingsregel en rekent met een andere groeiverwachting ('realistische raming' in plaats van 'behoedzaam scenario'). Meevallers onder het uitgavenkader hoeven niet per se voor de aflossing van de staatsschuld te worden aangewend, afhankelijk van de aard van de meevallers. Meevallers uit renteontwikkelingen moeten wel ten gunste komen aan de aflossing van de schuld. Tegenvallers moeten, in lijn met de voorgaande jaren, binnen de begroting worden opgelost. Volgens het kabinet biedt dat niet minder mogelijkheden voor de benutting van meevallers voor aflossing van de

staatsschuld, maar biedt het meer mogelijkheden om dat gericht en op maat te doen.⁵⁵⁴

11.2.2 De regeringsverklaring

Na de presentatie van het coalitieakkoord formeert Balkenende zijn vierde kabinet. Op 22 februari 2007 presenteert hij zijn ministersploeg en beëdigt koningin Beatrix het kabinet 'Balkenende IV'. Balkenende is minister-president en Bos wordt minister van Financiën en vicepremier. Rouvoet wordt minister van 'Jeugd en Gezin' en is vicepremier. Donner wordt minister van Sociale Zaken. Hirsch Ballin blijft op Justitie, waar Albayrak staatssecretaris wordt. Klink wordt minister van VWS en Verhagen neemt Buitenlandse Zaken op zich. Het CDA levert daarnaast Ministers op EZ, V&W en LNV. De PvdA bezet de Ministersposten op BZK, OS, OCW, VROM en het nieuw gevormde 'Wonen, Wijken en Integratie' (WWI). Van Middelkoop wordt namens de CU minister van Defensie. Op 1 maart 2007 legt Balkenende zijn vierde regeringsverklaring af, waarin hij de richting van het kabinetsbeleid toelicht en ingaat op de financiële consequenties van het beleid.

'Een nieuwe balans tussen dynamiek en zekerheid'

Het motto van het nieuwe kabinet is 'Samen werken, samen leven'. Balkenende licht toe wat daar mee wordt bedoeld: "Wij willen werken aan een samenleving waarin recht wordt gedaan aan ieders mogelijkheden en talenten, een samenleving die ondernemend is en durf toont en die veranderingen positief tegemoet treedt, een samenleving waarin mensen oog voor elkaar hebben. Vanuit de overtuiging dat wij samen de sleutels dragen voor een toekomstgericht Nederland dat bijdraagt aan een betere wereld."⁵⁵⁵ En: "Samen leven is ook samen veranderen. Dankzij die veranderingen leven wij nu langer, gezonder en welvarender dan ooit tevoren. Veranderen is niet gemakkelijk. Dat geldt in het bijzonder in onze tijd. De steunpilaren van vroeger bieden nu veel minder houvast. De baan voor het leven bestaat niet meer. Familiebanden zijn gevarieerder geworden. Culturele zekerheden staan ter discussie. Daarbij komen zorgen over het milieu en de verandering van het klimaat, over onveiligheid en over verschuivende politieke en economische machtsverhoudingen in de wereld om ons heen. Hierdoor staat het vertrouwen in de toekomst onder druk en is er behoefte aan een nieuwe balans tussen dynamiek en zekerheid."⁵⁵⁶ Er komen enkele grote maatschappelijke ontwikkelingen op de samenleving af: "Hierdoor staat het vertrouwen in de toekomst onder druk en is er behoefte aan een nieuwe balans tussen dynamiek en zekerheid. Er is echter sprake van een goede uitgangspositie om de toekomst met vertrouwen tegemoet te zien. Er is een solide financiële basis. De sociale zekerheid is over een reeks van jaren

hervormd met meer accent op activering. Het zorgstelsel is op nieuwe leest geschoeid. De economie groeit gestaag en het aantal banen neemt toe. Het is nu tijd om samen te werken aan en te investeren in de toekomst, om bestaande verbanden te verstevigen en nieuwe verbanden te ontdekken en te ontwikkelen, zodat het vertrouwen in de toekomst sterker wordt.”⁵⁵⁷ Vanuit een gezonde uitgangspositie en met een positieve en ambitieuze investeringsagenda, meent het kabinet de toekomst met vertrouwen tegemoet te kunnen treden.⁵⁵⁸

‘Een gezonde, vernieuwende economie’

Een pijler van het vertrouwen is volgens Balkenende “een gezonde, vernieuwende economie”,⁵⁵⁹ omdat die ervoor zorgt dat Nederland ook in de toekomst “goede publieke voorzieningen in stand kan houden” en “mensen een goed bestaan op [kunnen; MvdS] bouwen”.⁵⁶⁰ Een gezonde economie is volgens het kabinet ‘mensenwerk’. Het is een taak van de samenleving zelf, waarbij de regering creativiteit en innovatie mogelijk maakt, zodat de economie met de veranderingen kan meegroeien: “De economie van vandaag en morgen draait niet om routines en systemen, maar juist om het vermogen snel in te spelen op wisselende omstandigheden. Alles is voortdurend in beweging. Dat vraagt om creatieve en ondernemende mensen die het avontuur niet uit de weg gaan, om erkenning en om ontwikkeling van talent.”⁵⁶¹ Daarbij mag geen ‘talent’ onbenut blijven: “Wij hebben iedereen nodig. Nu al zijn er tekorten aan goedopgeleide mensen en mensen die een vak kunnen uitoefenen. Wij weten dat die tekorten straks, wanneer de vergrijzing doorzet, nog veel groter zullen worden. Er is een forse inspanning nodig om te voorkomen dat bedrijven straks geen geschikte mensen meer kunnen vinden en dat er te weinig leraren voor de klas en te weinig zorgverleners rond het bed zijn. Een goed werkende arbeidsmarkt maakt onze economie en onze samenleving sterker. Het is van het grootste belang dat vrouwen, nieuwkomers, ouderen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten volledig kunnen en gaan participeren op de arbeidsmarkt.”⁵⁶² Om dit te bereiken belegt het kabinet een ‘participatietop’ met sociale partners.⁵⁶³

‘Solide overheidsfinanciën, maar met een goede balans’

Het kabinetsbeleid breekt volgens Balkenende niet met de ingezette lijn van het streven naar solide overheidsfinanciën, maar zoekt wel naar “een goede balans”⁵⁶⁴ tussen schuldaflossing en maatschappelijke investeringen. Houdbaarheid blijft vooropstaan: “De overheidsfinanciën moeten houdbaar zijn; dat geeft zekerheid voor de toekomst wanneer de gevolgen van de vergrijzing voelbaar worden. Rekeningen, zowel financieel en ecologisch als anderszins, mogen niet worden doorgeschoven naar de volgende generaties.”⁵⁶⁵ Het kabinet combineert schuldaflossing en ‘houdbaarheid’ echter met een omvangrijke investeringsagenda. Die investeringen ‘kosten’ nú geld, maar komen later ten

gunste van de houdbaarheid: “Het kabinet kiest voor een goede balans tussen aflossing van de staatsschuld en investeringen die noodzakelijk zijn voor het vergroten van de kracht van onze samenleving. Het rendement van die investeringen helpt straks bij het opvangen van de gevolgen van demografische ontwikkelingen.”⁵⁶⁶ De investeringen gaan gepaard met een schema voor schuldaflossing: “Het kabinet gaat uit van een structureel overschot van ten minste 1% van het bbp in 2011. De overheidsschuld daalt van rond de 50% nu tot circa 40% over vier jaar bij realistische groeiveronderstellingen.”⁵⁶⁷ Het kabinet streeft dus naar schuldaflossing en verwacht in de toekomst positieve effecten van de maatschappelijke investeringen die ‘nu’ worden gedaan. Zo zijn de financiën ook in een vergrijsde toekomst ‘houdbaar’.

11.2.3 Debat over de regeringsverklaring en het regeringsprogramma

Omstreden thema's in de kabinetsplannen

Balkenende IV kiest ten aanzien van de vergrijzing, en de voorzorg daarop, een andere richting dan de eerdere ‘kabinetten Balkenende’. Dat leidt tot discussie tijdens het debat over de regeringsverklaring. De Kamerfracties proberen duidelijkheid te krijgen over de nieuwe koers en de motivatie daarvoor. Het gaat om de vraag wat vergrijzing ‘is’, welke mate van voorzorg nodig is, wat de AOW-plannen daaraan bijdragen, wat de rol en omvang van schuldaflossing is en wat de rol en omvang van arbeidsparticipatie is.

Omstreden ‘vergrijzing’

Met de vergrijzing is volgens de SP iets vreemds aan de hand. Marijnissen: “Het valt op dat de vergrijzing en de mondialisering van de economie voor deze premier plotseling niet meer als bedreigingen worden gezien, maar als kansen. Dat was de afgelopen jaren wel anders.”⁵⁶⁸ Andere partijen zien ook een verandering in de benadering van de vergrijzing en maken zich daar, in tegenstelling tot de SP, grote zorgen over. Zo verwijt D66, gesteund door de VVD en GroenLinks, het kabinet onzorgvuldig met de vergrijzing om te gaan en werkelijke maatregelen voor zich uit te schuiven. Pechtold: “Als wij de komende generatie, zeg: gedurende vijf kabinetten, niets doen, neemt het aantal werkenden op niet-werkenden - het is gewoon een demografische ontwikkeling - met de helft af. Hoe vangt u dit vervolgens op? Daar hebt u geen alternatief voor. Het is geen kwestie van keuzes maken, u sluit er de ogen voor.”⁵⁶⁹ Balkenende is het daar niet mee eens: “Wij hebben in het coalitieakkoord voor een derde de vergrijzingslast op ons genomen. Hierna zijn er dan nog twee perioden om het in te vullen. Het probleem was ook dat op basis van de cijfers van het CPB de vergrijzingsopgave plotseling werd verhoogd. De vergrijzing manifesteert zich eerder; je moet dus eerder maatregelen nemen. U kunt dus

nooit zeggen dat dit kabinet niets doet. Ik werp dat verwijt verre van me.”⁵⁷⁰ Dat het kabinet kiest voor andere maatregelen dan bijvoorbeeld D66, GroenLinks en de VVD betekent volgens Balkenende niet dat het kabinet ‘niets’ doet: “Je kunt op een gegeven moment ook kiezen voor andere maatregelen. Wij hebben ervoor gekozen om ouderen met een beter pensioen te laten meebetalen, tenzij zij participeren tot hun 65ste. Een alternatief is doorwerken tot je 67ste. Daarover kun je van mening verschillen, maar omdat u kiest voor 67 jaar kun je niet zeggen dat de combinatie die deze coalitie voorstaat, niet geldig zou zijn in het opvangen van de vergrijzingsopgave.”⁵⁷¹ Ook dat het kabinet niet ‘alles’ in één keer doet betekent volgens Balkenende niet dat het ‘niets’ doet: “Wij hebben ons deel genomen, wetend dat de opgave vorig jaar is vergroot. Daarin hebben wij ons deel geleverd. Wij hebben gedaan wat er van ons mag worden verwacht. Dit kabinet hoeft niet alles te doen. Er is een aantal perioden om ‘alles’ te doen. Bovendien zullen de grote effecten van de vergrijzing over enkele decennia neerslaan. Dat neemt niet weg dat wij daarop nu moeten anticiperen. Dat hebben wij gedaan.”⁵⁷² Volgens Balkenende is de aandacht voor vergrijzing ‘onverminderd’, maar worden andere accenten gelegd.

Omstreden ‘AOW’

De veranderingen in de AOW zijn een afwijking van wat het CDA in de campagne heeft voorgesteld. Toch is de keuze voor Balkenende een ‘begrijpelijke’, omdat niet vanuit het middel, maar vanuit het doel geredeneerd moet worden: “Wij willen de AOW ook in de toekomst welvaartsvast houden. Over de weg waarlangs dat het beste kan worden bereikt, werd en wordt verschillend gedacht, ook door de coalitiepartijen in de aanloop naar de verkiezingen, daarover geen misverstand.”⁵⁷³ Wat volgens Balkenende centraal staat is dat de publieke voorzieningen ‘in de toekomst houdbaar zijn’: “Het kabinet kiest voor een stevig fundament onder publieke voorzieningen in het algemeen het ouderpensioen in het bijzonder. (...) Met respect voor de keuzevrijheid van ouderen vragen wij aan ouderen met een relatief hoger inkomen ook hun steentje bij te dragen aan de financiering van een welvaartsvast pensioen door ofwel langer door te werken, tot aan hun vijftenzestigste, of door een extra bijdrage te betalen. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de vergrijzingsopgave die in recente cijfers van het CPB aanzienlijk opwaarts is bijgesteld. Onze levensverwachting neemt veel sneller toe dan tot voor kort voor mogelijk werd gehouden. Aan deze nieuwe inzichten mogen wij niet voorbijgaan.”⁵⁷⁴ Het AOW-plan is volgens het kabinet niet alleen maar een verbreding van het draagvlak, maar ook een participatiemaatregel: ouderen worden er door gestimuleerd om minder vroeg met pensioen te gaan, omdat ze ‘beloond’ worden voor langer doorwerken.

Van Geel, fractievoorzitter van het CDA, erkent dat dit kabinet een andere lijn kiest dan voorgaande kabinetten, maar ontkent dat daarmee het probleem van de vergrijzing ‘minder goed’ wordt aangepakt. Rutte vindt dat onbegrijpelijk en onzorgvuldig: “De fracties van het CDA en de VVD waren het altijd eens over de wijze waarop de vergrijzing moet worden aangepakt, namelijk door ervoor te zorgen dat de staatsschuld onder controle blijft en er meer mensen aan het werk gaan. Dit kabinet laat de staatsschuld oplopen. Daarnaast hoeven bijstandsmoeders niet meer te solliciteren. Er zijn allerlei andere maatregelen voorgesteld die ervoor zorgen dat de armoedeval zal toenemen. Er zullen minder mensen naar de arbeidsmarkt gaan. Mensen vanaf 45 jaar hoeven niet meer uit de WAO. Dit kabinet zal minder mensen aan het werk helpen.”⁵⁷⁵ Daarom verwacht Rutte niet veel van de uitgesproken ambities om de vergrijzingskosten voor een derde deel weg te werken. Rutte: “Wie echt iets wil doen aan de vergrijzing moet zo veel mogelijk mensen aan de slag helpen en de staatsschuld verder verlagen. Dit kabinet schuift de rekening van de vergrijzing door naar toekomstige generaties.”⁵⁷⁶

Een heel andere invalshoek kiest Kant, die bij afwezigheid van Marijnissen namens de SP-fractie het woord voert. Zij ziet juist veel door de SP ongewenste continuïteit in de redenering van het kabinet: ook dit kabinet probeert onterecht de ‘kosten’ van de vergrijzing te dekken door met een AOW-plan “de ouderen te pakken”.⁵⁷⁷ De vergrijzing wordt volgens de SP opnieuw gebruikt om bezuinigingen in de sociale zekerheid door te voeren. Balkende reageert geprikkeld: “Is dit het debat dat wij moeten voeren over de vergrijzing? Ik ben het op een aantal punten niet eens met de heer Pechtold, maar ik vind wel dat hij reële vragen stelt: wat moeten wij doen om de vergrijzing op te vangen? U spreekt over ‘de ouderen pakken’. Nee, de vraag is hoe wij de kosten van de vergrijzing onder controle houden.”⁵⁷⁸

Omstreden ‘aflossing’

Zowel de VVD als D66 is verbaasd over het beleid dat Balkenende IV ten aanzien van de staatsschuld voert. Rutte: “Dit land zucht onder een gigantische staatsschuld. Bovendien is het feit dat wij steeds meer oudere mensen in Nederland hebben in die zin een zware hypotheek, dat het moeilijk te financieren zal zijn. Uiteraard is het goed nieuws dat mensen steeds ouder worden maar het kost natuurlijk ook een heleboel geld. Het CDA heeft altijd gezegd: wij willen vasthouden aan een behoedzaam scenario; dat doen wij omdat wij weten dat als wij meer gaan uitgeven en allerlei remmen gaan inbouwen, de kans levensgroot is dat wij die remmen op het juiste moment niet weten te vinden. (...) Waarom heeft u besloten om dit risico te nemen met de staatsfinanciën, om dit risico te nemen van het laten oplopen van de staatsschuld, juist in een periode waarin wij te maken hebben met vergrijzing en

de kosten die dat met zich brengt?”⁵⁷⁹ Balkenende ontkent dat er van verslapping sprake is: “Ik zie dat echt totaal anders dan de heer Rutte. Het is waar, de afgelopen jaren hebben wij een verstandig beleid gevoerd. Mijn inzet is steeds geweest - dat geldt voor het gehele kabinet - om te komen tot een zodanige invulling van de financiële kaders dat wij de komende jaren geen onrust krijgen in het begrotingsbeleid, dat wij een bijdrage leveren aan de kosten van de vergrijzing en dat wij werken aan een stevig structureel saldo en aan een behoorlijke verlaging van de staatsschuld. Ook in het geval er sprake zou zijn van een negatief saldo, hanteren wij een zwaarder criterium. U gebruikt dus grote woorden, maar ik vind dat uw argumentatie daarvoor eigenlijk echt tekortschiet. Woorden als potverteren passen niet bij dit kabinet.”⁵⁸⁰

Omstreden ‘participatie’

Vooraf Rutte en Pechtold, en in mindere mate Halsema, verwijten het kabinet hierbij te weinig échte maatregelen tegen de kosten van de vergrijzing te nemen. Het kabinet neemt volgens hen vooral maatregelen die de kosten eenzijdig bij jongere generaties leggen. Het kabinet behartigt vooral de belangen van ouderen. Ook geloven VVD, D66 en GroenLinks niet dat de hoge participatiedoelstellingen op deze manier gehaald kunnen worden. Het is volgens hen goed om naar participatie te streven, maar het kabinet zet daar nu overmatig op in om zo andere keuzes niet te hoeven maken. De basis onder de vergrijzingsbestendigheid van de kabinetsplannen wordt hiermee problematisch.

Pechtold: “Participatie lijkt nu hét woord te zijn om alle problemen op te lossen en met name om te voorkomen (...) dat er drastische maatregelen worden genomen die hard nodig zijn. Nu vertellen alle adviesraden ons onafhankelijk van elkaar dat het door het kabinet gekozen beleid niet voldoet, op de korte termijn is gericht en zeker niet zal resulteren in bestendigheid van de stelsels die wij met zijn allen willen.”⁵⁸¹ Pechtold stelt dat het kabinet zo sterk inzet op ‘participatie’, omdat het CDA niet wil tornen aan andere regelingen. Pechtold: “De heer Van Geel zegt dat voorkomen moet worden dat wij over de hypotheekrenteaftrek praten en ook dat wij niet langer willen werken. Is hij nu werkelijk van mening dat alles uit participatie kan komen?”⁵⁸² En: “Waarom zet het CDA het hervormingsbeleid stop dat onder vorige kabinetten is ingezet?”⁵⁸³ Volgens Van Geel is van uitstel van noodzakelijke maatregelen geen sprake, noch van verminderde ambitie: “Mag ik erop wijzen dat het kabinet zich tot doel heeft gesteld om uiteindelijk in 2011, aan het einde van deze regeerperiode, een overschot op de begroting te hebben van 1% van ons bbp? Dat is een gigantisch bedrag.”⁵⁸⁴

Balkenende vindt dat nu ten onrechte wordt gedaan alsof er veel animo is om maatregelen als verhoging van de pensioenleeftijd en afschaffing van de hypotheekrenteaftrek door te voeren. Balkenende: “Het is niet juist dat wij geen

ambitie hebben. De REA maakt echter bepaalde keuzes. Hij [de REA, MvdS] zegt dat het hebben van ambitie inhoudt dat de AOW-leeftijd moet worden verhoogd naar 67 jaar en dat de hypotheekrente wordt afgeschaft. Die keuzes maken wij niet. De heer Rutte heeft mij gevraagd wat ik vind van de commentaren van de REA. Ik vraag hem of hij van mening is dat de instrumenten moeten worden gebruikt die de raad aanreikt. Ik dacht van niet!”⁵⁸⁵ Volgens Balkenende maakt het kabinet andere keuzes dan de REA en andere economen en partijen als D66, VVD en GroenLinks maken, maar is het effect in ‘houdbaarheid’ hetzelfde.

Box: Debatfragmenten over hervormingen

Halsema (GL): “Onmiskenbaar zijn mensen in ons land op zoek naar zekerheid. Die krijgen zij niet door de grote problemen te verzwijgen maar doordat politici rechtvaardige oplossingen aandragen voor die grote problemen. De vergrijzing dwingt ons om de AOW naar draagkracht te hervormen en om het pensioensstelsel en de pensioengerechtigde leeftijd te herzien.”⁵⁸⁶

Pechtold (D66): “De Aziatische economieën zullen zich weinig aan onze wijkaanpak gelegen laten liggen. De vergrijzing wordt met ongewijzigd beleid onbetaalbaar voor de volgende generatie. (...) Economische voorspoed is juist het moment om te hervormen. Minister-president, uw tweede kabinet had zo’n gedurfde hervormingsagenda, toen met de economie tegen en toch ambitieus. Waarom zet u niet door? Nederland is nog niet af. Voor ons staat het als een paal boven water: langer doorwerken is noodzakelijk. Dat is noodzakelijk omdat wij na 2011 onze AOW ook nog moeten kunnen betalen. Het is noodzakelijk omdat de kosten voor onze gezondheidszorg de komende jaren de pan uit gieren. U kunt toch niet zeggen: na ons de zondvloed? Zo kennen wij u niet. De volgende generatie betaalt dadelijk de lasten, de hogere premies.”⁵⁸⁷

11.3 Miljoenennota 2008: nieuwe richting krijgt vorm

11.3.1 De Miljoenennota: ‘groei, duurzaamheid, solidariteit en solidariteit’

‘Verantwoorde investeringen in een sterkere samenleving’

Minister van Financiën Bos betoogt bij de presentatie van de Miljoenennota 2008 dat in het kabinetsbeleid de thema’s “groei, duurzaamheid, respect en solidariteit”⁵⁸⁸ centraal staan: “Dit kabinet doet wat het heeft beloofd. We realiseren een structureel begrotingsoverschot van 1,1% in 2011. We zorgen voor een evenwichtig koopkrachtbeeld. We hebben de koopkracht in 2008 van vooral minima en AOW-ers veilig gesteld. We gaan honderden miljoenen extra investeren in onderwijs, in veiligheid en in milieu. En we gaan dat allemaal solide financieren zodat latere generaties niet met de brokken komen te zitten.”⁵⁸⁹

Het kabinet doorloopt twee ‘sporen’ waarmee fors wordt ‘geïnvesteerd’ in een ‘betere samenleving’, terwijl óók de toekomstige generaties worden ‘ontlast’. Bos: “De afgelopen jaren heeft het financiële beleid van de overheid heel veel in het teken gestaan van houdbare overheidsfinanciën. Oftewel het streven om de kosten van een vergrijzende bevolking ook in de toekomst op te kunnen vangen. Dat streven blijft ook voor dit kabinet van eminent belang. Daarom presenteren wij in deze Miljoenennota vier jaar achter elkaar een overschot op de begroting waardoor de overheidsschuld versneld wordt afgelost én nemen wij maatregelen die de overheidsfinanciën ook na deze kabinetsperiode verbeteren.”⁵⁹⁰ Daar mag het volgens Bos niet bij blijven: “Maar er is meer nodig. Volgende generaties erven immers niet alleen onze staatsschuld maar zij erven ook onze instituties, zij erven de kracht van onze economie, zij erven de leefbaarheid van de wijken, zij erven de broeikasgassen in de atmosfeer en zij erven de vruchten van onze investeringen in het onderwijs. Houdbare overheidsfinanciën vragen daarom niet slechts om spaarzaamheid maar ook om verantwoorde investeringen in een sterkere samenleving. Bijvoorbeeld in klimaatbeleid, onderwijsbeleid en sociaal beleid. Omdat intelligente keuzes nú ons in staat stellen grote problemen - en dus hoge kosten - stráks te voorkomen. Beide sporen komen in deze Miljoenennota tot hun recht.”⁵⁹¹

Om de investeringen te kunnen bekostigen moet het kabinet volgens Bos ‘moeilijke maatregelen’ nemen, “maatregelen bijvoorbeeld om te bezuinigen op het aantal ambtenaren, de uitvoering van de sociale zekerheid, het aantal subsidies”.⁵⁹² Daarnaast verhoogt het kabinet de lasten voor activiteiten die het milieu belasten. Dat kan het beste gebeuren nu het economisch goed gaat, omdat de ‘pijn’ van de maatregelen dan relatief licht valt. Een en ander betekent wel dat niet iedereen er in 2008 in koopkracht op vooruit gaat, terwijl de economie groeit. Bos sluit af met een citaat van Drees: “De begroting is er één vol realisme en idealisme (...) die ver vooruitziet, maar daarom niet voorbijgaat aan wat vlak voor ons ligt.”⁵⁹³

‘Stevige maatregelen, extra investeringen’

Volgens het kabinet is het nodig om ‘fors te investeren’ in ‘fysieke en sociale infrastructuur’ en in ‘duurzaamheid’. Dat kost geld. “Naast een aanzienlijk pakket van extra investeringen en lastenverlichting, gaat het (...) ook om lastenverzwaringen en bezuinigingen, waarbij het overheidsapparaat niet wordt gespaard. Bovendien wordt werken aantrekkelijker gemaakt door substantiële wijzigingen in de belasting- en premiestructuur.”⁵⁹⁴ Dit alles leidt tot een programma waarin investeringen in een ‘toekomstbestendig Nederland’ gepaard gaan met ‘houdbare overheidsfinanciën’: “Gezonde overheidsfinanciën nu en in de toekomst zijn cruciaal voor een effectieve overheid in een florerende samenleving. Maar de ambities van het kabinet gaan verder en daarom wordt,

via zes pijlers, geïnvesteerd in een toekomstbestendig Nederland.”⁵⁹⁵ Investerings- en toekomstbestendige financiën moeten volgens het kabinet in het beleid gelijk op gaan, omdat ze keerzijden van dezelfde medaille zijn: het één kan niet zonder het ander.

‘Solide financieel beleid’

Het kabinet handhaaft het ‘solide financieel beleid’ en streeft naar een verbetering van het structurele saldo met 1% bbp.⁵⁹⁶ Hiertoe zijn echter aanvullende maatregelen nodig. Het kabinet breidt onder andere het ‘fiscale vergroeningspakket’ uit, zal de btw verhogen (in combinatie met de verlaging van de werknemerspremies), zal de aftrekbaarheid van pensioenpremies voor de hoge inkomens aftoppen, en het eigenwoningforfait voor de dure huizen verhogen. Hiermee levert het kabinet “een belangrijke bijdrage aan het opvangen van de vergrijzingskosten- en dus aan de welvaart van toekomstige generaties”.⁵⁹⁷ Aan de begrotingsregels wordt volgens het kabinet niet getornd (“De keuze voor een solide financieel beleid en duidelijke spelregels is ondubbelzinnig”⁵⁹⁸). Er is op plaatsen zelfs een verdere verscherping aangebracht. Ook Balkenende IV voert “een trendmatig begrotingsbeleid”.⁵⁹⁹ Dat betekent wel dat de koopkracht voor 2008 voor de meeste groepen daalt. Het kabinet zet de maatregelen zo in dat hier ‘de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen’.

Probleemstelling: ‘houdbaarheid: verbreding en verdieping’

Het kabinet wil met het beleid onverminderd vooruit kijken, maar geeft daarbij expliciet een andere invulling aan de begrippen ‘toekomstbestendigheid’ en ‘houdbaarheid’ dan de voorgaande kabinetten deden: “Keuzes die nu worden gemaakt hebben niet alleen gevolgen voor de welvaart van de huidige generatie volwassenen, maar ook voor hun kinderen en kleinkinderen. Dit vereist dat we bij het maken van beleid rekening houden met generaties die na ons komen.” Het gaat hierbij niet om ‘houdbaarheid’, maar om ‘generatiebewust beleid’, zoals in de in onderstaande box opgenomen passage uiteengezet wordt.

Box: Verantwoord generatiebewust beleid⁶⁰⁰

“Verantwoord generatiebewust beleid gaat (...) verder dan financiële houdbaarheid. Komende generaties erven niet alleen de financiële randvoorwaarden voor het continueren van het huidige niveau van de collectieve voorzieningen. Zij erven ook de kwaliteit van de instituties, de kracht van de economie, de leefbaarheid van de wijken, de broeikasgassen in de atmosfeer en de vruchten van onze investeringen in hun onderwijs. De uitdagingen voor het financieel-economische beleid van het kabinet strekken zich daarmee uit over een breed terrein. Strakke ambities blijven nodig om de door de vergrijzing stijgende kosten van zorg en AOW te beheersen. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat, gedurfd ondernemerschap, slimme innovaties, veiligheid en een goede bereik-

baarheid van steden en dorpen zijn essentieel voor het langetermijn economische groeivermogen. De uitdaging is om vraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs-, klimaat- of sociaal beleid op een vergelijkbare manier in ons doen en denken over houdbaarheid en duurzame economische groei te integreren.”

Het is volgens de Miljoenennota moeilijk om verantwoord generatiebewust beleid goed te begroten, omdat het een investeringsagenda vereist waarvan de baten in ieder geval ‘rekenkundig’ moeilijk te vatten zijn, in tegenstelling tot de kosten ervan. Dat maakt dat het kabinet naar eigen zeggen maar beperkt gebruik kan maken van de rekenmodellen over vergrijzing en houdbaarheid. Om verantwoord generatiebewust beleid te kunnen voeren is “een verbreding en verdieping”⁶⁰¹ van het ‘houdbaarheidsdenken’ nodig: “Effecten van vergrijzing zijn relatief makkelijk in modellen te vatten en te vertalen in concrete budgettaire doelstellingen. Maar hoe zit dat met de kosten en opbrengsten van investeringen in klimaatverbetering? Of onderwijs? Wat is de langetermijnwaarde van investeringen in sociale samenhang? Juist op deze gebieden ontplooit het kabinet de komende jaren een ambitieuze beleidsagenda. Hier dient dus ook een verdieping en verbreding van ons denken over generatiebewust beleid en openbare financiën plaats te vinden.”⁶⁰² Het kabinet geeft in de Miljoenennota een uitwerking van een dergelijke verdieping en verbreding. Concreet komt het erop neer dat de ‘harde’ waarde van ‘financiële houdbaarheid’ wordt verbonden met de meer ‘zachte waarde van duurzaamheid’.⁶⁰³ Beide begrippen horen bij elkaar, “zonder duurzaamheid geen financiële houdbaarheid”.⁶⁰⁴ Investerings in duurzaamheid leiden tot concrete financiële baten en dragen dus aan houdbaarheid bij: “Duurzaamheid betekent immers dat er doelmatig wordt omgegaan met schaarse waarden zoals een leefbaar klimaat. Sociaal-culturele en ecologische aspecten van beleid hebben binnen het brede welvaartsbegrip een eigen intrinsieke waarde. Mensen hechten waarde aan een sociale maatschappij en aan een schoon milieu. Verantwoorde en selectieve investeringen in deze ‘zachte waarden’ kunnen bovendien bijdragen aan economische groei, zeker als hierbij ook rekening wordt gehouden met de welvaart van toekomstige generaties. Als we nu nalaten te investeren in schonere productie, dan leidt dit tot hoge kosten in de toekomst. En het investeren in scholing van achterstandsgroepen versterkt niet alleen de sociale cohesie, maar verhoogt ook de arbeidsdeelname en de arbeidsproductiviteit.”⁶⁰⁵ Een combinatie is daarom ‘nodig’ en ‘goed’ te onderbouwen. “Beleid om de sociale samenhang en het milieu te versterken”, zo betoogt het kabinet, “is dus niet alleen maatschappelijk wenselijk, maar vaak ook economisch verstandig.”⁶⁰⁶ Het kabinet ziet de vijf in onderstaande box genoemde ‘uitdagingen voor duurzaam beleid’.

Box: Uitdagingen voor duurzaam beleid⁶⁰⁷

“Duurzame ontwikkeling is een breed concept en doortrekt vrijwel alle vormen van nationaal, Europees en internationaal beleid. Binnen het bestek van dit hoofdstuk beperken we ons tot vijf uitdagingen voor het financieel-economische beleid. Allereerst blijven houdbare overheidsfinanciën, in de meer traditionele zin van het woord, belangrijk om de betaalbaarheid van de huidige collectieve voorzieningen voor de toekomst te garanderen. Ten tweede neemt door de vergrijzing het aantal werkenden af ten opzichte van de totale bevolking. Dit zal leiden tot spanningen op de arbeidsmarkt en een verschuiving van banen naar de zorgsector en de persoonlijke dienstverlening. Een hogere arbeidsdeelname en een flexibele arbeidsmarkt zijn daarom essentieel. Uitdaging nummer drie is het verhogen van de arbeidsproductiviteit in de markt en de collectieve sector. Dit is nodig om de welvaarts groei op peil te houden bij een krimpende beroepsbevolking en grotere concurrentie van opkomende Aziatische economieën. De vierde uitdaging is het bevorderen van de sociale samenhang in onze maatschappij. Dit tegen de achtergrond van onder andere individualisering en groeiende diversiteit in levensopvattingen en etnische achtergrond. Tot slot vragen de recente inzichten over de opwarming van de aarde en de rol van de mens hierin om een krachtig klimaatbeleid om grote economische schade in de toekomst te voorkomen. Het beperken van de concentratie broeikasgassen staat hierbij centraal.”

Oplossingsrichting: investeren in houdbaarheid in brede zin

Voor wat betreft de vergrijzing gaat het volgens het kabinet tegelijkertijd om twee vragen: “kunnen we het betalen?” en “kunnen we het maken?”.⁶⁰⁸ Hiermee wordt bedoeld dat er naast problemen met de overheidsfinanciën een krimp van het arbeidsaanbod zal ontstaan die voor allerlei problemen kan zorgen: “De vergrijzing is niet alleen een probleem voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Door de krimpende beroepsbevolking (vanaf 2020) komt ook de arbeidsmarkt onder spanning te staan.”⁶⁰⁹ Nederland verandert na 2020, zo betoogt het kabinet met verwijzingen naar het CPB, van een ‘export-economie’ in een ‘importeconomie’, waarin de consumptieve bestedingen de productie overstijgen. De krapte op de arbeidsmarkt en de verandering van het soort arbeid dat wordt gevraagd, minder industriële productie en veel meer zorg en persoonlijke dienstverlening, betekenen een structurele “transitie” van de arbeidsmarkt. Import zou een oplossing kunnen zijn, maar de aard van de ‘producten’ (zorg en persoonlijke dienstverlening) maakt ze beperkt ‘importeerbaar’. Daar komt bij dat alle grote economieën vergrijzen en er dus forse internationale concurrentie zal ontstaan. Omdat import en ook immigratie, het ‘invliegen’ van arbeidsaanbod, het probleem niet oplossen, verwacht het kabinet op basis van het CPB dat aanhoudende spanning op de arbeidsmarkt tot loonstijgingen zullen leiden, die de financiële positie van pensioenfondsen en het rijk zullen verslechteren, omdat pensioenen en uitkeringen zijn gekoppeld aan de lonen. Daarom zijn er volgens het kabinet meerdere oplossingsrichtingen nodig.⁶¹⁰

Ten eerste moet de *arbeidsdeelname* toenemen, “zowel in personen als in uren”.⁶¹¹ Dit moet gebeuren tegen de achtergrond van de beschreven ‘transitie’, wat volgens het kabinet betekent dat “meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt” nodig is: “van baanzekerheid naar werkzekerheid”.⁶¹² En: “Investeren in employability en het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen scholing, inkomensverzekeringen en ontslagbescherming staan hierbij centraal, evenals het verhogen van de kwaliteit van het arbeidsaanbod en het creëren van kansen voor groepen in een achterstandssituatie.”⁶¹³ Het kabinet voorziet baten van het investeren in achterstandsgroepen: “Het kabinet zet daarom krachtig in op het optimaal benutten van de talenten van vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en allochtonen op de arbeidsmarkt. Hiertoe heeft het kabinet het actieprogramma ‘Iedereen Doet Mee’ opgesteld. Ook investeren in werk is investeren in houdbaarheid.”⁶¹⁴ Voor de situatie in de zorg, waar zowel het betaalbaarheidsprobleem als het arbeidsmarktprobleem extra scherp zijn, stelt het kabinet specifieke maatregelen voor, die moeten zorgen voor betere aansluiting van de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod in die sector. Daarnaast kunnen technische innovaties en nieuwe werkwijzen volgens het kabinet helpen om de zorgkosten te reduceren.

De tweede oplossingsrichting is het verhogen van de *arbeidsproductiviteit*. Hoewel productiviteitsgroei volgens de ‘CPB-sommen’ het vergrijzingsprobleem vergroot⁶¹⁵ (CPB, 2006), is het voor het kabinet evident dat de welvaart er door groeit: “Dit biedt een goede illustratie van de specifieke focus van de vergrijzingsommen. Hoewel het, aldus berekend, klopt dat extra investeringen in bijvoorbeeld onderwijs niet bijdragen aan een betere houdbaarheid, is het evident dat deze investeringen de toekomstige welvaart vergroten.”⁶¹⁶ Hoewel het kabinet stelt dat er nog weinig bekend is over de “productiviteitskenmerken” van onderwijs en kennisbeleid, vindt het kabinet het belangrijk dat het kennisbeleid wordt geïntensiveerd. “Dit vraagt om een hoogwaardig onderwijssysteem en excellente onderzoeksinstituten.”⁶¹⁷ Ook een andere ‘cultuur’, ‘houding’ en ‘klimaat’ zijn belangrijk: “Van essentieel belang is daarnaast een klimaat waarin het loont om risico’s te nemen en waarin ondernemers worden geprikkeld om te innoveren. Een open houding naar de rest van de wereld zorgt ervoor dat Nederland een aantrekkelijk land blijft voor bedrijven om zich te vestigen en te investeren, en voor uitblinkers om te wonen, te werken en te studeren.”⁶¹⁸ Het kabinet meent dat een verhoging van de arbeidsproductiviteit door een investering in onderwijs, kennis en innovatie tot betere houdbaarheid in brede zin leidt. Ook een investering in een betere infrastructuur schaaft het kabinet onder deze noemer.

Als derde investeert het kabinet in *sociale samenhang*: “Sociale samenhang draagt bij aan een goed functionerende maatschappij en economie.”⁶¹⁹ Deze staat volgens het kabinet onder grote druk, “door groeiende veelvormigheid in

etniciteit, levensopvattingen en sociaaleconomische positie”.⁶²⁰ En: “Het kabinet investeert daarom in de onderkant van de arbeidsmarkt en in de wijken, in het belang van huidige en volgende generaties. Ook investeren in sociale samenhang is investeren in houdbaarheid.”⁶²¹

Het kabinet wijst, ten vierde, op de positieve effecten van investeringen in het *klimaat*. “Voorkomen” is hier volgens het kabinet “beter dan genezen”.⁶²² Een goed klimaatbeleid kan voorkomen dat er in de toekomst aanzienlijke kosten van klimaatverandering volgen. Nederland zal harder dan andere landen door de stijging van de zeespiegel worden getroffen. Reductie van CO₂-emissie is volgens het kabinet rendabel en is dus zowel naast ‘ecologisch duurzaam’ ook economisch wenselijk.⁶²³

‘Budgettair beleid’

De ambitieuze investeringsagenda betekent niet dat het kabinet in het budgettair beleid “de teugels laat vieren”.⁶²⁴ Nederland zit op dit gebied ‘in de kopgroep van de eurozone’. Voor het bereiken van houdbare financiën kiest het kabinet voor een mix van drie strategieën: “Voor het bereiken van houdbare overheidsfinanciën zijn drie hoofdoplossingsrichtingen: sparen door het verlagen van de uitgaven of belastingverhogingen, het bevorderen van de arbeidsparticipatie zodat het draagvlak voor de collectieve voorzieningen wordt vergroot en het aanpassen van de vergrijzingsgerelateerde instituties. Dit kabinet heeft gekozen voor een combinatie van elk van deze oplossingsrichtingen.”⁶²⁵

Sparen vindt plaats door het realiseren van achtereenvolgende overschotten: “Doordat het kabinet in al zijn begrotingen (2008–2011) een overschot kan laten zien, wordt een deel van de staatsschuld afbetaald en wordt in feite gespaard voor toekomstige generaties. De schuld daalt tijdens de kabinetsperiode naar het laagste niveau in meer dan 30 jaar.”⁶²⁶

Ten behoeve van de *arbeidsparticipatie* zal de algemene heffingskorting geleidelijk worden afgeschaft. Dat maakt met name de stap naar laagbetaald werk aantrekkelijker en neemt een ‘bonus’ op inactiviteit weg. Daarnaast verschuift het kabinet de belastingdruk geleidelijk van belasting op inkomen naar belasting op vermogen en consumptie. Een belangrijke maatregel hiertoe is de verhoging van het btw-tarief en het zwaarder belasten van hoge inkomens: “onder andere via fiscale subsidiëring van pensioenen voor mensen met een inkomen van meer dan 185.000 euro en het laten vervallen van de bovengrens van het eigenwoningformfait”.⁶²⁷

Ook in het derde element van de mix, de *vergrijzingsgerelateerde instituties*, grijpt het kabinet in. “Om de AOW ook in de toekomst welvaartsvast te houden, wordt van ouderen met een relatief hoog inkomen een bijdrage gevraagd. (...) Dit kan door langer door te werken of door het betalen van een extra heffing. Keuzevrijheid staat hierbij voorop.”⁶²⁸ Dit mes snijdt volgens het kabinet aan

twee kanten. “De systematiek heeft daarom twee componenten: een positieve prikkel voor mensen om langer door te werken en een heffing naar draagkracht.”⁶²⁹ Daarnaast zijn er ingrepen om de stijgende zorgkosten tegen te gaan, waaronder indexering van het eigen risico met de zorguitgaven, waardoor het eigen risico stijgt naar 175 euro per verzekerde. Ook in de AWBZ kondigt het kabinet maatregelen aan: “Daarnaast wordt met gebruik van inkomens- en vermogenstoetsen van meer draagkrachtige mensen hogere eigen bijdragen voor de AWBZ gevraagd. Waar mogelijk wordt dit met name gericht op de vermindering van onbedoeld gebruik.”⁶³⁰

Daarnaast wijst het kabinet op de positieve effecten van de eerder gepresenteerde investeringen: “Zoals uiteengezet (...) dragen ook de voorgenomen investeringen bij aan een generatiebewust beleid. Maatregelen op het gebied van participatie, onderwijs, klimaat en een concurrerende economie dragen niet alleen bij aan de leefbaarheid van Nederland, maar ook aan de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Kwantificering van de effecten van deze maatregelen is echter niet eenvoudig. Het beleid wordt op zodanige wijze vorm gegeven dat de maatregelen ook na 2011 bijdragen aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Op die manier wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen in de toekomst.”⁶³¹ Het kabinet meent dat de overheidsfinanciën door dit beleid ook in de vergrijzde toekomst houdbaar zijn én tot economische groei en welvaart zullen leiden.

11.3.2 Debat: ‘een Nederland met oog op komende generaties’

SP

Nu de SP de grootste oppositiepartij is, opent Jan Marijnissen op 19 september 2008 de Algemene Politieke Beschouwingen. Volgens Marijnissen is het nu, na tien maanden, ‘eindelijk’ (“tien maanden is natuurlijk wel erg lang”⁶³²) zo ver dat het kabinet moet laten zien wat het werkelijk wil en daarmee moet laten zien hoe het de verkiezingsuitslag heeft omgezet in beleid: “Nu, tien maanden na de verkiezingen van november vorig jaar, is er voor Kamer en kabinet geen ontsnappen meer aan. Vluchten kan niet meer. De tijd van beslissingen en actie is aangebroken.”⁶³³ De lijn van het kabinet, zo stelt Marijnissen teleurgesteld vast, wijkt niet af van het “neoliberale denken en handelen van de afgelopen jaren”.⁶³⁴ Het ‘sociaal denken’, vanuit de idee dat de mens “een sociaal wezen”⁶³⁵ is, staat in het kabinetsbeleid volgens Marijnissen niet centraal. “Er is geen koerswijziging of trendbreuk te bespeuren, er is veeleer sprake van aanpassingen op onderdelen, zoals de premier het zelf al een keer omschreef.”⁶³⁶ Marijnissen wijst onder andere op de organisatie van de zorg (‘massaal, onpersoonlijk’), de voorgestelde maatregelen in het ontslagrecht, het ‘laten

meebetalen van ouderen aan de AOW', het niet terugdraaien van het beleid in de huursector, de verdergaande keuringen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, het uitblijven van armoedebeleid, de ingrepen in de AWBZ ('voor 200 miljoen reductie van het pakket') en het onverminderd vasthouden aan de 'nullijn ("als het slecht gaat met de economie, moeten de mensen op de nullijn worden gezet vanwege de bezuinigingen, terwijl het ook moet als het goed gaat met de economie, maar dan omdat wij moeten sparen"⁶³⁷). Daarnaast besteedt Marijnissen veel aandacht aan het beleid ten aanzien van de 'topinkomens', pleit hij voor een meer internationale aanpak van het klimaatvraagstuk (hij complimenteert het kabinet voor de ambitieuze doelen) en is hij zeer kritisch over de missie in Uruzgan, in het bijzonder de rol van de PvdA, die nu als regeringspartij de missie steunt waar men als oppositiepartij eerder fel tegenstander van was. 'Vergrijzing' maakt geen onderdeel uit van de bijdrage van Marijnissen.

VVD

De tweede oppositiepartij, de VVD, bekritiseert het kabinet vanuit een ander perspectief. Volgens VVD-leider Rutte breekt het kabinet met het beleid van voorgaande jaren en is 'Balkenende IV' in feite het "tweede kabinet Den Uyl".⁶³⁸ Naast het immigratiebeleid, dat in het tweede deel van de bijdrage van Rutte centraal staat, besteedt Rutte in zijn eerste deel veel aandacht aan het 'sociaal-economisch beleid' van het kabinet. Balkenende IV doet volgens Rutte aan "nivellering",⁶³⁹ die vooral ten koste gaat van de middenklasse van 'hard werkende Nederlanders'. Rutte: "Het grote graaien is begonnen. Dit kabinet gaat achttien belastingen verhogen. Per saldo betekent dat een toename van de lastendruk met 6,1 miljard in 2011. Wie gaan dit voelen? Dat zijn inderdaad die hardwerkende Nederlanders."⁶⁴⁰ Rutte vindt het onvoorstelbaar dat bij een sterk groeiende economie de koopkracht afneemt en dat ondanks, volgens Rutte, te optimistische uitgangspunten er maar een zeer miniem begrotingsoverschot is.⁶⁴¹ In het tweede deel van de kabinetsperiode, zo verwacht Rutte, zal het kabinet dan ook gedwongen zijn om de lasten nog verder te verhogen.⁶⁴² Rutte is in het bijzonder kritisch op de manier waarop het kabinet het budget besteedt. Er wordt 'geïnvesteerd', maar daarmee maakt de overheid zich 'te groot' en worden 'eigen verantwoordelijkheid' en 'initiatief' uit de samenleving weggehaald. Rutte maakt zich zorgen over de stijging van de uitgaven door het kabinet, de financiering van de stijgende uitgaven door belastingen te verhogen én de manier waarop het geld wordt uitgegeven. Zo is hij bijvoorbeeld kritisch op de uitbreiding van het basispakket in de zorg en het extra bedrag dat het kabinet voor de zorg uittrekt. Door de extra uitgaven slaagt het kabinet er niet in om verder op de staatsschuld af te lossen. Het verlegt volgens Rutte daarmee de lasten naar komende kabinetten: "Wij willen de staatsschuld versneld aflossen,

sneller dan het kabinet dat doet. Wij vinden het namelijk van belang om die rekening niet bij komende generaties te leggen.”⁶⁴³ Het kleine overschot dat nu op de begroting is gevonden, en het grotere overschot dat voor later in de regeerperiode in het vooruitzicht wordt verondersteld, is volgens de VVD slecht onderbouwd. Rutte verwijst naar de kritiek van het CPB en de Raad van State, die menen dat het kabinet de groei te hoog raamt en te veel bouwt op incidentele inkomsten.⁶⁴⁴ Zo worden volgens Rutte de aardgasbaten “gebruikt als een soort grabbelton”.⁶⁴⁵ Rutte begrijpt niet dat hetzelfde CDA dat voorgaande jaren hervormingen heeft doorgevoerd, en ook nog eens met dezelfde minister-president, dat beleid nu opzijzet. Rutte verwijst Van Geel dat hij zich door de PvdA heeft laten overhalen.⁶⁴⁶

D66

Voor D66 is veranderende bevolkingsopbouw een belangrijk thema. Het noopt, zo betoogt D66-leider Pechtold, tot ‘werkelijke keuzes’. Die gaat het kabinet nu volgens Pechtold uit de weg: “Het kabinet rekent zich rijk aan groei die er wellicht nooit zal komen. Dat zou nog tot daaraan toe zijn, als er een ambitieus programma tegenover stond dat de vergrijzing op langere termijn aanpakt. De volgende generaties zijn voor dit kabinet ook letterlijk de volgende generatie: après nous le déluge. Het kabinet bouwt geen ark, maar zorgt voor de eigen zondvloed.”⁶⁴⁷ Pechtold rekent voor dat het inzetten op arbeidsparticipatie als oplossing voor vergrijzing onvoldoende is. Hij ziet een tweesprong: “Kiezen wij de veilige kant van pappen en nathouden in de hoop dat het huis waarin het achterstallig onderhoud zich opstapelt, nog een tijdje meegaat of steken wij onze nek uit en zadelen wij de volgende bewoners niet op met de verborgen gebreken?”⁶⁴⁸ Pechtold meent dat er ‘betere’ en ‘verdergaande’ maatregelen bestaan, waaronder herziening van de hypotheekrenteaftrek en het opnieuw inrichten van de arbeidsmarktinstuties, pensionering en langer werken. Ook pleit Pechtold ervoor om opnieuw te overwegen om tot selectieve arbeidsmigratie over te gaan, als oplossing voor de door vergrijzing verder verkrappende arbeidsmarkt.⁶⁴⁹ Dat zou moeten gebeuren vanuit een lange termijn strategie, maar niet bij voorbaat moeten worden afgewezen. Ook het ontslagrecht en het pensioenstelsel zijn voor D66 aan herziening toe. Pechtold: “Ons ontslagsysteem is duur, niet sociaal en star. Bedrijven zijn bang om mensen aan te nemen en outsiders blijven outsiders. Als je alleen via een uitzendbureau aan werk kunt komen, heb je wel oren naar verandering. Als twintigers en dertigers weten dat zij straks de hele AOW moeten dragen omdat de politiek het onder leiding van deze premier niet aandurft om noodzakelijke hervormingen door te voeren, hebben zij wel oren naar verandering.”⁶⁵⁰ Pechtold daagt het kabinet, en premier Balkenende in het bijzonder, uit om ‘te

durven wat het eerder wel durfde' en verder te gaan 'de verzorgingsstaat ingrijpend te hervormen'.

GroenLinks

Halsema constateert dat het kabinet zich 'prettig in de middenpositie heeft genesteld' en waar nodig links dan wel rechts buigt.⁶⁵¹ Zo zal het, verwacht Halsema, het debat en de komende jaren wel door komen. Dat is echter, betoogt Halsema, iets anders dan "gelijk hebben".⁶⁵² Volgens GroenLinks combineert het kabinet een vreemd mensbeeld - sterk economisch - aan een 'opdringerige' en te actieve rol. De overheid kan wel 'helpen', maar 'kan mensen niet gelukkig maken'.⁶⁵³ In schril contrast met het 'opdringerige interventionisme' in het privé domein staat voor GroenLinks de 'afwachtende houding' van het kabinet tegenover klimaatverandering, volgens Halsema de grootste uitdaging van deze tijd.⁶⁵⁴ Investeren in het voorkomen van klimaatverandering is volgens Halsema bovendien 'economisch rendabel', omdat daarmee toekomstige kosten variërend van 5% tot 20% bbp vermeden worden. GroenLinks pleit daarnaast voor een grondige herziening van het sociaaleconomisch beleid. De overheid geeft grote bedragen uit om 'taboes' te blijven financieren - Halsema noemt onder andere de hypotheekrenteaftrek - maar 'verzuimt' maatregelen te nemen die de participatie 'wezenlijk verhogen'. Het kabinet zet volgens Halsema op papier hoog in op arbeidsparticipatie, maar neemt daar niet de maatregelen naar: meer werken moet gepaard gaan met investeringen in onderwijs, in voorzieningen om meer werken te ondersteunen (zoals kinderopvang, verlofregelingen en buitenschoolse opvang) en een doorbreking van het voor het kabinet nog steeds centrale 'kostwinnersmodel'.⁶⁵⁵ Halsema presenteert een nieuw 'model' voor het denken over de samenleving, "de ontspannen samenleving",⁶⁵⁶ waar iedereen méér werkt, maar dat doet onder condities en ondersteunende randvoorwaarden die maken dat het ontspannen aanvoelt en ook mogelijk is.

CDA

Volgens Van Geel gaat het 'goed' met Nederland. Er zijn meer mensen aan het werk, de economie draait goed, mensen zijn actief en zien de toekomst positief tegemoet. Het beleid van de eerdere kabinetten heeft 'gewerkt', zo stelt Van Geel vast. Hij ziet ook 'schaduwzijden'. De vergrijzing, de slinkende aardgasvoorraad en de globaliserende wereld vragen volgens Van Geel dat Nederland zich 'aanpast'. Van Geel: "Deze ontwikkelingen vereisen een antwoord. Wij kunnen niet afwachten en de kop in het zand steken. Willen wij onze goede uitgangspositie behouden op economisch, maar ook op sociaal gebied, dan zullen wij actie moeten ondernemen. Geen stilstand, maar vooruitgang. De kabinetten-Balkenende hebben ervoor gezorgd dat het goed gaat met Nederland. Niets doen was toen geen optie, en is dat nu ook niet. Het

kabinet bouwt terecht voort op de weg die is ingezet en zoals ik zo-even begrepen heb, is ook de heer Marijnissen het met deze analyse eens.”⁶⁵⁷ Van Geel vindt dat het kabinet goed financieel beleid voert: “Binding met toekomstige generaties betekent dat wij geen rekeningen moeten doorschuiven, maar nu de schuld moeten aflossen, nu de economie moeten versterken, nu moeten sparen en nu, zoals dat de laatste dagen heet, het dak moeten repareren, omdat nu de zon schijnt. Om maar met de deur in huis te vallen: het CDA vindt dat het kabinet een goed financieel beleid voert. De staatsschuld daalt tot een niveau dat in dertig jaar niet is bereikt. De komende jaren wordt 21 miljard afgelost. Alle begrotingen van dit kabinet zullen een overschot kennen. Een unieke reeks.”⁶⁵⁸ Volgens Van Geel heeft het kabinet, in tegenspraak met de kritiek, wel degelijk ‘keuzes’ gemaakt: “Het kabinet heeft politieke keuzes gemaakt. Daarbij is gezocht naar een goede balans tussen schuldaflossing, extra investeringen in de samenleving en koopkracht. Mijn fractie vindt dat die balans redelijk, evenwichtig, solide en ook sociaal is.”⁶⁵⁹ Van Geel ontkent dan ook dat er sprake is van een ‘uitgavenexplosie’ of een buitensporige stijging van de lasten: “Ik vind die redelijk, gelet op de elementen investeren, het aflossen van schulden en de koopkracht.”⁶⁶⁰ Van Geel maakt een apart punt van de kritiek dat de aardgasbaten worden ‘opgesoupeerd’: “Wat is er onsolide aan om 31 miljard te steken in de aflossing van de staatsschuld, inderdaad met veel aardgasbaten? Dit is buitengewoon solide beleid. In het geschetste raamwerk accepteren wij de balans die is gezocht tussen schuld, de lastenverzwaringen en de koopkracht in de komende jaren. Wij vinden dat een eerlijke, faire balans.”⁶⁶¹

PvdA

Tichelaar is zeer tevreden met de ingediende begroting. Tichelaar: “Het is een begroting die is gebaseerd op het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, een begroting waarin geïnvesteerd wordt in het vertrouwen in mensen en het benutten van de kracht van de samenleving.”⁶⁶² “Deze begroting is solide en sociaal en een groot verschil ten opzichte van de begrotingen van de kabinetten met de VVD. Deze kabinetten stonden in het teken van asfalt, hervormen om het hervormen, polarisatie en grotere verschillen tussen arm en rijk. Nee, mijnheer Rutte, deze keer ligt er een eerlijke en sociale begroting, die ook nog eens buitengewoon solide is. Want ook dat laatste is broodnodig. De vergrijzingsgolf komt namelijk snel dichterbij. Daarom zorgt dit kabinet ervoor dat de staatsschuld in 2011 lager is dan 40%. De staatsschuld is op dat moment in 40 jaar niet zo laag geweest. Daarmee is dit een begroting voor nu en in de toekomst.”⁶⁶³ Wat dat betreft is volgens Tichelaar Balkenende ‘om’, het kabinet is in vergelijking met voorgaande kabinetten ‘van koers veranderd’.⁶⁶⁴ ‘Sociaal’ en ‘toekomstgericht beleid’ gaan nu volgens de PvdA samen, in tegenstelling tot in eerdere kabinetten. Wel wil Tichelaar gaan proberen om de koopkracht van

de middengroepen te versterken, hoewel hij hiervoor geen concrete plannen presenteert. Daarnaast wil Tichelaar zich inzetten voor het behoud van de koopkracht van ouderen.⁶⁶⁵ Ook het ontslagrecht is voor de PvdA een problematisch punt. Tichelaar ziet niets in de manier waarop het kabinet een voorschot op ‘versoepeling’ lijkt te nemen.⁶⁶⁶ Over het geheel is de PvdA-fractie echter zeer tevreden: “Deze begroting vormt voor mijn fractie een basis voor een sterk Nederland met meer sociale verbondenheid. Natuurlijk is deze begroting ook een kwestie van geven en nemen. Ik kijk even naar onze coalitiepartners. Toch denk ik dat wij gezamenlijk tegen de mensen in Nederland kunnen zeggen dat onze coalitie een heuse omslag heeft bewerkstelligd. Wij staan aan het begin, maar doen er alles aan om ervoor te zorgen dat Nederlanders vertrouwen in de toekomst houden en krijgen.”⁶⁶⁷ Op de arbeidsmarkt, die krap is en de komende jaren als gevolg van vergrijzing nog krappere zal worden, is de PvdA tevreden dat er nu met andersoortige prikkels gewerkt gaat worden: “Er zijn te veel onvervulde vacatures op de arbeidsmarkt. Dat vraagt niet om negatieve prikkels, want wij hebben juist een arbeidsmarkt die schreeuwt om scholen, maar om positieve prikkels. Niet straffen maar stimuleren.”

CU

Slob ziet een herstel van de balans in het kabinetsbeleid. Zijn fractie is tevreden met het beleid. Slob: “De ChristenUnie wil bouwen aan een beleid dat op de toekomst berekend is. Je kunt dit ook versimpelen tot ‘houdbaar’. Die term klinkt ons wat te conserverend en conservatief in de oren en het woord ‘houdbaarheid’ wordt tegenwoordig vooral in financiële zin gebruikt. Dat is naar ons oordeel toch wat te smal. Wij willen dat wij op alle beleidsterreinen op de toekomst berekend zijn.”⁶⁶⁸ Wat de CU betreft maakt het kabinet daarmee goede stappen. Slob is tevreden over het begrotingsbeleid, maar maakt zich zorgen over de steeds wisselende, en in dit geval verslechterende, berekeningen van vooral het CPB over de mate van houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zo wordt het voor het kabinet moeilijk koersen, meent Slob: “De overheidsfinanciën moeten op de toekomst berekend zijn. De afspraken daarover zijn in het coalitieakkoord verwoord. De CPB-berekeningen vertonen nu een groter ‘houdbaarheidsgat’ dan bij opstelling van het akkoord werd verwacht. Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat het kabinet een nadere poging doet om dat gat te dichten. Wij vragen ons echter wel af hoe het kan dat in een dermate korte tijd de profetieën van het CPB zodanig veranderen. Hoe hard zijn die berekeningen over houdbaarheid? Staan er over een halfjaar weer andere cijfers op de verpakking van het CPB?”⁶⁶⁹ Ook de CU ziet het belang van verhoging van de arbeidsparticipatie. De arbeidsmarkt staat onder druk. Maar, “eenzijdigheid ligt op de loer”,⁶⁷⁰ aldus Slob. Het gaat de CU bijvoorbeeld niet alleen om werk, ‘maar ook om leven’. De overheid kan volgens de CU

ondersteuning bieden door meer dan nu te investeren in kinderopvang, het vrijwilligerswerk te stimuleren en de druk bij opgroeiende gezinnen te verminderen. De CU spreekt bijvoorbeeld van ‘schooltijdbanen’, waarin er in de organisatie van het werk rekening wordt gehouden met de schooltijden van kinderen.

Het kabinet reageert: ‘economisch verstandig, duurzaam, en ambitieus’

Volgens Balkenende, die zijn eerste APB in zijn nieuwe kabinet voert, is de begroting “toekomstgericht”.⁶⁷¹ Balkenende: “Kort samengevat: ons doel is de economie en samenleving van Nederland sterk en veerkrachtig houden.”⁶⁷²

Volgens Balkenende gaat het in deze begroting om het vinden van een balans tussen drie elementen. Beleid moet “economisch verstandig” zijn, het moet “duurzaam” zijn en het moet “ambitieus” zijn. Economisch verstandig beleid betekent volgens het kabinet dat in goede tijden zuinig aan gedaan moet worden, zodat er in slechte tijden meer ruimte is. Het kabinet heeft zichzelf volgens Balkenende die norm opgelegd. Duurzaam beleid betekent voor het kabinet “rekening houden met de belangen en kansen van toekomstige generaties; rekening houden met het heldere feit dat onze kinderen volwassen worden in een land met relatief minder jongeren en meer ouderen. Dat heeft enorme maatschappelijke consequenties waarop wij nu al moeten inspelen.”⁶⁷³

Volgens Balkenende komt de ‘toekomstoriëntatie’ op verschillende manieren in deze begroting terug: “Ten eerste geven wij onze begroting een betrouwbaar fundament, niet alleen in 2008 maar ook in de jaren daarna. Elk begrotingsjaar kent een structureel overschot. De staatsschuld daalt naar het laagste niveau in 30 jaar. Zo sparen wij voor de toekomst. Ten tweede maken wij concreet werk van duurzaamheid. Daarom belasten wij milieuvervuilend gedrag zwaarder en belonen wij mensen die in hun doen en laten rekening houden met het milieu. Daarbij slaan wij twee vliegen in één klap, want duurzaamheid omvat méér dan milieu. Het betekent ook goed inspelen op vergrijzing. Het kabinet verlaagt de lasten op arbeid. Dat helpt meer mensen aan de slag en dat is van cruciaal belang om de tekorten op de arbeidsmarkt terug te dringen. In 2010 zullen er 300.000 banen meer zijn dan in 2006. Ook dat is duurzaam beleid.”⁶⁷⁴

Balkenende: “Het kabinet realiseert met deze begroting een betrouwbare basis voor onze agenda voor een sterke economie en een veerkrachtige samenleving. Wij willen de voorzieningen van onze welvaartsstaat, ondanks het grote beroep dat erop wordt gedaan, zeker stellen. Wij willen mensen perspectief bieden op werk en bestaanszekerheid, in een omgeving die snel verandert en om dynamiek vraagt.”⁶⁷⁵ Volgens Balkenende is kritiek op de mate waarin het kabinet een bijdrage aan de kosten van de vergrijzing levert, onterecht. Het kabinet doet juist heel veel. Balkenende: “Het kabinet levert langs drie sporen een bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het kabinet spaart door te streven naar

een structureel overschot op de begroting van 1,1% van ons nationaal inkomen. Hierdoor daalt de overheidsschuld naar minder dan 40% gedurende de kabinetsperiode, waardoor de rentelasten voor toekomstige generaties kleiner worden. De houdbaarheid wordt verder verbeterd door het stimuleren van deelname aan betaalde arbeid, zowel in personen als in uren, onder andere door het beperken van de uitkering van de algemene heffingskorting voor de minst verdienende partner en de invoering van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting en arbeidskorting. Daarnaast neemt het kabinet maatregelen die de overheidsfinanciën op de langere termijn verbeteren door aanpassingen in de vergrijzingsgerelateerde instituties zoals de zorg, via de introductie van nieuwe zorgconcepten, en de AOW.⁶⁷⁶ Volgens Balkenende doet het kabinet meer dan voldoende om de kosten voor de vergrijzing op te vangen. De maatregelen zijn ‘anders’ dan sommige andere partijen voorstellen, maar Balkenende wijst er ook op dat maatregelen als het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd in weinig verkiezingsprogramma’s of tegenbegrotingen voorkomen. Balkenende ontkent dan ook dat het kabinet de ‘moeilijk keuzes uit de weg gaat’, zoals onder andere Pechtold en Rutte hem verwijten: “Dit kabinet staat net als het vorige voor moeilijke maatregelen. Natuurlijk hebben wij een aantal pijnlijke maatregelen genomen, die ook discussie hebben gevergd. Ik verzet mij tegen het beeld dat er geen pijnlijke maatregelen zouden worden genomen.”⁶⁷⁷

Box: Fragmenten uit debat tussen Balkenende en Pechtold.⁶⁷⁸

Balkenende (MP): “Er zijn verschillende mogelijkheden om aan de vergrijzingsopgave te voldoen. Je kunt kiezen voor een hogere pensioengerechtigde leeftijd, maar ik heb moeten constateren dat het draagvlak er op dit moment in Nederland buitengewoon klein voor is. De vakbeweging zit daar ook niet op te wachten. Kortom: ik zie het financiële punt, de kritiek van de Raad van State en zijn aanbevelingen, maar deze coalitie heeft daar niet voor gekozen, omdat zij andere mogelijkheden heeft gevonden om een bijdrage te leveren aan de vergrijzingsopgave. Zo zit het. Ik begrijp uw opmerking heel goed. Ik begrijp ook dat u zich aangesproken voelt door het commentaar van de Raad van State. Dat stemt behoorlijk overeen met dat van u. Daar doe ik niets aan af. Wij maken alleen een andere keuze.”

Pechtold (D66): Het gaat mij erom dat u de rekening van onze AOW aan de jongeren presenteert. Dat zegt de Raad van State ook. Die zegt heel duidelijk dat er draconische maatregelen moeten worden genomen als wij de komende jaren niet bijsturen en dat uw fiscalisering, dus het belasting heffen over de huidige AOW van ouderen, bij lange na niet volstaat. Ik heb graag dat u ingaat op het voorstel tot een geleidelijke verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. (...)Waarom zadelt dit kabinet de jongeren in de komende jaren op met uw en mijn AOW?

Balkenende (MP): “U zegt iets over ouderen en jongeren. Ik blik graag terug op de afgelopen kabinetten waar D66 in zat. Wat heb ik niet over mij heen gekregen toen ik zei dat wij de prepensioenfaciliteiten moesten veranderen! Ik heb gezegd dat wij in ieder geval moesten proberen, ervoor te zorgen dat mensen tot hun 65ste gingen werken. Daarom heb ik de prepensioenfaciliteiten gematigd. Zoals ik zo vaak heb gezegd, was dit ter voorkoming dat jonge generaties naderhand zwaar zouden worden belast met de kosten van de vergrijzing. Zoals u weet, is van de pensioenkosten tweederde gerelateerd aan pensioen voor mensen van boven de 65 jaar en een derde aan prepensioenfaciliteiten. Dat is niet vol te houden. Om die reden wilde ik de zaken toen veranderen. Nu speelt de vraag hoeveel ouderen gaan bijdragen. Er zijn verschillende mogelijkheden. Of je laat ze langer werken, of je verhoogt per jaar de AOW-gerechtigde leeftijd met een maand, of je besluit om ouderen meer te laten betalen. Dat kan ook; het heeft allebei een financieel effect. Dan zegt het kabinet: als je nu langer werkt wanneer je ouder bent dan 62 of 63 jaar, krijg je een bonus en heb je ook een financieel voordeel. Het belang van langer werken is dat je ook zelf een bijdrage levert aan het draagvlak. Kortom, het een is niet per se beter dan het ander. Je hebt de mogelijkheid van een hogere pensioenleeftijd of meer participeren. Dat zijn de instrumenten die wij hebben ingezet. Ik heb vorig jaar kunnen constateren dat de heer Pechtold daarvoor was, terwijl zeer velen daar niet voor waren. Dat gold voor de partijen die het kabinet vormen en voor de grootste oppositiepartij. De heer Pechtold heeft hierover een andere opvatting.”

Pechtold (D66): “Het gaat hier om de vraag hoe wij een van onze belangrijkste stelsels, de AOW, voor de komende jaren zeker stellen. Ik stel vast dat dit kabinet AOW’ers zelf laat meebetalen aan de AOW en dat het daarmee de rekening legt bij de komende generatie. Al werken alle vrouwen en alle werklozen, dan nog is er niet voldoende arbeidsparticipatie om ervoor te zorgen dat de AOW betaald is. Die gaat de komende generatie 20 miljard extra vergen, naast een bedrag van 20 miljard aan zorg. Enkele partijen durven te zeggen dat de AOW-leeftijd langzaam en gefaseerd omhoog moet. Waar is de minister-president nu bang voor? Is hij bang voor de heer Rutte? Of luistert hij een keer naar al die adviseurs en economen die zeggen dat dit belangrijk is? Hij legt de rekening neer bij de jongeren.”

Balkenende (MP): “Dat is niet waar. Over de kosten van de vergrijzing zijn de heer Pechtold en ik het eens. Wij moeten nu onze verantwoordelijkheid nemen voor het opvangen van die kosten. In de afgelopen jaren is daaraan het nodige gebeurd door meer participatie, WAO-maatregelen en prepensioenfaciliteiten. Dat zijn maatregelen die het vorige kabinet heeft genomen. Dat doen wij evenzeer. Ik heb uitgebreid gesproken over het belang van soliditeit bij de overheidsfinanciën door te werken aan een overschot. Dat doet het kabinet. Vier jaar lang is er sprake van een overschot van meer dan 1%. De overheidsfinanciën zijn daarmee op orde. Verder werken wij aan participatie. De ambitie van het kabinet is om enkele honderdduizenden mensen meer aan de slag te krijgen, in overleg met werkgevers en werknemers. Het derde punt betreft de vergrijzingsgerelateerde componenten. Daarvan hebben wij een aantal in beeld, zoals de heffingskorting, de zorg en de bekostiging van de AOW. Kortom, het gaat niet alleen om het ene onderdeelje waarop de heer Pechtold wijst, er zijn tal van aspecten die aan de orde zijn bij het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Het is een politieke keuze of men bij de AOW kiest voor langer werken dan tot het 65ste jaar, dan wel of men ervoor

kiest dat degenen die het wat beter hebben iets meer betalen. Wie langer participeert op 62-, 63- of 64-jarige leeftijd, krijgt een bonus van de overheid. Het is dus niet een automatisme dat men de lijn van de heer Pechtold zou moeten volgen. Er zijn keuzes te maken. Wij zouden in ieder geval maximaal moeten stimuleren dat mensen doorwerken tot hun 65ste en dat zij ook na die leeftijd doorwerken. Dan is er al veel gewonnen.”

Pechtold (D66): “Ik stel vast dat belangrijke hervormingen niet door dit kabinet worden doorgezet. De ontslagrechtversoepeling is niet populair en durft het kabinet niet aan te pakken. Hetzelfde geldt voor de AOW, waarbij men moet laten zien dat belasting laten betalen door ouderen bij lange na niet voldoende is. De minister-president bagatelliseert voor de tweede keer deze ochtend een advies van de Raad van State, waarin duidelijk staat dat zijn maatregelen niet voldoende zijn.”

11.4 Discours

Veranderende verhaallijn: van houdbaarheid naar generatiebewust beleid

In het kabinet-Balkenende IV is de dominante verhaallijn over vergrijzing ten opzichte van voorgaande kabinetten ingrijpend veranderd. Het kabinet heeft een verhaallijn gevonden waarin vergrijzing tegelijkertijd ‘serieus’ wordt genomen, maar waarbij de ‘zorg’ over de gevolgen van vergrijzing tot andersoortige maatregelen leidt. Dat komt voort uit een wat andere invulling van het probleem van vergrijzing zelf én uit een andere ‘theorie’ over wat voor soort beleid effectief is. Vanuit dit nieuwe verhaal presenteert en onderbouwt het kabinet een bestuurlijke agenda die enerzijds veel eerdere hervormingen niet teniet ‘hoeft’ te doen, maar er anderzijds wel gelegitimeerd van af kan wijken. Het nieuwe verhaal bouwt voort op het ‘economisch perspectief’ van het eerdere verhaal, maar zet deze ‘taal’ juist in om een op maatschappelijke investeringen gerichte agenda te onderbouwen. De bouwstenen van het verhaal blijven dus hetzelfde, maar de invulling is een geheel andere.

In het toekomstverhaal van dit kabinet is vergrijzing iets ‘anders’ dan onder de voorgaande kabinetten. Vergrijzing is nu ‘verzilvering’, het biedt grote kansen, maar dan moet wel aan enkele voorwaarden zijn voldaan. Dat betekent enerzijds dat de ‘houdbaarheid in enge zin’, de bekostiging van een aantal vergrijzingsgerelateerde instituties, wordt gewaarborgd. Maar anderzijds, zo redeneert het kabinet, ‘is er meer’. Volgende generaties erven niet alleen ‘de staatsschuld’, maar ook goede instituties, zoals onderwijs, zorg, goede verpleeghuizen, leefbare wijken, buurten, schone lucht, sociale cohesie en een gezond klimaat. Ook die kant vereist aandacht. Of, zoals het kabinet het zelfs ‘zegt’: ‘De harde waarde van financiële houdbaarheid wordt verbonden met de meer zachte waarde van duurzaamheid.’⁶⁷⁹ Die redenering past men ook toe op de arbeidsmarkt, waar verzilvering óók betekent dat er een kwalitatieve mismatch

tussen vraag en aanbod zal ontstaan. De oplossingsrichting die het verhaal omvat is een combinatie van sparen, door zuinig om te gaan met wat binnen komt en efficiencywinst te behalen, en daarnaast investeren. Door te investeren, zo redeneert het kabinet, wordt de samenleving in brede zin voorbereid op de veranderingen. Investeren maken dat de economie én de samenleving ‘straks’ in staat zijn om ook te midden van de veranderde condities voldoende welvaart te produceren. Een ‘sterke samenleving’ kan de lasten van de vergrijzing dragen en daardoor ook de vruchten van verzilvering plukken. Écht ‘duurzaam’, ‘houdbaar’ en ‘generatiebewust’ beleid betekent dat in de volle breedte wordt geïnvesteerd: dat betekent op sommige fronten ‘sparen’ en ‘zuinig aan doen’, maar op andere fronten juist ‘gericht investeren’. In de woorden van het kabinet: “Duurzame ontwikkeling is niet mogelijk zonder financiële houdbaarheid. Financiële houdbaarheid zorgt ervoor dat volgende generaties voldoende geld hebben om het huidige peil van de collectieve voorzieningen in stand te houden. Het omgekeerde geldt ook: geen financiële houdbaarheid zonder duurzaamheid. Duurzaamheid betekent immers dat er doelmatig wordt omgegaan met schaarse waarden zoals een leefbaar klimaat.”⁶⁸⁰

Het kabinet bereidt de samenleving niet zozeer voor door in te grijpen in het arbeidsaanbod, door mensen via financiële prikkels richting werk te ‘duwen’, maar gaat ervan uit dat de bereidheid om te werken er al is. Arbeidsparticipatie volgt uit investeringen in de arbeidsvraag en in de kwaliteit van het aanbod. Het probleem met de achterblijvende participatie is volgens het kabinet dat er een ‘mismatch’ is tussen het aanbod en de vraag naar arbeid. Scholing, employability, kennis, lagere belasting op inkomen, projecten gericht op achterstandsgroepen, verbetering van het ‘imago’ van ouderen op de arbeidsmarkt, en een meer ‘open en innovatieve houding’ en een goed vestigingsklimaat zijn allemaal maatregelen die de ‘match’ moeten vergemakkelijken. De kost gaat hier voor de baat uit: de overheid investeert eerst (‘nu’), daarna komen mensen aan de slag en produceren ze economische baten (‘sterke economie’) en maatschappelijke baten (‘een sterke samenleving’) die samen de vergrijzing kunnen opvangen. De rol en functie van het ‘ontslagrecht’, waar in verschillende bestuurlijke momenten op wordt gewezen, worden niet nader uitgewerkt. Het kabinet wil met de sociale partners zoeken naar ‘een nieuwe balans tussen scholing, inkomenszekerheid en ontslagbescherming’, maar hoe dat precies gaat en wat de richting zal zijn wordt verder niet expliciet gemaakt. Dezelfde verhaallijn wordt gevolgd ten aanzien van de ‘arbeidsproductiviteit’. Ook deze moet volgens het kabinet ‘omhoog’, zodat de kleinere beroepsbevolking toch voldoende blijft produceren. Dat gebeurt echter niet door ‘harder werken’, maar door ‘slimmer werken’. Ook hier is de verhaallijn dat de overheid investeert, waarna ‘op termijn’ baten worden gegenereerd. Onder andere doordat de omslag naar een diensteneconomie wordt gemaakt, waarin ook mensen

‘onder’ in de arbeidsmarkt werk vinden, en doordat mensen op een hoger niveau komen te werken. Daarnaast leidt een hogere arbeidsproductiviteit er ook toe dat een grotere ‘bak’ werk kan worden gedaan met minder mensen, zoals volgens het kabinet bijvoorbeeld in de zorg het geval zal zijn.

Een laatste element dat opvalt in het vergrijzingsverhaal van Balkenende IV is dat vergrijzing hier verbonden wordt met enkele ‘nieuwe’ thema’s, in die zin dat de thema’s eerder niet aan vergrijzing gerelateerd waren. Vooral de ‘wijkaanpak’ en de ‘klimaatverandering’ zijn opvallend. Wijken zijn volgens het kabinet bij uitstek de plaatsen waar sociale cohesie ‘ontstaat’ maar op dit moment juist ‘stokt’ en zelfs geheel ‘verdwijnt’. Met een omvangrijke investering in de wijken en in de versterking van de sociale en fysieke infrastructuur aldaar wil het kabinet bereiken dat ook in deze wijken ‘iedereen mee doet’, dus ook de groepen die nu op afstand zijn komen te staan. De vergrijzing maakt dat ‘geen talent onbenut mag blijven’ en sociale cohesie optimaal moet zijn. De ‘investering’ in de wijk en de ‘achterstandsgroepen’ die er wonen betaalt zich op de langere termijn terug in een ‘sterke economie’ en een ‘sterke samenleving’. Hetzelfde gebeurt met het klimaatbeleid. Ook dat wordt in een vergrijzingsperspectief geplaatst, bijvoorbeeld waar het kabinet de toekomstige kosten van klimaatverandering in de redenering betreft: “Als we nu nalaten te investeren in schonere productie dan leidt dit tot hoge kosten in de toekomst”.⁶⁸¹ Door klimaatverandering af te wenden worden toekomstige kosten afgewend én ‘erven’ toekomstige generaties een gezond leefmilieu. Duurzame productie is volgens het kabinet ook ‘economisch wenselijk’, omdat een duurzame beleidsagenda hoge toekomstige kosten voorkomt en daarmee ruimte op toekomstige begrotingen creëert: “Beleid om de sociale samenhang en het milieu te versterken is dus niet alleen maatschappelijk wenselijk, maar vaak ook economisch verstandig.”⁶⁸²

Vergrijzing in Balkenende IV: 2007	
<i>Debat in centrum, maar met 'breedte'</i>	Vergrijzing is een kernthema in het discours, maar wordt anders ingevuld. Het kabinet spreekt van een ‘verdieping en verbreding’ van het concept houdbaarheid. Een andere vorm van verbreding is het spreken over ‘generatiebewust beleid’. Vergrijzing gaat nog steeds over ‘alles’ (over de economie, maar ook over de wijken; over de AOW, maar ook over de klimaatverandering).

Vergrijzing in Balkenende IV: 2007	
<i>Generiek vanuit 'breedte'</i>	De focus blijft zodoende op de toekomst, maar op een meer positieve en op investeringen gerichte manier. Door op een breed front te 'investeren' zullen toekomstige generaties volgens het kabinet 'beter af zijn' en daardoor kunnen en willen ze de kosten van de vergrijzing dragen. Daarnaast voert het kabinet hervormingen in de arbeidsmarktinstituties en de vergrijzingsgerelateerde instituties door die de economie en de samenleving 'flexibeler' moeten maken. Vergrijzing is dus een 'generiek thema' voor het beleid, dat ook generiek wordt besproken, maar de invulling en vertaling in beleid zijn meer op 'duurzaamheid' dan 'houdbaarheid' gericht.
<i>Preventief, maar dwingend</i>	De maatregelen zijn 'preventief', ze 'voorkomen' een probleem. Het kabinet spreekt niet in termen van beperken van schade, maar van het afwenden van problemen. Toch zijn de maatregelen niet vrijblijvend: als er niets - of weinig - gebeurt, dan zullen ook volgens dit kabinet snel grote problemen opdoemen. Tegelijkertijd moet vergrijzing niet 'overdreven' worden: volgens het kabinet zijn 'draconische' maatregelen, zoals verhoging van de pensioenleeftijd, niet nodig.
<i>Toekomstig</i>	Vergrijzing is in de verhaallijn van het kabinet weer een 'échte toekomst'. Het gaat over iets wat er nog niet is, maar langzaam aan komt. Er is dus nog tijd, onder andere voor 'volgende kabinetten', om ook hun deel van de lasten te nemen. Ook uit de vorm van fiscalisering van de AOW spreekt 'tijd': de maatregel wordt langzaam ingevoerd en het tarief wordt heel geleidelijk verhoogd, waardoor het pas in 2040 op het hoogste tarief komt. Het kabinet spreekt van 'tijdig' maar 'gradueel' ingrijpen en geeft daarmee blijk van een 'toekomstig toekomstbeeld'. Vergrijzing is voor dit kabinet géén 'actualiteit' of 'crisis'. De 'minste tijd' is er in de zorg, waar volgens het kabinet de toekomstige personeelsproblemen het grootst zullen zijn. Een andere sector waarvoor het kabinet extra urgentie voelt is het onderwijs, waar vergrijzing tot een nieuw lerarentekort zou kunnen gaan leiden.
<i>Economisch, maar maatschappelijk</i>	Het kabinet 'verpakt' de redeneringen steeds 'economisch', maar geeft daarbij steeds expliciet aan dat het gaat om economie 'in brede zin'. Ook baten die moeilijk te meten zijn 'tellen mee'. Op plaatsen zegt men zelfs dat, hoewel de CPB-sommen het tegendeel beweren, een bepaalde maatregel (bv. verhogen productiviteit) wel degelijk rendeert. De problemen en oplossingen van/voor vergrijzing zijn volgens het kabinet in essentie 'maatschappelijk': dat maakt investeringen, naast sparen, een logische strategie. Het kabinet plaatst beide elementen naast elkaar, ze kunnen volgens het kabinet niet zonder elkaar.

Tabel 11.1: De verhaallijn over vergrijzing in de periode van Balkenende III.

Grijs én zilver: gedaantewisseling en gedragsverandering

Zoals in de analyse van de verhaallijn al naar voren komt, gebruikt het kabinet een nieuwe combinatie van 'sparen' en 'investeren'. Het gaat niet alleen om een veranderde combinatie in het verhaal, maar ook om 'ander' bestuurlijk handelen.

In tabel 11.2 is het beleid dat ‘ten aanzien van vergrijzing’ en ‘houdbaarheid’ wordt gevoerd, opgenomen. Het gaat hier steeds om én ‘stringent’ en ‘houdbaar’ begrotingsbeleid, dat leidt tot aflossing van de staatsschuld, én om een ‘investeringsagenda’ die erop gericht is om ‘achterstanden’ weg te werken. Dat kan bijvoorbeeld gaan om achterstand in opleiding, in arbeidsmarktpositie, in inkomen, in ‘imago’ op de arbeidsmarkt, in innovatie in een sector of in ontplooiing van ondernemerschap. Het kabinet geeft verschillende soorten ‘impulsen’, soms heel ‘direct’ (er worden dingen bij wet opgelegd of afgenomen) en soms erg ‘indirect’ (‘de samenleving moet zelf verantwoordelijkheid nemen’), die steeds moeten leiden tot een ‘sterkere economie’ en een ‘sterkere samenleving’. Opvallend is ook hier de extra aandacht voor klimaatbeleid en de wijken: om de toekomstige samenleving sterker te maken moeten ook dit soort problemen aangepakt worden.

De maatregelen laten zien dat de veranderingen in de verhaallijnen na de formatie van het nieuwe kabinet samenkomen in een nieuw dominant discours, waarin zowel het ‘verhaal’ als het ‘bestuur’ allebei ‘anders’ worden. Het gaat om een gedaantewisseling van het verhaal, dat ‘grijs’ én ‘zilver’ in één is geworden, maar ook om een bestuurlijke gedragsverandering. Saillant is dat het veranderde verhaal goeddeels door ‘dezelfde’ personen wordt verteld: dezelfde personen vertellen andere verhalen en doen andere dingen. Als minister van Financiën verdedigt Bos begrotingsbeleid dat hij als fractievoorzitter, oppositieleider en ook nog als lijsttrekker heeft bekritiseerd. Minister-president Balkenende, in zekere zin de verpersoonlijking van het ‘grijze’ vergrijzingsverhaal en de bijpassende hervormingen, verdedigt een ‘nieuw’ vergrijzingsverhaal en ‘investeringen’ die hij tot voor de verkiezingen als ‘gevaarlijk’ heeft afgedaan. Meest in het oog springt de fiscalisering van de AOW, maar ook de grote maatschappelijke investeringen, het arbeidsmarktbeleid, de veranderingen in de groeiramingen en het ‘trappetje’ dat in de oplossing van de kosten van de vergrijzing wordt gemaakt (‘één derde deel’) is in zekere zin ‘nieuw’, terwijl zich voor zover bekend géén nieuw inzicht in de verminderde aard of gevolgen van de vergrijzing heeft voorgedaan. De veranderingen in het discours volgen niet uit een verandering in kennis, maar uit een verandering van verhaal.

Balkenende IV: 2007	
Begrotingsbeleid	
<i>Begrotingssaldo</i>	Begroting gebaseerd op een groeiraming van 2%, een kwart procent boven het gebruikelijke ‘behoedzame scenario’. Elk jaar een beter structureel saldo en overschot, een structureel overschot van 1,0% in 2011; een verbetering van 0,7% structureel voor de hele kabinetsperiode, dat is 1/3 van de totale door het CPB berekende resterende vergrijzingsopgave. In 2007 nog wel een tekort van 0,2% bbp.

Balkenende IV: 2007	
	<p>Meevallers uit rente direct in de staatsschuld, voor overige meevallers politieke afweging. Tegenvallers direct binnen de begroting compenseren.</p> <p>Besparingen: lastenverschuivingen (milieubelasting, verschuiving naar belasting op vermogen en consumptie - onder andere verhoging btw-tarief) en gerichte lastenverhogingen (hogere inkomens).</p> <p>Tweesporenbeleid, sparen én investeren in fysieke én sociale infrastructuur. Begrotingsdiscipline 'stringent', maar gecombineerd met een maatschappelijke investeringsagenda gericht op groei, duurzaamheid, respect en solidariteit. Streven naar 'generatiebewust beleid' en 'houdbaarheid in brede zin'.</p> <p>Duurzaamheid en klimaatbeleid zijn prioriteiten: klimaatbeleid is een 'economisch batige investering' want voorkomt hoge toekomstige kosten.</p>
<i>Schuldpositie</i>	Het kabinet streeft naar een verlaging van de schuldquote tot 40% van het bbp, door elk jaar een overschot te realiseren
Beleid t.a.v. instituties	
<i>Pensioen</i>	<p>AOW welvaartsvast, maar met beperkte fiscalisering (indien én vervroegd pensioen én opgebouwd aanvullend pensioen). Het tarief neemt tot 2040 geleidelijk toe. Hiermee bijdrage aan toenemende AOW-lasten én 'prikkel' voor langer doorwerken.</p> <p>Daarnaast stimuleren tot langer doorwerken, door verbeterde 'beeldvorming' van oudere werknemers.</p>
<i>Sociale zekerheid</i>	<p>Grote inzet op arbeidsparticipatie, 'in personen en gewerkte uren'.</p> <p>Algemene heffingskorting wordt geleidelijk afgeschaft. Belastingdruk verschuift van inkomen naar consumptie en vermogen.</p> <p>Meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, door betere 'employability' en 'zoeken naar nieuw evenwicht in scholing, inkomensverzekeringen en ontslagbescherming'. Stimuleren tot scholing voor de verbetering van de kwaliteit van het arbeidsaanbod.</p> <p>Actieprogramma 'Iedereen doet mee' om 200.000 mensen aan het werk te helpen (vooral vrouwen, lager opgeleiden, allochtonen en ouderen).</p> <p>Verhogen arbeidsproductiviteit door wegnemen van 'belemmeringen' voor ontwikkeling van kennis, innovatie en ondernemerschap.</p> <p>Stimuleren van 'open houding' naar de wereld. Investeren in infrastructuur.</p> <p>Investeren in sociale samenhang, door verbetering in probleemwijken.</p> <p>Continuering van beleid ten aanzien van WAO en ABW.</p>
<i>Zorg</i>	<p>Efficiencyverbetering, maatregelen voor aansluiting van arbeidsaanbod en arbeidsvraag, voornemens tot hervorming van de AWBZ (voornemens tot inkomens- en vermogenstoets), indexering van de eigen bijdrage voor zorgkosten. Beëindiging 'no-claim'-regeling.</p> <p>Continuering van beleid van eerdere kabinetten, onder andere in maatstafconcurrentie, zorgstelsel, wel uitbreiding 'basispakket'.</p>

Tabel 11.2: Het beleid van Balkenende III ten aanzien van vergrijzing.

12 ANALYSE EN CONCLUSIES

12.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal of en hoe toekomstverhalen kunnen leiden tot ingrijpende institutionele hervormingen in een domein dat als moeilijk veranderbaar wordt verondersteld. In dit concluderende hoofdstuk komt aan de orde hoe in de hier bestudeerde praktijk ‘institutionele hervorming’ en ‘toekomst’ met elkaar samengingen en hoe dat met het vanuit de theorie geformuleerde conceptuele model kan worden verklaard. Daarbij volgt eerst een analyse van de verhaallijnen over vergrijzing die in de onderzochte periode te onderscheiden zijn. Hiermee wordt een antwoord gezocht op de vraag wat vergrijzing in de verschillende onderzochte perioden ‘was’ en wat patronen in de verschillende verhaallijnen ‘waren’. Daarna komt aan de orde óf en zo ja, in welke mate, de toekomstverhalen over vergrijzing het niveau van het ‘verhaal’ overstijgen en zijn ‘omgezet’ in handelingen die het niveau van het verhaal voorbij gaan en meer het karakter van ‘beleidsverandering’ hebben, zoals institutionele hervormingen. Vervolgens ga ik in op de ontwikkelingen in het discours, in het bijzonder op de positie van het onderwerp vergrijzing in het politieke debat over de hoofdlijnen van beleid. Dit alles leidt tot uitspraken over het verband tussen de ontwikkelingen in het discours en de hervormingspogingen van de achtereenvolgende kabinetten Balkenende: de uitspraken kunnen inzicht bieden in zowel het ‘bestaan’ van het verband (is er een verband, wat is de aard van het verband, wat doet het verband) en de betekenis ervan (wat betekent het verband voor politiek en bestuur). De analyse van de casus sluit, mede in het verlengde van dat laatste, af met een reflectie op de mogelijke verklaringen voor de ‘kracht’ van het vergrijzingsverhaal in deze periode. Ik ga hierbij in op de betekenis van de bevindingen en analyse van de casus voor het algemene vraagstuk van de relatie tussen ‘toekomst’ en ‘bestuur’.

12.2 Bevindingen uit de casus: hoe instituties onhoudbaar werden

12.2.1 Een periodisering van het vergrijzingsdiscours

In het discours over vergrijzing is in de periode van 2000 tot en met 2007 op basis van de verhaallijnen over vergrijzing een driedeling aan te brengen.

In de eerste periode, van 2000 tot in 2002, treedt ‘vergrijzing’ als onderwerp langzaam het politieke debat en het bestuur binnen. Vergrijzing wordt in deze periode een ‘belangrijker’ en ‘meer besproken’ issue. Deze beweging kent twee

richtingen. Voor de paarse regeringspartijen is vergrijzing een bestemming voor de grote overschotten en meevallers op de begroting, waarmee het ‘overtollige’ geld besteed kan worden aan een concreet bestedingsdoel - de aflossing van de staatsschuld - waarmee de economie niet ‘oververhit’ raakt. Vergrijzing wordt in deze verhaallijn als toekomstige ontwikkeling onderkend, waarvoor, nu de economische omstandigheden het toelaten, een voorziening kan worden genomen, zoals bijvoorbeeld het aflossen van de schuld of het volstorten van het AOW-spaarfonds. Deze voorzieningen gaan gepaard met een zogenaamde ‘investeringsagenda’ waarmee de verzorgingsstaat verder wordt ‘vervolmaakt’, hoewel deze investeringen volgens sommige oppositiepartijen in het niet vallen bij de ‘voorzieningen’. Vergrijzing wordt via deze lijn bediscussieerd als ‘nieuwe prioriteit’ die concurreert met andere prioriteiten. Deze coalitielijn gaat in de tijd gelijk op met een verhaallijn van het CDA, dat in een tweede richting in de verhaallijn vanuit de ‘inhoudelijke heroriëntatie’ vergrijzing als een van de belangrijke thema’s voor het beleid opwerpt. Het Wetenschappelijk Instituut en een invloedrijke CDA-commissie onder leiding van econoom Bovenberg (2000), met Balkenende als lid, besteden aandacht aan het onderwerp. In de jaren na het verschijnen van het rapport onderneemt het CDA vervolgens via financieel woordvoerder Balkenende en fractievoorzitter De Hoop Scheffer pogingen om het onderwerp te agenderen. De ‘CDA-lijn’ is afwijkend van de ‘regeringslijn’, omdat het CDA de aflossing van de staatsschuld in één generatie tot *kern* van de redenering maakt en hiertoe bindende afspraken wil aangaan, in de vorm van begrotingsregels over de besteding van meevallers en over de begrotingsoverschotten. Daarnaast ziet het CDA niets in het AOW-spaarfonds, dat dan nog een van de belangrijkste instrumenten voor het opvangen van de kosten van vergrijzing is. In het politieke debat ontstaat in 2001 toenadering tussen CDA en VVD, waar PvdA en D66 een meer gematigde lijn vasthouden. CDA en VVD willen zich vastleggen op een ‘regel’ voor aflossing, PvdA en D66 willen de aflossing per jaar kunnen afwegen en dus open laten. Voor GroenLinks en de SP zijn beide lijnen niet aan de orde: deze partijen zien vergrijzing tegen de achtergrond van een ‘verweesde’ publieke zaak als een ondergeschikt onderwerp dat werkelijke prioriteiten in de weg staat. Deze eerste periode kan worden gekenmerkt als een periode waarin vergrijzing meer naar voren komt als onderwerp in het discours en dat in de loop der tijd langzaam meer omstreden raakt. Tegelijkertijd spelen deze discussies nog in de relatieve marge van het debat, zoals in de AFB en als bijkomend discussiepunt in de APB. In de hectische en intense verkiezingsstrijd van 2002 is het nauwelijks een issue van betekenis.

De tweede periode in het discours, afgebakend door een verandering in de ‘lijn’ in het vergrijzingsdebat, start in 2002. Het nieuwe kabinet-Balkenende I en vooral het kabinet-Balkenende II, vertelt een vergrijzingsverhaal waarin de

bestaande verzorgingsstaat als gevolg van de aanstaande en ‘onvermijdelijke’ vergrijzing niet meer houdbaar is en alleen door een ingrijpend en op plaatsen pijnlijk hervormingsprogramma weer in het spoor kan worden gebracht. Vergrijzing is in dit verhaal niet langer iets wat als ‘extraatje’ aandacht kan krijgen omdat het economisch goed gaat, maar wordt een kernargument in het regeringsbeleid en in de bijdragen aan het debat door de coalitiepartijen. Het ‘coalitieverhaal’ refereert hieraan, met het gebruik van termen als ‘nieuw perspectief bieden’, ‘herstelwerk’ en ‘opruimen na de kater na het Paarse feestje’. Wat deze tweede periode kenmerkt en onderscheidt van de eerste periode is zowel de ‘inhoud’ als de ‘positie’ van vergrijzing in het discours: het wordt een *centraal argument* en het wordt *anders ingevuld* als in de jaren daarvoor. In de loop van 2004 bereikt deze periode een ‘hoogtepunt’, als vergrijzing in verband wordt gebracht met een naderende toekomst waarin de welvaart niet langer meer zal groeien en het kabinet de stelling verdedigt dat door de vergrijzing toekomstige generaties niet rijker zullen zijn dan de huidige generatie. In deze periode overheerst een ‘crisisversie’ van het vergrijzingsverhaal het bestuur en het debat, waarin vergrijzing als een ‘acuut’ en ‘bijzonder ernstig’ probleem wordt gepresenteerd. Vergrijzing bedreigt in potentie de voorspoed en toekomstige welvaart.

Er zijn in deze periode twee grote ‘concurrerende’ verhaallijnen te onderscheiden: de meer progressieve oppositiepartijen claimen dat de vergrijzing overschat wordt én dat de ‘verkeerde’ maatregelen worden bepleit. Doel en middel komen niet overeen. Vergrijzing wordt volgens de oppositie in het discours ‘te grijs’ voorgesteld en wordt op een manier bestreden die de problemen alleen maar doet verergeren. Deze partijen erkennen weliswaar het belang van vergrijzing als een ‘reëel toekomstbeeld’, maar bepleiten andere handelingsopties. Een andere ‘oppositielijn’ is die van de SP, waarin de vergrijzing als probleem wordt ‘ontkend’ en als ‘fantom’ en ‘doembeeld’ wordt neergezet: het is een verdienste die geen noemenswaardige nadelige gevolgen met zich brengt en zeker geen vergaande beleidswijzigingen legitimeert. Het vergrijzingsverhaal is in deze redenering puur bedoeld om ‘angst’ te genereren, waarmee de regeringspartijen een ‘afbraak’ van de verzorgingsstaat proberen te onderbouwen. Die afbraak is, zo stelt de SP, al lange tijd aan de gang en is al sinds de jaren negentig volgens de SP de feitelijke rode draad van het overheidsbeleid. Omdat de belangen die op het spel staan in deze periode bijzonder groot zijn, en de tegenstellingen in de ‘verhalen’ scherp, is het discours in deze jaren bijzonder fel. Een belangrijk deel van de strijd om het regeringsbeleid wordt rond ‘vergrijzing’ uitgevochten.

In de loop van 2005 tekenen zich contouren voor een nieuwe fase af. Al tegen het einde van Balkenende II en in Balkenende III worden de verhalen van het kabinet en de regeringspartijen over vergrijzing geleidelijk minder ‘somber’ en

wordt de toon meer 'positief'. Dankzij hervormingen is volgens het kabinet 'grip' op de vergrijzing ontstaan. Al dan niet toevallig valt deze beweging bij de regeringspartijen - in het bijzonder het CDA - min of meer samen met plannen van de progressieve oppositiepartijen voor een aanpak van de vergrijzing die relatief ingrijpend is, omdat arrangementen als de 'fiscalisering van de AOW' en de 'hypotheekrenteaftrek' er in betrokken worden. Waar de regeringspartijen nu onder verwijzing naar de positieve aspecten van vergrijzing en de gevaren van een te negatieve voorstelling van zaken pleiten voor het *niet* verder verbreden van het 'vergrijzingsbeleid' naar andere instituties, wijzen oppositiepartijen als GroenLinks, PvdA en de ChristenUnie juist op een onvoorzichtig optimisme van het kabinet op dit terrein. Waar het kabinet de vergrijzing volgens hen eerst 'overdreven' voorstelde, vindt men het kabinet nu 'lichtzinnig' en 'gevaarlijk optimistisch' op dit gebied.

Deze periode vormt - achteraf gezien - de opmaat voor de derde te onderscheiden periode, die intreedt met het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende. Hoewel de hiervoor beschreven 'omkering' van vergrijzingsverhalen de verkiezingsstrijd in hoge mate heeft gedomineerd, vinden de regeringspartijen CDA, PvdA en CU elkaar in hun regeerakkoord in een 'nieuw' vergrijzingsverhaal, dat 'grijze' én 'zilveren' elementen omvat. Voorzieningen voor vergrijzing gaan hierin gepaard met een, volgens het kabinet, 'ambitieuze maatschappelijke investeringsagenda'. Het soort beleid dat vanuit het toekomstperspectief van vergrijzing wordt bepleit is van een andere orde. Vergrijzing is nu weliswaar een 'serieus' onderwerp, dat bijvoorbeeld 'strikt begrotingsbeleid' vereist, maar is tegelijkertijd géén belemmering om 'fors te investeren' in wat het kabinet een 'sterkere samenleving' met 'weerbare mensen' noemt. Die sterke samenleving is in de toekomst 'sterk' genoeg om de lasten van vergrijzing te dragen. Het kabinet wil het economisch en maatschappelijk draagvlak verbreden, de schouders 'sterker' maken, zodat straks de 'zware lasten' goed kunnen worden gedragen. De nadruk verschuift hier sterk naar de maatschappij in brede zin, weg van de economie en de overheidsfinanciën. Deze worden deel van de bredere redenering. Het kabinet maakt dit expliciet door bewust te streven naar een verbreding van het begrip 'houdbaarheid' naar 'generatiebewust', waarbij financiële houdbaarheid volgens het kabinet wordt verbreed en verdiept met maatschappelijke elementen. De rol van de overheid neemt in deze periode toe.

Deze nieuwe verhaallijn ondervindt concurrentie vanuit drie posities: omdat de coalitie een middenweg kiest en twee verhalen ineen mengt, is er kritiek van de 'progressief-linkse' partijen GroenLinks en D66, van de 'liberale' of 'rechtse' VVD en van de meer 'conservatief-linkse' SP. De VVD betoogt dat de vergrijzing sterk wordt onderschat en dat de verkeerde maatregelen worden genomen: hiermee verandert het CDA te veel van koers ten gunste van de PvdA.

De verhaallijn van D66 en GroenLinks betoogt dat de maatregelen verkeerd zijn en dat het kabinet vergrijzing onvoldoende serieus neemt. Een serieuze aanpak van de vergrijzing, en één waarbij toekomstige en jongere generaties niet onevenredig worden belast, zou moeten beginnen bij de vergrijzingsgerelateerde instituties zelf en zou een aantal ‘taboes’ ter discussie moeten stellen. Onderwerpen als de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, de hypotheekrenteaftrek en de werking van de arbeidsmarkt maken onderdeel van die redenering en aanpak uit. Volgens D66 en GroenLinks gaat het kabinet ten onrechte ‘de werkelijke discussies’ uit de weg. De derde concurrerende verhaallijn, van de SP, ontkent het ‘probleem’ van de vergrijzing en ziet hierin nog steeds een poging tot legitimering van een neoliberale agenda. Volgens de SP verschilt ‘Balkenende IV’ daarin niet van eerdere kabinetten. De SP continueert daarmee consistent de eerdere positie van die partij over dit onderwerp. In de verhaallijn van de SP is de PvdA te veel meegebogen in de ‘neoliberale koers’ van het CDA (en van de VVD) en bekent het daarmee zelf nadrukkelijk ‘kleur’: ook de PvdA is ‘een neoliberale partij geworden’. Onderdeel van deze verhaallijn is overigens ook de ontkenning dat er sprake is van een werkelijke wending in de verhaallijn, het is volgens de SP nog steeds meer - in dit geval wat ‘minder’ - van hetzelfde.

In deze derde periode worden in het ‘coalitieverhaal’ dus twee opvattingen over vergrijzing, een ‘grijze’ en ‘zilveren’ verhaallijn, geïntegreerd tot een verhaallijn die zowel het beleid uit voorgaande kabinetten kan ondersteunen als nieuw beleid en nieuwe investeringen kan legitimeren.

De verhaallijn van het toekomstverhaal van de regeringscoalities in de drie periodes is in tabel 12.1 beschreven.

Verhaallijnen over toekomstige demografische ontwikkeling	
<i>Periode 1: '00 - '02</i>	<p><i>Coalitielijn (PvdA, VVD, D66): ‘Er is ruimte om vooruit te kijken’</i></p> <p><i>Oppositielijn 1 (CDA + vanaf 2001 ook VVD): ‘Er wordt verkeerd/ad hoc vooruit gekeken’</i></p> <p><i>Oppositielijn 2 (SP, GL): ‘Er wordt te veel vooruit gekeken, waardoor actuele problemen niet worden gezien’</i></p>
<i>Periode 2: '02 - '05</i>	<p><i>Coalitielijn (CDA, VVD, LPF - later D66): ‘Vergrijzing maakt de verzorgingsstaat onhoudbaar’</i></p> <p><i>Oppositielijn 1a (PvdA, GL): ‘Vergrijzing wordt overdreven en ten onrechte als aanleiding opgevoerd voor hervormingen die anderszins ideologisch gedreven zijn’</i></p> <p><i>Oppositielijn 1b (PvdA, GL, CU): ‘Vergrijzing is een serieuze uitdaging die andersoortige maatregelen vergt, waarbij verzorgingsstaat een participatiestaat wordt en de zwaksten worden ontzien’</i></p> <p><i>Oppositielijn 2 (SP): ‘Vergrijzing is een fantoom, bedacht om de verzorgingsstaat en de georganiseerde solidariteit te breken’</i></p>

Verhaallijnen over toekomstige demografische ontwikkeling	
<i>Overgangperiode</i>	<p><i>Coalitielijn (CDA, VVD, D66): 'Ergste probleem achter de rug, er is controle'</i></p> <p><i>Oppositielijn 1 (PvdA, GL, CU): 'Vergrijzing is een serieus vraagstuk dat om een fundamentele heroverweging van een aantal belangrijke instituties vraagt'</i></p> <p><i>Oppositielijn 2 (SP): 'Vergrijzing was een fantoom, de regering onderkent dat nu zelf ook en verliest daarmee geloofwaardigheid'</i></p>
<i>Periode 3: '06 - '07</i>	<p><i>Coalitielijn (CDA, PvdA, CU): 'Generatiebewust beleid zorgt voor een sterke, zilveren toekomstige samenleving'</i></p> <p><i>Oppositielijn 1 (VVD, D66): 'Vergrijzing wordt onderschat en verkeerd aangepakt, omdat échte maatregelen in taboesfeer verkeren'</i></p> <p><i>Oppositielijn 2 (GL): 'Vergrijzing wordt verkeerd aangepakt, omdat échte maatregelen taboe zijn'</i></p> <p><i>Oppositielijn 3 (SP): 'Vergrijzing wordt overschat en opgevoerd om verder te kunnen privatiseren en liberaliseren in de verzorgingsstaat'</i></p>

Tabel 12.1: het toekomstverhaal van de regeringscoalitie in drie periodes.

12.2.2 Een discours in beweging: veranderende vergrijzing

De hiervoor geschetste 'periodes' laten meer zien dan een veranderend 'debat' of enkele veranderde posities en betooglijnen van politieke partijen. De stelling hier is dat het *discours* zelf is veranderd. En, in het verlengde hiervan, dat ook *vergrijzing* is 'veranderd'. In de drie verschillende periodes werd beleid gevoerd omwille van een steeds andere vergrijzing. Het patroon in het vergrijzingsdiscours heeft een ontwikkeling op vijf dimensies doorgemaakt:

- het is verschoven van de *rand* naar het *centrum* van het discours;
- het is van een *specifiek* tot een *generiek* thema in het discours verbreed;
- het heeft zich van *puur preventief* tot *correctief* tot weer meer *preventief* ontwikkeld;
- het kwam als toekomst *dichterbij*, om daarna weer meer *toekomstig* te worden;
- het werd van een *economisch vraagstuk* tot een *maatschappelijk vraagstuk*.

Van rand naar centrum

In de onderzochte debatten en documenten verplaatst het onderwerp van de toekomstige demografische ontwikkeling zich na 2002 langzaam van de *rand* van het debat, bij wijze van (budgettaire) randvoorwaarde van het te voeren beleid, naar de *kern* van het debat, waarin het een centraal argument is in de redeneringen over de noodzaak van beleidsveranderingen. Vergrijzing wordt geïntroduceerd als een bestedingsmogelijkheid die in het bijzonder interessant wordt nu de economische condities maken dat er werkelijk kan worden 'afgelost' en 'gespaard' voor de toekomstige 'vergrijzing'. Het gaat dus om een

argument naast vele andere argumenten, in een primair ‘financieel debat’ dat zich vooral afspeelt in het domein van het begrotingsbeleid, de besteding van meevallers en het benutten van de begrotingsruimte op een manier waarop er geen oververhitting van de economie plaatsvindt.

De ‘plaats’ van vergrijzing in het debat		
<i>Paars 2</i>	Debat in de rand.	Beperkt in APB, prominent in AFB: begrotingssaldo en mate en modus van schuldaflossing.
<i>Balkenende I</i>	Debat in het centrum.	Belangrijke verhaallijn in debat over de hoofdlijnen van beleid; drijfveer voor hervormingen en als zelfstandig onderwerp besproken. Het kabinet bespreekt vergrijzing als een ‘hoofdzak’, waarna oppositiepartijen vanzelf ‘meegaan’ in het debat.
<i>Balkenende II</i>	Debat in het centrum.	Vergrijzing als uitgangspunt voor een brede hervormingsagenda: ‘door vergrijzing komt de economische groei in gevaar’ en ‘zullen toekomstige generaties niet rijker zijn’. Voorbereiding op vergrijzing is volgens het kabinet een ‘morele plicht’ van deze generatie aan volgende generaties en daarmee een centrale opgave voor deze tijd.
<i>Balkenende III</i>	Debat in milde vorm, in het centrum.	Vergrijzing is een van de uitdagingen, naast onder andere ‘globalisering’, ‘technologische ontwikkelingen’ en ‘internationale spanningen’. Nederland is ‘goed voorbereid’ en beschikt over ‘een solide basis’. Er is geen noodzaak voor ‘paniek’ over de vergrijzing, zolang de begrotingsdiscipline en de focus op de lange termijn (het structurele saldo) gehandhaafd blijven. Wel blijven ook in de toekomst ‘keuzes’ en ‘inspanningen’ nodig.
<i>Balkenende IV</i>	Debat in het centrum, maar met ‘breedte’.	Vergrijzing is een kernthema in het discours, maar wordt anders ingevuld. Het kabinet spreekt van een ‘verdieping en verbreding’ van het concept houdbaarheid. Een andere vorm van verbreding is het spreken over ‘generatiebewust beleid’. Vergrijzing gaat nog steeds over ‘alles’ (over de economie, maar ook over de wijken; over de AOW, maar ook over de klimaatverandering), terwijl het tegelijkertijd over een aantal regelingen expliciet <i>niet</i> gaat, zoals de hypotheekrenteaftrek, het pensioensparen en de verhoging van de pensioenleeftijd.

Tabel 12.2: De plaats van vergrijzing in het debat.

Na 2003 verschuift het toekomstverhaal van de sfeer van de randvoorwaarden van de begroting naar de kern van de beleidsinhoud. Vergrijzing is niet langer een argument om bepaalde begrotingsregels te hanteren of meevallers al dan niet te besteden, maar wordt een inhoudelijk ‘argument’ voor ingrijpende veranderingen in diverse beleidsdomeinen, zoals de zorg, sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast wordt het een centraal punt in de discussie

over de set begrotingsregels, die met de economische recessie die zich in deze periode voordoet onder druk komt te staan. Het met het argument van vergrijzing vasthouden aan deze regels maakt dat ‘via’ het toekomstverhaal van vergrijzing zelfs de consumptieve bestedingen van de overheid worden gelimiteerd en later ingrijpend gereduceerd.

Na 2005 blijft vergrijzing ook in de kern van het debat aanwezig, maar dan meer op de achtergrond, als legitimering voor het doorgaan op de reeds ingeslagen weg en als motivering voor maatschappelijke investeringen en in de vorm van een streven naar ‘generatiebewust beleid’. Het is dus een *andere* vorm van vergrijzing die nu in de kern van het debat besproken wordt. Het eerder door het kabinet gehanteerde beeld van vergrijzing, waarin de begrotingsdimensie van vergrijzing centraal stond en de begrotingsproblematiek sterk van invloed was op andere beleidsterreinen, verandert: de begrotingsdimensie wordt ‘teruggeplaatst’ naar het specifieke domein van het begrotingsbeleid, in de rand van het debat, en zonder de directe dominantie op andere beleidsterreinen.

Van een specifiek naar een generiek thema

‘Vergrijzing’ verandert van 2003 tot 2006 van een heel ‘specifiek’, en dikwijls bijna ‘technisch’, argument in een ‘generiek’ onderwerp in het debat. Bij de introductie van het argument is het toekomstverhaal van de vergrijzing een specifieke uitdaging die zich vooral voordoet in het domein van de AOW, en via de AOW ook in de rentelasten en de staatsschuld. Daarnaast heeft het toekomstverhaal betrekking op mogelijk aanstaande personeelstekorten in de publieke sector, in het bijzonder in de zorg en in het onderwijs.

Na 2003 wordt ‘vergrijzing’ snel een ‘generieke uitdaging’ die de samenleving en de publieke sector over de volledige breedte raakt. Niet ‘enkele’ maar ‘alle’ domeinen worden erdoor ‘geraakt’. Vergrijzing wordt een ‘problematische context’ die in alle maatschappelijke domeinen en in alle delen van het overheidsbeleid gevolgen heeft. In het toekomstverhaal wordt vergrijzing verbonden aan problematisch geworden toekomstige economische groei, aan afnemende welvaart voor toekomstige generaties, onhoudbaarheid van de overheidsfinanciën en een algehele maatschappelijke verschraling en verlies aan solidariteit tussen de generaties.

Vanaf 2005 verandert dit langzaam. Na 2005 blijft ‘vergrijzing’ een generiek onderwerp, dat op heel veel beleidsterreinen betrekking heeft, maar het is niet meer hét grote probleem van deze en de toekomstige tijd. Het komt meer naast andere problemen te staan en er is ruimte voor meer nuance en kleuring in de probleemstelling. Een aantal meer actuele problemen, zoals de ‘wijkenpak’, de verkleining van inkomensverschillen en de bestrijding van ‘armoede’ krijgen nieuwe prioriteit boven toekomstige demografische veranderingen.⁶⁸³ Vergrijzing wordt meer een ‘kenmerk’ van de toekomstige samenleving - dat op enkele

specifieke terreinen (vooral zorg en pensioen) ‘problematisch’ is, maar daarnaast veel ‘kansen’ biedt - dan een algemeen geldend ‘probleem’ dat in alle domeinen problemen oplevert.

De aard van de verhaallijn van vergrijzing		
<i>Paars 2</i>	Specifiek.	Vergrijzing ‘speelt’ in debat over de schuld en de rentelasten, in het debat over de AOW en als aanleiding voor mogelijke personeelstekorten in onderwijs en zorg.
<i>Balkenende I</i>	Specifiek.	Vergrijzing ‘gaat’ primair over de schuld en de rentelasten en over pogingen om deze onder controle te brengen door middel van hervormingen in de vergrijzingsgerelateerde instituties. Vergrijzing ‘is’ een dwingende randvoorwaarde voor andere domeinen, omdat het investeringsruimte beperkt.
<i>Balkenende II</i>	Generiek.	De toekomstige economische groei en welvaartsontwikkeling in algemene zin komen door vergrijzing in gevaar. Vergrijzing wordt vanuit die redenering verbonden met een breed palet domeinen, zoals het arbeidsmarktbeleid, economische groei, welvaartsontwikkeling, de houdbaarheid van de collectieve sector en de ‘toekomst van het land’.
<i>Balkenende III</i>	Generiek, maar gematigd.	Vergrijzing is onder controle gebracht en kan binnen de begrotingsdiscipline en met enkele gerichte inspanningen ook onder controle blijven. Alleen bij verslapping van de discipline wordt het probleem weer acuut en weer generiek.
<i>Balkenende IV</i>	Generiek, maar ‘anders’.	Vergrijzing krijgt een meer positieve en op investeringen gerichte invulling. Door te ‘investeren’ zullen toekomstige generaties beter af zijn en daardoor de vergrijzing kunnen dragen. Daarnaast voert het kabinet hervormingen in de arbeidsmarktinstituties en de vergrijzingsgerelateerde instituties door die de economie en de samenleving ‘flexibeler’ moeten maken en participatie moeten verhogen. Vergrijzing is dus een ‘generiek thema’ voor het beleid, maar met een andere invulling dan in voorgaande periodes.

Tabel 12.3: De aard van de verhaallijn van vergrijzing.

Van preventief naar correctief

In de eerste periode waarin gesproken wordt over toekomstige demografische verandering en over de mogelijkheden om daar via een strategie van sparen, reserveren en aflossen op voor te bereiden, gebeurt dit vooral in termen van ‘preventief beleid’. De regering en politieke partijen bespreken de maatregelen als een manier om ‘alvast’ dingen te doen, als steuntje in de rug voor toekomstige generaties. De uitdaging wordt benoemd, maar is nadrukkelijk een ‘toekomstige’ uitdaging, waaraan nú al weliswaar het nodige te doen is, maar die zich pas in de toekomst voordoet. Beleid is daarom preventief en in zekere zin een ‘extraatje’ of ‘een appeltje voor de dorst’. Dit leidt overigens tot zeer

veel kritiek van de oppositiepartijen, die menen dat de acute maatschappelijke nood (het zogenoemde ‘maatschappelijk tekort’ en de ‘verweesde publieke zaak’) geen ‘extraatjes’ of ‘appeltjes’ voor toekomstige ‘mogelijke’ problemen verdraagt.

De interventiemogelijkheden rond vergrijzing		
<i>Paars 2</i>	Preventief.	Voorbereiden op toenemende toekomstige kosten, als ‘appeltje voor de dorst’. Blik vooruit nu het kan.
<i>Balkenende I</i>	Preventief en dwingend.	In het vergrijzingsverhaal kiest het kabinet voor het voorbereiden op de toenemende toekomstige kosten van de vergrijzing; niet alleen maar omdat het ‘kan’ (dankzij budgettaire ruimte), maar omdat het ‘moet’ (terwijl het eigenlijk niet meer kan). In het verhaal is de vrije keuze, het ‘extra appeltje voor de dorst’, veranderd in een noodzaak en een plicht (ten aanzien van komende generaties).
<i>Balkenende II</i>	Dwingend en correctief.	Voorbereiden op vergrijzing is geen vorm van preventie meer, maar een regelrechte ‘inhaalrace’ om land en economie terug op een houdbaar pad te brengen. Dat moet snel, want vanaf 2010 ‘begint het al’. Nederland is achter komen te lopen en de inspanningen zijn nodig om de schade in ieder geval beperkt te houden. De huidige generaties zijn solidair met toekomstige generaties, maar ze bieden door nu maatregelen te accepteren ook zichzelf ‘nieuw perspectief’. Het gaat niet meer om ‘schuldaflossing’, maar om ‘zicht houden op schuldaflossing’ en ‘niet verder achterop raken’.
<i>Balkenende III</i>	Preventief en dwingend.	Er is weer sprake van ‘voorbereiden op’ de vergrijzing, de inhaalslag is gemaakt, en men is terug op het ‘pad’ van schuldaflossing. Dat pad laat weinig ruimte voor afwijken, maar zolang het gevolgd wordt zijn er geen principiële afwijkingen van het ingeslagen spoor nodig. Dat ‘volhouden’ vereist ook van volgende kabinetten ‘keuzes’. Andere partijen zijn van mening dat dit een te optimistische voorstelling van zaken is en dat werkelijke keuzes ten onrechte uit de weg worden gegaan.
<i>Balkenende IV</i>	Preventief en dwingend.	De maatregelen zijn ‘preventief’, ze ‘voorkomen’ een probleem. Het kabinet spreekt niet in termen van beperken van schade, maar van het afwenden van problemen. Toch zijn de maatregelen niet vrijblijvend: als er niets, of weinig, gebeurt, dan zullen ook volgens dit kabinet snel grote problemen opdoemen. Tegelijkertijd moet vergrijzing niet worden ‘overdreven’: volgens het kabinet zijn ‘draconische’ maatregelen, zoals verhoging van de pensioenleeftijd of aanpassing van de hypotheekrenteafrek, helemaal niet nodig.

Tabel 12.4: De interventiemogelijkheden rond vergrijzing.

Na 2003 veranderen het toekomstverhaal en de teneur rond de maatregelen ingrijpend. Maatregelen zijn ‘correctief’ van aard: er is een inhaalrace nodig om

alsnog enigszins grip te krijgen op de toekomstige problemen. Het beleid loopt niet 'voorop', maar juist sterk 'achterop'. Daarom is er geen tijd om te wachten én moeten de zwaarste maatregelen eerst worden getroffen, zodat de grote achterstand die is ontstaan, kan worden weggewerkt. De toon van het toekomstverhaal verandert, bijna letterlijk, van 'een extra inspanning' in 'wel het minste wat we kunnen doen'. Het beleid loopt niet vooruit op wat mogelijk gaat gebeuren, maar probeert voor toekomstige generaties nog enigszins goed te maken wat huidige en vorige generaties hebben laten liggen en aan schulden hebben opgebouwd. Het beleid 'probeert' een zekere toekomst nog 'zo goed en zo kwaad als het kan' te verzachten.

Na 2005 verdwijnen de sfeer van 'correctie' en de 'inhaalrace' uit het debat, omdat het toekomstverhaal over vergrijzing dan impliceert dat de problematiek grotendeels 'onder controle' is. Het min of meer vasthouden aan het bestaande pad is daarbij 'voldoende' om controle te houden. Dat betekent dat er kleine correcties nodig zullen zijn, maar dat er ook periodes met meer ruimte zullen zijn, waarbij weer de nodige extra, preventieve inspanningen gedaan kunnen worden.

Van ver weg naar dichtbij

Hoewel de demografische kenmerken van vergrijzing zodanig zijn dat er geen fysieke bespoediging of vertraging in het proces mogelijk is, is in de onderzochte periode 'de vergrijzing' na 2003 veel 'dichterbij' gekomen. De veronderstelde 'reactietijd' is in het toekomstverhaal van na 2003 veel korter dan in de periode ervoor en, opvallend, de periode na 2005. In de eerste periode is vergrijzing nog relatief ver weg en is er vooral nog de nodige reactietijd. Er is nog voldoende ruimte om maatregelen te nemen. Er wordt nog nadrukkelijk mogelijkheid gezien om via lange overgangsregimes ingrijpende maatregelen in hun uitwerking te verzachten.

Na 2003 verandert dat tijdsperspectief volledig. De toekomst wordt 'urgent' en 'acuut'. Als er niet direct wordt ingegrepen, is het 'te laat' en is herstel niet meer mogelijk. Of alleen tegen een extreme prijs voor toekomstige generaties. De toekomst komt in deze periode in het toekomstverhaal over vergrijzing bijzonder dichtbij. Het is niet zozeer meer een toekomst maar een onderdeel van het heden geworden, dat zich ook in direct in te voeren beleid laat vertalen.

Na 2005 verandert dit en wordt 'toekomst' weer iets dat zich op termijn van enkele jaren of decennia voordoet. Het kabinet neemt bijvoorbeeld de ruimte om 'een derde' van de vergrijzingsopgave nu op zich te nemen en laat de andere twee derde aan volgende kabinetten. Er is, zo wordt in het toekomstverhaal expliciet gemaakt, nog 'tijd' om te handelen. Dat verandert ook de verhouding tussen de toekomstige uitdagingen van de vergrijzing en de meer actuele, hedendaagse problemen, zoals de files en de 'prachtwijken'. Deze actuele

problemen krijgen meer aandacht, omdat een ‘actueel gemaakt’ toekomstig probleem weer ‘terug naar de toekomst’ is verplaatst.

De tijdhorizon van vergrijzing		
<i>Paars 2</i>	‘Nog ver weg’.	Toekomst is nog op afstand, er is tijd voor preventie door vroegtijdige aanpassingen.
<i>Balkenende I</i>	‘Komt snel dichterbij’.	De vergrijzing is in dit verhaal nog op afstand, het is een écht toekomstverhaal, maar komt wel snel naderbij. De tijd voor aanpassing begint volgens dit verhaal te dringen: tijdig ingrijpen biedt als bijkomend voordeel dat het de kosten over een langere periode uitsmeert en deze daarom per jaar lager uitvallen.
<i>Balkenende II</i>	‘Geen tijd meer’.	Er is geen tijd meer te verliezen, de toekomst is actualiteit geworden. Er zijn grote inspanningen nodig om zekere toekomstige rampspoed te voorkomen. De vergrijzing verliest ook het karakter van een ‘onzekerheid’ of ‘mogelijkheid’: het is een zekerheid, te midden van verschillende onzekerheden zoals welvaartsontwikkeling. De redenering is dat vergrijzing ‘zeker’ grote kosten zal opleveren, terwijl de mogelijke middelen om die kosten te dekken ‘onzeker’ zijn.
<i>Balkenende III</i>	‘Er is tijd’.	De vergrijzing komt snel dichterbij, maar er is nog wel tijd. Belangrijk is daarbij dat de voorgaande jaren ‘goed besteed’ zijn door het tekort niet verder op te laten lopen, het structurele saldo te verbeteren en de schuld onder controle te brengen. Hierdoor loopt Nederland inmiddels precies ‘op schema’ en daarmee vóór op de meeste andere Europese landen ‘die nog moeten beginnen’.
<i>Balkenende IV</i>	‘Nog twee kabinetten te gaan’.	Vergrijzing is weer een ‘échte toekomst’. Het gaat over iets wat er nog niet is, maar er langzaam aan komt. Er is dus nog tijd, gepreciseerd als ‘twee volgende kabinetten’ die hun deel van de lasten kunnen nemen. Maatregelen, zoals de fiscalisering van de AOW, kunnen ‘geleidelijk’ worden ingevoerd, het hoeft niet direct en snel. Vergrijzing is voor dit kabinet géén ‘actualiteit’ of ‘crisis’. De ‘minste tijd’ is er in de zorg, waar volgens het kabinet de toekomstige personeelsproblemen het grootst zullen zijn. Een andere sector waarvoor het kabinet extra urgentie voelt is het onderwijs, waar vergrijzing tot een nieuw lerarentekort zou kunnen gaan leiden.

Tabel 12.5: De tijdhorizon van vergrijzing.

Van sociaal-cultureel naar sociaaleconomisch naar ‘maatschappelijk’

Het toekomstverhaal over demografische veranderingen heeft een ontwikkeling doorgemaakt waarin de verandering ontwikkelde van een ‘maatschappelijk

uitdaging' naar een primair 'financieel-economische uitdaging'. In de labeling als maatschappelijke uitdaging werd vergrijzing vooral in sociaal-culturele termen geduid: hoe ziet een toekomstige samenleving met andere verhoudingen tussen ouderen en jongeren er uit? In de 'financieel-economische versie' van het verhaal staan vooral de veranderende financiële verhoudingen centraal en wordt van daaruit ook aandacht besteed aan maatschappelijke gevolgen, zoals een mogelijk verlies aan solidariteit. Vergrijzing wordt zodoende al in de eerste periode steeds méér een 'sociaaleconomisch vraagstuk', dat vooral wordt besproken in termen van 'onhoudbaarheid', 'kosten' en de premiedruk. Die ontwikkeling zet zich na 2002 door.

Na 2003 wordt 'grijze druk' bijna synoniem voor 'vergrijzing', waarbij de grijze druk vooral verwijst naar de 'scheve verhouding' tussen premiebetalers en ontvangers die met de vergrijzing ontstaat. Vergrijzing en het toenemende aantal ouderen zijn in deze periode primair een financieel vraagstuk, waarbij de ouderen door toenemende uitgaven en achterblijvende inkomsten steeds zwaarder op de begroting 'drukken'.

Na 2005 raakt deze invalshoek meer op de achtergrond en komt weer meer aandacht voor de 'verzilverde' kant van het verhaal, waarin ouderen óók een 'bron van wijsheid en ervaring' zijn, waarin ze op allerlei manieren 'van nut' kunnen zijn, ze bovendien geld te besteden hebben en economisch allerlei kansen te *verzilveren* zijn. Na 2005 gaat het in het vergrijzingsdebat, in het bijzonder in het vierde kabinet-Balkenende, weer heel sterk over de 'maatschappelijke samenhang' en het samenleven van verschillende generaties in een toekomstige samenleving. Dat is een wezenlijk verschil met de invalshoek van de jaren daarvoor, die vergrijzing vooral via de CPB-sommen over de overheidsfinanciën benaderde.

De reikwijdte van vergrijzing		
<i>Paars 2</i>	Economisch én sociaalcultureel.	Vergrijzing is een issue dat economische consequenties heeft, maar is in belangrijke mate een sociaal-cultureel vraagstuk: hoe kan de veranderende balans tussen generaties zonder spanningen blijven? Hoe blijven ook de ouderen betrokken bij de samenleving, en andersom?
<i>Balkenende I</i>	Economisch.	Vergrijzing wordt vooral besproken als een beweging met vergaande invloed op de economie, de economische groei en het begrotingsbeleid. Er is minder aandacht voor de sociaal-maatschappelijke of 'culturele' implicaties. Waar in andere beleidsterreinen juist véél aandacht is voor maatschappelijke bewegingen, 'normen en waarden' en voor culturele identiteit, neemt het aandeel van dat element in het vergrijzingsverhaal van het kabinet sterk af. Het economische vraagstuk van de vergrijzing heeft in het vergrijzingsverhaal van het kabinet eerste prioriteit.

De reikwijdte van vergrijzing		
<i>Balkenende II</i>	Economisch en algemeen.	Vergrijzing is een financieel-economisch vraagstuk, in die zin dat er majeure gevolgen zullen zijn, die alle andere invalshoeken overschaduwen en een grote impact op de samenleving zullen hebben. Vergrijzing gaat over de economische groei als geheel: vergrijzing brengt toekomstige groei in gevaar. Daarom moeten die andere dimensies of perspectieven wijken: die luxe is nu niet aanwezig. Met de combinatie van én de 'economisering' (dominantie van economische invalshoek) van het vergrijzingsverhaal én de algemenering ervan (breder toegepast, op alle domeinen van het overheidsbeleid) raakt het discours als geheel 'geëconomiseerd'. In 2005 wordt deze lijn 'milder'.
<i>Balkenende III</i>	Cultureel én economisch.	Het kabinet 'stoort' zich aan de negatieve beeldvorming over ouderen, alsof zij alleen een kostenpost zijn en geen bijdrage leveren aan de samenleving. Het kabinet vindt de vergrijzing juist een verrijking van de samenleving en wijst op wat ouderen nog wel kunnen. Vergrijzing moet niet te veel als een economisch probleem worden benaderd en al helemaal niet worden 'overdreven'. De economie wordt op die manier 'in de put gepraat'. Het economische aspect is goeddeels onder controle, nu is een cultuuromslag in het denken over ouderen nodig.
<i>Balkenende IV</i>	Economisch, maar maatschappelijk.	Het kabinet 'verpakt' de redeneringen steeds 'economisch', maar geeft daarbij steeds expliciet aan dat het gaat om economie 'in brede zin'. Ook baten die moeilijk te meten zijn 'tellen mee'. Op plaatsen zegt men zelfs dat in weerwil van wat de CPB-sommen beweren maatregelen wel degelijk renderen. De economische benadering komt zelf ter discussie te staan, er is volgens het kabinet 'meer'. De problemen van en oplossingen voor vergrijzing zijn volgens het kabinet in essentie 'maatschappelijk': dat maakt investeringen, naast sparen, een logische strategie. Het kabinet plaatst beide elementen naast elkaar, ze kunnen volgens het kabinet niet zonder elkaar.

Tabel 12.6: De reikwijdte van vergrijzing.

Een toekomst die snel dichtbij kwam, maar ook snel weer op afstand raakte

Tabel 12.7 karakteriseert de plaats die het argument van de 'demografische ontwikkeling' in het 'coalitieverhaal' per periode heeft. De algemene ontwikkeling is er één waarbij vergrijzing in de overgang naar periode 2 steeds ernstiger wordt en de toekomst letterlijk 'dichtbij' komt, waarna deze na 2005, in periode 3, weer meer op afstand raakt en minder zorgelijk wordt.

	Periode 1: '00-'02 <i>Zilver</i>	Periode 2: '02-'05 <i>Grijs</i>	Periode 3: '06-'07 <i>Zilver-grijs</i>
<i>Rand vs. Centraal</i>	Rand: Begrotingsbeleid, besteding meevallers en benutting begrotingsruimte.	Centraal - inhoud: Inhoudelijk uitgangspunt voor omvattende brede hervormingsagenda.	Centraal - kader: Begrotingsbeleid en generatiebewust beleid.
<i>Specifiek vs. Generiek</i>	Specifiek: Rentelasten, AOW en personeelstekorten in onderwijs en zorg.	Generiek: Arbeidsmarkt, economische groei, welvaart, houdbaarheid collectieve sector en toekomst van het land.	Generiek, maar anders: Generieke uitdaging om generatiebewust beleid te voeren en tot 'sterkere samenleving' te komen.
<i>Preventief vs. Correctief</i>	Preventief: Voorbereiden op toenemende toekomstige kosten, als 'appeltje voor de dorst'.	Correctief: Inhaalrace om terug op houdbaar pad te komen.	Preventief: Probleem is onder controle en er is tijd om bij te sturen.
<i>Ver weg vs. Dichtbij</i>	Ver weg: Vergrijzing is een issue op 'lange termijn', waaraan alvast gewerkt kan worden.	Dichtbij en aanstormend: Vergrijzing is al dichtbij, omdat reactietijd lang is en veel problemen nauwelijks meer kunnen worden voorkomen. Daarom directe actie nodig, het begint al in 2010.	Naderend: Er is nog tijd, handelen van dit kabinet geplaatst in reeks van twee volgende kabinetten ('ieder doet 1/3 deel'). Het begint 'écht' in 2020.
<i>Sociaal-economisch vs. Sociaal-cultureel</i>	Sociaal-cultureel: Vergrijzing betekent een veranderende samenleving: 'toekomstige generaties ruimte bieden door schuldaflossing'.	Sociaaleconomisch: Vergrijzing betekent onhoudbare overheidsfinanciën en economische crisis: 'structurele economische hervormingen'.	Combinatie: Vergrijzing betekent een andere samenleving, met een andere economie: 'maatschappelijke investeringen in een sterkere samenleving'.

Tabel 12.7: Aard van debat over toekomstige demografische ontwikkelingen.

12.2.3 Een analyse van 'vergrijzingsbestuur'

De hiervoor beschreven 'verhaallijnen' en de patronen in het discours zijn meer dan retorische of argumentatieve eenheden waarin noties over de toekomst in een verhaallijn worden verbonden met de actualiteit van hedendaagse actie. Het vergrijzingsverhaal is niet beperkt gebleven tot een 'verhaal' alleen. De kern van de verandering in het discours is dat de verhalen 'vaste vorm' hebben gekregen in interventies in institutionele arrangementen. Zoals de veranderende patronen in de verhaallijnen een deel van het 'verhaal' over de verandering in het discours vertellen, zo vertellen de 'omwille van vergrijzing' ingezette maatregelen het

andere deel van dat verhaal. Ook het bestuur, zo blijkt uit de nu volgende analyse, doorloopt een veranderlijk ontwikkelingspad over de drie periodes.

Wat bestuurders zeggen ‘omwille van vergrijzing’ te doen

In tabel 12.8 is weergegeven welke beleidsveranderingen door de uitvoerende bestuurders in de onderzochte periode in verband werden gebracht met de aankomende vergrijzing. Ik maak in de presentatie een onderscheid tussen enerzijds de invulling van het begrotingsbeleid en anderzijds de invulling van het ‘inhoudelijk’ beleid ten aanzien van de door het bestuur met vergrijzing in verband gebrachte instituties. Dat is in dit geval een moeizame kwalificatie, omdat ook het begrotingsbeleid buitengewoon ‘inhoudelijk’ is, maar het onderscheid voldoet om aan te geven waar het beleid via de ‘kaders’ van het begrotingsbeleid wordt gevoerd en waar beleid rechtstreeks via de institutionele arrangementen, de beleidsinhoud zelf, wordt vormgegeven. Belangrijk is om te vermelden dat dit geen analyse is van wat *is* gebeurd, maar van datgene wat het kabinet heeft aangekondigd om ‘omwille van vergrijzing’ te gaan doen. In de tabel zijn dus alleen maatregelen opgenomen die door de bestuurders zelf in verband met vergrijzing zijn gebracht (in termen als ‘omwille van’, ‘met het oog op’, ‘we doen het omdat’, ‘we moeten dit doen vanwege’). Dat betekent dat bij sommige interventies vraagtekens kunnen worden geplaatst met betrekking tot de relatie met vergrijzing en dat andere ‘voor de hand liggende’ interventies ontbreken. Dat is precies de bedoeling. Het gaat hier om een weergave van wat bestuurders zelf zeggen - in debatten en bestuurlijke momenten - ‘omwille van vergrijzing’ te doen.

	Periode 1: '00-'02	Periode 2: '02-'05	Periode 3: '06-'07
Begrotingsbeleid			
<i>Begrotings-saldo</i>	Onder gunstige omstandigheden EMU-saldo positief houden; meevallers deels investeren en deels gebruiken voor aflossen.	Onder alle conjuncturele omstandigheden positief houden; focus op verbetering structurele saldo tot positief (+1%). Meevallers gebruiken voor aflossing, tegenvallers direct binnen begroting compenseren.	Structureel saldo aan einde van periode positief, én jaarlijks verbeterend, tot +1% aan einde van de periode. Andere methode van ramen biedt extra begrotingsruimte en verkleint meevallers.
<i>Schuld-positie</i>	Toekomstige rentelasten wegnemen. AOW-spaarfonds; waar mogelijk reëel aflossen en liefst in 1 generatie.	Schuld reëel aflossen in 20 tot 25 jaar en tijdelijk vermogen opbouwen.	Reëel blijven aflossen, zoveel als kan, maar wel in strak schema.

	Periode 1: '00-'02	Periode 2: '02-'05	Periode 3: '06-'07
Beleid t.a.v. instituties			
<i>Pensioen</i>	Reserveren voor toekomstige stijging AOW-lasten via AOW-spaarfonds en vergroting collectieve bijdrage aan AOW-lasten; AOW welvaartsvast.	Fiscale bonus op eerder stoppen beëindigd. Langer doorwerken niet meer fiscaal 'beboet'. Pensioenregels aangepast: indexering voorwaardelijk en 'middelloon'. Bedrijven laten bijstorten. AOW welvaartsvast. Verhoging koopkracht AOW-ers, onder andere door verhoging AOW.	Geleidelijke fiscalisering aanvullend pensioen. Boete op eerder uittreden, bonus op doorwerken. Fiscale stimulering pensioensparen blijft. AOW welvaartsvast. Verhoging koopkracht AOW-ers, onder andere door verhoging AOW.
<i>Sociale zekerheid</i>	Stimuleren van de arbeidsvraag, onder andere via loonkosten-subsidies en geheel gesubsidieerde arbeid.	Stimuleren van het arbeidsaanbod: verlaging uitkeringen; verlaging armoedeval; beperking instroom in sociale regelingen; herkeuringen in de WAO; sollicitatieplicht; loonkostenmatiging. Nieuwe ABW naar gemeenten.	Stimuleren arbeidsvraag. Positieve prikkels t.b.v. arbeidsaanbod.
<i>Zorg</i>	'Vraag aan bod'.	Herziening zorgstelsel, onder andere beëindiging ZFW, basispakket, eigen bijdragen, no-claim en marktwerking. Herinrichting AWBZ en invoering WMO.	Afschaffen 'no-claim', uitbreiding basispakket. Kostenbeheersing d.m.v. herziening pakket AWBZ.

Tabel 12.8: Door de regering met toekomstige demografische ontwikkelingen verbonden beleid in de drie periodes.

Ontwikkelingen in vergrijzingsgericht bestuurlijk handelen

In datgene wat bestuurders 'omwille van' vergrijzing zeggen te doen, zijn door de periodes heen vier ontwikkelingslijnen te ontdekken.

De eerste lijn is dat in de overgang van de eerste naar de 'tweede periode' vergrijzing op steeds méér beleidsdomeinen betrekking heeft: vergrijzing is in deze periode een *expansief* thema, in die zin dat er omwille van vergrijzing op een steeds breder terrein is hervormd. Er wordt omwille van vergrijzing méér 'gedaan'. Vergrijzing wordt toegepast op méér institutionele arrangementen dan in eerdere jaren.

Ten tweede neemt met de overgang van de eerste naar de tweede periode ook de *diepte* van de interventies toe: het gaat niet meer om incrementele en graduele aanpassing van instituties, maar om ‘fundamentele’ en ‘structurele’ hervormingen, die expliciet als zodanig benoemd worden. Over de vraag óf het werkelijk heel ingrijpende interventies zijn is discussie mogelijk,⁶⁸⁴ maar feit is dat het kabinet ze als zodanig presenteert, en dat ze door de oppositie op die manier worden ‘ontvangen’ en bestreden. In termen van institutionele ontwikkeling: er is in deze periode een ‘breuk’ in het institutionele pad, waarbij de ‘padafhankelijkheid’ door het kabinet wordt doorbroken, met alle dynamiek van dien. Vergrijzing ‘vereist’ in deze periode niet ‘zomaar’ hervormingen: er wordt ‘structureel’ hervormd, in de *kern* en *koers* van een aantal van de centrale instituties van de verzorgingsstaat. Zo wordt bijvoorbeeld het arbeidsmarkt-beleid gericht op vergroting van het arbeidsaanbod en niet langer op het stimuleren van de arbeidsvraag. Het bestuurlijk handelen is hiermee in deze periode van een andere ‘orde’ dan in eerdere periodes: het gaat om ‘tweede orde veranderingen’, om ingrepen in de uitgangspunten en richting van arrangementen, in plaats van in de instrumenten en inrichting ervan.

Ten derde zijn de veranderingen in de overgang van de eerste naar de tweede periode in toenemende mate *regressief* (‘matigen’, ‘minderen’, ‘terugdringen’, ‘versoberen’). Het gaat ‘na Paars’ over dingen ‘minder’ doen, over het ‘terugleggen’ van verantwoordelijkheden bij de samenleving, over een ‘slankere’ overheid en over ‘ruimte laten’ voor anderen. In de tweede periode wordt vergrijzing gerelateerd aan hervormingen die bijna allemaal te duiden zijn als een ‘terugtrek’ van de verzorgingsstaat en een ‘herverdeling’ van verantwoordelijkheid tussen overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. ‘Investerings’ krijgen in deze periode een ander karakter: het gaat doorgaans over een vorm van ‘snijden’ en ‘schrappen’, waarmee ‘ruimte’ ontstaat voor andere partijen (voor innovatie en ondernemerschap), die dan op termijn tot winst kunnen leiden. In de overgang van de tweede naar de derde periode neemt deze ‘regressieve’ ontwikkeling weer af en wordt vergrijzing ingezet in een ‘combinatieredenering’ waarbij bepaalde omstreden hervormingen en ingezette lijnen uit voorgaande kabinetten legitiem kunnen worden gecontinueerd, maar waarin ook nieuwe, meer ‘expansieve’ richtingen ingeslagen kunnen worden. De terugtrek van de verzorgingsstaat komt hiermee tot stilstand en op verschillende terreinen zijn bewegingen zichtbaar waarin de overheid terrein probeert terug te nemen. De ‘lijn’ in het bestuurlijk handelen doorloopt hier een ‘dubbele bocht’.

Een vierde lijn in de interventies is dat ze op een bepaalde manier *selectief* zijn: kosten en baten worden volgens een bepaalde sleutel over groepen en generaties verdeeld. Dat is inherent aan elk politiek en bestuurlijk handelen, ‘wie krijgt wat, wanneer en waarom’, maar er lijkt in dit geval sprake te zijn van een

patroon waarin huidige ‘jonge’ generaties en toekomstige generaties relatief veel kosten dragen en de op dit moment en in de nabije toekomst ‘oudere’ generatie relatief worden ontzien. Zeker in de aanpak van de vergrijzingsgerelateerde instituties gelden veel ingrepen nog niet voor huidige generaties ouderen, als gevolg van langdurige en voor de betreffende generaties ruimhartige overgangsregimes. Voor toekomstige generaties blijven bovendien bepaalde onzekerheden over de toekomst van het pensioenstelsel bestaan. Zo blijft onder andere een discussie over de pensioengerechtigde leeftijd en de status van het vroegpensioen uiteindelijk ‘open’.

Conclusie: toekomstgericht hervormingsbestuur doorbreekt institutionele paden
Op basis van de opsomming en analyse van het bestuurlijk handelen ‘omwille’ van vergrijzing, met daarbij het voorbehoud dat uitsluitend is gekeken naar de argumentatieve relatie tussen het beleid en vergrijzing, niet naar de ‘effectieve’ relatie daartussen (‘draagt het écht bij’), is te concluderen dat ‘vergrijzing’ in de onderzochte periode een belangrijke *drijfveer* voor institutionele hervorming is geweest. Er is op basis van toekomstgerichte argumenten in wisselende intensiteit en ‘diepte’ institutioneel hervormd. ‘Omwille van vergrijzing’ zijn in de onderzochte periode institutionele paden ‘doorbroken’, in sommige gevallen zelfs tot twee keer toe (‘een dubbele bocht’). Hiermee kan op basis van de analyse bevestigend worden geantwoord op de in de inleiding van het onderzoek geformuleerde ‘vermoedens’ dat er in de onderzochte periode sprake is geweest van een ‘toekomstgericht hervormingsbestuur’. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat dan ook nader in op de vraag hoe dit toekomstgericht hervormingsbestuur te begrijpen en te verklaren is.

12.3 Veranderende frames leiden tot veranderende vergrijzing

12.3.1 De ene vergrijzing is de andere niet

In het theoretische deel is aan bod gekomen hoe toekomst ‘vorm’ krijgt in verhalen. Over de toekomst is geen zekere kennis te vergaren en dus zijn er andere methoden en middelen nodig om de toekomst in debatten - bijvoorbeeld over te voeren beleid - een plaats te geven. De analyse van het discours, de manieren waarop bestuurders en politici vergrijzing proberen te conceptualiseren en er grip op proberen te krijgen, laat zien dat vergrijzing over de onderzochte periode ‘van gedaante wisselt’. De toekomst is in de onderzochte periode enkele keren ‘veranderd’, in die zin dat er andere beelden bestonden over wat de toekomst ‘is’. Twee perspectiefveranderingen zorgen ervoor dat er in de onderzochte perioden verschillende ‘vergrijzingen’ bestonden, volgtijdelijk en

gelijktijdig. De *gelijktijdige diversiteit* zorgde voor bijzonder hevig debat, de *volgtijdelijke diversiteit* maakt dat er een zekere golfbeweging in het beleid zichtbaar is die vooral met het oog op de regeringsdeelname van het CDA in opeenvolgende kabinetten bijzonder genoemd mag worden. Dit maakt duidelijk dat de ‘wisseling’ van ‘frame’ van waaruit de toekomst betekenis wordt gegeven, grote gevolgen heeft voor het discours en het bestuur dat daaruit voortkomt. ‘Frames’ doen er dus in toekomstgericht debat en bestuur bijzonder toe.

Het perspectief ‘economiseert’ en ‘vermaatschappelijkt’

Vanaf de beginjaren van de casus is er sprake van een ‘economisering’ van de verhalen over ‘vergrijzing’. Het economische perspectief, in het bijzonder de gevolgen van demografische ontwikkelingen op de ‘houdbaarheid’ van de overheidsfinanciën, overvleugelt gaandeweg de onderzochte periode de andere invalshoeken. Vanuit dit perspectief komt het onderwerp vanaf 2001 steeds krachtiger op de agenda, als mogelijk majeure toekomstig economisch probleem en ‘betaalbaarheidprobleem’. De aandacht voor vergrijzing is in deze periode een aandacht vanuit het economisch perspectief, met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën - in het bijzonder de aflossing van de staatsschuld - als centraal thema. De meer ‘culturele’ invalshoek, gericht op het denken over een toekomstige samenleving, krijgt tijdens de onderzochte periode relatief steeds minder aandacht. Het culturele perspectief raakt na 2001 in enkele jaren volledig overvleugeld door de economische invalshoek en wordt geheel naar de achtergrond gedrongen. Het debat over vergrijzing gaat vanaf 2003 tot diep in 2005 steeds minder over ‘ouderen’ en over het toekomstige samenleven van generaties, en steeds méér over oplopende gemeenschappelijk op te brengen maatschappelijke kosten voor ouderen, de ‘onhoudbaarheid’ van instituties en de financiële zorgen om en van toekomstige generaties. Meer dan symbolisch is de prominente rol die het CPB in het debat speelt. Van een toevoeging op een breder palet aan beleidsinformatie krijgen de ‘vergrijzingssommen’ van het CPB en de jaarlijkse doorrekeningen van de effecten van beleidsvoorstellen en begrotingen op houdbaarheid een bijna monopolistische positie in het debat. De ultieme zekerheid over wat vergrijzing is en de maat voor elk mogelijk antwoord op de uitdagingen die dat met zich brengt, lijken in de periode van de kabinetten Balkenende I tot en met III de berekeningen van het CPB te zijn. In de slipstream hiervan worden ook andere vooraanstaande economen die zich met dit onderwerp bezighouden, terugkerende ‘ankerpunten’ in het debat. Zo verandert een economisch wetenschappelijk discours, dat door economen al langer wordt gevoerd en dat onderwerp is van intensief wetenschappelijk debat (zoals gebruikelijk is in complexe en onkenbare vraagstukken), na 2003 in het ‘mainstream’ dominante politieke vertoog. Het vergrijzingsverhaal *is* in deze

periode 'economie'. Vergrijzing is wat economen in hun sommen berekenen en oplossingen worden in economische modellen op 'houdbaarheid' en hun bijdrage aan het 'structurele saldo' getoetst en beoordeeld. De hier onderzochte 'hoofdlijnen' van beleid zijn 'economische lijnen'. Dat is geen geheel nieuwe praktijk - doorrekeningen, ramingen en economische analyses van het CPB waren al langer van belang in beleidsvorming, maar 'nieuw' is wel dat de berekeningen niet langer onderdeel zijn van een breder palet aan kennis, informatie en argumenten. De kennis uit de economische analyses, en daarbinnen een beperkt deel van de kennis, overvleugelt in deze periode de andere invalshoeken en kennis die daaruit voortkomt, bijvoorbeeld kennis en onderzoek van het SCP, de REA, de RMO of de Commissie Ouderenbeleid. De periode tussen 2003 en 2006 kan dan ook worden gekarakteriseerd als een hoogtepunt in de rol en invloed van economische adviseurs in het politieke debat. Meer dan in de eerste en derde afgebakende periode is de economische invalshoek dominant in het debat over de hoofdlijnen van het te voeren beleid. De debatten in de Tweede Kamer en de vergrijzingsverhalen in de Miljoenennota's onderscheiden zich in deze periode niet veel van bijvoorbeeld het in 2005 geheel aan het vraagstuk van de vergrijzing gewijde themanummer van het *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën*, met de aantekening dat de debatterende politici de economische redeneringen - bedoeld of onbedoeld, daarover later meer - fragmentarisch en selectief gebruiken én dat in dit wetenschappelijk tijdschrift wél een 'range' aan economen met uiteenlopende standpunten wordt gepresenteerd.⁶⁸⁵

Een belangrijke wending in deze 'ontwikkeling' treedt op als eind 2005 de economische dominantie in het debat vrij 'plots' afneemt, wanneer onder andere het CDA tamelijk krachtig betoogt dat de vergrijzing inmiddels 'onder controle is gebracht', hoewel onder andere het CPB en verschillende economen dat anders zien. Economische analyses worden nu 'anders' gebruikt - minder 'absoluut' - en er worden 'andere analyses' gebruikt. In deze periode krijgen andere instituten en adviseurs nieuwe ruimte in het debat. Na 2005 wordt bijvoorbeeld de Raad van Economische Adviseurs (REA), die in de advisering een andere benadering kiest dan het CPB, door de regering weer serieus genomen en 'geloofd'. Het kabinet zet daarmee jarenlange sceptische reacties op de adviezen van de REA op slag opzij. Een andere aanwijzing voor een veranderende houding ten opzichte van de economische analyses is de veranderde houding ten aanzien van de herziene 'vergrijzingssommen van het CPB' (2006) en de mede daarop gebaseerde rapportage van de 'Twaalfde Studiegroep Begrotingsruimte' (2006). Deze beide stukken worden in het debat door het kabinet veel minder letterlijk genomen dan de voorgaande edities van dergelijke studies. In het bijzonder het CDA is kritisch op de nieuwe sommen en weigert om de daarin geventileerde urgentie voor verdergaande ingrepen over te

nemen. In de Miljoenennota 2007 neemt het kabinet zelfs het standpunt in dat het economisch perspectief weliswaar 'bruikbaar' is, maar dat er ook veel mogelijke baten (en daardoor ook veel goede bestedingsdoelen) *niet* door worden erkend en dat dit type beleidsinformatie daarom niet te serieus genomen moet worden. Het is een deel van de waarheid, maar niet dé waarheid. Het kabinet relateert onder andere de 'maat' van de 'financiële houdbaarheid' zoals het CPB die hanteert en 'verbreedt en verdiept' deze naar 'generatiebewust beleid'. Deze beweging, weg van de economen en hun modellering van de werkelijkheid, biedt het kabinet vervolgens ruimte voor 'investeringen' (of 'uitgaven', afhankelijk van het perspectief) die 'minder goed' uit de doorrekeningen in de modellen komen, maar die volgens het kabinet vanuit een 'breder' en meer cultureel en maatschappelijk perspectief wél batig en wenselijk zijn. Het gaat volgens het kabinet niet langer om een 'gezonde economie', maar om een 'sterke samenleving'. Een voorbeeld dat het kabinet in deze aanhaalt, en waarmee men de relativering van de economische modellen en adviezen lijkt te willen onderstrepen, is de verhoging van de kwaliteit van het arbeidsaanbod. Deze is in verschillende economische modellen nadelig voor de vergrijzingskosten, omdat betere kwaliteit van het arbeidsaanbod hogere lonen betekent en hogere lonen tot hogere aanspraken op collectieve pensioenregelingen en gekoppelde uitkeringen leiden. Terwijl het volgens het kabinet 'evident' is dat het voor de samenleving en de mensen die het betreft voordelig is als zij beter zijn opgeleid en meer kunnen verdienen. Het kabinet-Balkenende IV wijst erop dat veel van de maatregelen die het nu neemt, onder vorige kabinetten niet 'konden' vanwege de 'ongunstige' economische doorrekeningen, terwijl ze wel degelijk 'batig' zijn. Het kabinet keert met de keuze voor het centraal stellen van begrippen als 'generatiebewust beleid', het 'investeren in een sterke samenleving' en 'sociale cohesie' weer meer terug naar een mengvorm van een economisch en een 'sociaal-cultureel' perspectief. Daarmee is het economisch perspectief niet verdwenen, maar het is wel in een 'andere balans' gebracht met andere disciplines en perspectieven. Het kabinet wendt de economische redeneringen aan voor de 'verkoop' van sociaal-maatschappelijke investeringen, zoals 'de Wijkaanpak', het ondersteunen van achterstandsgroepen en maatregelen die beogen 'klimaatverandering' te bestrijden. Hieraan zijn kosten verbonden, maar die leveren in de toekomst voorheen in de 'doorrekeningen' ongeziene baten mee. De wisseling van het perspectief lijkt van cruciaal belang te zijn geweest in de ontwikkeling van het discours over de toekomst.

Het discours verandert van kleur: zilver, grijs en zilvergrijs

De tweede beweging is de 'kleur' die de vergrijzing in het discours krijgt: het debat over vergrijzing is in de onderzochte periode in verschillende stappen

vergrijsd. Vergrijzing werd zelf een ‘frame’ van waaruit zowel de toekomst als het heden betekenis kreeg en steeds ‘grijzer’ werd. Vergrijzing veranderde van een ‘mogelijke toekomst’ in een perspectief van waaruit nieuwe mogelijke, en steeds ‘grijzere’, toekomst en ontwikkelingen werden ‘ontwikkeld’. De kern van het verschil tussen ‘zilver’ en ‘grijs’ is dat in de ‘grijze benadering’ vooral de voorspelbare kosten van de toenemende aantallen ouderen en de mogelijke negatieve tweede orde effecten worden meegewogen. Deze tellen op tot een vicieuze cirkel van negatieve effecten, die uiteindelijk zelfs maakt dat de regering in 2005 de verwachting uitspreekt dat toekomstige generaties ‘minder welvend’ dan de huidige generatie zullen zijn en dat het twijfelachtig is of de Nederlandse economie kan blijven groeien. Achteraf is dit het ‘argumentatieve hoogtepunt’ van de vergrijzde benadering van vergrijzing, waarin de samenleving als geheel bijna letterlijk ten onder gaat aan de druk van de grotere aantallen ouderen en de veranderde verhouding tussen oudere en jongere generaties.

De kern van de ‘*verzilverende benadering*’ is precies tegenovergesteld. Hier worden de kosten van vergrijzing ook meegerekend, maar wordt ook gewezen op de kansen en nieuwe economische mogelijkheden die met de grote aantallen kapitaalkrachtige, moderne, hoogopgeleide en zelfstandige ouderen gepaard gaan. De ‘zorg’ is dan niet alleen een bron van toenemende kosten, maar óók een sector met ongekende economische kansen, nieuwe werkgelegenheid, innovatie en nieuwe energie. De uitdaging is dan eerder om de samenleving zo in te richten dat nieuwe uitdagingen optimaal kunnen worden benut dan om de kosten zo veel mogelijk te minimaliseren. Waar de ‘grijze’ benadering vooral uitgaat van, en prepareert op, een periode van economische ‘achteruitgang’, en als gevolg daarvan ook ‘sociale teruggang’, richt de verzilverende benadering zich op de sociale verrijking en economische groeimogelijkheden die met de toekomstige demografische ontwikkelingen samenhangen. *Vergrijzing* en *verzilvering* zijn zodoende de kernmetaforen in de controverse over de toekomstige demografische ontwikkeling en ze zijn terug te zien in de dominante patronen in het debat. In de onderzochte periode wordt het discours over de demografie na 2002 steeds ‘grijzer’ en raakt de invalshoek van ‘verzilvering’ langzaam op de achtergrond. De ‘grijze toekomst’ komt bovendien steeds ‘dichterbij’: het wordt steeds meer een ‘actualiteit’ dan een toekomst. Van 2003 tot en met 2005 is de grens in beide metaforen bijna strak langs de lijn van regering en oppositie te trekken. Waar regering en regeringspartijen consequent de grijze kant van de demografische veranderingen benadrukken, zijn de oppositiepartijen consistent in hun meer ‘zilveren’ benadering, waarbij zij de kansen van de demografische ontwikkeling benadrukken en deze als een zegening in plaats van een vloek beschouwen.

Het debat over de toekomstige demografische ontwikkeling wordt vanaf 2002 steeds ‘grijzer’, om vervolgens na 2005 langzaam weer meer ‘zilver’ te kleuren.

Dan is er ook meer 'tijd' tot aan het moment waarop de toekomst 'merkbaar' wordt, vergrijzing is als onderwerp in die zin weer 'terug naar de toekomst'. Weliswaar verbonden met het heden, maar op enige afstand en met de nodige reactietijd die maakt dat voorbereidingen op zowel de 'grijze' als de 'zilveren' kant van het proces nog goed mogelijk zijn. In het nieuwe regeerakkoord van 2007 wordt vergrijzing voor het eerst in de onderzochte periode als een 'verrijking' en als 'kans' beschreven (uiteraard mits de condities en randvoorwaarden, zoals een solide begrotingsbeleid, op orde zijn). Vergrijzing is in deze periode nog steeds een belangrijke 'opgave', maar niet langer een rechtstreekse en bijna onvermijdelijke bedreiging voor de welvaart. Het kabinet onderneemt nu pogingen om de kansen van de vergrijzing te verzilveren, onder andere door een herwaardering van ouderen op de arbeidsmarkt, door niet primair op 'ouderdom' te wijzen maar juist aandacht te vragen voor unieke kwaliteiten en eigenschappen, zoals ervaring, enthousiasme en levenswijsheid. Door nu maatschappelijk te investeren - in wijken en buurten, in mensen, in cohesie, in klimaat en in innovatie - verwacht het kabinet in de toekomst de kansrijke elementen van de vergrijzing te verzilveren, zonder dat de meer 'grijze' bedreigingen zich zullen voordoen. De verzilverde benadering betekent ook dat het kabinet niet hoeft na te denken over verdergaande hervormingen in instituties die als 'politiek taboe' gelden. 'Dankzij' de hernieuwde controle over de vergrijzing hoeven lastige dossiers als de hypotheekrenteaftrek, de belastingvrije pensioenopbouw, het loslaten van de 'koppeling' tussen lonen en uitkeringen, en de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd niet te worden overwogen. Dit betekent ook dat de baten en lasten van de vergrijzing op onveranderde manier over generaties worden 'verdeeld', ondanks intensief debat en politieke twijfels over de rechtvaardigheid van die verdeling. Met de verandering van perspectief die na 2005 lijkt op te treden, ontstaat een 'andere vergrijzing', die ruimte biedt voor ander soort beleid. Ook hiervoor geldt dat dit een cruciale ontwikkeling in het discours is, omdat de toekomst er letterlijk door 'verandert' en daarmee ook het beleid verandert.

Frames 'maken' toekomst

De onderzochte casus laat zien dat niet alleen op het microniveau van het verhaal de keuze voor een perspectief van waaruit over de toekomst wordt geredeneerd van belang voor de uitkomsten is, maar dat hetzelfde proces aan de orde is op het niveau van het discours. Het dominante toekomstbeeld is in de onderzochte periode twee keer ingrijpend veranderd, als gevolg van twee *perspectiefwisselingen*. De vergrijzing is tot twee keer toe 'veranderd', met gevolgen voor het beleid. Dat roept de vraag op in hoeverre politieke partijen 'zomaar' van perspectief kunnen veranderen en hoe daar in debat mee wordt omgegaan. Er was in de onderzochte periode zowel sprake van gelijktijdige als

volgtijdelijke diversiteit in het toekomstbeeld. Nu is 'draaien' of - neutraal geformuleerd - het 'veranderen van positie' niet vreemd, het kan een gevolg zijn van voortschrijdend inzicht, maar ten aanzien van de toekomst heeft het wel een paar vreemde effecten. In de onderzochte casus is door een verandering van perspectief ineens de aanleiding voor en het genoemde 'doel' van allerlei ingrijpende hervormingen 'opgelost'. De kern van de kabinetspositie van 2002 tot 2005 was immers dat de vergrijzing 'kenbaar' en meetbaar was en dat sprake was van meetbare en kwantificeerbare tekorten van de Nederlandse samenleving en de economie. Na 2005 verandert juist die 'kern' van het verhaal: er zijn in de toekomst nog steeds relatief meer ouderen, maar de tekorten zijn goeddeels verdwenen en er zijn allerlei compenserende krachten in de samenleving. Dit roept vragen op over de mate waarin dit soort perspectiefwisselingen, die leiden tot veranderende toekomst, in politiek debat en het democratisch proces voldoende 'zichtbaar' zijn en worden 'bediscussieerd'.

12.3.2 Vergrijzing als politiek verhaal van decline en control

In de onderzochte casus zijn de toekomstverhalen van vergrijzing krachtige instrumenten gebleken in de handen van politici. De vergrijzingsverhalen zijn in termen van de eerder aangehaalde 'verhaaltypen' van Stone te duiden als 'political tools of strategy'. Hiermee wordt zichtbaar hoe de vergrijzingsverhalen in de 'strijd' om beleid - al dan niet oprecht op de toekomst gericht - zijn ingezet.

Hoe Nederland vergrijst: een story of decline

In de laatste jaren van Paars is er sprake van een 'story of control'. De vergrijzingsopgave zoals deze berekend wordt, kan dankzij de begrotingsoverschotten en meevallers onder controle worden gebracht. Het kabinet voert een beleid dat het probleem onder controle heeft door een combinatie van verschillende instrumenten. In deze eerste periode wordt tegen dit dominante perspectief door de SP en GL weerstand geboden vanuit een *actuele* 'story of decline', terwijl het CDA en de VVD een *toekomstgerichte* 'story of decline' gebruiken. De vergrijzing zorgt voor een toekomstig probleem, waarvoor het gevoerde beleid geen antwoord biedt.

In de tweede periode vertelt het kabinet over vergrijzing een 'story of decline': er is in de vorm van vergrijzing een groot probleem in aantocht en de huidige institutionele arrangementen zijn niet de oplossing. De institutionele arrangementen zijn juist het werkelijke probleem: 'ze werken nu wellicht nog redelijk, maar in de toekomst zullen ze onhoudbaar zijn en tot grote problemen leiden'. Het toekomstverhaal van de regeringen Balkenende biedt daarmee ook een 'story of control'. De nieuwe regering heeft een aantal plannen die

weliswaar ingrijpend zijn, maar die wel in staat zijn om nieuwe grip op de vergrijzing te krijgen. Hiertoe dienen de veroorzakers van de problemen, de bestaande instituties, 'structureel' te worden herzien. Dat laatste is een belangrijk onderdeel van de redenering. Het gaat om meer dan alleen 'conjunctureel' ingrijpen, zoals de oppositiepartijen willen. Dat leidt volgens het kabinet weliswaar tot 'korte termijn verbeteringen', maar dat is een vorm van 'illusieve control': op termijn maakt dit het probleem alleen maar 'groter'.

Samen maken deze 'story of decline' en de 'story of control' het aannemelijk dat het 'goed' is om beleid te voeren waarbij mensen jaren achtereen structureel 'inleveren' en een reeks 'verworven rechten', 'aanspraken' en 'regelingen' ingrijpend wordt herzien, waarbij de herziening vaak ook een versobering betekent. Het toekomstverhaal van de vergrijzing biedt zodoende een betekenisgevend verhaal over de manier waarop iets wat nog geen probleem is op termijn het voortbestaan van de verzorgingsstaat bedreigt, en waarom een verslechterende situatie ('de economie krimpt') in werkelijkheid een verbetering betekent ('het structurele saldo verbetert'). Het regeringsbeleid wordt bepaald vanuit een verhaal over een toekomstige crisis van de houdbaarheid van de verzorgingsstaatarrangementen die alleen door middel van 'structurele maatregelen' afgewend en 'verzacht' kan worden. Het terugkerende argument is dat 'tijdig ingrijpen' noodzakelijk is, dat 'structurele maatregelen nodig zijn', dat deze maatregelen 'pijnlijk zijn', maar dat deze nodig zijn om 'weer perspectief te bieden' aan 'toekomstige generaties' en 'kinderen en kleinkinderen'. Van 2002 tot 2005 is dit verhaal hét omspannende en betekenisgevende narratief op basis waarvan het institutionele pad van de verzorgingsstaat ingrijpend wordt veranderd, met discontinuïteiten in institutionele arrangementen in de zorg, het pensioenstelsel, arbeidsmarktinstuties en socialezekerheidsregelingen als gevolg. Het kabinet zegt dat het een 'toekomstgericht beleid voert', met een 'ingrijpende toekomstgerichte hervormingsagenda'. Sommige ministers menen zelfs dat het kabinet-Balkenende II 'voor de volgende generaties regeert'. Het narratief van de *toekomstige crisis* - hier benoemd als de *vergrijsde vergrijzing* - is het verhaal dat de veranderingen drijft en de nodige legitimiteit en draagvlak biedt.

De 'story of decline' wordt zwaar bestreden door de andere partijen. De oppositiepartijen betogen dat de te negatieve en sombere voorstelling wordt gebruikt om de verzorgingsstaat naar neoliberal inzicht te 'verbouwen'. Het verhaal over de 'vergrijsde vergrijzing', zo vermoeden de oppositiepartijen, fungeert als aanleiding - of drogreden - voor het doorvoeren van anderszins ideologisch gefundeerd beleid. Volgens de oppositiepartijen is vergrijzing een 'doembeeld' en een 'spookbeeld', door het kabinet geconstrueerd en bedoeld om het publiek angst in te boezemen en maatregelen te nemen die anders 'onverkoopbaar' zouden zijn. Bij gebrek aan een échte crisis 'creëert' het

kabinet een 'toekomstige crisis', die met een 'afbraak van de verzorgingsstaat' wordt aangepakt. De oppositiepartijen werpen zich op als beschermer van de verzorgingsstaat en de welvaart van toekomstige generaties. De oppositiepartijen claimen dat er nog altijd 'control' is: de 'decline' is vals en wordt goeddeels door de kabinetsplannen zelf veroorzaakt. Ze reiken alternatieven voor verdere controle van vergrijzing aan, zoals investeringen in de samenleving en vergroten van de arbeidsparticipatie.

Zo ontstaat in de concurrerende narratieven rond de hervormingen de interessante situatie dat zowel de regering als de oppositiepartijen beweren dat zij de verzorgingsstaat voor de toekomstige generaties proberen te 'redden'. De regering doet dit naar eigen zeggen door onhoudbare arrangementen te vernieuwen teneinde 'nieuw perspectief te bieden', zodat ook toekomstige generaties solidariteit kunnen blijven opbrengen. De oppositiepartijen doen naar eigen zeggen hetzelfde, maar dan door weerstand te bieden tegen de hervormingen in een poging om de afbraak tegen te houden en de instituties ook voor komende generaties te behouden.

Hoe het kabinet de vergrijzing oploste: verzilvering als 'story of control'

In 2006 is in het discours over de toekomstige demografische ontwikkelingen een nieuwe wending te zien. De regeringspartijen laten letterlijk een ander geluid horen, waarin het toekomstverhaal meer nadrukkelijk als een 'story of control' wordt gepresenteerd. De uitdagingen van de vergrijzing waren inderdaad bijzonder omvangrijk, en de regering heeft daartoe 'ingrijpende' en deels 'pijnlijke' maatregelen moeten treffen, maar nu deze maatregelen zijn doorgevoerd, zijn de overheidsbegroting en de verzorgingsstaatarrangementen weer op een houdbaar pad teruggekeerd. Hiermee is de vergrijzing 'onder controle gebracht'. Er is nog steeds een omvangrijke opgave, maar deze is veel minder urgent dan in de voorgaande jaren: de vergrijzing is geen probleem meer dat onoplosbaar is, het is nu een uitdaging met een donkere maar ook een 'zilveren' kant. In het bijzonder na het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende is vergrijzing een toekomstverhaal dat ook kansen kent, bijvoorbeeld nieuwe economische kansen in de zorg. De positie van Nederland is daarbij in vergelijking met omliggende landen volgens het kabinet relatief 'gunstig'. Het institutionele pad wordt zodoende nu omspannen door een discours waarin de vergrijzing een bijzondere opgave met zich brengt, maar waarin onnodige somberheid moet worden vermeden. Er is dus nieuwe ruimte om te investeren. Het nieuwe discours over vergrijzing is hierbij eerder een onderbouwing voor continuïteit binnen de ingeslagen weg - met hier en daar een plus of min - en voor kalmte in de institutionele arrangementen. De grote hervormingen en vernieuwingen, de noodzaak voor discontinuïteiten, zijn met de nieuwe 'story of control' van de politieke agenda verdwenen. Dit betekent

niet dat het kabinet vergrijzing als ‘uitdaging’ niet meer belangrijk vindt. Vergrijzing is als fenomeen niet uit de toekomstverhalen verdwenen. Er wordt ook door het vierde kabinet-Balkenende nog steeds gestreefd naar een begrotingsoverschot en het motto van de Troonrede 2007 is niet voor niets dat de regering ‘spaart voor de toekomst’. Essentieel is echter dat er geen aanvullende inspanningen meer ‘nodig’ zijn en dat de uitdagingen nu vooral positief zijn geformuleerd: bijvoorbeeld méér arbeidsparticipatie, niet door ‘pijnlijke’ stimulering van het arbeidsaanbod, maar door positieve prikkels en subsidies. Symbolisch hiervoor is de door het kabinet in de Miljoenennota uitvoerig omschreven ‘overstap’ van een beleid gericht op ‘houdbaarheid in enge zin’ (financiële houdbaarheid volgens rekenmodellen) naar een meer ‘verbrede en verdiepte’ betekenis van houdbaarheid, in de term ‘generatiebewust beleid’. Vergrijzing gaat in de woorden van het kabinet niet alleen meer over de vraag of volgende generaties wel of geen schuld erven, maar ook over de vraag of ‘we’ toekomstige generaties goed onderwijs, goede zorg en een ‘sterke samenleving’ nalaten. Dat betekent niet dat er geen ‘pijnlijke maatregelen’ meer genomen worden. Integendeel. Zo voert het kabinet onder andere de vóór de verkiezingen door het CDA fel bekritiseerde ‘fiscalisering van de AOW’ door, maar dan onder het motto van een ‘prikkel om langer door te werken’. Het gaat volgens het kabinet om ‘een participatiemaatregel’. Dat er sprake is van een breuk in het toekomstverhaal van de vorige kabinetten Balkenende is echter evident. Het kabinet gaat in zekere zin terug naar de situatie van vóór 2002: toen zorgde een grote economische groei voor veel bestedingsruimte op de begroting, die in belangrijke mate ten gunste kwam van reserveringen voor de toekomst, maar náást investeringen. Nu wordt er opnieuw gekozen voor een combinatie met maatschappelijke investeringen, onder andere in de wijkaanpak en in klimaatbeleid. Maar omdat de budgettaire ruimte beperkt is en omdat, waarschijnlijk onder druk van het CDA, de begrotingsdiscipline en het commitment aan de aflossing van de staatsschuld overeind zijn gebleven, gaat de investering nu ten koste van de lasten: die worden in Balkenende IV, in ieder geval in de Miljoenennota 2008, verzwaaard. Zo is een mengvorm ontstaan van een toekomstgericht verhaal over vergrijzing - dat uitdaagt tot reserveren en een beperkte hervorming van het pensioenstelsel - én een actueel verhaal over het wegwerken van achterstanden door maatschappelijke investeringen. In samenwerking met de VVD was deze invulling van het toekomstverhaal onwaarschijnlijk geweest.

Dit nieuwe toekomstverhaal in wording is een toekomstverhaal dat zowel ruimte biedt om bepaalde dingen *te doen*, als om bepaalde zaken juist *te laten* of af te wenden. Aan de ene kant is het een verhaal dat een volgens het kabinet ‘offensieve beleidsagenda’ op een aantal punten ondersteunt: er wordt afgelost op de staatsschuld, gereserveerd voor de vergrijzing (‘het dak wordt gerepareerd

nu de zon schijnt'), de begroting is 'solide' én er wordt geïnvesteerd in 'krachtwijken', in de jeugdzorg en in het milieu. Aan de andere kant is het nieuwe narratief ook een 'defensief verhaal', dat het voor het kabinet 'beredeneerd mogelijk maakt' om bepaalde maatregelen onderbouwd *niet* te doen en zodoende 'beargumenteerd na te laten': zo 'kunnen' de AOW-ingrepen beperkt blijven tot een kleine heffing onder voorwaarden, 'hoeft' er niet te worden gesleuteld aan de pensioenleeftijd en 'kan' de hypotheekrenteaftrek ongemoeid blijven. Het nieuwe vergrijzingsverhaal sluit zodoende goed aan bij enkele in de verkiezingsstrijd als 'CDA-prioriteiten' gepresenteerde punten. Anderzijds 'hoeft' er vanuit het nieuwe vergrijzingsverhaal niet verder te worden hervormd in de instituties van de verzorgingsstaat en is er geen verdere 'noodzaak' voor meer marktwerking in de zorg. Hiermee hebben de PvdA en de ChristenUnie belangrijke prioriteiten weten te realiseren: de institutionele hervormingen zijn tot staan gebracht op een niveau dat voor deze partijen acceptabel is. De kracht van dit nieuwe toekomstverhaal is dat het enerzijds de regeringspartijen ondersteunt in het 'binnenhalen' van enkele belangrijke punten en dat het anderzijds een aantal moeilijke andere maatregelen 'onnodig' of 'prematuur' maakt. *Omdat* de 'vergrijzing onder controle is', hoeven er geen aanvullende ingrijpende maatregelen genomen te worden, anders dan dat er niet aan de begrotingsnormen wordt getornd. En *omdat* de vergrijzing 'onder controle is', is er ruimte voor maatschappelijke investeringen. Maar ook, *omdat* de vergrijzing een reële uitdaging blijft, 'moet' de begrotingsdiscipline gehandhaafd blijven en zijn er lastenverzwaringen 'nodig' om de stijgende uitgaven te dekken. En, *omdat* de vergrijzing dat vereist, zijn 'reserveren' en 'sparen' voor de toekomst 'onverminderd nodig'. Interessant daarbij is dat, net als vóór 2003, dit nieuwe toekomstverhaal over vergrijzing vatbaar is voor kritiek uit twee concurrerende richtingen: volgens onder andere D66, GroenLinks en de VVD houdt het kabinet onvoldoende rekening met de aankomende vergrijzing, neemt het daartoe halve maatregelen en verslechtert daarmee het toekomstperspectief. Volgens in het bijzonder de SP, en delen van de PvdA-fractie, zijn de lastenverzwaringen in combinatie met een begrotingsoverschot onacceptabel, bezuinigt het kabinet ten onrechte op de zorg en wordt verkeerd arbeidsmarktbeleid gevoerd.

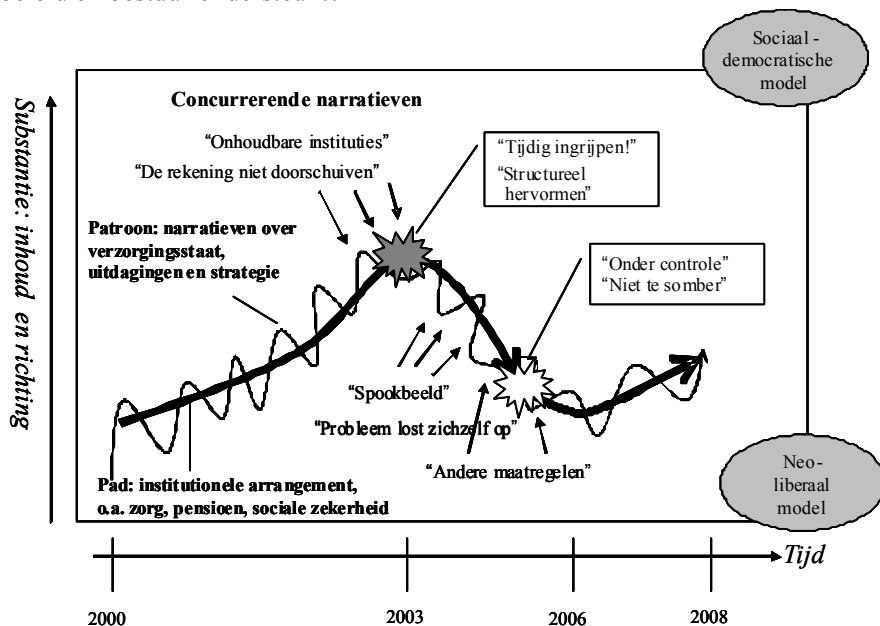
Het nieuwe toekomstverhaal is dus, hoewel het nog niet is uitgekristalliseerd, te kenmerken als een 'story of control', dat niet oproept tot discontinuïteiten maar aanzet tot kalmte en koestering van continuïteit. Binnen het 'betekenisgevende omhulsel' van het veranderde toekomstverhaal zijn ingrijpende veranderingen in vergrijzingsgerelateerde instituties 'niet direct nodig' en is de belangrijkste verandering al 'gerealiseerd'. Vergrijzing is in dit nieuwe toekomstverhaal 'verzilvering' geworden. Zolang het kabinet vasthoudt aan de ingezette koers, met een 'solide begroting' en enkele 'gerichte lastenverzwaringen om de kosten

te blijven dekken', is het mogelijk om te blijven 'investeren' én blijft de verzorgingsstaat volgens het kabinet 'houdbaar'. De belangrijkste discontinuïteit sinds 2006 is de 'verbale verbetering' die in de toekomstverhalen is opgetreden. Net zoals het land in het algemeen en de publieke sector in het bijzonder er na 2002 plots 'heel slecht' en 'onhoudbaar' voorstonden, is na 2006 een even plotse verbetering ingetreden en is er nieuwe 'controle' over de toekomst. Ook het nieuwe vergrijzingsverhaal ontmoet krachtige oppositie. Het concurrerende verhaal, in het bijzonder verteld door D66, de VVD en GroenLinks, heeft het karakter van een 'story of decline', waarbij de vertellers claimen dat het kabinet te weinig doet aan de vergrijzing en daarmee dicht langs de rand van de afgrond loopt. De 'benodigde maatregelen' worden niet genomen en hoewel de negatieve gevolgen daarvan nog niet direct zichtbaar zijn - ze worden pas op de lange termijn duidelijk - richt het kabinet daarmee toekomstige schade aan. Toekomstige generaties krijgen in dit verhaal de rekening gepresenteerd. In de redenering van dit verhaal is er dus als gevolg van het handelen van het kabinet sprake van een toekomstig probleem dat ofwel moet worden aangepakt door een sterke verbetering van het begrotingsaldo, ofwel door verandering van instituties als de pensioenleeftijd, hypotheek-renteaftrek en een radicaal andere verdeling van baten en lasten over generaties. Daar staat een tweede concurrerend verhaal tegenover: de doorgaande versoering, zelfs 'afbraak' van de verzorgingsstaat. In het bijzonder de SP voert oppositie vanuit dit verhaal. Hoewel het vierde kabinet-Balkenende de scherpe kantjes van de door eerdere kabinetten Balkenende ingezette koers heeft afgehaald, is de hoofdstroom niet anders. Er wordt hard ingegrepen in de publieke sector, die daarmee steeds verder verarmd en waardoor steeds grotere groepen burgers in moeilijke situaties belanden.

Hoe de vergrijzing oploste?

De casus laat zien dat 'toekomst', die vorm krijgt in verhalen, van invloed is op institutionele hervormingen. Vergrijzingsverhalen kunnen institutionele paden doorbreken, doordat ze een 'performance gap' verbeelden, maar ze kunnen institutionele paden evengoed continueren en bestendigen, doordat ze een vermeende 'performance gap' van een andere betekenis voorzien zodat deze bijvoorbeeld niet langer als 'gap' wordt gezien. Een veranderend toekomstverhaal is dan een bezweringsformule waarmee een vermeende toekomstige of actuele crisis kan worden 'gecontroleerd' of opgelost. De casus laat een praktijk van beide 'functies' en kwaliteiten van toekomstverhalen zien. Vergrijzing fungeert in een deel van de onderzochte periode als *veranderverhaal* - een 'crisisverhaal' over de toekomst - en draagt en duwt daarmee een ingrijpend proces van institutionele hervormingen. In de laatste jaren van de onderzochte periode is de functie van het verhaal meer van de tweede categorie. Het is een

bezweringformule, waarin sprake is van een ‘verbetering’ van de Nederlandse positie ten aanzien van de toekomst en ‘controle’ over het eerder nog gepropageerde probleem van de vergrijzing. Er is geen sprake meer van een ‘gap’ in de geprognosticeerde prestaties van de verzorgingsstaat, maar van een reeks kansen die vanuit een op zichzelf al ‘goede’ uitgangspositie voor het grijpen liggen. De ‘opgave’ die ten aanzien van de vergrijzing nog rest is het ‘verzilveren’ van de kansen die er zijn, waarbij een ‘positieve agenda’ van overheidsingrepen en een continuering van de bestaande verdelingen van baten en lasten van vergrijzing de bestuurlijke maatregelen zijn. In het taalspel van dit onderzoek leidt dat tot een bijzonder prangende vraag. *Heeft* het kabinet de vergrijzing *opgelost*? Is de ‘dreiging’ ervan afgenomen of zelfs geheel afgewend als gevolg van adequate en tijdige overheidsingrepen? Of *is* de vergrijzing eenvoudigweg ‘opgelost’, niet in ‘fysieke’ of ‘reële’ termen, maar is de betekenis die in de toekomstverhalen is verpakt veranderd? Zijn de problematische elementen in het verhaal ‘verdamp’t en ‘opgelost’, waarmee het toekomstbeeld als geheel op slag aanmerkelijk positiever wordt en andersoortig beleid en bestuur ondersteunt?



Figuur 12.1: Vergrijzing als ‘story of decline’ én als ‘story of control’.

12.3.3 Conclusie: hoe de politiek de vergrijzing verzilverde

De onderzochte casus laat zien dat, zoals dat in hoofdstuk 4 in theoretische termen al werd geduid, toekomst een bijzonder soort *aanleiding* voor

institutionele hervormingen kan zijn. Er is in de onderzochte periode sprake van een doorbraak van het institutionele pad, niet als gevolg van een actueel en acuut beleidsfalen, of van een ‘crisis-verhaal’ waarin een bepaald voorval als uitdrukking van falen werd ‘geframed’, maar van een aankondiging en later zelfs ‘vaststelling’ van een *toekomstig falen*. Actuele ontwikkelingen werden vanuit dat perspectief van een ‘toekomstige crisis’ effectief ‘geframed’ als vroege signalen en voorbodes van de toekomst. Hierdoor kan een bijzondere institutionele hervorming plaatsvinden, zonder dat er sprake is van een directe actuele aanleiding of van een heel krachtig actueel crisisverhaal. Er was sprake van een wending zonder een directe aanleiding. Dat betekent niet dat er voor de institutionele hervorming géén aanleiding is. Die is er juist wel, maar de aard van de aanleiding is een bijzondere: het gaat om een toekomstig fenomeen, dat nog niet te kennen is, maar waarvan toch de overtuiging bestaat dat het van grote betekenis zal zijn. Die overtuiging is in de onderzochte periode ‘verpakt’ in krachtige toekomstverhalen over naderende vergrijzing en deze verhalen blijken in de arena van het politieke debat voldoende ‘sterk’ om een ingrijpende ‘structurele hervormingsagenda’ te kunnen dragen. Daarmee worden, door veranderingen in het narratieve patroon van waaruit het functioneren van de instituties van de verzorgingsstaat betekenis krijgen, de instituties in korte tijd ‘onhoudbaar’ en veroorzaker in plaats van oplosser van een grote toekomstige crisis. Een breuk in het narratieve pad, door een dominante van een ‘nieuw’ en krachtig toekomstverhaal, luidt een ingrijpende breuk in het narratieve patroon in. Het theoretisch geformuleerde verband tussen narratieve patronen en institutionele paden lijkt in het geval van de casus een goede verklaring te bieden voor wat er is gebeurd.

12.4 De ‘kracht’ van het toekomstverhaal

De kracht van ‘grijs’

Om institutionele paden te kunnen doorbreken moeten toekomstverhalen ‘krachtig’ zijn. De kwalificatie ‘krachtig’ is hiervoor steeds afgemeten aan het feit dat het verhaal tot verandering heeft geleid: een dergelijk verhaal was ‘krachtig’, anders zou er geen hervorming op volgen. Dat wil zeggen dat het verhaal een ‘betekenisgevende’ kwaliteit moet hebben gehad om voldoende gedeelde betekenis te mobiliseren voor hervormend bestuurlijk handelen. In het geval van vergrijzing gaat het daarbij om handelen dat ‘pijn’ doet en niet vanzelfsprekend door het relevante publiek wordt geaccepteerd. Dergelijk handelen vereist, zo is hier steeds betoogd, een ‘sterk’ toekomstverhaal. In het eerste deel van het onderzoek zijn vier elementen benoemd die, vanuit de theorie van discours, toekomst en institutionele ontwikkelingen, in samenhang bijdragen

aan de ‘betekenisgevende kwaliteit’ van toekomstverhalen. De idee daarbij was dat een balans in deze vier elementen leidt tot een grote ‘kracht’ van het toekomstverhaal, in die zin dat het verhaal in staat is om betekenis geven te mobiliseren en daarmee bepaald bestuurlijk handelen - zoals interventies in institutionele paden - te legitimeren en te dragen. Hoe ‘scoort’ het crisisverhaal van de ‘grijze vergrijzing’ op de benoemde elementen?

<i>Representatie</i>	een aansprekend toekomstbeeld in een ‘pakkende’ goed communiceerbare vertelling
<i>Redenering</i>	kwaliteit van de argumentatie over de toekomst en de feiten (systematiek en informatie) die de argumentatie ondersteunen
<i>Realisme</i>	het toekomstbeeld is met de actualiteit verbonden, sporen ervan zijn reeds ‘zichtbaar’ en het is voor het publiek ‘geloofwaardig’
<i>Reputatie</i>	het gezag van de verteller als persoon of instituut en autoriteit ten aanzien van een specifiek domein of ‘toekomst’

Tabel 12.9: Elementen van een krachtig verhaal.

Representatie

Het ‘grijze’ vergrijzingsverhaal is geen aantrekkelijk verhaal, in die zin dat het voor het publiek ‘prettig’ is, maar dat maakt het verhaal niet minder aansprekend. Juist de angst die een dergelijk beeld oproept, ‘er dreigt een gevaar’, maakt het extra aansprekend, zoals ook ‘terrorisme’ en ‘klimaatverandering’ op angstwekkende wijze ‘aanspreken’. Er zijn verschillende elementen die tot de verbeelding spreken: (1) het gaat om een gevaar voor bestaande maar vooral ook voor ‘weerloze’ toekomstige generaties (‘kinderen en kleinkinderen’), (2) het gaat om schuld en boete (‘de rekening doorschuiven’, ‘een negatieve erfenis nalaten’, ‘anderen laten opdraaien voor ons geluk’) en (3) het gaat om een simpel en voor iedereen voorstelbaar ‘rekensommetje’, vergrijzing is een overzichtelijk en eenvoudig begrijpelijk te maken ‘probleem’. Het gaat (4) bovendien niet om iets dat voor een ‘enkeling’ geldt, maar om een toekomst die iedereen ‘raakt’. Direct (minder AOW, slechte zorg, geen uitkering) of indirect (maatschappelijk verval waaruit niemand zich kan ‘uitkopen’) krijgt iedereen er onvermijdelijk mee te maken, net zoals een ‘stijgende zeespiegel’ zowel villawijken als woonwagenvelden overspoelt. De vergrijzing ‘raakt’ instituties en voorzieningen die vroeger of later voor iedereen van belang zijn en waaraan iedereen waarde hecht: iedereen heeft, op een toekomstig moment en ieder op zijn eigen manier, baat bij een verzekerd pensioen, bij goede toegankelijke zorg en een nette ‘plek’ in een verzorgingstehuis. De rekensom die de ‘crisis’ samenvat is hierbij gemakkelijk communiceerbaar: ‘twee keer zoveel ouderen die twee keer zoveel kosten en half zoveel jongeren die samen dat verdubbelde bedrag moeten opbrengen’. De beeldende kracht van het verhaal wordt onderstreept door termen als ‘geluk kopen op afbetaling’, het

‘doorschuiven van de rekening’, het ‘nalaten van een erfenis’ en het ‘opzadelen’ van ‘kinderen en kleinkinderen met een schuld’. De vergrijzing wordt voorgesteld volgens de logica van een simpel huishoudboekje: er zijn al schulden, er worden jaarlijks nieuwe schulden gemaakt en die worden zodoende ‘doorgeschoven’ naar een periode waarin minder geld binnenkomt en er meer verplichtingen zijn. Het niet aanpakken van het probleem is dan al snel, zoals het ‘grijze’ verhaal het ook neerzet, ‘de gemakkelijke weg’. Dat maakt de moeilijke weg niet minder vervelend, maar draagt wel bij aan een gevoel van ‘missie’ en ‘goede zaak’. Het vergrijzingsverhaal is, bijna letterlijk, een verhaal van ‘schuld en boete’, waarbij ‘huidige generaties’ anderen laten ‘opdraaien’ voor hun eigen pleziertjes en zwakheden.

Redenering

Het ‘grijze’ vergrijzingsverhaal is allesbehalve een ‘verzinsel’. Het is een ‘wetenschappelijk’ en ‘gevalideerd’ verhaal, dat zijn oorsprong heeft in de wereld van kennis en analyse. Het verhaal komt voort uit ‘state of the art’ wetenschappelijke analyse, die wijst op ‘gevaren’ van vergrijzing. Het ‘bestaan’ van vergrijzing is ‘bewezen’ en er is ‘peer-reviewed’ kennis over beschikbaar. Politici onderstrepen dat met uitspraken als ‘demografische ontwikkelingen zijn niet te ontkennen’ en ‘dit zijn feiten’, waarmee kennelijk wordt gesuggereerd dat veel andere argumenten dat ‘niet’ zijn. In het bijzonder het CPB, dat een belangrijke rol speelt als leverancier van door alle partijen geaccepteerde beleidsinformatie, rapporteert ondubbelzinnig: vergrijzing is ‘écht’ en het is bij ongewijzigd beleid onontkoombaar. Daar komt bij dat het CPB erin slaagt om de omvang van het probleem van de vergrijzing nauwkeurig te kwantificeren: men weet een bedrag te noemen, zowel in miljarden euro’s als in een percentage van het bbp. Hetzelfde ‘kan’ men doen voor de verschillende interventies. Zo raakt het verhaal over vergrijzing ‘gedepolitiseerd’ door het gebruik van ‘kwantitatief en objectief feitenmateriaal’. Het vergrijzingsverhaal ‘depolitiseert’ zodoende de probleemstelling en de oplossingsrichting, door ‘voor te rekenen’ hoe de toekomst eruit zal zien.⁶⁸⁶ Gevoegd bij de relatief grote ‘voorspelbaarheid’ van de demografie, de toekomstige ouderen leven nu al en zijn gemakkelijk te tellen, leidt dit tot een redenering die een ‘wetenschappelijk’ karakter heeft en die moeilijk te ontkennen is. De kern van de vergrijzingsredenering is zodoende ‘ijzersterk’ en heeft, meer dan andere toekomstverhalen, een sterk ‘feitelijk’ karakter. Het vergrijzingsverhaal ontleent kracht aan de wetenschappelijke kennis en analyse die voorhanden is.

Realisme

Vergrijzing is geen ‘futurisme’, het gaat niet om ingewikkelde technologie of moeilijk te bevatten ontwikkeling. Er wordt geen groot beroep gedaan op de

verbeeldingskracht van het publiek. Het beeld is simpel: ‘twee keer zoveel ouderen in de bestaande regelingen, waarvoor half zoveel jongeren betalen’. Dat is voor een breed publiek goed voorstelbaar: het zou goed ‘waar’ kunnen zijn en het is bovendien tot op het niveau van de ‘loonstrook’ uit te rekenen: bijvoorbeeld ‘1/3 meer pensioenpremie’, ‘200 euro per maand voor prepensioenregelingen’ of een verdubbeling van de prijs van een zorgverzekering. Bovendien is voor iedereen zichtbaar om ‘wie’ het gaat: er zijn ouderen en er zijn jongeren en als je de trend in die twee groepen ‘extrapoleert’ naar de toekomst, dan wordt de toekomst ‘zichtbaar’. Zo ligt het feitelijk natuurlijk niet, maar de redenering impliceert dit wel. De kracht van het vergrijzingsverhaal is dat het weliswaar over een fenomeen gaat dat nog decennia ‘ver’ weg is, maar dat tegelijkertijd eenvoudig in hedendaagse termen en stereotypen te vatten is, ook al hebben dat soort analogieën weinig werkelijkheidswaarde. Wat ook aan ‘realisme’ bijdraagt is de ‘framing’ van een aantal actuele gebeurtenissen als ‘vroege signalen’ van de toekomst. Zo wordt in het geval van de vergrijzing de crisis in de pensioenfondsen verbeeld als een eerste signaal van de problemen van de vergrijzing, terwijl de directe aanleiding mogelijk eerder in tegenvallende beurskoersen en in voorkomende gevallen wat ‘overmoedig beleggen’ ligt. En economische conjunctuur wordt ‘geframed’ als voorbode van ‘structurele economische teruggang’, omdat de conjunctuurschommeling een ‘gevolg is’ van structurele tekortkomingen van de economie die later ook bijdragen aan de vergrijzing. Zo is het toekomstverhaal al op allerlei plaatsen zichtbaar en neemt het in waarschijnlijkheid toe.

Reputatie

Vergrijzing is geen ‘obscuur’ verhaal, verteld door excentrieke ‘goeroes’. Het is een verhaal van ‘saai’ en ‘gedepolitiseerde’ instituten en vertellers die in het hart van het discours staan. Het zijn niet de meest ‘spannende’ instituten, maar ze zijn wel betrouwbaar en passen zodoende goed bij de vergrijzing als fenomeen: als het om de zekerheid van een pensioen en beschikbaarheid van zorg gaat, dan zijn saai maar stabiele ‘rekenaars’ waarschijnlijk overtuigender dan ‘snelle’ en ‘flitsende’ vertellers die grote rendementen beloven. ‘Better safe than sorry’ lijkt hier in de praktijk een belangrijke vuistregel. Daar komt bij dat de acceptatie van vergrijzing tamelijk ‘algemeen’ en ‘onomstreden’ is: niemand ontkent dat er relatief meer ouderen zullen zijn, ook de ‘tegenstanders’ van het vergrijzingsverhaal niet. Dit geldt niet voor de wending die er in de duiding van vergrijzing - ‘grijs’ - gegeven wordt, maar de overeenstemming over het eerste draagt wél bij aan de kracht van het verhaal.

Wat is sterk?

De analyse in dit onderzoek heeft aangetoond dat toekomstverhalen van invloed kunnen zijn op institutionele hervormingen. Toekomstverhalen kunnen *sterk* zijn. Daarbij zijn bovendien uitspraken gedaan over elementen die kunnen bijdragen aan de *kracht* van een verhaal, die hier zijn toegepast en uitgewerkt op het 'grijze vergrijzingsverhaal' dat - zo luidt de conclusie van het onderzoek - heeft gefungeerd als aanleiding voor de institutionele hervormingen die van 2002 tot en met 2005 hebben plaatsgevonden. Het is belangrijk om hier als onderdeel van de analyse enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Om te beginnen is 'wat werkt' afhankelijk van het publiek. Er zijn misschien algemene uitspraken te doen over wat voor soort beeld 'aanslaat', maar ervaringen in bijvoorbeeld de reclame en marketing laten zien dat de voorspellende waarde van dergelijke uitspraken klein is. Reclame 'slaat niet altijd aan' en nieuwe producten 'flop'. Andersom ontstaan de grootste 'hits' vaak onverwacht of ronduit onbedoeld. Hier was vooral de bedoeling van de 'vier R-en' om te laten zien dat het om een samenspel van meerdere elementen gaat en niet om één element (in het bijzonder 'kennis' of 'beeld'). Alleen 'kennis' is niet voldoende, net zoals 'alleen een beeld' niet 'sterk' genoeg is om in de arena van publiek en politiek debat 'overeind' te blijven. Hier is een analogie zichtbaar met het verhaal over 'klimaatverandering' zoals 'verteld' door Al Gore. Ook hier is het niet de 'wetenschap' die de doorslag geeft, die bestaat al veel langer, maar de combinatie van 'beeld' (verteltechnieken in het boek en de film), 'verteller' (de persoon Al Gore), de 'wetenschap' (reeksen onderzoeken die er wel degelijk zijn) en de 'realiteit' van het verhaal (het gevoel dat extreme weersomstandigheden en de vreemde zomers en winters van de laatste jaren 'vroeg signalen' van de toekomstige klimaatverandering zijn). Waar het in beide verhalen om gaat, is dat iets *anders* dan kennis en iets *meer* dan beeldvorming 'maakt' dat een toekomstverhaal 'sterk' en 'krachtig' genoeg is om in het debat van betekenis te zijn. Toeval en omgevingsfactoren zullen daarnaast ook een rol spelen, maar het is op basis van de theoretische verkenning en de empirische bevindingen van dit onderzoek wel gerechtvaardigd om te stellen dat de vier R-en ten minste bijdragen aan de 'kracht' van een toekomstverhaal.

Een krachtig verhaal of 'gewoon' een sterk verhaal?

Als betekenisgevend verhaal is vergrijzing in de onderzochte periode 'krachtig' gebleken: de hervormingen en de ontwikkelingen in het discours wijzen hierop. Toch blijft het de vraag in hoeverre vergrijzing niet ook een 'sterk verhaal' was, in de betekenis van een 'verzinsel' of een 'overdrijving'. Er is het nodige over vergrijzing als demografisch fenomeen 'bekend', maar zodra het over de gevolgen van vergrijzing gaat zijn de verwachtingen minder zeker en wordt het gewicht van de onzekerheden groter. Economische modellen geven houvast,

maar worden gedreven door de assumpties en rekenregels die er in het ontwerp zijn ingebracht. Dat is, met het grote aantal interactie-effecten en het explosieve gewicht van ‘marginale’ afwijkingen, een zeer belangrijk gegeven. Dat ‘verwijt’ is te maken aan zowel de ‘grijze’ als ‘zilveren’ deskundigen: wat hen verenigt is dat ze het allemaal *niet* weten. De ene voorspelling is weliswaar de andere niet, er is vast verschil in accuratesse en betrouwbaarheid van de ene voorspelling boven de andere, maar de marge van ‘zekere onzekerheid’ en ‘onzekere betrouwbaarheid’ is voldoende groot om niet blind op een van de voorspellingen te koersen. Een ‘sterk’ verhaal kan dan als ‘verhaal’ wel goed in elkaar zitten, bijvoorbeeld intern heel consistent zijn, maar dat betekent niet dat het ook automatisch ‘geschikt’ is als theorie voor handelen in de werkelijkheid ‘buiten’. Dat roept de vraag op of het wel zo ‘verstandig’ is om op basis van een sterk verhaal over een ongekende toekomst te interveniëren op een manier die de in het verhaal benoemde ‘problemen’ oplost, maar die weinig oog heeft voor de mogelijkheid dat een alternatief verhaal en alternatieve problemen evengoed ‘waar’ zouden kunnen zijn. Dat zou gelezen kunnen worden als een kritiek op het ‘hervormingsbeleid’ van de kabinetten Balkenende I, II en III, maar evengoed als een kritiek op het ‘investeringsbeleid’ van het kabinet-Balkenende IV. De kern van de boodschap is dat het allebei even goed mogelijk is. Het is onmogelijk om een antwoord te formuleren op de vraag of de vergrijzing nu is ‘opgelost’ of alleen maar in retorische zin is ‘verdampt’. De onmogelijkheid van een antwoord op deze vraag roept op tot enige reflectie op de onderzoeksbevindingen en de tot nu toe geformuleerde conclusies.

12.5 Conclusie

Dit onderzoek begon vanuit verwondering over een praktijk van hervormingsbestuur, waarin een ‘toekomstige situatie’ in een periode door een aantal achtereenvolgende kabinetten werd opgevoerd als ‘aanleiding’ en ‘reden’ voor een ingrijpend proces van institutionele hervorming. Vanwege het bijzondere karakter van toekomst en de theoretische problemen bij het verklaren van institutionele hervorming leek dit een interessante praktijk voor nader onderzoek. Daarbij waren in het bijzonder twee vragen aan de orde: hoe krijgt iets dat niet *is* - toekomst - toch vorm en, als tweede, wel zodanig dat het ‘in staat is om’ de in institutionele theorie beschreven werking van padafhankelijkheid te doorbreken en tot hervorming te leiden?

Toekomst is een verhaal

De eerste vraag is beantwoord door een conceptueel kader uit te werken waarin de ‘betekenis’ van toekomst niet zozeer voortkomt uit ‘objectieve’ kennis, maar

uit betekenisgevende verhalen, die maken dat actoren 'informatie' en 'issues' op een bepaalde manier gaan 'zien'. Toekomst kan, hoewel er dus geen objectieve kennis over te vergaren is, evenzeer een 'harde' vorm krijgen als elk willekeurig en andersoortig onderwerp. *Toekomst is een verhaal*, net als alle sociaal-geconstrueerde 'werkelijkheid'. Toekomst is in die zin dus gelijkwaardig in sociale interactie en in beeldvorming aan andere 'objecten'. De toekomst heeft wel een aantal bijzondere kenmerken die een zekere doorwerking hebben in de aard van het verhaal en de interpretatieruimtes die er zijn. Zo hebben toekomstverhalen geen 'zichtbare' problemen 'nodig' om toch een bestaande praktijk te kunnen problematiseren. Andersom geldt dat toekomstverhalen ook zichtbare actuele problemen kunnen 'bezweren' door te wijzen op toekomstige verbetering die in het verschiet ligt. De verhalen verhouden zich dus op een andere manier tot de hedendaagse werkelijkheid, zoals in dit geval de actuele prestaties van institutionele arrangementen. De toekomst laat meer opties open en is meer 'vrij' voor interpretatie: er is een grotere range aan betekenis mogelijk. Dat biedt bijzondere kansen en mogelijkheden voor 'strategische verhalenvertellers'. Toekomstverhalen zijn op die manier bruikbaar als instrumenten in de strijd om betekenis, zoals in politiek spel.

Overtuigende toekomstverhalen

Een toekomstverhaal is niet per se een verzinsel. Integendeel, er wordt op veel plaatsen veel geïnvesteerd in 'verkenning van toekomst'. Dat gebeurt op individueel niveau, 'iedereen doet het', maar ook op meer 'systematisch niveau' en volgens professionele methoden en standaarden. Er is een professionele gemeenschap van 'toekomstverkenners' waarin opvattingen over 'goed toekomstonderzoek' bestaan en waarin 'kennis' over de toekomst wordt geproduceerd. Hiervoor geldt dat de toekomst principieel onkenbaar is en dat het daarom altijd gaat om 'meervoud': denken over toekomst is het denken over mogelijkheden en het verkennen van toekomst is het verkennen van mogelijkheden. Kennis biedt 'geen houvast' in de zin van één duidelijk beeld van wat de toekomst 'is', maar meerdere beargumenteerde beelden van wat mogelijke toekomst 'zouden kunnen zijn'. Dit leidt tot grote variëteit aan kennis van 'mogelijke toekomst'. Toekomstverhalen maken van die kennis weliswaar gebruik - de producten van toekomstverkenningen maken doorgaans deel uit van een toekomstverhaal - maar ze ontlene hun *overtuigingskracht* - en in een opvatting van bestuur als 'narratieve praktijk' is dat de enige relevante kracht - aan verschillende andere elementen. Ik heb er hier vier onderscheiden: 'representatie', 'realisme', 'redenering' en 'reputatie'. De mix van deze vier factoren bepaalt de kracht van een toekomstverhaal in een politieke arena.

Politici als verhalenvertellers, de toekomst als politiek

Om hun interventies te legitimeren en draagvlak voor hun handelen te verwerven hebben politici ondersteunende en betekenisgevende verhalen nodig, waarin hun analyse van ‘het probleem’, de ‘oorzaak’ en de ‘oplossing’ met elkaar verbonden worden. Als het verhaal van een politicus dominant wordt in het debat over een bepaald onderwerp, dan ontstaat ruimte voor interventie. Dat kan een continuering van het bestaande betekenen, maar ook betekenen dat er ‘hervormd’ wordt. Politiek spel bestaat zodoende voor een belangrijk deel uit het ‘construeren’ en ‘vertellen’ van krachtige verhalen. Daarbij, zo is hier betoogd, kunnen de politieke vertellers zich op verschillende manieren verhouden tot de beschikbare ‘kennis’ over de toekomst, variërend van het ‘zelf bedenken’ van mogelijke toekomst tot het ‘volgen’ van inzicht dat vanuit de professionele toekomstverkenningpraktijk wordt aangereikt. Veel verhalenvertellers werken als *bricoleurs*: ze construeren vanuit een mix van eigen inzicht, kennis uit bepaalde verkenningen en praktische voorbeelden een verhaal dat argumentatief en beeldend ‘sterk’ is. Hoe ‘kennis’ over de toekomst het politieke debat kleurt en stuurt is vooral aan de gebruikers van die kennis: niet de producenten maar de gebruikers van toekomstverkenningen ‘bepalen’ welke inzichten uit toekomstverkenning in politieke toekomstverhalen worden opgenomen en zodoende ‘gehoord’ worden. De casus laat zien dat alle verschillende vertellers in hun uiteenlopende verhalen verwijzen naar ‘evidentie’ van kennisinstituten en hun verhaal borgen in toekomstkennis en toekomstverkenningen. Veel kennis die vanuit foresight of critical futures voortkomt, wordt hierbij niet of nauwelijks benut: in het politieke debat over toekomst is kennis uit ‘forecasting’ dominant. Dit lijkt in belangrijke mate te maken te hebben met het soort informatie dat deze methode oplevert en de nadruk op ‘onzekerheid van de toekomst’ en ‘meerdere mogelijke toekomst’ die vanuit de beide andere methoden wordt gelegd. Deze lijkt zich moeizaam te verhouden tot de regels van het spel in de politieke arena.

Toekomstgerichte hervormingen

De casus illustreert de verwachting dat het ‘aanwenden’ van een krachtig toekomstverhaal bestaande instituties in een ander perspectief kan plaatsen, wat leidt tot andere beeldvorming over de prestaties van die instituties. Dat kan een krachtige aanleiding voor institutionele hervorming en de verlegging van het ‘institutionele pad’ zijn. In het geval van vergrijzing ging het om instituties waarover het actuele beeld al zeer gemengd was, maar waarover in een toekomstverhaal over vergrijzing werd ‘voorspeld’ dat de toekomstige prestaties ‘dramatisch’ zouden zijn. Dit ‘toekomstige prestatietekort’, en de omvang van de crisis die daaruit zou volgen, was in de periode van 2002 tot 2005 dé aanleiding en het dragende betekenisgevende verhaal voor de grote

hervormingsoperaties die plaats hebben gevonden. De toekomstige dimensie maakte dat de economische ‘recessie’, die later vooral een conjunctureel probleem zou blijken, niet met korte termijn ingrepen ‘kon’ worden aangepakt. De actuele problemen waren ‘nog slechts een vroeg signaal van de toekomstige crisis’. Het mogelijk conjuncturele economische probleem werd zodoende een ‘structureel’ probleem, dat ‘structurele maatregelen’ vereiste. Het is de vraag of een dergelijk fundamenteel ingrijpen op structureel niveau ook mogelijk was geweest zonder een gedeelde overtuiging van een ernstige - in dit geval ‘toekomstige’ - aanleiding. Het toekomstverhaal over vergrijzing was, zo kan op basis van de analyse van de casus worden geconcludeerd, een kritische schakel in het hervormingsproces: het is moeilijk voorstelbaar dat zonder het vergrijzingsverhaal vergelijkbare ingrepen mogelijk waren geweest, omdat daarvoor zowel de praktische als de morele argumenten zouden ontbreken. Het toekomstverhaal bood een overtuigende en geloofwaardige aanleiding voor verandering in de vorm van een uitleg van de ‘verslechtingen’, maar bood ook een bijzonder perspectief op de eerste signalen van ‘verbetering’. De eerste sporen van herstel werden vanuit het toekomstverhaal ‘verklaard’ als ‘gezichtsbedrog’ dat de aandacht niet van de lange termijn zou mogen afleiden. ‘Het actuele en acute probleem was misschien gekeerd, maar het toekomstige probleem zeker nog niet.’ Door nadrukkelijk te koersen op ‘de toekomst’, en een reeks maatregelen te treffen die de begrotingsruimte sterk beperkten, werd vervolgens ook het repertoire aan mogelijke maatregelen sterk ingeperkt. Het verhaal was dus ook sterk sturend in het ‘soort interventies’ dat ‘onder de omstandigheden’ nog denkbaar was. Door de ‘omwille van de vergrijzing’ in de regeerakkoorden opgenomen aanname dat de staatsschuld *binnen één generatie* moet worden afgelost, was elke vorm van ‘stimuleringsbeleid’ in tijden van slechte economische prestatie onmogelijk. Zo werkte het toekomstgerichte element ook door in de directe inhoud van de hervormingen: instituties werden herzien om de arbeidsparticipatie te verhogen, niet zoals ‘vroeger’ via de weg van de arbeidsvraag, maar via de weg van het arbeidsaanbod. Zodoende drong vergrijzing diep door in de institutionele arrangementen en kwamen hervormingen van de grond die op andere dan toekomstige gronden moeilijk voorstelbaar zouden zijn geweest. Het toekomstverhaal bracht ‘lijn’ in de interventiemogelijkheden en maakte deze ‘logisch’, terwijl de actuele condities veel meer opties rechtvaardigden. Een ‘conjuncturele economische neergang’ is op veel verschillende manieren te bestrijden, maar voor een ‘toekomstig betaalbaarheidsprobleem van de kern van de instituties van de verzorgingsstaat’ zijn de opties beperkt. Het toekomstverhaal gaf richting aan het ‘begrip’ van de omstandigheden - in termen van een ‘toekomstig probleem’ - en reikte een selectieve set interventies aan met een sterk ‘structureel’ karakter. Zo faciliteerde het vergrijzingsverhaal een anderszins moeilijk voorstelbaar ‘slagen’

(‘doorgevoerd’) van een dusdanig ingrijpende en koersverleggende ingreep in de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat

Toekomstverhalen als bezweringsformules

De institutionele hervorming is maar één deel van ‘het verhaal’. Een tweede opbrengst van het onderzoek is het zicht op een andere werking van toekomstverhalen. Toekomst fungeerde in de laatste jaren van de casus niet langer als een ‘aanleiding’ voor verandering, maar zette als ‘bezweringsformule’ juist de rem op de bestaande veranderingslijn en maakte daarmee nieuwe ‘investeringen’ (of ‘uitgaven’) mogelijk en ‘nodig’. Het kabinet-Balkenende IV bestuurt naar eigen zeggen vanuit een ‘toekomstgerichte investeringsagenda’, waarbij mede omwille van vergrijzing ‘fors wordt geïnvesteerd’ in projecten en plannen die voor een deel contrair zijn aan het beleid van eerdere kabinetten. Tegelijkertijd maakte het veranderde vergrijzingsverhaal het ook mogelijk dat de eerder ingezette maatregelen voor het merendeel onveranderd van kracht konden blijven, ondanks eerder fel protest van twee van de regeringspartijen in ‘Balkenende IV’, de PvdA en de CU tegen die maatregelen. Het nieuwe verhaal ‘onderbouwde’ bovendien voor het CDA een koersverlegging en uiteindelijk zelfs de invoering van een heffing op de AOW die eerder nog zeer fel door die partij werd bestreden. Hier ‘bezweert’ het toekomstverhaal het ‘crisisbesef’ door te wijzen op de ‘controle’ die er over de vergrijzing is. Daarnaast bepleit het nieuwe vergrijzingsverhaal ‘andere maatregelen’ door te wijzen op vooral de positieve effecten op de lange termijn, die op korte termijn nog niet zichtbaar zijn. De ‘oplossing’ van de vergrijzing - en misschien wel van de kabinetsformatie - is een ‘narratieve oplossing’: een veranderd verhaal ‘draagt’ in belangrijke mate de nieuwe coalitie van ‘Balkenende IV’.

De test voor de toekomst?

Dit laatste roept de vraag op of de grijze kant van vergrijzing - zo deze ‘bestond’ - is ‘opgelost’ of dat deze niet in een nieuw verhaal is ‘verdampt’. De ‘test’ voor de werkelijke kracht van het ‘nieuwe verhaal’ moet dan ook nog komen: het principe van ‘*én investeren én sparen*’ valt en staat bij de beschikbaarheid van voldoende middelen binnen de begroting en in dat kader is het interessant om te zien hoe de vertellers van het ‘verzilverde verhaal’ zullen omgaan met een mogelijke teruggang van de economie en een krappere begroting. Het nieuwe verhaal wordt in de besteding van ‘reële euro’s’ mogelijk gemaakt door het meerekenen van een hogere groeiverwachting dan daarvoor én door de aanzwellende aardgasbaten anders in te zetten. Dat is allemaal ter bepaling van het kabinet en de Tweede Kamer, maar de test voor het geloof in het eigen verhaal - ‘hoe diep zit het verhaal’ en ‘bij wie zit het écht diep’ - zal komen als de economische groei terugloopt of de aardgasbaten tegenvallen (dat laatste is

onwaarschijnlijk). Pas als de middelen 'schaars' worden, ontstaat weer nieuwe *scherp*te in de afweging tussen investeringsruimte, lastendruk én houdbaarheid. Voor de verdeling en verdediging van de balans tussen die factoren is een verhaal nodig: de tijd zal leren hoe het nieuwe verhaal zich onder veranderende omstandigheden zal 'houden'. Als de theorie van dit onderzoek 'klopt', dan zal er een nieuw verhaal worden gevonden met daarin een onderbouwing voor een nieuwe verdeling tussen groepen in het heden en in de verdeling van baten en lasten tussen verschillende huidige en toekomstige generaties. Een interessante vraag zal zijn of dat mogelijk is binnen de coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie, of dat daarvoor een nieuwe coalitie nodig zal zijn. De kiemen voor het verhaal lijken inmiddels te zijn gezaaid, onder andere in de vorm van het rapport van de commissie-Bakker en de aanhoudende discussies over het ontslagrecht en de pensioenleeftijd. Naar verwachting zal de nieuwe 'slag' in het vergrijzingsverhaal zich dan ook niet zozeer meer richten op het beleid ten aanzien van de staatsschuld, maar zullen eerder het arbeidsmarktbeleid, de zorg en de pensioenvoorziening het nieuwe toneel zijn voor narratieve strijd.

12.6 Discussie en reflectie: toekomstgericht bestuur?

Kip en ei: wat gaat vooraf aan wat, veranderingsintentie of toekomstverhaal?

Een belangrijke kanttekening bij de bevindingen van het onderzoek heeft het karakter van een 'kip-ei' dilemma. Dit onderzoek betoogt 'te laten zien' dat door de inzet van toekomstverhalen hervormingen mogelijk worden en dat toekomstverhalen aan hervormingen 'voorafgaan'. Maar kan het niet net zo goed andersom zijn? Dat er veranderingsintenties zijn waar vervolgens een verhaal bij 'verzonnen' wordt, om daarmee de kans op geslaagde hervorming te doen toenemen (zoals Bos in de Algemene Beschouwingen gedurende Balkenende II nogal vasthoudend meent dat het is). Dat zou niet zozeer betekenen dat 'toekomstverhalen' en 'hervorming' niets met elkaar te maken hebben, maar het zou wel een ernstige ondergraving van het onderliggende theoretische model zijn: immers, dat gaat er nu van uit dat toekomstverhalen niet zozeer 'instrumenteel' worden ingezet om een discours 'om te buigen', maar dat het denken over de toekomst en het voeren van discussie erover ervoor kunnen zorgen dat andere perspectieven ontstaan en zodoende een veranderingsintentie ontstaat of een bestaande intentie wordt versterkt. Dat is een minder instrumentele 'toepassing' van toekomstverhalen en een meer 'interpretatieve' benadering: de beleidsmakers 'besluiten' niet op een dag dat het tijd is om de toekomst in het debat in te brengen, maar ontwikkelen gaandeweg in het proces, in interactie met andere actoren en gevoed door allerlei 'prikkel's (kennis, onderzoek, commissies, debat in de partij, internationale ervaringen), een gevoel

dat er een betekenisvol toekomstverhaal 'is' dat aandacht verdient. En dat vervolgens het toekomstverhaal zich in sociale interactie verder ontwikkelt en uitkristalliseert in een min of meer stabiele verhaallijn die mogelijk het discours van inhoud en richting verandert. Dat neemt niet weg dat in dat proces op bepaalde momenten en in bepaalde periodes toekomstverhalen 'instrumenteel' zullen worden ingezet - bijvoorbeeld door ze op te schrijven in nota's, er actief over te communiceren in verkiezingscampagnes, et cetera - maar de oorsprong is een andere. Het punt, en de casus lijkt dat te onderschrijven, is dat het 'ontstaan' van toekomstverhalen, het 'rijpen' ervan en het 'dominant worden' van een bepaald toekomstverhaal een proces is, dat sociaal-interactief van karakter is en moeilijk voorspelbaar is. In zekere zin betekent dit dat, hoewel onbevredigend, de klassieke kritiek op institutionele hervormingstheorie - de vraag 'wanneer en waarom begint het' - ook op het niveau van het hervormingsgerichte toekomstverhaal van toepassing is: 'wanneer ontstaat een toekomstverhaal en waarom?' De klassieke kritiek is dan eenvoudigweg een niveau verplaatst, van het institutionele pad naar het narratieve patroon. Tegelijkertijd is het de vraag hoe 'erg' dat is: theorie is wellicht 'bedoeld' om te voorspellen, maar is óók waardevol in het achteraf 'verklaren' en 'begrijpen' van bestaande praktijken, bijvoorbeeld om zodoende voorspellende theoretische modellen te falsificeren en te wijzen op simplificaties waaraan ze hun 'voorspellende kracht' ontlene.

Concurrerende verhalen: opportunisme en pragmatisme

In het verlengde van het voorgaande is een andere terechte kanttekening te vinden in het arsenaal aan 'concurrerende verklaringen' voor wat er in de casus 'gebeurt'. Het *kan* inderdaad om een werking van toekomstverhalen gaan, maar er zijn veel andere verklaringen mogelijk. De belangrijkste hiervan, en ik heb daarmee ook als onderzoeker geworsteld, is de vraag of de toekomstverhalen niet 'gewoon' product zijn van een soort 'politiek pragmatisme' (waar in 'mijn' verklaring nu een combinatie van pragmatisme én oprecht 'geloof' of 'ongemak' over de mogelijke toekomst wordt verondersteld). In het geval van vergrijzing zou het voor politici kunnen lonen om de toekomst als 'vals motief' te gebruiken voor hervormingen die anderszins gemotiveerd zijn, bijvoorbeeld vanuit 'neoliberale' ideologie. Dit is feitelijk de kritiek van onder andere de SP op het regeringsbeleid: neoliberale hervorming wordt met een 'spookbeeld' van vergrijzing 'verkocht'. Dat is ook bijna letterlijk de boodschap van CDA-prominent Bert de Vries (2005), die in de vergrijzing een dekmantel ziet waarmee de neoliberalen binnen 'zijn' CDA de koers van de partij ingrijpend hebben weten te verleggen. Ook Van Dalen (2006:86) wijst op de mogelijkheid dat vergrijzing "als drukmiddel" is of wordt gebruikt.⁶⁸⁷ Hoewel ik niet uitsluit dat het *gebruik* van 'vergrijzing' als drukmiddel voor het doorvoeren van een

agenda met een andere oorsprong 'waar' is, moeten ook hier kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste lijkt er bij Balkenende, een van de belangrijkste pleitbezorgers van het vergrijzingsverhaal, een in ieder geval in de tijd diep gewortelde zorg te zijn over 'de vergrijzing'. Het is in zijn inhoudelijke werk voor het Wetenschappelijk Instituut van het CDA al zichtbaar en hij is er ook als financieel woordvoerder al nadrukkelijk mee bezig. Als het al 'pragmatisme' is, dan is het een bijzondere ver vooruitziende vorm en dat staat op gespannen voet met de notie van politiek opportunisme. Balkenende en zijn fractiegenoten voeren hun vergrijzingsverhalen in een periode waarin de druk op verdere investeringen, ook vanuit het CDA (het CDA 'steunt' in de APB van 2000 en 2001 het grootste aantal moties en amendementen op de begroting en lost het minst aan de staatsschuld af), bijzonder groot is. De verkiezingen van 2002 worden weliswaar niet gewonnen op het argument van vergrijzing, maar het aflossen van de staatsschuld is dan al een 'hard' punt in de campagne van het CDA, hoewel het geen populaire boodschap is. In een redenering rond pragmatisme weegt dat 'populariteitsargument' relatief zwaar: het valt te verwachten dat een politicus die door politiek pragmatisme wordt gedreven zich laat beïnvloeden door peilingen en populariteitspolls. De kabinetten Balkenende hebben zich daar in het heetst van de hervormingsstrijd op geen enkel moment vatbaar voor getoond. Zij hebben zich letterlijk drie jaar lang 'historisch impopulair' gemaakt: er is massaal actie tegen het kabinet gevoerd, de politieke leiders zijn beschimpt en bespot, de populariteitspolls toonden ongekend slechte 'cijfers' voor het kabinet. Het kabinet heeft zich daarbij nauwelijks 'buigzaam' getoond en heeft tegenslag direct en binnen de begroting opgevangen. Tot frustratie van de oppositiepartijen, sociale partners, grote delen van het electoraat en, zeker in het geval van het CDA, de eigen achterban. Als dat een politiek pragmatische strategie is, dan is het ofwel een hele onhandige, ofwel een bijzonder briljante. Het punt hier is dat hoewel zeer aannemelijk is dat de toenemende verwijzing naar vergrijzing en het steeds 'grijzer' en 'beeldender' worden van het vergrijzingsverhaal, deels het gevolg is van politieke 'tactiek', daar over de gehele periode óók een belangrijk element van politieke overtuiging en een 'oprecht geloof' in de 'dreiging' ervan aanwezig moet zijn geweest. Er is dus iets anders, of 'meer', aan de hand dan politiek opportunisme alleen. Er zou in de loop van 2003 en 2004 kunnen zijn opgetreden wat sommige onderzoekers als 'verstrikking' of 'entrapment' omschrijven: de ingeslagen koers leidt, ondanks tegenslag en tegenstrijdige signalen, tot volharding en de overtuiging dat de weg moet worden doorgezet. Dit past goed binnen de notie dat ook het narratieve patroon zelf 'institutionaliseert' en gaat fungeren als verklarend kader voor 'de wereld'. Een vergelijkbare redenering geldt voor het argument dat de aandacht voor vergrijzing een onbedoeld en uit de hand gelopen gevolg is van een slimme

‘strategische zet’ op het ministerie van Financiën in 2000 om vergrijzing op te voeren als ‘wapen’ tegen de oververhitting van de economie in de laatste jaren van ‘Paars’. Vergrijzing wordt in deze verklaring ‘opgevoerd’ als ‘bestedingsdoel’ om zo de wind uit de zeilen te nemen van de partijen die steeds meer willen uitgeven en lasten verlichten. Omdat een simpel ‘nee’ politiek niet te verkopen was, zou een meer ‘visionair’ doel gevonden zijn in de vorm van ‘voorbereiden op vergrijzing’ door het aflossen van de staatsschuld in één generatie. Dat doel zou vervolgens zo zijn ‘aangeslagen’ dat het een eigen leven is gaan leiden en, in combinatie met het enthousiasme en geloof in de noodzaak ervan van het CDA, dat het voor het oog van de tovenaarsleerlingen van Financiën van middel tot doel is geworden. Hoewel dit de ‘start’ en de snelle vlucht van het vergrijzingsverhaal in de eerste jaren inderdaad verklaart, is het op zijn minst de vraag hoe deze redenering de daaropvolgende jaren verklaart. De overschotten zijn al in 2002 verdampt en oververhitting is niet meer aan de orde. Toch komt dan pas de hervormingsagenda écht op stoom. Deze verklaring kampt dus met belangrijke problemen van ‘timing’. In de vergelijking met deze beide alternatieven komt de hier geponeerde verklaring, hoewel dus zeer vatbaar voor allerhande kritiek, relatief ‘sterk’ uit de bus.

Toekomstgericht bestuur?

Hoe is het toekomstgericht bestuur dat in deze casus tot uitdrukking is gekomen te beoordelen? In hoeverre ging het ‘echt’ over de toekomst? Was er met de hervormingen sprake van een tijdige en slimme investering, waardoor ‘straks’, als de vergrijzing zich aandient, Nederland beter dan andere landen in staat is om onder de veranderde condities te kunnen functioneren? Of is er sprake van een zelf toegebrachte verwonding aan de verzorgingsstaat en de economie, waarvan we moeten hopen dat tegen de tijd dat de vergrijzing zich écht aandient ze voldoende is genezen? Het antwoord op deze vraag, die feitelijk een indringende reflectie is op het nut en de bijdrage van het onderzoek, is moeilijk te geven. Als de casus ‘iets’ laat zien, dan is het dat een krachtig toekomstbeeld kan leiden tot diepe reflectie op bestaande arrangementen en, in dit geval, tot ingrijpende hervormingen. De casus laat daarentegen ook zien hoe moeilijk het is om ‘grip’ te krijgen op de toekomst en om over de toekomst een deugdelijk en productief politiek debat te voeren. Feiten zijn problematisch en ‘mooie’ redeneringen over de toekomst zijn er te over. ‘Houdbaarheid’ mag dan het nodige buiten beschouwing laten, ‘generatiebewust beleid’ telt weer erg veel mee. De ‘generatierekeningen’ van het CPB doen weliswaar overtuigend aan, maar met ‘intergenerationele fairness’ hebben ze weinig te maken. De veronderstellingen die er aan ten grondslag liggen zijn zó neutraal dat ze *puur politiek* zijn. De neutraliteit heeft diepe effecten voor de uitkomsten en zijn daarmee onverminderd ‘verdelend’ in de balans tussen baten en lasten voor

generaties. Het CPB is daarover heel transparant en eerlijk, maar dat betekent nog niet dat politici die relativeringen overnemen. Wat zodoende steeds onduidelijk is en blijft, is 'hoe groot' de berg is die beklommen moet worden, en hoe de baten en lasten over sociale groepen en generaties worden verdeeld. Daarmee wordt het bijzonder moeilijk om een gesprek te hebben over hoe baten en lasten over sociale groepen *zouden* moeten worden verdeeld en om de vraag 'who gets what and when' in politiek debat te beantwoorden. Wanneer die moeilijkheid uit de weg wordt gegaan, blijft de status-quo gehandhaafd en die is niet 'neutraal' maar uitzonderlijk politiek. In het bijzonder de 'babyboom generatie' heeft er grote voordelen bij, veel meer voordeel in ieder geval dan de 'omliggende' en toekomstige generaties. Het debat *niet* voeren en na 2007 niets meer 'doen', is dus een majeur politiek besluit met vergaande gevolgen voor de gehele samenleving.

De vraag die zich in het onderzoek voortdurend opdringt is of de bestuurders en politici die in het onderzoek de hoofdrol spelen het 'goed' hebben gedaan. Is er nu 'adequaat' en 'toekomstgericht' gehandeld? Is de vergrijzing 'opgelost'? Zijn de negatieve gevolgen verkleind en is de kans op positieve effecten groter geworden? En zijn de baten en lasten netjes over de verschillende generaties verdeeld? Helaas geeft de analyse op dit type vragen geen antwoord. Dat zou vanuit de redenering ook vreemd zijn. De kern van de vergrijzing is dat de gevolgen ervan niet goed bekend zijn en dat het dus ook bijzonder lastig is om een oordeel te vellen over de manier waarop bestuurders met 'de toekomst' - waarvan er dus meerdere zijn - zijn omgegaan. Wat wel een meer productieve oplossingsrichting zou kunnen zijn, is de benadering waarin wordt gekeken naar het *proces* van uitwisseling van de verschillende opvattingen over de toekomst en de aangereikte oplossingen. Kwaliteit schuilt dan in proceskenmerken, bekend uit theorie van deliberatieve democratie, en in de manier waarop de politieke kernvraag die rond toekomst altijd speelt, *who gets what, why and when*, in politiek spel tot een (tijdelijke) uitkomst is gebracht. De meetlat is dan niet de uitkomst, maar het debat zelf: het spel, de toegang tot de arena, de 'marktwerking' van argumentaties en kennis. Was er een voldoende rijkheid aan argumenten, kwam een veelheid aan zienswijzen aan de orde en is datgene wat wél te weten is, adequaat meegewogen?

Een tweede, aanvullende oplossingsrichting kan liggen in een herdefiniëring van wat 'toekomstgericht bestuur' is. Dat is, méér dan 'gewoon bestuur', een activiteit waarin de betrokken bestuurders met onzekerheid en meervoudigheid moeten omgaan. De *verrassing* is hier geen onverwacht element, maar vormt de constante: het staat vast dat de toekomst 'anders' is dan we nu verwachten en dat er *dus* altijd en per definitie verrassende wendingen op zullen treden. De inhoud van de verrassing is onbekend, maar dat er iets komt is op allerlei manieren te onderbouwen als 'zeker'. Het is dan zaak om, naast al datgene wat ook gewoon

gedaan en geregeld moet en kan worden, op zoek te gaan naar 'robuuste' opties en veerkrachtige maatregelen die - als de omstandigheden anders blijken - toch adequate uitkomsten kunnen genereren. Toekomstgericht bestuur is dan bestuur dat heel principieel op *twee* gelijkwaardige pijlers is ingericht: een pijler van het weten, kennen, plannen en maken, en een tweede pijler die het niet weten, de verrassing, het onvoorspelbare en het 'emergente' centraal stelt. Die tweede pijler is niet het domein van de passiviteit, van afwachtende bestuurders die wel zien wat ze zal overkomen, maar is bij uitstek het domein van intelligente arrangementen die dynamiek uitlokken, faciliteren, en met fijngevoelige voelsprietten kijken naar de richting van de dynamiek en kleine uitbijters en exoten, als vroege signalen van mogelijk majeure veranderingen. Toekomstgericht bestuur is dan ook meer dan 'een sterk verhaal', het is ook *krachtig bestuur*. Maar, zo moge duidelijk zijn, met een heel andere invulling van kracht en met andersoortige arrangementen als gevolg. Dat nodigt uit tot een uitwerking van 'toekomstgerichte bestuurskracht', mogelijk in het verlengde van recente kritische reflecties op wat in het heden de uitwerking en invulling van 'bestuurskracht' is geworden. Op de laatste bladzijde van dit boek zou dat een goede suggestie voor nader onderzoek kunnen zijn.

Is de vergrijzing opgelost?

Wat is er vanuit deze conclusies te zeggen over het hier onderzochte bestuur? Dit onderzoek velt over het bestuur van Balkenende geen oordeel, noch deelt het rapportcijfers uit. Wel is een aantal observaties te maken, waarbij, zoals zo vaak in bestuurskundig onderzoek, de boodschap tweeledig is. Die tweeledigheid is wat mij betreft overigens geen zwakgebod, maar laat precies de kern van het vraagstuk zien. Vergrijzing *is* ambigu, net als bestuur en politiek ambigu zijn. Enerzijds zijn er belangrijke hervormingen doorgevoerd die, ongeacht opvattingen over de manier waarop en de verdeling die is ontstaan, toekomstige financieringsproblemen in sommige gevallen hebben verkleind en in ieder geval onder moeilijke omstandigheden niet hebben vergroot. De overheidsfinanciën en de pensioenfondsen staan er in Balkenende IV aanmerkelijk beter voor dan onder Balkenende I. Gegeven de economische omstandigheden is dat een bijzonder verschijnsel, dat - die stelling wordt hier verdedigd - alleen vanuit een zorg en aandacht voor de toekomst kan worden verklaard. In dat geval is er dus van de toekomst geleerd en is er bovendien 'tijdig' op gereageerd. Het toekomstgerichte hervormingsbestuur van Balkenende I, II en III is dan een geslaagd voorbeeld van '*learning ahead of time*' en van gepast handelen: er kwam 'iets' aan, dat werd tijdig zichtbaar en er is iets aan gedaan. Toekomstig onheil is daarmee afgewend, soms tegen de prijs van actueel onheil of van andere toekomstige lasten.

Anderzijds laat de analyse ook zien dat er twijfels zijn over de voorbereiding van Nederland op vergrijzing: de positie van het kabinet-Balkenende IV ten aanzien van de toekomst van de verzorgingsstaat, de arbeidsmarkt, het pensioenstelsel en de zorg is dusdanig hybride en ambigu, dat het vermoeden gerechtvaardigd is dat het werkelijke gezicht van 'Balkenende IV' ten aanzien van de toekomst van vergrijzing (of 'verzilvering') zich nog moet laten zien. Onder toenemende economische druk zal de 'kracht' van het verhaal moeten blijken en zal blijken hoezeer het verhaal voortkomt uit een politiek compromis in de formatie of dat het een 'gedragen' en 'gevoeld' verhaal is van wat er in de toekomst kan gebeuren. Dat deel van het antwoord volgt de komende jaren. Voor de rest zullen we langer moeten wachten. Pas over enkele decennia zullen we weten wie over vergrijzing 'gelijk' had. Tot die tijd moeten we ons met toekomstverhalen behelpen. Wie een sterk verhaal heeft mag het vertellen.

LITERATUUR

- Abbott, A., *Time Matters: on theory and method*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001.
- Abbott, A., *Methods of discovery: heuristics for the social sciences*, University of Chicago, Chicago, 2004.
- Abma, T. & R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Boom, Amsterdam, 2001.
- Abma, T., *Responsief evalueren*, Eburon, Delft, 1996.
- Achterhuis, H., *Werelden van tijd*, Maand van de filosofie, 2003.
- Adam, B., *Timewatch: the social analysis of time*, Polity Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.
- Adam, B. & C. Groves, *Future matters: Action, knowledge, ethics*, Brill, Leiden and Boston, 2007.
- Alexiou, K., E. Besussi, & T. Zamenopoulos, Design out of complexity. In: *Futures*, 40, 6, 2008, pp. 515-519.
- Aligica, P.D., Prediction, explanation and the epistemology of future studies. In: *Futures*, 35, 10, 2003, pp. 1027-1040.
- Alink, F., A. Boin, & P. 't Hart, Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of the asylum policy in Europe. In: *Journal of European Public Policy*, 8, 2, 2001, pp. 286-306.
- Allaart, P., Nederland in de menopauze: vergrijzing dient zich aan. In: *Zeggenschap*, 3, 1996, pp. 28-32.
- Allison, G.T., *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview, 1971.
- ANBO, *De toekomst van de AOW: rapport van de ANBO-studiecommissie AOW*, Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen, Utrecht, 1995.
- Andeweg, R.B., *Ministers en Ministerraad*, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.
- Ankersimt, F.R., *De navel van de geschiedenis: over interpretatie, representatie en historische realiteit*, Historische uitgeverij Groningen, 1990.
- Armstrong, J.S. (ed.), *Principles of forecasting: a handbook for researchers and practitioners*, Springer, New York, 2001.
- Asselt, M.B.A. van, *Perspectives on uncertainty and risk: the PRIMA approach to decision support*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000.
- Asselt, M.B.A. van, Toekomstverkennen en de kunst van onzekerheidscommunicatie. In: *Beleidswetenschap*, 18, 2, 2004, pp. 137-168.
- Asselt, M.B.A. van, R. de Wilde & J.W. van der Pas, *De toekomst begint vandaag: literatuurstudie toekomstverkenning*, onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Universiteit Maastricht, Faculteit der Cultuurwetenschappen, Maastricht, 2005.
- Asselt, M.B.A. van & S.A. van 't Klooster, Toekomstscenario's: Een kijkje achter de schermen. In: *Nederlands Tijdschrift voor Medische Microbiologie*, 15, 1, 2007, pp. 34-39.

- Asselt, M.B.A., J. Mesman & S.A. van 't Klooster, Dealing with prognostic uncertainty. In: *Futures*, 39, 6, 2007, pp. 669-684.
- Asselt, van, M.B.A., J. Rothmans & D.S. Rothman (eds.), *Scenario Innovation: Experiences from a European Experimental Garden*, Leiden, 2005.
- Asselt, M.B.A. van, S.A. van 't Klooster & P.W.F. van Notten, Verkennen in onzekerheid. In: *Beleid en Maatschappij*, 30, 4, 2003, pp. 230-241.
- Asselt, M.B.A. van (red.), *Nieuwe risico's in het vizier*, RMNO, voorstudie, nr. 5, Den Haag, 2004.
- Baer, M., K. Heron, O. Morton & E. Ratliff, *Safe: the race to protect ourselves in a newly dangerous world*, Harper Collins Publishers, New York, 2005.
- Bainbridge, W.S., The future in social sciences. In: *Futures*, 35, 6, 2003, pp. 633-650.
- Bakker, W., Scenario's tussen rationaliteit, systeemdwang en politieke rede. In: *Beleid en Maatschappij*, 30, 4, 2003, pp. 219-229.
- Bannink, D., *The reform of Dutch Disability Insurance; a confrontation of a policy learning and a policy feedback approach to welfare state change*, dissertatie, Enschede, 2004.
- Becker, H.A., Van probleem tot besluitvorming: besluitvorming over de financiële gevolgen van de vergrijzing verloopt in vier stappen. In: *ESB*, 81, 4055, 24 april 1996, pp. 384-385.
- Beer, J. de, Bevolking EU groeit vooral door migratie. In: *DEMOS*, NIDI, 21, 4, 2005, pp. 31-32.
- Beer, P.T. de, Hogere arbeidsparticipatie kan kostenstijging AOW niet voorkomen. In: *ESB*, 86, 4300, juni 2006, pp. 276-279.
- Beets, G., Demografische ontwikkelingen: trends, perspectieven en opvattingen. In: Laan, A.M. van der, L. Vervoorn, N. van Nimwegen & F.L. Leeuw (eds.), *Justitie en demografie: over ontgroening, vergrijzing en verkleuring; veranderingen in bevolkingssamenstelling en de gevolgen voor Justitie*, WODC-Cahiers, nummer 2007-9, Den Haag, WODC/NIDI, pp. 15-31.
- Beets, G., Wereld tot 2050 steeds grijzer; grote verschuivingen per regio en per land. In: *DEMOS*, 2008, jrg. 24, nr. 1, pp. 4-6.
- Beets, G., NIDI, Vijf manieren om de vergrijzing te lijf te gaan: nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. In: *DEMOS*, 22, 9, 2006, pp. 86-87.
- Beets, G. en C. Fokkema, Misverstanden over vergrijzing: wenspakket van velen niet te realiseren. In: *DEMOS*, 21, 5, 2005, pp. 37-40.
- Beets, G., Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa. In: Van Nimwegen, N. & I. Esveldt (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003*, NIDI, Den Haag, 2003, pp. 39-69.
- Beets, G., P. Ekamper, L. van Wissen, J. Gaymu, P. Festy & M. Poulain, NIDI, Zorgbehoefte stijgt minder snel dan vergrijzing: ouderenzorg over 25 jaar. In: *DEMOS*, 2006, jrg. 22, nr. 9, pp. 88-92.
- Beets, G., Meer ouders dan kinderen, meer grootouders dan kleinkinderen. In: *DEMOS*, 2004, jrg. 20, nr. 5, pp. 37-39.
- Beliën, H. & G.J. van Setten (red.), *Geschiedschrijving in de twintigste eeuw: discussie zonder eind*, Agon, Amsterdam, 1991.

- Bell, W., *Foundations of Futures Studies*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003 [1997].
- Blaas, P.B.M., *Anachronisme en historisch besef: momenten uit de ontwikkeling van het Europees historisch bewijstzijn*, Universitaire Pers Rotterdam, Amsterdam, 1988.
- Blass, E., Researching the future: method or madness? In: *Futures*, 35, 10, 2003, pp. 1041-1054.
- Boelhouwer, J., Ouderenbeleid is out! In: *Praktijkblad Arbeidsvoorwaarden*, jrg.10, nr.9, september 2006, pp. 8-10.
- Boin, A., P. 't Hart & E. Stern, *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- Bonneux, L., Overleven in blessuretijd. In: *DEMOS*, 23, 2, 2007, pp. 5-8.
- Boogaars, A.A. van den, *De verwevenheid tussen toekomstverkenningen en beleid: het ontstaan van vertoogcoalities*, WRR-werkdocumenten W 127, WRR, Den Haag, 2002.
- Boonstra, W.W., Extern vermogen en de gevolgen van vergrijzing. In: *ESB*, 89, 4438, 23 juli 2004, pp. 341-343.
- Borjeson, L, M. Hojer, I. Dreborg, T. Ekvall & T. Finnveden, Scenario types and techniques: towards a user's guide. In: *Futures*, 38, 7, 2006, pp. 723-739.
- Bostrom, A., Future risk communication, In: *Futures*, 35, 6, 2003, pp. 553-573.
- Bouman, O., *Strijd om tijd: maatschappelijke integratie als tijdprobleem*, Amsterdam, De Balie, 2003.
- Bovenberg, A.L., Menselijk kapitaal en vergrijzing. In: *ESB*, 88, 4422, 19 december 2003, pp. 615-617.
- Bovenberg, L. & T. Knaap, Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie. In: *Tijdschrift voor politieke economie*, 25, 2, 2004, pp. 60-91.
- Bovenberg, A.L., De toekomst van de Nederlandse pensioenen. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37, 3, 2005, pp. 118-128.
- Bovenberg, A.L., De uitdagingen van de vergrijzing. In: *CDV*, winter, 2004, pp. 59-72.
- Bovenberg, A.L., Verzekerde vergrijzing. In: *Economenblad*, 29, april/mei, 2006, pp. 7-9.
- Bovenberg et al., *Nieuwe en solide wegen: budgettair beleid in de volgende kabinetsperiodes*, Wetenschappelijk Instituut CDA, Commissie Bovenberg, Den Haag, 2000.
- Bovens, M. & A. Wille, Waar bleef het vertrouwen in de overheid? In: *Bestuurskunde*, 15, 4, 2006, pp. 50-64.
- Bovens, M. & P. 't Hart, *Understanding policy fiascoes*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1996.
- Bozeman, B. & J.D. Straussman, *Public management Strategies. Guidelines for managerial effectiveness*, Josey-Bass, New York, 1990.
- Braak, J.W. van den, *Dagboek van een poldercrisis*, Van Gorcum, Assen, 2006.

- Bradfield, R., G. Wright, G. Burt, G. Cairns, & K. van der Heijden, The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning. In: *Futures*, 37, 2006, pp. 795-812.
- Brier, D.J., Marking the future: a review of time horizons. In: *Futures*, volume 37, issue 8, October 2005, pp. 833-848.
- Brink, R. van den, *In de greep van de angst: de Europese sociaal-democratie en het rechtspopulisme*, Houtekiet, Amsterdam, 2005.
- Brink, D. van den & F. Heemskerk (red.), *De vergrijzing leeft: kansen en keuzen in een verouderende samenleving*, Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO), Den Haag, 2006.
- Brzeski, C. & I. Jansen, Het oude Europa. In: *ESB*, 5 september 2003, pp. 427.
- Brown, N., B. Rappert & A. Webster (eds.), *Contested Futures: A sociology of prospective techno-science*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- Burt, G. & K. van der Heijden, First steps: towards purposeful activities in scenario thinking and future studies. In: *Futures*, 35, 10, 2003, pp. 1011-1026.
- Bussey, M., The public clock: temporal ordering in policy. In: *Futures*, 39, 1, 2007, pp. 53-64.
- Cairns, G., G. Wright, K. van der Heijden, R. Bradfield & G. Burt, Enhancing foresight between agencies: issues in the use of scenario thinking to overcome fragmentation. In: *Futures*, 38, 8, 2006, pp. 1010-1025.
- CDA, PvdA, CU, *Samen werken, samen leven: Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag, 2007.
- CDA, 'Gouden toekomst voor Silver Economy'. In: *CDA-magazine*, oktober 2006, pp. 30-32.
- CDA, 'Interview met premier Jan Peter Balkenende'. In: *CDA-magazine*, oktober 2006, pp. 12-13.
- CDA, 'Nederland ligt weer op koers'. In: *CDA-magazine*, oktober 2006, pp. 14.
- Center for Strategic & International Studies, *The graying of the great powers: demography and geopolitics in the 21st century, major findings of the report*, CSIS, Washington DC, March 2008.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolkingsprognose 2003-2050*, CBS, Voorburg/Heerlen, 2003.
- Chermack, Th.J., Disciplined imagination: building scenarios and building theories. In: *Futures*, 39, 1, 2007, pp. 1-15.
- Chermack, Th.J., S.A. Lynham & L. van der Merwe, Exploring the relationship between scenario planning and perceptions of learning organization characteristics. In: *Futures*, 38, 7, 2006, pp. 767-777.
- Chermack, Th.J., Studying scenario planning: Theory, research suggestions, and hypotheses. In: *Technological Forecasting & Social Change*, 72, 2005, pp. 59-73.
- Chermack, Th.J. & S.A. Lynham, Scenario planning in critical science research. In: *Futures Research Quarterly*, 20, 2, 2004, pp. 41-60.
- Chia, R., *Organizational analysis as deconstructive practice*, Walter de Gruyter, Berlijn, 1996.

- Chia, R. & R. Holt, *Peripheral awareness in strategic thinking*, paper presented at EGOS-conference, Vienna, July 2007.
- CPB, *Ageing in the Netherlands*, special publication 25, CPB, Den Haag, 2000.
- CPB, *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB document 72, Den Haag, 2004.
- CPB, *Can we afford to live longer in better health*, CPB document 85, CPB, Den Haag, 2005.
- CPB, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, special publication 61, CPB, Den Haag, 2006.
- CPB, *Naar een schokbestendig pensioenstelsel: verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebeid*, CPB document 67, CPB, Den Haag, 2004.
- CPB/NEI, *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kostenbatenanalyse*, Den Haag, 2000.
- Commissie Overleg Sectorraden, *Rapport Horizonscan 2007: naar een toekomstgerichte beleids- en kennisagenda*, COS, Horizonscan, Den Haag, 2007.
- Commission of the European communities, *The demographic future of Europe - from challenge to opportunity*, COM 2006, 12 October 2006.
- Council of Europe, *Recent demographic developments in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005.
- Council of Europe, *Recent demographic developments in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.
- Dalen, H. van, Valkuilen van het vergrijzingsdebat. In: *DEMOS*, 22, 9, 2006, pp. 81-86.
- Dalen, H.P. van, K. Henkens, W. Henderikse & J. Schippers, *Dealing with an ageing labour force: what do European employers expect to do?* NIDI report 73, NIDI, Den Haag, 2006.
- Dammers, E., *Leren van de toekomst: over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*, dissertatie, Eburon, Delft, 2000.
- Davies, M.W., Other futures studies: A bibliographic essay. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- Denderen, M., Successierechten dekken groot deel kosten vergrijzing. In: *ESB*, 91, 4494, 2006, pp. 466-468.
- Derks, W., Bevolkingsafname vereist ander beleid. In: *ESB*, 91, 4483, 7 april 2006, pp. 160-163.
- Dexter, P., Historical analysis as a basis for population foresight. In: *Futures*, 38, 5, 2006, pp. 548-560.
- Dielen, H. & C. Kalshoven, Het grijze gevaar nog niet geweken. In: *Bank- en Effectenbedrijf*, 10, 2003, pp. 12-14.
- Dietvorst, G.J.B., De drie pijlers in beweging. In: *Tijdschrift Fiscaal Ondernemingsrecht*, 23, februari 1996, pp. 1-34.
- Dijkink, G., M. Hajer, M. de Jong & W. Salet, De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen. In: Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Zijlicht op toekomstonderzoek: vier casus*, werkdocument 2, WRR, Den Haag, 2000, pp. 15-112.

- Donders, J.H.M., De toekomst van de Nederlandse pensioenen. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg.37, nr.3, 2005, pp. 111-117.
- Dongen, G.B.W. van, W. de Laat & A.J.J.A. Maas, *Een kwestie van verschil: conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve theorie*, Eburon, Delft, 1996.
- Dortmans, P.J. & E. Eiffe, An examination of future scenarios using historical analogy. In: *Futures*, 36, 10, 2004, pp. 1049-1062.
- Draaisma, D., *Waarom het leven sneller gaat als je ouder wordt*, Rainbow, Amsterdam, 2003.
- Dror, Y., *The capacity to govern: a report to the Club of Rome*, Frank Cass, London, 2002 [1994].
- Dryzek, J.S., *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Duin, P. van der, *Qualitative futures research for innovation*, dissertatie, Eburon, Delft, 2006.
- Duin, P. van der, *Knowing Tomorrow? How science deals with the future*, Eburon, Delft, 2007.
- Duin, P. van der, *Tegen de geschiedenis: pleidooi voor een toekomstgerichte samenleving*, Eburon, Delft, 2007.
- Duin, P. van der, R. van Oirschot, H. Kotey & E. Vreeling, *Regeren is vooruitzien: een exploratief onderzoek naar het gebruik van toekomstverkenningen in strategie- en beleidsvormingsprocessen van ministeries*, Lenthe Publishers, Amstelveen, 2008.
- Duin, P.A. van der, C.A. Hazeu & P. Rademaker (red.), *Vijfentwintig jaar later: De toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*, WRR verkenningen, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.
- Duin, P. van der & H. Stavleu, *De toekomst in een notendop*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2006.
- Duin, P. van der, C. Hazeu, P. Rademaker & J. Schooneboom, The future revisited: looking back at 'The next 25 years' by the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR). In: *Futures*, 38, 3, 2006, pp. 235-246.
- ECB maandbericht, *Uitgebreide hervormingen noodzakelijk om aan vergrijzing het hoofd te bieden*, april 2003, pp. 39-52.
- Economic Policy Committee and European Commission, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, European Economy Special Report no.1/2006, Brussels, European Commission, 2006.
- Edelman, M., *Political language: words that succeed and policies that fail*, Academic Press, New York, 1977.
- Edelman, M., *Constructing the political spectacle*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.

- Eeten, M. van, Narrative Policy Analysis. In: Fischer, F., G.J. Miller, & M.S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: theory, methods, and politics*, CRC Press/Taylor & Francis, New York, 2006, pp. 251-269.
- EFMN, *2005 Mapping Report*, The European Foresight Monitoring Network, April 2006.
- Ekamper, P., NIDI, Vergrijzing: kansen en knelpunten op de arbeidsmarkt. In: *DEMOS*, 22, 6, 2006, pp. 57-60.
- Elsevier, *Vergrijzingspret: de doem van de vergrijzing komt van pas om politici onder druk te zetten*, Syp Wynia, Elsevier, 14 oktober 2006.
- Elsevier, *Belofte maakt schuld: bij gebrek aan grote hervormingen die de financiering van AOW en zorg veilig stellen, moeten jongere kiezers hopen dat de staatsschuld wordt aangepakt*, Elsevier, 16 september 2006.
- Elsevier, *Het AOW-gat is zo zwart nog niet: laten we ons liever zorgen maken over explosie van de zorgkosten*, Elsevier, 31 augustus 1996.
- Erf, R. van der, NIDI, Nederland vergrijst minder dan rest EU: CBS-prognoses vergeleken met de Eurostat-prognose. In: *DEMOS*, 22, 8, 2006, pp. 69-73.
- Erf, R. van der, NIDI, Vergrijzing in de EU: proces onomkeerbaar. In: *DEMOS*, 19, 9, 2003.
- Esping-Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of postindustrial economies*, Oxford university press, Oxford, 2000.
- Ester, P., R. Muffels & J. Schippers (red.), *Dynamiek en levensloop: de arbeidsmarkt in transitie*, Van Gorcum, Assen, 2006.
- Esveldt, I. & T. Fokkema, NIDI, Welk gezinsbeleid leidt tot meer kinderen: meningen over overheidsmaatregelen onderzocht. In: *DEMOS*, 22, 9, 2006, pp. 92-96.
- Faber, A., A.M. Idenburg & H.C. Wilting, Exploring techno-economic scenarios in an input-output model. In: *Futures*, 39, 1, 2007, pp. 16-37.
- Fahey, L. & R. Randall (eds.), *Learning from the future: competitive foresight scenarios*, John Wiley & Sons, Toronto, 1998.
- Feldman, M. & B.T. Pentland, Re-theorizing organizational routines as a source of flexibility and change. In: *Administrative Science Quarterly*, 48, 2003, pp. 94-118.
- Fischer, F., Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice. In: Hajer, M.A. and H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Fischer, F. & J. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, N.C., 1993.
- Fokkema, C.M. & P.A. Dykstra, Vergrijzing: ramp of uitdaging. Oorzaken en sociale gevolgen. In: *DEMOS*, NIDI, 23, 3, 2007, pp. 5-8.
- Forester, J., *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, 1989.

- Frans, E., Haalt de AOW de oudedag? In: *Personeesbeleid*, jrg. 32, nr. 9, 1996, pp. 65-70.
- Friedman, T., *The world is flat: a brief history of the globalized world in the 21st century*, Penguin, London, 2005.
- Frissen, P.H.A., *De Lege Staat*, Nieuwezijds, Amsterdam, 1999.
- Frissen, P.H.A., *De Staat*, De Balie, Amsterdam, 2002.
- Frissen, P.H.A., *De Staat van Verschil*, Van Gorcum, 2007.
- Galasso, V. & P. Profeta, Lessons for an ageing society: the political sustainability of social security systems. In: *Economic Policy*, April 2004, pp. 63-115.
- Garssen, J. & C. van Duin, CBS, Grijsz druk zal verdubbelen. In: *Sociaaleconomische trends: statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen*, CBS 2^e kwartaal 2007, 2007, pp. 23-27.
- Geest, L. van, Vergrijzing en houdbaarheid: verdeling van inkomens en risico's over generaties. In: *ESB*, 91, 4494, 22 september 2006, pp. 452-455.
- Geest, L. van der, I. Lageweg & M. van der Ven, Financiering van de vergrijzing. In: *ESB*, 81, 4055, 24 april 1996, pp. 361-366.
- Gessel, M. van, L. Groot & T. Weistra, Vergrijzingsdruk en ruimte op de arbeidsmarkt. In: *ESB*, 91, 4492, 15 augustus 2006, pp. 388-390.
- Geurts, J., *Omkijken naar de toekomst: Lange termijn verkenningen in beleidsexercities*, Alphen a/d Rijn, oratie, 1993.
- Giddens, A., *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, University of California Press, Berkeley, 1979.
- Giddens, A., *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Polity Press, Cambridge, 1984.
- Glenn, J.C. & T.J. Gordon, *Futures Research Methodology*, The Millennium Project, cd-rom, Version 2.0, The United Nations University, New York, edition 2006.
- Godet, M., *Creating Futures: scenario planning as a strategic management tool*, Economica, Paris, 2006.
- Goodin, R.E., M. Moran & M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Gore, A., *An Inconvenient Truth: The Crisis of Global Warming*, Penguin, New York, 2006.
- GroenLinks, *Nieuwe tijden, nieuwe zekerheden: naar een modern stelsel van sociale zekerheid*, GroenLinks Wetenschappelijk Bureau, 2004.
- Grossmann, I., Critical and strategic factors for scenario development and discontinuity tracing. In: *Futures*, 39, 7, 2007, pp. 878-894.
- Grossmann, I., Three scenarios for the greater Hamburg region. In: *Futures*, 38, 1, 2006, pp. 15-30.
- Groves, D.G. & R.J. Lempert, A new analytic method for finding policy-relevant scenarios. In: *Global Environmental Change*, 17, 2007, pp. 73-85.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven, De ongekende samenleving (DOS). In: *Beleid en Maatschappij*, 3, 1993, pp. 114-203.

- Habermas, J., *Legitimationsprobleme in Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1975 [1973].
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourses: ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Hajer, M.A., Discourse coalitions and the Institutionalisation of Practice. The case of acid rain in Britain. In: Fischer, F. & J. Forester (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, NC, 1993.
- Hajer, M.A. & D. Laws, Ordering through discourses. In: Goodin, R.E., M. Moran & M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Hajer, M.A., A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: Hajer, M.A. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Eburon, Delft, 1995.
- Hall, E.T., *The dance of life: the other dimension of time*, Anchor Books, Doubleday, New York, 1983.
- Hall, P., Policy paradigms, social learning, and the state. In: *Comparative Politics*, 25, 3, 1993, pp. 275-296.
- Hammond, A., *Which world? Scenario's for the 21st century*, World Resources Institute, 2007.
- Hart, P. 't, *Denktanks in beweging: van 'kennis voor beleid' naar transnationale ideeënmarktaardij*, NSOB, Den Haag, 2007.
- Hart, P. 't, *Verbroken verbindingen: over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Hassan, R. & R.E. Purser, *24/7: time and temporality in the network society*, Stanford University Press, Stanford, 2007.
- Hay, C., Narrating crisis: the discursive construction of the winter of discontent. In: *Sociology*, 30, 2, 1996, pp. 253-277.
- Hay, C., The 'crisis' of Keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain: an ideational institutionalist approach. In: Campbell, J.L. & O.K. Pedersen (eds.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001.
- Hay, C., *Political analysis; a critical introduction*, Palgrave, Hampshire, 2002.
- Hayward, P., Pathways to integral perspectives. In: *Futures*, 40, 2, 2008, pp. 109-119.
- Hebbink, G.E., Vergrijzing, overheidsfinanciën en besparingen: een overzicht van recente literatuur. In: *Maandschrift Economie*, 60, 1996, pp. 407-430.
- Heclo, H., Conclusion: policy dynamics. In: Rose, R. (ed.), *The dynamics of public policy: a comparative analysis*, Sage Publications, London, 1976.

- Heijden, K. van der, *Scenarios: the art of strategic conversation*, John Wiley & Sons, Sussex, 2005.
- Hemerijck A.C., Vier kernvragen van beleid. In: *B en M*, 30, 1, 2003.
- Hemerijck A.C. & C.A. Hazeu, Werkt het, past het, mag het en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid. In: *Bestuurskunde*, 13, 2004, nr. 2.
- Hemerijck, A. & J. Visser, *Een Nederlands mirakel: beleidsleren in de verzorgingsstaat*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998.
- Hemerijck, A. & J. Visser, Change and Immobility: three decades of policy adjustments in the Netherlands and Belgium. In: *European Politics*, special issue, April 2000, 2, pp. 229-256.
- Heracleous, L., *Discourse, interpretation, organization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Heuvel, F. van den, Vergrijzing: probleemanalyse en mogelijke oplossingen. In: *Praktijkblad Arbeidsvoorwaarden*, 11, 2006, pp. 11-13.
- Heyse, L., S. Resodihardjo, T. Lantink & B. Lettinga, *Reform in Europe: breaking the barriers in government*, Ashgate, Aldershot, 2006.
- Hill, M., *Social policy in the modern world: a comparative text*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
- Hines, A. & P. Bishop (eds.), *Thinking about the future: guidelines for strategic foresight*, Social technologies, Washington, 2006.
- Hogwood, B. & B. Peters, *Policy dynamics*, Wheatsheaf Books, Boston, 1983.
- Hoogerwerf, A., Policy and time: consequences of time perspectives for the contents, processes and effects of public policies. In: *International Review of Administrative Sciences*, 56, 1990.
- Hoppe, R., Na 'doorwerking' naar 'grenzenwerk': een nieuwe agenda voor onderzoek naar de verhouding tussen beleid en wetenschap. In: *Bestuurskunde*, 17, 2, 2008, pp. 15-26.
- Hout, E.J.Th. van, *Interim-management bij de rijksoverheid: tijd en transitoriteit in beleid en organisatie*, Eburon, Delft, 2001.
- Hove, S. van den, A rationale for science-policy interfaces. In: *Futures*, volume 39, issue 7, September 2007, pp. 807-826.
- HP/De Tijd, 'Hup, Holland, hup'. In: *HP/De Tijd*, 15 september 2006.
- Hughes, B.B. & P. Johnston, Sustainable futures: policies for global development. In: *Futures*, volume 37, issue 8, October 2005, pp. 833-848.
- Huijsman, R., Vergrijzing en de gevolgen voor de ouderenzorg. In: *ESB*, 81, 4055, 24 april 1996, pp. 386-388.
- Hulme, Mike and Suraje Dessai, *Predicting, deciding, learning: can one evaluate the 'success' of scenarios?*, Environmental Research Letters (forthcoming, 2008)
- Ilmola, L. & O. Kuusi, Filters of weak signals hinder foresight: monitoring weak signals efficiently in corporate decision-making. In: *Futures*, 38, 8, 2006, pp. 908-924.
- Imhoff, E. van en N. van Nimwegen, Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. In: *DEMOS*, NIDI, 2000, jaargang 16, nr.2, pp. 9-10.

- Inayatullah, S., Reorienting futures studies. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- Inayatullah, S., Futures at Tamkang University. In: *Futures*, 35, 10, 2003, pp. 1075-1077.
- Inayatullah, S., Causal Layered Analysis: Post-structuralism as Method. In: Slaughter, R.A. (ed.), *The Knowledge Base of Futures Studies: Professional Edition*, Foresight International, cd-rom, 2005.
- Inayatullah, S., Macrohistory, macrohistorians and futures studies. In: Duin, P. van der, *Knowing Tomorrow? How science deals with the future*, Eburon, Delft, 2007, pp. 91-114.
- Inayatullah, S., Anticipatory action learning: theory and practice. In: *Futures*, 38, 6, 2006, pp. 656-666.
- Innovatieplatform, Werkgroep lange termijn, *NLNXT: Nederland op koers naar 2027*, Innovatieplatform, Den Haag, 2007.
- Jacobs, B. & A.L. Bovenberg, Voortschrijdend inzicht in de vergrijzing. In: *Overheidsfinanciën*, 38, 2, 2006, pp. 62-79.
- Jacobs, B., De politieke economie van de vergrijzing en het conflict tussen de generaties. In: Heemskerk, F. & D. van den Brink (red.), *De vergrijzing leeft*, Amsterdam, Bert Bakker, 2006.
- Janoff, S. & M. Weisbord, Future Search as 'real-time' action research. In: *Futures*, 38, 6, 2006, pp. 716-722.
- Janssen, F., Sterfte ouderen mede bepaald door factoren op jongere leeftijd. In: *DEMOS*, NIDI, 22, 5, 2006, pp. 41-45.
- Jansweijer, R.M.A., Een houdbare oudedagsvoorziening. In: *Openbare Uitgaven*, 28, 6, 1996, pp. 250-258.
- Jansweijer, R.M.A., Te hoge verwachtingen rond de oudedagsvoorziening. In: *ESB*, 81, 4040, 10 januari 1996, pp. 24-29.
- Jasanoff, S., *The fifth branch: science advisors as policymakers*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1994 [1990].
- Johnson, G., A. Langley, L. Melin & R. Whittington, *Strategy-as-practice. Research Directions and Recourses*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Johnson, J., Science and Policy in designing complex futures. In: *Futures*, 40, 6, 2008, pp. 520-536.
- Johnson, R.L., Networks of prediction. In: *Futures*, 36, 10, 2004, pp. 1095-1102.
- Kam, C.A. de, Smalle marges lijken breed genoeg: naar houdbare overheidsfinanciën in de 21^e eeuw. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 2, 2006, pp. 80-93.
- Kam, F. de & F. Nypels, *Tijdbom*, Amsterdam, 1995.
- Kamminga, T., Demotie, deeltijdpensioen en gewoon doorwerken als panacee voor het vergrijzingsprobleem. In: *Pensioen magazine*, 9, 2, 2004, pp. 6-9.
- Kapoor, R., Faultlines of the future. In: *Futures*, volume 38, issue 1, February 2006, pp. 122-127.

- Karré, P.M., M. van der Steen, M.J.W. van Twist & C. van Montfort, *Blurring boundaries. Crossing borders in the public domain*, Paper presented at panel on public values at NIG-conference, November 8, 2007 at University of Tilburg, Tilburg, 2007.
- Karré, P.M., M. van der Steen & M.J.W. van Twist, *On the road to total hybridisation? Eroding dichotomies in public service provision*, Paper presented at panel 1: Innovation and change through alliances in the service, public and education sectors, June 25-27 2008 at Suffolk University, Sawyer Business School, Boston, Massachusetts, 2008.
- Kickert, W.J.M., *Overheidsplanning: theorieën, technieken en beperkingen*, Van Gorcum, Assen, 1986.
- Klooster, S.A. van 't, *Toekomstverkenning: ambities en de praktijk*, Eburon, Delft, 2007.
- Klooster, S.A. van 't & M.B.A. van Asselt, Practicing the scenario-axes technique. In: *Futures*, 38, 1, 2006, pp. 15-30.
- Knaap, P. van der, A. Korsten, K. Termeer & M.J.W. van Twist (red.), *Trajectmanagement: beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Knook, D., *Het Methusalem mysterie. Vergrijzing: zegen of bedreiging?*, Prometheus/NRC Handelsblad, Amsterdam/Rotterdam, 2008.
- Knot, K.H.W. & D.W.G.A. Broeders, Risicodeling binnen pensioenfondsen. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37, 3, 2005, pp. 129-142.
- Kok, K., D.S. Rothman & M. Patel, Multi-scale narratives from an IA perspective: part I, European and Mediterranean scenario development. In: *Futures*, 38, 3, 2006, pp. 261-284.
- Kok, K., M. Patel, D.S. Rothman & G. Quarante, Multi-scale narratives from an IA perspective: part II. Participatory local scenario development. In: *Futures*, 38, 3, 2006, pp. 285-311.
- Kolnaar, A., Houdbare overheidsfinanciën en vergrijzing volgens het CPB. In: *Kwartaalschrift Economie*, 3, 2006, pp. 245-254.
- Koning, J. de & R. Kunnen, Sociaal kapitaal en vergrijzing. In: *ESB*, 88, 4398, 27 maart 2003, pp. 26-27.
- Kooiman, J., *Besturen: maatschappij en overheid in wisselwerking*, Van Gorcum, Assen, 1988.
- Koolmees, W., Vergrijzing in de EU. In: *ESB*, 91, 4487, 2 juni 2006, p. 26.
- Kop, R.P., Vergrijzing en jeugdwerkloosheid op de arbeidsmarkt: tussen prognose en paradox. In: *Werk en Inkomen special*, november 2003, pp. 32-34.
- Korsten, A.F.A, H.J.M. ter Braak & W.J.H. van 't Spijker, Strategisch beleid en management bij de overhead. In: *Bestuurskunde*, 2, 1993.
- Korte, R.F. & Th.J. Chermack, Changing organizational culture with scenario planning. In: *Futures*, 39, 6, 2007, pp. 645-656.
- Krasner, S.D., Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics. In: *Comparative Politics*, 16, 2, 1984, pp. 223-246.

- Krasner, S.D., Sovereignty. An institutional perspective. In: *Comparative Political Studies*, 21, 1, 1988, pp. 66-94.
- Kristof, T., Is it possible to make scientific forecasts in social sciences? In: *Futures*, 38, 5, 2006, pp. 561-574.
- Kronjee, G., *Overheid, wetenschap en toekomstverkenningen*, WRR-werkdocumenten W 130, WRR, Den Haag, 2002.
- Kuipers, S.L., *Cast in concrete: the institutional dynamics of Belgian and Dutch social policy reform*, dissertatie, Eburon, Delft, 2004.
- Kuipers, S.L., *The crisis imperative: crisis rhetoric and welfare state reform in Belgium and the Netherlands in the early 1990's*, Amsterdam University Press, 2006.
- Kusiak, L. & J. Janssen, Strijd om AOW-leeftijd zal pijn doen: eenvoudige oplossingen voor vergrijzingskosten zijn er niet. In: *OR-Informatie*, 9, 2006, pp. 16-17.
- Latten, J. & A. de Jong, Nieuwe bevolkingsprognose CBS: veel verandering, weinig groei. In: *DEMOS*, NIDI, 21, 1, 2005, pp. 5-8.
- Laws, D. & M. Rein, Reframing practice. In: Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Leeftink, B. en T.J. Verheule, Onderhandelen met de volgende generatie. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 2, 2006, pp. 94-104.
- Lempert, R.J., S.W. Popper and S.C. Bankes, *Shaping the next one hundred years: new methods for quantitative, longer-term policy analysis*, RAND MR-1626-RPC, August 2003.
- Lempert, R., Can Scenarios Help Policymakers Be Both Bold and Careful? In: Fukuyama, F. (ed.), *Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2007.
- Lente, H. van & A. Rip, The rise of membrane technology: from rhetorics to social reality. In: *Social Studies of Science*, 28, 2, 1998, pp. 221-254.
- Light, P.C., *The Four Pillars of High Performance: How Robust Organizations Achieve Extraordinary Results*, McGraw-Hill, New York, 2005.
- Lindblom, Ch.E., The science of muddling-through. In: *Public Administration Review*, 19, spring, 1959, pp. 77-88.
- Lindgren, M. & H. Bandhold, *Scenario planning: the link between future and strategy*, Palgrave MacMillan, New York, 2003.
- Lowenstein, R., *While America aged: how pension debts ruined General Motors, stopped the NYC Subways, bankrupted San Diego and loom as the next financial crisis*, The Penguin Press, New York, 2008.
- Lynn, N.B. & A. Wildavsky (eds.), *Public administration: the state of the discipline*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1990.
- MacGregor, D.G., Psychology, meaning and the challenges of longevity. In: *Futures*, 35, 6, 2003, pp. 575-588.
- Majone, G., *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, Yale University Press, New Haven, 1989.

- March, J.G., Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. In: *Bell Journal of Economics*, 9, 1978, pp. 587-608.
- March, J.G., *A primer on decision making: how decisions happen*, The Free Press, New York, 1994.
- March, J.G. (red.), *Decisions and organizations*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- March, J.G. & J.P. Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, 1976.
- March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, Free Press, New York, 1989.
- March, J.G. & H.A. Simon, *Organizations*, Blackwell, Cambridge, 1958.
- March, J.G., M. Schulz & X. Zhou, *The dynamics of rules: change in written organizational codes*, Stanford University Press, Stanford, 2000.
- Marijnissen, J., Vergrijzing vormt alibi voor afbraak sociale zekerheid. In: *NRC Handelsblad*, 26 juli 2004.
- Marijnissen, J., Achterstand EU is strijdig met de feiten. In: *De Volkskrant*, 5 juli 2004.
- Masini, E.B., Futures studies from a human and social perspective. In: Duin, P. van der, *Knowing Tomorrow? How science deals with the future*, Eburon, Delft, 2007, pp. 39-53.
- Masini, E.B., Rethinking futures studies. In: *Futures*, 38, 10, 2006, pp. 1146-1168.
- Masini, E.B., Rethinking futures studies. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- May, G.H., Futures studies and futures surprises. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- May, J. & N. Thrift (eds.), *Timespace, geographies of temporality*, Routledge, Londen, 2001.
- McGann, J.G. & R.K. Weaver (eds.), *Think tanks & civil society: catalysts for Ideas and Action*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2005.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Randers & W.W. Behrens, *The limits to growth*, Universe Books, New York, 1972.
- Mettau, P., *Mijnoverheid.nl: publieke dienstverlening in de toekomst*, Het Expertise Centrum, Den Haag, 2005.
- Metze, T., *De radar op scherp: zwakke signalen in een sterk veranderende samenleving*, De Stad bv, Den Haag, 2005.
- Meulendijks, P.J.F.G., In Nederland is 'collectief' investeren volgens het Centraal Planbureau verspild geld! In: *Kwartaalschrift Economie*, 3, 1, maart 2006, pp. 7-12.
- Michels, A.M.B., Kennis en conflict in beleidsprocessen. In: *Bestuurskunde*, 17, 2, 2008, pp. 5-14.
- Mićić, P., *Das Zukunfts-Radar*, Future Management Group, 2006.
- Milojevic, I., Feminising futures studies. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Scenario's enzo: een handreiking voor scenarioplanning*, ministerie van BZK, Bureau Strategische Kennisontwikkeling, Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Atlas van de strategie: praktische wegwijzer voor strategisch denken en handelen*, ministerie van BZK, Bureau Strategische Kennisontwikkeling, Den Haag, 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Houdbaarheid verstreken: toekomstverkenning en beleid*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2005.
- Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie, *Justitie over morgen: scenario's en strategieën voor 2015*, ministerie van Justitie, Den Haag, januari 2007.
- Ministerie van VWS, *Nota: Ouderenbeleid in het perspectief van de vergrijzing*, 19 april 2005.
- Mintzberg, H., J. Lampel & B. Ahlstrand, *Op Strategie-Safari. Een rondleiding door de jungle van het strategisch management*, Scriptum Management, 2005.
- Montfort, C. van, *Besturen van het onbekende, goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, oratie, Uitgeverij Lemma, Den Haag, 2008.
- Montfort, C.J., A.M.B. Michels & M. van der Steen, Tussen willen en weten: het cynisme voorbij. In: *Bestuurskunde*, 17, 2, 2008, pp. 56-60.
- Mooij, R. de, *Reinventing the Welfare State*, CPB, Den Haag, 60, 2006.
- Mooij, R. de, Fiscale oplossingen voor een betere arbeidsmarkt. In: *Aelementair*, 4, 2, maart 2005, pp. 18-21.
- Mooij, R. de en P. Tang, *Four futures of Europe*, CPB, Den Haag, 2003.
- Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford handbook of public policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Nekkers, J., *Wijzer in de toekomst: werken met toekomstscenario's*, Business contact, Antwerpen/Amsterdam, 2006.
- Nelkin, D. (ed.), *Controversy: politics of technical decisions*, Sage, Beverly Hills, 1984.
- Neugarten, M.L., Foresight: are we looking in the right direction? In: *Futures*, 38, 8, 2006, pp. 894-907.
- Nimwegen, N. van & G. Beets (eds.), *Demography Monitor 2005: demographic trends, socioeconomic impacts and policy implications in the European Union*, Social situation observatory, NIDI, 2006.
- Nimwegen, N. van, G. Beets & R.F. van der Erf, De bevolking van Europa. In: *DEMOS*, 21, 6, 2005, pp. 44-48.
- Nimwegen, N. van & I. Esveldt, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB)*, NIDI-report 65, NIDI, Den Haag, 2003.
- Nimwegen, N. van & I. Esveldt, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2003, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB)*, NIDI-report 71, NIDI, Den Haag, 2006.

- Nimwegen, N. & J. de Beer, Media: bevolkingsgroei is eindig! Maar is er iets nieuws onder de zon? In: *DEMOS*, NIDI, 22, 4, 2006, pp. 32-35.
- Noordegraaf, M., *Attention! Work and behaviour of public managers amidst ambiguity*, dissertatie, Eburon, Delft, 2000.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum, 2004.
- Nora, P. & D.P. Jordan (eds.), *Rethinking France: Les Lieux de memoire, Volume 1: The State*, University of Chicago Press, Chicago, 2001.
- North, D.C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Notten, P.W.F. van, *Writing on the Wall: Scenario Development in Times of Discontinuity*, Boca Rotan, Florida, 2005.
- Notten, P.W.F. van, J. Rotmans, M.B.A. van Asselt & D.S. Rothman, An updated scenario typology. In: *Futures*, 35, 3, 2003, pp. 425-443.
- Notten, P.W.F. van, A.M. Slegers & M.B.A. van Asselt, The future shocks: On discontinuity and scenario development. In: *Technological Forecasting and Social Change*, 72, 2005, pp. 175-194.
- Novaky, E., Action oriented futures studies in Hungary. In: *Futures*, volume 38, issue 6, August 2006, pp. 685-695.
- NRC Magazine 'M', *De droom van Sipsma, interview met Dick Sipsma*, 1 maart 2008.
- Oerlemans, A.G. & E.H.M. Ponds, Pension plan design for the future: heeft het pensioenstelsel de toekomst? In: *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 37, 3, 2005, pp. 143-151.
- Ogilvy, J.A., *Creating better futures: scenario planning as a tool for a better tomorrow*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Orrel, D., *The future of everything: the science of prediction*, Thunder's mouth press, New York, 2007.
- Ossewaarde, R. van, *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?*, RMO, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2007.
- Paillard, S., Futures studies and public decision in Sweden. In: *Futures*, volume 38, issue 1, February 2006, pp. 67-73.
- Pannekoek, J. & C.M. Schut, Geen inflatie op maat. In: *ESB*, 88, 4413, 5 september 2003, pp. 412-414.
- Parsons, W., *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analyses*, Edward Elgar, Cheltenham, 1995.
- Partij van de Arbeid, *De AOW van overmorgen: vast en zeker*, PvdA, brochure, Den Haag, 1996.
- Partij van de Arbeid, *Met hart voor Ouderen*, PvdA, brochure, Den Haag, 2006.
- Partij van de Arbeid, *De wet van de wederkerigheid*, eindrapport van de Projectgroep Verzorgingsstaat, PvdA, december 2005.
- Perrow, C., *Normal accidents: living with high risk technologies*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001.

- Phelps, R., C. Chan & S.C. Kapsalis, Does scenario planning affect performance? Two exploratory studies. In: *Journal of Business Research*, 51, 2001, pp. 223-232.
- Pielke jr., R.A., *The honest broker: making sense of science in policy and politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Pierson, P., When effect becomes cause: policy feedback and political change. In: *World Politics*, 48, 2, 1993, pp. 143-179.
- Pierson, P., *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Pierson, P., The path to European integration: a historical institutionalist approach. In: *Comparative Political Studies*, volume 29, 1996, nr. 2, pp. 123-163.
- Pierson, P., Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. In: *Journal of European public policy*, 5, 4, 1998, pp. 539-560.
- Pierson, P., Increasing returns, path dependency and the study of politics. In: *American Political Science Review*, 94, 2, 2000, pp. 251-267.
- Pierson, P., *Politics in Time: history, institutions, and political analysis*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2004.
- Pilkey, O.H. & L. Pilkey-Jarvis, *Useless arithmetic: why environmental scientists can't predict the future*, Columbia University Press, New York, 2007.
- Pina e Cunha, M., P. Palma & N. Guimares de Costa, Fear of foresight: knowledge and ignorance in organizational foresight. In: *Futures*, 38, 8, 2006, pp. 942-955.
- Pirsig, R.M., *Zen and the art of Motorcycle Maintenance: an inquiry into values*, 1974.
- Pirsig, R.M., *Lila: an inquiry into morals*, Bantam Books, 1991.
- Polder, J.J., J.J. Barendregt & J.A.N. van Oers, Ontketent de grijze golf een tsunami in de zorgkosten? In: *ESB*, 91, 4484, 12 april 2006, pp. 181-184.
- Powell, W.W. & P. DiMaggio, *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Quist, J., *Backcasting for a sustainable future: the impact after ten years*, Eburon, Delft, 2006.
- Quist, J. & Ph. Vergragt, Past and future of backcasting: the shift to stakeholder participation and a proposal for a methodological framework. In: *Futures*, 38, 9, 2006, pp. 1027-1045.
- Raad van Economisch Adviseurs, *Advies van de Raad van Economisch Adviseurs, Nota over de toestand van de Rijksfinanciën*, KST101065, Tweede Kamer, 2006.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Levensloop als perspectief*, advies 20, RMO, Den Haag, 2002.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Exploderende zorguitgaven: signaal over uitgavenmanagement*, RVZ, Zoetermeer, reeks 'Signalementen', maart 2003.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil in de verzorgingsstaat: over schaarste in de publieke sector*, Advies 30, RMO, Den Haag, 2004.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Mogen ouderen ook meedoen*, advies 33, RMO, Den Haag, 2004.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Ouderen tellen mee*, advies 34, RMO, Den Haag, 2004.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken: eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, RMO, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2007.
- Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek, *Werkboek duurzame ontwikkeling en toekomstdenken*, V.05, RMNO, Den Haag, 2004.
- Raad voor ruimtelijk-, milieu- en natuuronderzoek, *Nieuwe risico's in 't vizier?*, RMNO, Lemma, Utrecht, 2004.
- Rademaker, P. (red.), *Met het oog op 2010: de toekomst van het sociale domein verbeeld in elf essays*, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Ragin, C.C. & H.S. Becker, *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge university press, Cambridge, 2005.
- Ralston, B. & I. Wilson, *The scenario planning handbook: developing strategies in uncertain times*, Thomson, 2006.
- Regiegroep GrijsWerk, *Gelukkig is het wiel al uitgevonden: beelden bijstellen, beleid beïnvloeden, beweging bevorderen*, tussenrapport van de regiegroep GrijsWerk, Den Haag, uitgave juni 2006.
- Reijnders, L., B. de Reuver & E. Tellegen (red.), *Toekomst in het groot: van aarde tot zingeving*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.
- Rein, M. & D.A. Schön, *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books, 1994.
- Rein, M. & D.A. Schön, Frame critical policy analysis and frame reflective policy practice. In: *Knowledge and Policy: the international journal of knowledge transfer and utilization*, 9, 1, 1996, pp. 85-104.
- Ridder, W.J. de, *De strijd om de toekomst*, oratie, SMO, Den Haag, 2003.
- Riedy, C., An integral extension of causal layered analysis. In: *Futures*, volume 40, issue 2, March 2008, pp. 150-159.
- Ringland, G., *Scenario Planning*, John Wiley & Sons, Chicester, 1998.
- Ringland, G., *Scenario Planning in Public Policy*, John Wiley, Chichester, 2002.
- RIVM, *Toekomstige ontwikkelingen in overgewicht: inschatting effecten op de volksgezondheid*, RIVM rapport 260301003/2004, Rijksinstituut voor Gezondheid en Milieu, Bilthoven, 2004.
- RIVM, *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomstverkenning 2002*, Rijksinstituut voor Gezondheid en Milieu, Bilthoven, 2002.
- RIVM en SCP, Centrum voor Volksgezondheid Toekomstverkenningen, *Ouderen nu en in de toekomst: gezondheid, verpleging en verzorging 2020*, Rijksinstituut voor Gezondheid en Milieu, Bilthoven, 2004.
- RIVM, in samenwerking met SCP, RPB, SCP en NIDI, *Lange termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*, RIVM, februari 2004.

- RMO, *Opbrengsten van sociale investeringen*, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2006.
- Robinson, J., Future subjunctive: backcasting as social learning. In: *Futures*, 35, 8, 2003, pp. 839-856.
- Roe, E., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Duke University Press, Durham, NC, 1994.
- Rose, R., *Lesson-drawing in public policy*, Chatham, Chatham House, 1993.
- Rose, R. & P. Davies, *Inheritance in public policy: changes without choice in Britain*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Rossum, N. van, Het AOW-gat is zo zwart nog niet: laten we ons liever zorgen maken over de explosie van de zorgkosten. In: *Elsevier*, 31 augustus 1996, pp. 64-67.
- Rotmans, J., *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Roubelat, F., Scenarios to challenge strategic paradigms: lessons from 2025. In: *Futures*, volume 38, issue 5, June 2006, pp. 519-527.
- Rutz, H.J. (ed.), *The politics of time*, American Ethnological Society Monograph Series, No.4, American Anthropological Society, Washington D.C., 1992.
- Sabelis, I.H.J., *Managers' times: a study of times in the work and life of top-managers*, Bee's Books, Amsterdam, 2002.
- Sabelis, I.H.J., The clock-time paradox. In: Hassan, R. & R.E. Purser, *24/7: time and temporality in the network society*, Stanford University Press, Stanford, 2007.
- Salverda, W., Vergrijzing in Nederland: argumenten voor een betere balans in het debat. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 22, 2, 2006.
- Sardar, Z., The problem of futures studies. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- Sarewitz, D., R. Pielke & R. Byerly (eds.), *Prediction: Science, Decision Making, and the Future of Nature*, Island Press, 2000.
- Sarfati, H., Social dialogue: A potential 'highroad' to policies addressing ageing in the EU member states. In: *International Social Security Review*, 59, 1, January 2006, pp. 49-73.
- Scalzo, R. & H. Mastik, Toekomstdenken en doen met simulaties. In: *Werkboek duurzame ontwikkeling en toekomstdenken*, RMNO, Den Haag, 2004.
- Schnabel, P., *Een eeuw van verschil*, oratie, SCP, Den Haag, 2004.
- Schoenmaeckers, R. & I. Kotowska, *Population ageing and its challenges to social policy: Study prepared for the European Population Conference 2005*, Population Studies, No.50, Directorate General III - Social Cohesion, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005
- Schouten, D.B.J. & A.H.J. Kolnaar, De macro-economische betekenis van een kapitaaldeckingsstelsel. In: *Maandschrift Economie*, 67, 2003, pp. 89-112.
- Schoonenboom, J., Toekomstscenario's en beleid. In: *Beleid en Maatschappij*, 30, 4, 2003, pp. 212-218.

- Schwartz, P., *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*, Currency Doubleday, New York, 1996 [1991].
- Schwartz, P., *Inevitable surprises: thinking ahead in times of turbulence*, Gotham Books, New York, 2003.
- Schwartz, P. & D. Randall, An abrupt climate change scenario and its implications for United States national security. Opgenomen in: *Werkboek duurzame ontwikkeling en toekomstdenken*, RMNO, Den Haag, 2004.
- Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage, 1995.
- Scott, W.R., *Organizations, Rational, Natural and Open systems*, Prentice Hall, New Jersey, 2003.
- Scott, W.R. & G.F. Davis, *Organizations and organizing: rational, natural and open system perspectives*, Prentice Hall, New Jersey, 2007
- Scott, W.R., Unpacking institutional arguments. In: W.W. Powell and P. DiMaggio, *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Scott, J.C., *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- Selin, C., Trust and illusive force of scenarios. In: *Futures*, 38, 1, 2006, pp. 1-14.
- Selznick, P., *Leadership in administration*, Berkeley, 1984 [1957].
- Serra del Pino, J., Futures studies and future generations. In: *Futures*, 39, 1, 2007, pp. 113-116.
- Shell International Limited, *Shell Global Scenarios to 2025: the future business environment: trends, trade-offs and choices*, Royal Dutch/Shell Group, London, 2005.
- Shepsle, K.A., A comment on institutional change. In: *Journal of theoretical politics*, 13, 3, 2001, pp. 321-325.
- Sijben, J.J., Vergrijzing en pensioenen in Euroland: een macro-economische visie. In: *Pensioen Magazine*, februari 2003, nr.2, pp. 26-30.
- Simon, H.A., *Administrative behavior*, New York, Free Press, fourth edition, 1997 [1976].
- Simon, H.A., Making management decisions: the role of intuition and emotion. In: *Academy of Management Executive*, 1987, vol. 1, pp. 57-64.
- Sipsma, D., *Van oude mensen, de dingen die gaan komen*, Cossee essay, Amsterdam, 2008.
- Slaughter, R.A., *Futures beyond dystopia: creating social foresight*, Routledge/Falmer publishers, New York, 2004.
- Slaughter, R.A., Implementing critical futures studies. In: Sardar, Z. (ed.), *Rescuing all our futures: The future of futures studies*, Praeger, Westport, Connecticut, 1999.
- Slaughter, R.A., Integral Futures: a new model for futures enquiry and practice. In: Slaughter, R.A. (ed.), *The Knowledge Base of Futures Studies: Professional Edition*, Foresight International, cd-rom, 2005.
- Slaughter, R.A. (ed.), *The Knowledge Base of Futures Studies: Professional Edition*, Foresight International, cd-rom, 2005.

- Slaughter, R.A. (ed.), *The State of Play in the Futures Field: final report*, Foundation for the Future, October 2007.
- Slaughter, R.A., Integral futures: a new era for futures practitioners. In: Wagner, C.G. (ed.), World Future Society, *Foresight, innovation, and strategy: towards a wiser future*, WFS, Bethesda, Maryland, 2005.
- Slaughter, R.A., Why is the future still a missing dimension? In: *Futures*, 39, 6, 2007, pp. 747-754.
- Slaughter, R.A., Integral Futures Methodologies. In: *Futures*, 40, 2, 2008a, pp. 103-108.
- Slaughter, R.A., What difference does integral make? In: *Futures*, 40, 2, 2008b, pp. 120-137.
- Sociaal-Economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, advies nr.8, oktober 2006, SER, Den Haag, 2006.
- Sociaal-Economische Raad, *Van alle leeftijden: een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, advies nr.2, 21 januari 2005, SER, Den Haag, 2005.
- Sociaal-Economische Raad, *EU en vergrijzing: advies over de EU en de gevolgen van vergrijzing*, SER, Den Haag, publicatienummer 2, 15 februari 2002.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De maat van de verzorgingsstaat: inrichting van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, SCP, Den Haag, 2000.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst*, SCP, Den Haag, 2004.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2004*, SCP-publicatie 2004/11, SCP, Den Haag, 2004.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie 1970-2002: een analyse van trends en meningen*, SCP, Den Haag, 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De Sociale Staat van Nederland 2005*, SCP-publicatie 2005/14, Den Haag, 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Rapportage ouderen 2006: veranderingen in de leefsituatie en levensloop*, SCP-publicatie 2006/12, Den Haag, 2006.
- Sociale Verzekeringsbank, *Discussienota: financiering oudedagsvoorziening op lange termijn*, SVB, maart 1996.
- Sotarauta, M. & S. Srinivas, Co-evolutionary policy processes: understanding innovative economies and future resilience. In: *Futures*, volume 38, issue 3, April 2006, pp. 312-336.
- Steen, M.A. van der, Integrating futures studies in public policy making. In: Wagner, C.G. (ed.), *Foresight, innovation, and strategy: towards a wiser future*, World Future Society, Bethesda, Maryland, 2005.
- Steenbergen, B. van, Toekomstbeeld: opstand der senioren. In: *STT Tussentijds bericht*, Stichting Toekomstbeeld en Techniek, Den Haag, 2006.
- Steenbergen, B., *Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*, Coutinho, Bussum, 2001.

- Stewart, C.C., Integral scenarios: reframing theory, building from practice. In: *Futures*, 40, 2, 2008, pp. 160-172.
- Stone, D.A., *Policy paradox: the art of political decision making*, Norton & Company, New York, 1988.
- Stone, D.A., Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. In: *Governance*, volume 13, nr.1, pp. 43-62.
- Streeck, W. & K. Thelen, *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford university press, New York, 2005.
- Studiegroep Begrotingsruimte, *Stabiel en duurzaam begroten: elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 805, nr.1, aangeboden op 19 juni 2001.
- Studiegroep Begrotingsruimte, *Vergrijzing en houdbaarheid: twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, ministerie van Financiën, 22 juni 2006.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Terugblik op toekomstverkenningen*, werkdocument 1, WRR, Den Haag, 2000.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Zijlicht op toekomstonderzoek: vier casus*, werkdocument 2, WRR, Den Haag, 2000.
- Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Handorakel voor toekomstonderzoek: kennisvereisten en procesvereisten aan toekomstonderzoek voor het strategisch omgevingsbeleid*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Swaan, D. de, *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2004.
- Swenker, P., Generatiebewust beleid. In: *Liberaal Reveil*, 44, februari 2003, pp. 22-27.
- Taleb, N.N., *The black swan: the impact of the highly improbable*, Random House, New York, 2007.
- Taylor-Gooby, P. (ed.), *New Risks, New Welfare: the transformation of the European welfare state*, Oxford University Press, New York, 2004.
- Tenner, E., *Why things bite back: technology and the revenge of unintended consequences*, Random House, New York, 1996.
- Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, dissertatie, Vuga, Den Haag, 1993.
- Thelen, K., Historical Institutionalism in comparative politics. In: *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, pp. 369-404.
- Thelen, K., How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis. In: Mahoney, J. & D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Thelen, K., *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

- Thelen, K., S. Steinmo & F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Thelen, K. & S. Steinmo, Historical institutionalism in comparative politics. In: K. Thelen, S. Steinmo & F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 1-32.
- Themacommissie Ouderenbeleid, *Rapport themacommissie ouderenbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 549, nr. 5.
- Tonn, B.E., The future of futures decision-making. In: *Futures*, 35, 6, 2003, pp. 673-688.
- Tonn, B.E., Imprecise probabilities and scenarios. In: *Futures*, 37, 8, 2005, pp. 767-775.
- Tonn, B.E., The intergovernmental panel on climate change: a global scale transformative initiative. In: *Futures*, 39, 5, 2007, pp. 614-618.
- Tonn, B.E., Determinants of futures-oriented environmental policies: a multi-country analysis. In: *Futures*, 39, 7, 2007, pp. 773-789.
- Tonn, B.E., A. Hemrick & F. Conrad, Cognitive representations of the future: survey results. In: *Futures*, 38, 7, 2006, pp. 810-829.
- Tweede Kamerfracties CDA, PvdA, CU, *Samen werken, samen leven: Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag, 2007.
- Twist, M. van, *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, VUGA, 's-Gravenhage, 1995.
- Twist, M. van, R. Peeters en M. van der Steen, *Balanceren tussen inkapseling en afstoting. Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag, 2007.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen & R. Peeters, Vormgeven aan de strategische functie bij de overheid: permanente dynamiek in positionering en werkwijze. In: *M&O*, nummer 1, januari/februari 2008, pp. 5-19.
- Uerz, G., *Über Morgen*, Wilhelm Fink Verlag, München, 2006
- Uotila, T. & H. Melkas, Quality of data, information and knowledge in regional foresight processes. In: *Futures*, 39, 9, 2007, pp. 1117-1130.
- Uotila, T., H. Melkas & V. Harmaakorpi, Incorporating futures research into regional knowledge creation and management. In: *Futures*, 37, 8, 2005, pp. 849-866.
- Veen, R. van der, Het werkelijke probleem van de vergrijzing: de zorg. In: *S&D*, nr. 9, 2006, pp. 10-12.
- Veld, R.J. in 't, *De vlucht naar Isfahan: over bestuur, planning en de toekomst van het hoger onderwijs*, Vuga, Den Haag, 1984.
- Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist, *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Kluwer, Dordrecht, 1991.
- Veld, R.J. in 't & P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde*, Phaedrus, Den Haag, 1994.

- Veld, R.J. in 't, *Democratie als beeldenstrijd*, Vuga, 's-Gravenhage, 1994.
- Veld, R.J. in 't & J.H. van der Veen (red.), *Ijsberenplaag op de Veluwe: essays over de toekomst*, COS, Horizonscan, Den Haag, 2007.
- Veld, R.J. in 't (red.), *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Veld, R.J. in 't (red.), *Eerherstel voor Cassandra. Een methodologische beschouwing over toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Veld, R.J. in 't, et al., *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*, Bestad advies, Den Haag, 2006.
- Velema, W., De zeven misverstanden over de AOW. In: *HP/De Tijd*, 18 oktober 1996, pp. 28-35.
- Ven, L. van der, *The future in the stars: European policy-making and the exploration of the future, the Turkey-EU accession dossier*, doctoraalscriptie, Universiteit Maastricht, June 2006.
- Verbon, H.A.A., Herverdeling, verzekering en marktwerking. In: *ESB*, 81, 4055, 24 april 1996, pp. 368-371.
- Verbon, H.A.A., De financiering van de oudedagsvoorziening. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 18, 4, 1995, pp. 32-51.
- Verbon, H.A.A., Vergrijzing is nog steeds een verdelingsprobleem. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 2, 2006, pp. 105-115.
- Verbon, H.A.A., Lasten verzwaren of bezuinigen: keuzen voor het begrotingsbeleid 2008 - 2011. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 3, 2006, pp. 146-152.
- Visser, J. & A. Hemerijck, *A Dutch miracle: job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Visser, P., Vergrijzing in de regio: aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe. In: *DEMOS*, NIDI, 2004, 20, 3, pp. 21-24.
- Vries, B. de, *Overmoed en onbehagen: het hervormingskabinet-Balkenende*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005.
- Vries, B. de, Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem? In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 2, 2006, pp. 116-123.
- Vries, B. de en R.A.J. Dur, *Verzilverd vergrijzen*, Sdu Uitgevers, 1996.
- Vries, B. de, Naar een zekere oudedagsvoorziening. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 51, 12, 1996, pp. 674-682.
- Volberda, H.W., *De flexibele onderneming: strategieën voor succesvol concurreren*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Voros, J., Integral futures: an approach to futures inquiry. In: *Futures*, 40, 2, 2008, pp. 190-201.
- Voros, J., Reframing environmental scanning: An integral approach. In: *Foresight*, 3, 6, 2000, pp. 533-552.
- Vught, F.A. van, Toekomstonderzoek voor universiteiten. In: Maassen, P.A.M. & F.A. van Vught, *Strategische planning in het wetenschappelijk onderwijs*, Vuga, Den Haag, 1986.

- Weick, K.E., *The social psychology of organizing*, Sage, London, 1969.
- Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Sage, Thousand Oaks, 1995.
- Weick, K.E., *Making sense of the organization*, Blackwell, Oxford, 2001.
- Weick, K.E. & K.M. Sutcliffe, *Managing the unexpected: assuring high performance in an age of complexity*, San Francisco, Jossey-Bass, 2001.
- Weiner, E. & A. Brown, *FutureThink: how to think clearly in a Time of Change*, Prentice Hall, New Jersey, 2005.
- Weisbord, M. & S. Janoff, *Future Search: an action guide to finding common ground in organizations & communities*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, 2000.
- Weltens, H.W.H. & P.W. de Langen (red.), *Het onzekere voor het zekere nemen!*, Reed Business Information Transport, Rotterdam, 2003.
- Westerhout, E.W.M.T. & F. Pelikaan, Langer leven in goede gezondheid. In: *ESB*, 90, 4408, 12 augustus 2005, pp. 350-352.
- Westerhout, E.W.M.T., M.E.A.J. van de Ven, C. van Ewijk & D.A.G. Draper, Pensioenen en macro-economie in een vergrijzende wereld. In: *Pensioen Magazine*, 9, 12, december 2004, pp. 24-28.
- Westerhout, E.W.M.T. et al., Vergrijzing vraagt om aanvullend beleid. In: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, 2, 2006, pp. 48-61.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Levenslopen en verandering: een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, v107, WRR, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, rapport aan de regering, nr. 55, WRR, Sdu uitgevers, Den Haag, 1999.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ouderen voor ouderen: demografische ontwikkelingen en beleid*, Sdu Uitegevers, Den Haag, 1993.
- Wiek, A., C. Binder & R.W. Scholz, Functions of scenarios in transition processes. In: *Futures*, 38, 7, 2006, pp. 740-766.
- Wildavsky, A., *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*, Transaction Books, New Brunswick, NJ, 1979.
- Wildavsky, A., *Searching for Safety*, Transaction Books, New Brunswick, 1988.
- Wilde, R. de, *De Voorspellers, een kritiek op de toekomstindustrie*, de Balie, Amsterdam, 2000.
- Wonglimpiyarat, J., National foresight in science and technology strategy development. In: *Futures*, 39, 6, 2007, pp. 718-728.
- World Future Society, *Thinking creatively in turbulent times*, WFS, Bethesda, Maryland, 2004.
- World Future Society, C.G. Wagner (ed.), *Foresight, innovation, and strategy: towards a wiser future*, WFS, Bethesda, Maryland, 2005.
- Yakis-Douglas, B. & R. Whittington, *Sustaining strategic issues: practices and skills*, paper presented at 23rd European Group for Organizational Studies Colloquium, Amsterdam, July 2007.

- Yanow, D., Translating local knowledge at organizational peripheries. In: *British Journal of Management*, 2004, 15, pp. 9-25.
- Yanow, D., *Constructing American 'race' and 'ethnicity': Category-making in public policy and administration*, Armonk, New York, Sharpe, 2003.
- Yanow, D., Accessing local knowledge. In: Hajer, M.A. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Yanow, D., Space stories: studying museum buildings as organizational spaces while reflecting on interpretive methods in their narration. In: *Journal of Management Inquiry*, 1998, 7, 3, pp. 215-239.
- Yanow, D., *How does a policy mean: interpreting policy and organizational actions*, Washington D.C., Georgetown University Press, 1996.
- Yanow, D., Built space as a story: the policy stories that buildings tell. In: *Policy studies journal*, 23, 3, 1995, pp. 407-422.
- Zijderveld, A.C., *The institutional imperative: the interface of institutions and networks*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2000.
- Zijderveld, A.C., De katholieke en de calvinistische cultuur. In: *De parvenucultuur*, Kok agora, Kampen, 1993.
- Zurlohe, F.E.M., De strijd voor de betaalbaarheid van de vergrijzing. In: *De Beursbengel*, nr. 738, oktober 2004, pp. 16-18.

BRONNEN VOOR DE DISCOURS-ANALYSE

Handelingen Tweede Kamer			
<i>Code</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Datum</i>	<i>Vergadering en pagina</i>
2000			
H1	APB Miljoenennota 2001	20/9/2000	TK2 6-73
H2	APB Miljoenennota 2001	21/9/2000	TK3 77-99
H3	APB Miljoenennota 2001	21/9/2000	TK3 99-154
H4	APB MN2001 - schriftelijke beantwoording van vragen	21/9/2000	TK3 3-158
H5	AFB Miljoenennota 2001	3/10/2000	TK7 387-430
H6	AFB Miljoenennota 2001	4/10/2000	TK8 483-531
H7	AFB MN2001 - stemmingen	10/10/2000	TK10 642-643
H8	AFB MN2001 - schriftelijke beantwoording van vragen	4/10/2000	TK8 532-537
2001			
H9	APB Miljoenennota 2002	19/9/2001	TK2 3-70
H10	APB Miljoenennota 2002	20/9/2001	TK3 71-113
H11	APB Miljoenennota 2002	20/9/2001	TK3 114-139
H12	APB MN2002 - schriftelijke beantwoording van vragen	20/9/2001	TK3 148-161
H13	APB Miljoenennota 2002 - stemmingen	20/9/2001	TK3 144-145
H14	AFB Miljoenennota 2002	10/10/2001	TK11 485-515
H15	AFB Miljoenennota 2002	11/10/2001	TK12 553-585
H16	AFB Miljoenennota 2002	10/10/2001	TK11 517-528
H17	AFB MN2002 - schriftelijke beantwoording van vragen	11/10/2001	TK12 635-646
H18	AFB Miljoenennota 2002	11/10/2001	TK12 586-606
2002			
H19	APB Miljoenennota 2003	18/9/2002	TK2 5-34
H20	APB Miljoenennota 2003	18/9/2002	TK2 34-69
H21	APB Miljoenennota 2003	19/9/2002	TK3 88-111
H22	APB Miljoenennota 2003	19/9/2002	TK3 111-180
H23	APB MN2003 - schriftelijke beantwoording van vragen	19/9/2002	TK3 180-183
H24	Aanbieding MN2003	17/9/2002	TK1 2-3
H25	AFB Miljoenennota 2003	29/10/2002	TK13 685-725
H26	AFB Miljoenennota 2003	30/10/2002	TK14 762-804
H27	AFB Miljoenennota 2003 - stemmingen	12/11/2002	TK19 1175-1176
H28	AFB MN2003 - schriftelijke beantwoording van vragen	30/10/2002	TK14 805-811
2003			
H29	APB Miljoenennota 2004	17/9/2003	TK2 5-31
H30	APB Miljoenennota 2004	17/9/2003	TK2 32-66
H31	APB Miljoenennota 2004	18/9/2003	TK3 70-98
H32	APB Miljoenennota 2004	18/9/2003	TK3 98-155
H33	APB Miljoenennota 2004 - stemmingen	18/9/2003	TK3 155-157
H34	APB MN2004 - schriftelijke beantwoording van vragen	18/9/2003	TK3 159-169
H35	AFB Miljoenennota 2004	30/9/2003	TK7 271-317
H36	AFB Miljoenennota 2004	1/10/2003	TK8 367-413
H37	AFB MN2004 - schriftelijke beantwoording van vragen	1/10/2003	TK8 415-422

Handelingen Tweede Kamer			
<i>Code</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Datum</i>	<i>Vergadering en pagina</i>
H38	AFB Miljoenennota 2004	8/10/2003	TK11 563-580
H39	AFB Miljoenennota 2004 - stemmingen	9/10/2003	TK12 656-657
2004			
H40	Aanbieding Miljoenennota 2005	21/9/2004	TK1 1-3
H41	APB Miljoenennota 2005	28/9/2004	TK4 59-60
H42	APB Miljoenennota 2005	28/9/2004	TK4 60-85
H43	APB Miljoenennota 2005	28/9/2004	TK4 85-122
H44	APB Miljoenennota 2005	29/9/2004	TK5 125-192
H45	APB Miljoenennota 2005 - stemmingen	29/9/2004	TK5 192-194
H46	APB MN2005 - schriftelijke beantwoording van vragen	29/9/2004	TK5 195-207
H47	AFB Miljoenennota 2005	5/10/2004	TK7 299-330
H48	AFB Miljoenennota 2005	6/10/2004	TK8 360-405
H49	AFB MN2005 - schriftelijke beantwoording van vragen	6/10/2004	TK8 420-425
2005			
H50	APB Miljoenennota 2006	21/9/2005	TK2 5-32
H51	APB Miljoenennota 2006	21/9/2005	TK2 32-67
H52	APB Miljoenennota 2006	22/9/2005	TK3 71-95
H53	APB Miljoenennota 2006	22/9/2005	TK3 96-158
H54	APB MN2006 - schriftelijke beantwoording van vragen	22/9/2005	TK3 162-176
H55	APB Miljoenennota 2006 - stemmingen	22/9/2005	TK3 158-162
H56	AFB Miljoenennota 2006	5/10/2005	TK8 399-426
H57	AFB Miljoenennota 2006	5/10/2005	TK8 426-437
H58	AFB Miljoenennota 2006	6/10/2005	TK9 457-485
H59	AFB Miljoenennota 2006	6/10/2005	TK9 505-527
2006			
H60	APB Miljoenennota 2007	27/9/2006	TK5 201-232
H61	APB Miljoenennota 2007	27/9/2006	TK5 233-268
H62	APB Miljoenennota 2007	28/9/2006	TK6 272-294
H63	APB Miljoenennota 2007	28/9/2006	TK6 294-351
H64	APB MN2007 - schriftelijke beantwoording van vragen	28/9/2006	06M486720 MinAz
H65	AFB Miljoenennota 2007	4/10/2006	TK8 439-469
H66	AFB Miljoenennota 2007	5/10/2006	TK8 512-532
H67	AFB Miljoenennota 2007	5/10/2006	TK9 533-550
H68	AFB MN2007 - schriftelijke beantwoording van vragen	5/10/2006	TK5 95-599
2007			
H69	APB Miljoenennota 2008	19/9/2007	TK2 5
H70	APB Miljoenennota 2008	19/9/2007	TK2 5-41
H71	APB Miljoenennota 2008	19/9/2007	TK2 42-77
H72	APB Miljoenennota 2008	20/9/2007	TK3 82-110
H73	APB Miljoenennota 2008	20/9/2007	TK3 110-172
H74	APB Miljoenennota 2008 - stemmingen	20/9/2007	TK3 177-179
H75	APB MN2008 - schriftelijke beantwoording van vragen	20/9/2007	TK3 181-193
H100	AFB Miljoenennota 2008	2/10/2007	TK7 413-456
H101	AFB Miljoenennota 2008	3/10/2007	TK8 461-479

Handelingen Tweede Kamer			
<i>Code</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Datum</i>	<i>Vergadering en pagina</i>
H102	AFB MN2008 - schriftelijke beantwoording van vragen	3/10/2007	TK8 521-526
H103	AFB Miljoenennota 2008	3/10/2007	TK8 480-519
H104	APB Aanbieden van de Miljoenennota 2008 aan de TK	18/9/2007	TK1 1-2

Regeringsverklaring en Beleidsprogramma			
<i>Code</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Datum</i>	<i>Vergadering en pagina</i>
	Balkenende I		
H80	Debat met de informateur over het strategisch akkoord	4/7/2002	TK91 5377-5391
H81	Debat met de informateur over het strategisch akkoord	4/7/2002	TK91 5392-5429
H82	Afleggen van de Regeringsverklaring	26/7/2002	TK92 5466-5470
H83	Debat over de Regeringsverklaring	26/7/2002	TK92 5470-5517
H84	Voortzetting debat over de Regeringsverklaring	26/7/2002	TK92 5517-5531
	Balkenende II		
K17	Brief van de informateurs met eindrapport over de formatie	16/5/2003	28.637 nr.19
H85	Debat over het eindrapport van de informateurs	20/5/2003	TK70 4028-4078
H86	Afleggen van de Regeringsverklaring	11/6/2003	TK76 4282-4285
H87	Debat over de Regeringsverklaring	11/6/2003	TK76 4285-4323
H88	Vervolg van het debat over de Regeringsverklaring	12/6/2003	TK77 4331-4355
H89	Vervolg van het debat over de Regeringsverklaring	12/6/2003	TK77 4356-4396
	Balkenende III		
H90	Afleggen van de Regeringsverklaring	7/7/2006	TK98 6043-6046
H91	Debat over de Regeringsverklaring	7/7/2006	TK98 6046-6070
H92	Vervolg van het debat over de Regeringsverklaring	7/7/2006	TK98 6074-6077
	Balkenende IV		
H93	Debat met de informateur	8/2/2007	TK41 2436-2441
H94	Afleggen van de Regeringsverklaring	1/3/2007	TK45 2630-2633

Regeringsverklaring en Beleidsprogramma			
Code	Omschrijving	Datum	Vergadering en pagina
H95	Debat over de Regeringsverklaring	1/3/2007	TK45 2634-2731
H96	Moties in het debat over de Regeringsverklaring	1/3/2007	TK45 2731-2734
K18	Brief bij het Beleidsprogramma	14/6/2007	31.070 nr. 1
H97	Debat over het Beleidsprogramma	19/6/2007	TK82 4376-4415
H98	Vervolg van het debat over het Beleidsprogramma	19/6/2007	TK82 4415-4462
H99	Stemmingen in het debat over het Beleidsprogramma	19/6/2007	TK82 4467-4469

Miljoenennota's		
MN1	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstgedeelte, TK, Vergaderjaar 2000-2001, aangeboden 19 september 2000	27 800, nr. 1, pp. 1-95
MN2	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2000-2001, aangeboden 19 september 2000	27 800, nr. 2, pp. 111-345
MN3	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstdeel en Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2001-2002, aangeboden 18 september 2001	28 000, nr. 1, pp. 1-323
MN4	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstgedeelte, TK, Vergaderjaar 2002-2003, aangeboden 17 september 2002	28 600, nr. 1, pp. 1-93
MN5	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2002-2003, aangeboden 17 september 2002	28 600, nr. 2, pp. 93-317
MN6	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstdeel en Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2003-2004, aangeboden 16 september 2003	29 200, nr. 1, pp. 1-265
MN7	Advies van Raad van State en nader rapport, behorende bij de Nota over de toestand van 's rijks financiën, Vergaderjaar 2003-2004	29 200, nr. 4, pp. 1-15
MN8	Brief bij aanbidding Beleidsprogramma 2004-2007, behorende bij Miljoenennota 2004, Vergaderjaar 2003-2004	29 202, nr. 1, p. 1
MN8	Beleidsprogramma 2004-2007, behorende bij Miljoenennota 2004, Vergaderjaar 2003-2004	29 202, nr. 2, pp. 3-56
MN9	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstdeel en Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2004-2005, aangeboden 21 september 2004	29 800, nr. 1, pp. 1-175

Miljoenennota's		
MN10	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstdeel en Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2005-2006, aangeboden 20 september 2005	30 300, nr. 1, pp. 1-134
MN11	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstdeel en Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2006-2007, aangeboden 19 september 2006	30 800, nr. 1, pp. 1-122
MN12	Nota over de toestand van 's rijks financiën, Tekstdeel en Bijlagen, TK, Vergaderjaar 2007-2008, aangeboden 18 september 2007	31 200, nr. 1, pp. 1-123

Troonredes⁶⁸⁸	
TR1	Troonrede 2000, uitgesproken op 19 september 2000
TR2	Troonrede 2001, uitgesproken op 18 september 2001
TR3	Troonrede 2002, uitgesproken op 17 september 2002
TR4	Troonrede 2003, uitgesproken op 16 september 2003
TR5	Troonrede 2004, uitgesproken op 21 september 2004
TR6	Troonrede 2005, uitgesproken op 20 september 2005
TR7	Troonrede 2006, uitgesproken op 19 september 2006
TR8	Troonrede 2007, uitgesproken op 18 september 2007

BIJLAGE: OVERZICHT KABINETTEN 2000-2007⁶⁸⁹

Kok II

- Minister-president: W. Kok (pvda)
- Vice-minister-president: Dr. E. Borst-Eilers (d66), A. Jorritsma-Lebbink (vvd)
- Algemene Zaken: minister: W. Kok (pvda)
- Buitenlandse Zaken: minister: J.J. van Aartsen (vvd); staatssecretaris: Drs. D.A. Benschop (pvda)
- Ontwikkelingssamenwerking: minister: Mr. E.L. Herfkens (pvda)
- Justitie: minister: Mr. A.H. Korthals (vvd); staatssecretaris: Dr. M.J. Cohen (pvda) (3 augustus 1998 - 1 januari 2001); staatssecretaris: Mr. N.A. Kalsbeek (pvda) (2 januari 2001 - 22 juli 2002)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: minister: Dr. A. Peper (pvda) (3 augustus 1998 - 13 maart 2000); minister: Mr. R.H.L.M. van Boxtel (d66) (13 maart 2000 - 20 maart 2000); minister: Mr. K.G. de Vries (pvda) (24 maart 2000 - 22 juli 2002); staatssecretaris: Drs. G.M. de Vries (vvd)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(pen): minister: Drs. L.M.L.H.A. Hermans (vvd); staatssecretaris: Drs. K.Y.I.J. Adelmund (pvda); staatssecretaris: Dr. F. van der Ploeg (pvda)
- Financiën: minister: Drs. G. Zalm (vvd); staatssecretaris: Dr. W.A.F.G. Vermeend (pvda) (2 augustus 1998 - 24 maart 2000); staatssecretaris: Drs. W.J. Bos (pvda) (24 maart 2000 - 22 juli 2002)
- Defensie: minister: Mr. F.H.G. de Grave (vvd); staatssecretaris: H.A.L. van Hoof (vvd)
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: minister: Drs. J.P. Pronk (pvda); staatssecretaris: J.W. Remkes (vvd)
- Verkeer en Waterstaat: minister: T. Netelenbos (pvda); staatssecretaris: Drs. J.M. de Vries (vvd)
- Economische Zaken: minister: A. Jorritsma-Lebbink (vvd); staatssecretaris: Drs. G. Ybema (d66)
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij: minister: Drs. H.H. Apotheker (d66) (3 augustus 1998 - 7 juni 1999); minister: Mr. K.G. de Vries (pvda) (7 juni 1999 - 9 juni 1999); minister: Mr. L.J. Brinkhorst (d66) (8 juni 1999 - 22 juli 2002); staatssecretaris: G.H. Faber (pvda)
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister: Mr. K.G. de Vries (pvda) (3 augustus 1998 - 24 maart 2000); minister: Dr. W.A.F.G. Vermeend (pvda) (24 maart 2000 - 22 juli 2002); staatssecretaris: Drs. J.F. Hoogervorst (vvd); staatssecretaris: Mr. A.E. Verstand-Bogaert (d66)

- Volksgezondheid, Welzijn en Sport: minister: Dr. E. Borst-Eilers (d66); staatssecretaris: A.M. Vliegthart (pvda)
- Grotesteden- en Integratiebeleid: minister: Mr. R.H.L.M. van Boxtel (d66)

Balkenende I

- Minister-president: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Vice-minister-president: Dr. E.J. Bomhoff (lpf) (22 juli 2002 - 16 oktober 2002); J.W. Remkes (vvd); R.H. de Boer (lpf) (18 oktober 2002 - 27 mei 2003)
- Algemene Zaken: minister: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Buitenlandse Zaken: minister: Mr. J.G. de Hoop Scheffer (cda); staatssecretaris: Mr.dr. A. Nicolai (vvd); staatssecretaris: A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven (cda)
- Justitie: minister: Mr. J.P.H. Donner (cda)
- Vreemdelingenzaken en Integratie: minister: Mr. H.P.A. Nawijn (lpf)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: minister: J.W. Remkes (vvd); staatssecretaris: R.H. Hessing (lpf)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(pen): minister: M.J.A. van der Hoeven (cda); staatssecretaris: Mr.dr. C.H.J. van Leeuwen (lpf); staatssecretaris: Drs. A.D.S.M. Nijs MBA (vvd)
- Financiën: minister: Drs. J.F. Hoogervorst (vvd); staatssecretaris: Dr. S.R.A. van Eijck (lpf)
- Defensie: minister: Mr. A.H. Korthals (vvd) (22 juli 2002 - 12 december 2002); minister: H.G.J. Kamp (vvd) (12 december 2002 - 27 mei 2003); staatssecretaris: C. van der Knaap (cda)
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: minister: H.G.J. Kamp (vvd); staatssecretaris: Drs. P.L.B.A. van Geel (cda)
- Verkeer en Waterstaat: minister: R.H. de Boer (lpf); staatssecretaris: Drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus (vvd)
- Economische Zaken: minister: Mr. H.Ph.J.B. Heinsbroek (lpf) (22 juli 2002 - 16 oktober 2002); minister: Drs. J.F. Hoogervorst (vvd) (16 oktober 2002 - 27 mei 2003); staatssecretaris: Mr.Drs. J.G. Wijn (cda)
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij: minister: Dr. C.P. Veerman (cda); staatssecretaris: Ir. B.J. Odink (lpf)
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister: Mr. A.J. de Geus (cda); staatssecretaris: R.R.Ph. Bijlhout (lpf) (22 juli 2002 - 24 juli 2002); staatssecretaris: Drs. M. Rutte (vvd); staatssecretaris: K.L. Phoa (lpf) (9 september 2002 - 27 mei 2003)
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport: minister: Dr. E.J. Bomhoff (lpf) (22 juli 2002 - 16 oktober 2002); minister: Mr. A.J. de Geus (cda)

(16 oktober 2002 - 27 mei 2003); staatssecretaris: Drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp (cda)

Balkenende II

- Minister-president: Mr. dr. J.P. Balkenende (cda)
- Vice-minister-president: Drs. G. Zalm (vvd); Mr. Th.C. de Graaf (d66) (27 mei 2003 - 23 maart 2005); Mr. L.J. Brinkhorst (d66) (31 maart 2005 - 3 juli 2006)
- Algemene Zaken: minister: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Buitenlandse Zaken: minister: Mr. J.G. de Hoop Scheffer (cda) (27 mei 2003 - 3 december 2003); minister: Dr. B.R. Bot (cda) (3 december 2003 - 7 juli 2006); staatssecretaris: Mr.drs. A. Nicolai (vvd)
- Ontwikkelingssamenwerking: minister: A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven (cda)
- Justitie: minister: Mr. J.P.H. Donner (cda)
- Vreemdelingenzaken en Integratie: minister: Drs. M.C.F. Verdonk (vvd)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: minister: J.W. Remkes (vvd)
- Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties: minister: Mr. Th.C. de Graaf (d66) (27 mei 2003 - 23 maart 2005); minister: Drs. A. Pechtold (d66) (31 maart 2005 - 3 juli 2006)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(en): minister: M.J.A. van der Hoeven (cda); staatssecretaris: Drs. A.D.S.M. Nijs MBA (vvd) (27 mei 2003 - 9 juni 2004); staatssecretaris: Mr. M.C. van der Laan (d66) (27 mei 2003 - 3 juli 2006); staatssecretaris: Drs. M. Rutte (vvd) (17 juni 2004 - 27 juni 2006)
- Financiën: minister: Drs. G. Zalm (vvd); staatssecretaris: Mr.drs. J.G. Wijn (cda)
- Defensie: minister: H.G.J. Kamp (vvd); staatssecretaris: C. van der Knaap (cda)
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: minister: S.M. Dekker (vvd); staatssecretaris: Drs. P.L.B.A. van Geel (cda)
- Verkeer en Waterstaat: minister: Drs. K.M.H. Peijs (cda); staatssecretaris: Drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus (vvd)
- Economische Zaken: minister: Mr. L.J. Brinkhorst (d66) (27 mei 2003 - 3 juli 2006); minister: Drs. G. Zalm (vvd) (3 juli 2006 - 7 juli 2006); staatssecretaris: Ir. C.E.G. van Gennip MBA (cda)
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij: minister: Dr. C.P. Veerman (cda) (27 mei 2003 - 1 juli 2003)
- Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: minister: Dr. C.P. Veerman (cda) (1 juli 2003 - 7 juli 2006)

- Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister: Mr. A.J. de Geus (cda); staatssecretaris: Drs. M. Rutte (vvd) (27 mei 2003 - 17 juni 2004); staatssecretaris: H.A.L. van Hoof (vvd) (17 juni 2004 - 7 juli 2006)
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport: minister: Drs. J.F. Hoogervorst (vvd); staatssecretaris: Drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp (cda)

Balkenende III

- Minister-president: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Vice-minister-president: Drs. G. Zalm (vvd)
- Algemene Zaken: minister: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Buitenlandse Zaken: minister: Dr. B.R. Bot (cda)
- Ontwikkelingssamenwerking: minister: A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven (cda)
- Justitie: minister: Mr. J.P.H. Donner (cda) (7 juli 2006 - 21 september 2006); minister: Drs. M.C.F. Verdonk (vvd) (21 september 2006 - 22 september 2006); minister: Dr. E.M.H. Hirsch Ballin (cda) (22 september 2006 - 22 februari 2007)
- Vreemdelingenzaken en Integratie: minister: Drs. M.C.F. Verdonk (vvd) (7 juli 2006 - 14 december 2006)
- Integratie, Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering: minister: Drs. M.C.F. Verdonk (vvd) (14 december 2006 - 22 februari 2007)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: minister: J.W. Remkes (vvd)
- Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties: minister: Mr.dr. A. Nicolaï (vvd)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(pen): minister: M.J.A. van der Hoeven (cda); staatssecretaris: Mr.dr. B.J. Bruins (vvd)
- Financiën: minister: Drs. G. Zalm (vvd)
- Defensie: minister: H.G.J. Kamp (vvd); staatssecretaris: C. van der Knaap (cda)
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: minister: S.M. Dekker (vvd) (7 juli 2006 - 21 september 2006); minister: Drs. K.M.H. Peijs (cda) (21 september 2006 - 26 september 2006); minister: Dr. P. Winsemius (vvd) (26 september 2006 - 22 februari 2007); staatssecretaris: Drs. P.L.B.A. van Geel (cda)
- Verkeer en Waterstaat: minister: Drs. K.M.H. Peijs (cda); staatssecretaris: Drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus (vvd)
- Economische Zaken: minister: Mr.dr. J.G. Wijn (cda); staatssecretaris: Ir. C.E.G. van Gennip MBA (cda)
- Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: minister: Dr. C.P. Veerman (cda)

- Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister: Mr. A.J. de Geus (cda); staatssecretaris: H.A.L. van Hoof (vvd)
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport: minister: Drs. J.F. Hoogervorst (vvd); staatssecretaris: Drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp (cda)

Balkenende IV

- Minister-president: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Vice-minister-president: Drs. W.J. Bos (pvda); Mr. A. Rouvoet (christenunie)
- Algemene Zaken: minister: Mr.dr. J.P. Balkenende (cda)
- Buitenlandse Zaken: minister: Drs. M.J.M. Verhagen (cda); staatssecretaris: Drs. F.C.G.M. Timmermans (pvda)
- Ontwikkelingssamenwerking: minister: Drs. A.G. Koenders (pvda)
- Justitie: minister: Dr. E.M.H. Hirsch Ballin (cda); staatssecretaris: Mr. N. Albayrak (pvda)
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: minister: Dr. G. ter Horst (pvda); staatssecretaris: Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten (cda)
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: minister: Dr. R.H.A. Plasterk (pvda); staatssecretaris: S.A.M. Dijksma (pvda); staatssecretaris: J.M. van Bijsterveldt-Vliegthart (cda)
- Financiën: minister: Drs. W.J. Bos (pvda); staatssecretaris: Drs.mr. J.C. de Jager (cda)
- Defensie: minister: E. van Middelkoop (christenunie); staatssecretaris: C. van der Knaap (cda) (22 februari 2007 - 18 december 2007); staatssecretaris: Drs. J.G. de Vries (cda) (vanaf 18 december 2007)
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: minister: Dr. J.M. Cramer (pvda)
- Wonen, Wijken en Integratie: minister: Drs. C.P. Vogelaar (pvda)
- Verkeer en Waterstaat: minister: Ir. C.M.P.S. Eurlings (cda); staatssecretaris: J.C. Huizinga-Heringa (christenunie)
- Economische Zaken: minister: M.J.A. van der Hoeven (cda); staatssecretaris: Drs. F. Heemskerk (pvda)
- Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: minister: G. Verburg (cda)
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid: minister: Mr. J.P.H. Donner (cda); staatssecretaris: Ing. A. Aboutaleb (pvda)
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport: minister: Dr. A. Klink (cda); staatssecretaris: Dr. M. Bussemaker (pvda)
- Jeugd en Gezin: minister: Mr. A. Rouvoet (christenunie)

EINDNOTEN

¹ AWBZ: 'Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten'.

² ABW: 'Algemene Bijstandswet'.

³ WAO: 'Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering'; WIA: 'Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen'.

⁴ AOW: 'Algemene Ouderdomswet'.

⁵ Tonn et al. (2006) laten overigens in een survey-onderzoek zien dat niet alleen 'bestuurders' zich op deze manier tot de toekomst verhouden, maar dat ook burgers minder aandacht voor de toekomst hebben dan voor het heden.

⁶ Hoewel 't Hart (2001) laat zien dat het verleden wel degelijk sterk gepolitiseerd en object van bestuurlijke interventies is.

⁷ TR4, uitgesproken op 16 september 2003, geen paginanummers beschikbaar.

⁸ 'Reageren op toekomst' is uiteraard een vreemde activiteit: de toekomst is er nog niet. Daarom staat deze aanduiding tussen aanhalingstekens. Omdat dit 'vreemde' aspect in het onderzoek centraal zal komen te staan, is het op deze manier in de redenering en in de tabel opgenomen.

⁹ Eerder was in de jaren zeventig en tachtig toekomstverkenning al een belangrijk onderdeel van het nog sterk door planning en maakbaarheid gedomineerde denken over sturing en sociaal-maatschappelijke ontwikkeling.

¹⁰ Zie de bijdrage van Maxime Verhagen in de APB 2003, H29, p. 16, Verhagen (CDA).

¹¹ De drie delen van de documentaire zijn onder andere terug te vinden op:

<http://www.archive.org/details/ThePowerOfNightmares> en

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/3755686.stm>.

Meer informatie is onder andere te vinden op

http://nl.wikipedia.org/wiki/The_Power_of_Nightmares en op

http://en.wikipedia.org/wiki/The_Power_of_Nightmares.

¹² In *The politics of time* (Rutz, 1992) wordt volgens de auteurs een tweeledig argument gehanteerd: tijdsbesef is 'cultureel', maar tegelijkertijd ook 'politiek', en daarbij - zo is de stelling van het boek - een instrument in politiek spel.

Tegelijkertijd moet die instrumentele dimensie niet overschat worden, in die zin dat het tijdsbesef dusdanig 'diep' verankerd en op een 'diep niveau' geïnstitutionaliseerd is dat deze als geheel moeilijk veranderbaar of beïnvloedbaar is.

¹³ Zie: www.toekomstverkenning.nl, www.toekomstverkennen.nl, www.eranetforsociety.net en www.efmn.info.

¹⁴ Laatst geraadpleegd op 25 juli 2008, via <http://shapingtomorrow.ning.com/forum>.

¹⁵ Zie: <http://shapingtomorrow.ning.com/groups>, www.wfs.org en www.wfsf.org.

¹⁶ Anderen (onder andere Van Asselt et al., 2005) gebruiken de term 'professioneel'.

¹⁷ Zie ook In 't Veld R.J. & P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde*, Phaedrus, 1994.

¹⁸ Vanuit verschillende disciplines wordt gepoogd om de reflexiviteit en complexiteit op te nemen in volgende generaties van systemen en modellen,

bijvoorbeeld Sotarauta et al. (2006). Ook in stromingen en filosofieën als ‘transitiemanagement’ (Rotmans, 2003; Wiek et al., 2006) worden pogingen ondernomen om tot een zekere beheersing van deze per definitie onbeheersbare factoren te komen.

¹⁹ Zie Van der Duin (2005:38) en Van Notten (2005:5) voor een beschouwing hierover.

²⁰ Zie onder andere Van der Duin (2005) voor een overzicht.

²¹ Zie bijvoorbeeld Kapoor (2006) die een reeks dichotomieën benoemt die het denken over toekomst ten onrechte domineren.

²² Masini (2006) benadrukt het idealistische karakter van ‘futures studies’: het leveren van informatie voor beslissers is één middel om het doel, sociale vooruitgang en duurzaamheid, te bereiken.

²³ Zie Uotila & Melkas (2007) voor een kritische reflectie op het gebruik van kennis, informatie en data in toekomstverkenningen.

²⁴ Het ministerie van BZK voerde bijvoorbeeld in 2008 een ‘comparatieve case’ analyse uit, waarbij verwachtingen en mogelijke oplossingen voor het fenomeen ‘radicaliserende moslimvrouwen’ werden geformuleerd, naar aanleiding van een vergelijking met radicale communistische vrouwen in de jaren vijftig in Nederland. Hierbij werd een historisch patroon vanuit een andere, maar volgens de onderzoekers voldoende vergelijkbare casus gebruikt voor het doordenken van mogelijke dynamiek en handelingsopties in een andere casus.

²⁵ Voor een meer uitgebreid en uitgewerkt overzicht van methoden voor toekomstverkenning, zie Slaughter, R.A. (ed.), *The Knowledge Base of Futures Studies: Professional Edition*, Foresight International, cd-rom, 2005 en Glenn, J.C. & T.J. Gordon, *Futures Research Methodology*, The Millennium Project, cd-rom, Version 2.0, The United Nations University, New York, editie 2006.

²⁶ Zo benoemt Dexter (2005) vanuit historische analyse patronen in de bevolkingsontwikkeling en gebruikt ze in een verkenning van toekomstige bevolkingsontwikkeling.

²⁷ Systematiek kan betekenen dat er gebruik wordt gemaakt van modellen (bijvoorbeeld in de studie van Sharma et al., 2005), maar ook van systematische en doordachte consultatie van specialisten (bijvoorbeeld In ’t Veld, 2001; Nekkers, 2006; Van ’t Klooster, 2007) en ‘betrekken’ van derden in meer ‘action research’-achtige settings (zie bijvoorbeeld Janoff & Weisbord, 2006; Novaky, 2006; Inayatullah, 2006). Uiteraard vindt ook combinatie plaats (zie bijvoorbeeld Van Asselt et al. 2005).

²⁸ Uotila et al. (2005) beschrijven een methode die zij als een ‘resource based’-benadering benoemen, waarbij de bestaande productiefactoren in een regio expliciet als belangrijke drijvende kracht in de scenario’s worden meegenomen.

²⁹ Zie De Mooij & Tang (CPB, 2003) voor de CPB-scenario’s die tot een dergelijke indeling komen en bijvoorbeeld ook Grossmann (2005) voor een vergelijkbare aanpak in een scenariostudie voor de regio Hamburg.

³⁰ Zie ook Quist (2006) en Quist & Vergragt (2006). Backcasting wordt soms als een aparte ‘methode’ onderscheiden, waarbij sterk wordt gewezen op de mogelijkheid om door ‘vanuit de toekomst terug te redeneren’ meer los te komen van het heden en daarmee meer toekomstgerichte scenario’s te produceren.

³¹ ‘Beleidsvrij’ betekent in het jargon van toekomstverkenning dat verondersteld wordt dat het huidige beleid in de toekomst gecontinueerd wordt en er geen aanpassing optreedt in het bestaande repertoire, ook niet als toekomstige beleidsresultaten danig afwijken van de bestaande doelen.

³² Zie voor een meer volledig en uitgewerkt overzicht Slaughter (2005, 2006, 2008a, 2008b) en Inayatullah (2005).

³³ Zie Slaughter (2004, 2005, 2008a, 2008b), Masini (1999, 2006, 2007), Sardar (1999) en Inayatullah (1999, 2005).

³⁴ Zie de volgende websites voor enkele ‘databases’ met producten van toekomstonderzoek. Voor Nederland: www.toekomstverkenningen.nl en voor Europa: www.efmn.info.

³⁵ Stevenson (2006) beredeneert bijvoorbeeld vanuit een toekomstperspectief een reeks dilemma’s en opties voor organisaties.

³⁶ Dit gebeurt onder andere in de zogenaamde ‘ex ante beleidsevaluatie’ die op ministeries een verplicht onderdeel van grote beleidsprocessen is.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Roubelat (2006).

³⁸ Van Lente & Rip (1998) hanteren het begrip ‘*promise champions*’, voor onderzoekers die met bepaalde kennis over ‘belangrijke ontwikkelingen’ of technologische innovaties die ‘er aan zitten te komen’, onderzoeksgeld en aandacht voor hun werk proberen te mobiliseren. Door op strategische wijze over de toekomst te rapporteren verzekeren ze zich van een toekomstige stroom geld: rapportage over de toekomst is er dan (ook) op gericht om de toekomst te beïnvloeden. Dat kan vergaande gevolgen hebben: voorspellingen over nieuwe techniek komen ‘uit’, omdat als gevolg van de voorspelling over de grote belofte van die techniek veel middelen voor de verdere ontwikkeling ervan beschikbaar komen.

³⁹ Om misverstanden te voorkomen: hier wordt niet betoogd dat forecasting zekere kennis oplevert, maar dat het in lijn met de methode en ‘cultuur’ van forecasting en forecasters is om te rapporteren alsof het een regulier wetenschappelijk onderzoek betreft.

⁴⁰ Onder andere Van Asselt et al. (2007), Van Asselt (2004) en Tonn (2005) doen suggesties voor het omgaan met onzekerheid in toekomstverkenningen.

⁴¹ Misbruik wordt hier bedoeld als een gebruik anders dan de bedoeling van de producent, dus zonder de normatieve lading van fraude en overtreding van wetten of regels. De boodschap is juist dat het ‘juiste’ gebruik van een toekomstverkenning nogal onbepaald of bij gebruikers onbekend is.

⁴² Zie bijvoorbeeld de discussie over de inrichting van het Nederlandse kennis- en adviesstelsel naar aanleiding van de reorganisatie van de Rijksdienst.

⁴³ Van ’t Klooster (2007) geeft een fraai inzicht in de manier waarop toekomstverkenner bij het RPB in de laatste fase van hun verkenning worstelen met de manier waarop zij de door hen gepercipieerde gebruikers moeten ‘aanspreken’.

⁴⁴ Zie Van Twist et al. (2007, 2008).

⁴⁵ Zie ook hier de discussie over de toekomst van het kennis- en adviesstelsel.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld ’t Hart (2007), Stone (2000) en McGann & Weaver (2005).

⁴⁷ Waarmee niet gezegd is dat raden bij de totstandkoming van hun werkprogramma geen rekening houden met en niet anticiperen op de voorkeuren van de betreffende bewindspersoon en de bestaande beleidsagenda.

⁴⁸ Zie voor een overzicht en inzicht in de werking van dergelijke afdelingen Van Twist et al. (2007, 2008) en Van der Duin et al. (2008).

⁴⁹ De methode 'Future Search' vormt hierop een uitzondering. Deze wordt op kleine schaal ook in Nederland toegepast. Zie Janoff & Weisbord (2006).

⁵⁰ Er zijn uiteraard uitzonderingen, waaronder bijvoorbeeld de 'Strategische Dialoog' bij het ministerie van LNV, zie onder andere Van Twist et al. (2007).

⁵¹ Veel toekomstverkenningen hebben - in ieder geval op onderdelen - wel elementen waarin met 'open space'-vormen en 'action research'-methoden wordt gewerkt. Er dus wel veel sprake van interactie en het inbrengen van verschillende meningen en opvattingen van 'stakeholders'. De kern hier is dat er geen gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat wordt genomen.

⁵² Scherper geformuleerd: men betoogt dat het in een aantal gevallen zeer bewust en weloverwogen gebeurt, maar dat dit in een groot aantal gevallen veel minder scherp en duidelijk, en meer impliciet is.

⁵³ Waarbij er waarschijnlijk 'formeel' geen taboe is, maar betrokken actoren allemaal vermoeden dat over bepaalde onderwerpen beter niet gesproken kan worden: de kern van het taboe is dat dergelijke formele aanwijzingen niet (meer) nodig zijn. Het taboe bestaat voor een belangrijk deel uit de *aanname* van anticiperende actoren dat een bepaald onderwerp 'taboe is' en beter niet in het openbaar besproken kan worden.

⁵⁴ Hier past verwijzing naar het onderzoek naar de relatie tussen expertise/wetenschap en beleid dat in de STS-gemeenschap wordt gedaan en het onderzoek naar 'grenzenwerk', dat onder andere aan de Universiteit Twente plaatsvindt in het 'Rethinking Political Judgement and Science Based Expertise'-project (www.mb.utwente.nl/rethinking).

⁵⁵ Zie ook Van der Ven (2006:13) die de relatie tussen expertise en beleid als een driedeling conceptualiseert: 'competitors', 'customers' en 'partners'.

⁵⁶ Ringeling (2008) beschrijft een vierdeling in de positionering van de wetenschapper op het continuüm van distantie naar betrokkenheid: 'l'art pour l'art', 'speaking truth to power', 'souffleur van de macht' en 'u vraagt wij draaien'.

⁵⁷ De studie van Paillard (2005) betoogt op basis van case-studies over het 'Institute for Futures Studies' en de 'Lindbeck Commission' dat in Zweden van deze situatie sprake is: beleidsmakers laten zich bewust en gericht voorzien van kennis over toekomstige ontwikkelingen en benutten deze als basis voor beleid.

⁵⁸ In de vierdeling van Pielke (2007) is de als 'issue advocate' opererende wetenschapper een strategisch handelende kennisproducent. Het hoeft echter niet per definitie om het 'issue' te gaan. Van Twist et al. (2007, 2008) en Van der Duin et al. (2008) laten zien dat ook *institutionele overlevingsdrang*, en de noodzaak tot zichtbaarheid in de beleidsorganisatie, een belangrijk motief kan zijn voor strategisch handelen van kennisproductenten. Ze handelen dan niet zozeer als 'issue advocate', maar als 'institution advocate', bijvoorbeeld in de hoop om meer middelen voor onderzoek of uitbreiding van de bevoegdheden te krijgen. Zie hiertoe ook Van Lente & Rip (2003).

⁵⁹ Zie ook het pleidooi voor explicitering van de 'strijd' tussen verschillende kennisbronnen en de 'politisering van kennis' van Van Montfort et al. (2008). Van Montfort et al. betogen dat *omdat* kennis politiek is en *omdat* er per definitie

meerdere kennisbronnen rond issues bestaan, de politieke keuze voor een kennisbron expliciet, transparant en onderwerp van politiek debat moet zijn.

⁶⁰ Zie ook Selin (2006), die uitwerkt welke factoren bijdragen aan vertrouwen en geloofwaardigheid van scenario's en daarbij wijst op de spanningsvolle balans tussen 'trust' en 'truth' in scenariostudies.

⁶¹ Bijvoorbeeld in de *Algemene Beschouwingen*, 27 september 2006; Mark Rutte in reactie op de uitgesproken 'droom van een Beter Nederland' door Wouter Bos: zie H60, p. 210.

⁶² Zie boek en film 'An Inconvenient Truth', Al Gore, *An Inconvenient Truth: The Crisis of Global Warming*, Penguin, New York, 2006. Zie voor meer informatie ook http://nl.wikipedia.org/wiki/An_Inconvenient_Truth en <http://www.climatecrisis.net>.

⁶³ Zie bijvoorbeeld http://nl.wikipedia.org/wiki/roel_pieper.

⁶⁴ Zie <http://www.bakas.nl>.

⁶⁵ Zie <http://www.futurecheck.nl>.

⁶⁶ De Hond figureert bijvoorbeeld tamelijk prominent in De Wilde's werk, *De voorspellers: een kritiek op de toekomstindustrie*, De Balie, Amsterdam, 2000.

⁶⁷ Wat tegelijkertijd illustreert wat 'diep' vanuit het institutionele perspectief kan betekenen: een systeem voor staatsinrichting dat letterlijk tot in alle lagen van de overheidsbureaucratie is verwerkt kan voor mensen minder 'diep' gedragen zijn dan het gevoel van mensen dat ze onderdeel van een bepaalde afdeling of ander organisatieonderdeel uitmaken.

⁶⁸ In de volgende alinea zal ik nader ingaan op de aard van het verband tussen beleidsfalen en crisis, dat - zo zal blijken - niet zo direct is als hier wordt verondersteld.

⁶⁹ In de graduele modellen krijgen institutionele *elites* (actoren met macht) reflexief vermogen aangemeten. Actoren binnen het institutionele arrangement denken bij tegenvallende prestaties na over verandermogelijkheden (Hemerijck & Visser, 1999). Er is sprake van reflectie op het repertoire. Hemerijck & Visser stellen dat dergelijke reflectieve processen leiden tot interventies die het midden houden tussen reproductie en radicale verandering. Institutionele elites proberen volgens Hemerijck & Visser (2000:81) bij te sturen "*met flankerende maatregelen of door al bewezen procedures een nieuwe functie [te] geven. Ze doen dat liever dan te kiezen voor de onzekere situatie van radicale systeemwijziging in de bestaande spelregels, aangezien de twee genoemde institutionele aanpassingsstrategieën minder duur, minder riskant en minder gevoelig voor politieke strijd zijn.*" Dit type verandering kent volgens Hemerijck & Visser twee hoofdvormen.

Ten eerste is er '*patching up*': het invoeren van flankerend beleid om gebleken negatieve aspecten van het bestaande systeem weg te nemen of te compenseren, uitzonderingen in het oorspronkelijke systeem op te nemen of overmatig succes van beleid te compenseren door beperkingen aan het gebruik van bepaalde voorzieningen op te leggen. Ten tweede is er '*institutional transposition*'. Beleidsmakers kiezen ervoor om een institutionele oplossing voor één type probleem te kopiëren naar een ander terrein, waar zich een volgens de beleidsmaker vergelijkbaar probleem voordoet. Succesvolle institutionele voorzieningen uit een bepaalde sector ontwikkelen zich zo soms tot meer algemene spelregels voor meerdere sectoren. De stelling van Hemerijck & Visser is dat graduele verandering

wel degelijk optreedt en dikwijls ook succesvol is. Al lang voordat er een échte performance crisis optreedt, hebben institutionele elites in de gaten dat er veranderingen nodig zijn. Daarnaast betogen zij dat elites daarbij vaak kiezen voor flankerend beleid of voor het kopiëren van uit andere beleidsdomeinen bekende institutionele oplossingen. Ze doen dus pogingen tot bijsturing en zijn daarmee doorgaans succesvol genoeg om crisis af te wenden.

⁷⁰ Zie <http://www.climatecrisis.net> en

http://nl.wikipedia.org/wiki/An_Inconvenient_Truth.

⁷¹ Vergrijzing als ‘zoekterm’ in zeven jaargangen van hier genoemde dagbladen, opgevraagd via <http://www.lexisnexis.nl>.

⁷² Doorgaans gedefinieerd als mensen in de leeftijd van 20 tot 65 jaar.

⁷³ ‘Grof’, omdat een meer fijnmazige analyse zou meerekenen dat de leeftijd van toetreding tot de arbeidsmarkt en ook de uittreding waarschijnlijk zullen afwijken.

⁷⁴ Bijvoorbeeld WRR (1999). En zie, bij wijze van vergelijking, de volgende artikelen en rapporten: SVB (1996), Hebbink (1996), Velema (1996), Verbon (1995, 1996), Jansweijer (1996a, 1996b), De Vries & Dur (1996), De Vries (1996), ANBO (1995), De Kam & Nypels (1995), Van Rossum (1996), Frans (1996) en ‘Elsevier’ (1996).

⁷⁵ <http://www.nidi.knaw.nl/nl/atlas/fertility/>.

⁷⁶ <http://www.nidi.knaw.nl/nl/atlas/fertility/>.

⁷⁷ Vruchtbaarheidsveroudering staat voor de stijging van de gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind.

⁷⁸ <http://www.nidi.knaw.nl/nl/atlas/mortality/>.

⁷⁹ <http://www.nidi.knaw.nl/nl/atlas/mortality/>.

⁸⁰ Bron: CBS-statline, laatst geraadpleegd op 1 juli 2008.

⁸¹ Zie: Van Nimwegen en Esveldt (2003).

⁸² Zie ook: Janssen (2006).

⁸³ Het aandeel van de 80+-ers onder de 65+-ers.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld

<http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2006chart.pdf>.

⁸⁵ Over de vraag in hoeverre het omslagstelsel onder de condities van toenemende grijze druk nog houdbaar is, woedt een levendig debat. Onder andere Dielen & Kalshoven (2003), Westerhout et al. (2004, 2006), Derks (2006), Van Geest (2006), Bovenberg (2004, 2005, 2006), Bovenberg et al. (2000), Bovenberg & Knaap (2004), Brzeski & Jansen (2003), Jacobs & Bovenberg (2006) en Jacobs (2006) zijn kritisch over het huidige arrangement: ze bepleiten, in wisselende varianten en combinaties, onder andere het afstappen van het principe van ‘omslag’, de beperking van de grondslag voor pensioen, de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, fiscalisering van de AOW en ont koppeling van uitkering aan loon- en prijsontwikkelingen. Daarbij maakt de AOW overigens in de regel deel uit van een bredere analyse van het geheel aan pensioenarrangementen, de overheidsfinanciën en de arrangementen van de verzorgingsstaat.

⁸⁶ De pensioenuitkering was lange tijd gebaseerd op eindloon, maar de grondslag is inmiddels, onder druk van de in 2001 en 2002 sterk teruggelopen dekkingsgraad van de pensioenfondsen, veranderd in ‘middelloon’, wat in bijna alle gevallen een lagere grondslag is.

⁸⁷ Het CPB (2004) verkent enkele opties voor het meer ‘robuust’ maken van het pensioenstelsel, waarbij men onderscheid maakt in de verdeling van risico’s en effecten over enerzijds de deelnemers aan het fonds en anderzijds de verdeling over verschillende generaties. Men onderzoekt daarbij bovendien de mate van ‘verstoring’ van economie en arbeidsmarkt die als gevolg van het stelsel optreedt. Het CPB onderzoekt daarbij ook de inrichting volgens het principe van ‘*defined cost*’, in plaats van de huidige variant van ‘*defined benefit*’ (die als gevolg van voorwaardelijke indexering dus in praktijk maar beperkt ‘defined’ is).

⁸⁸ Waarmee niet gezegd is dat de overheid niet van wezenlijke invloed is op de pensioenfondsen en hun deelnemers.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld www.agewave.com of www.seniorenstad.nl.

⁹⁰ Zie in dat kader het artikel ‘Zorgpersoneel neemt massaal ontslag’, in *De Volkskrant*, 11 augustus 2008.

⁹¹ Optelling van de zetels van de later tot ChristenUnie gefuseerde, maar toen nog apart actieve GPV en RPF.

⁹² *Gespiegeld in de tijd: de AOW in de toekomst*, Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1987.

⁹³ H1, p. 63, Thom de Graaf (D66).

⁹⁴ MN1, p. 3.

⁹⁵ MN1, p. 3.

⁹⁶ MN1, p. 7.

⁹⁷ MN1, p. 8.

⁹⁸ MN1, p. 14.

⁹⁹ MN1, p. 25.

¹⁰⁰ MN1, p. 25.

¹⁰¹ MN1, p. 28.

¹⁰² MN1, p. 14.

¹⁰³ MN1, p. 14.

¹⁰⁴ MN1, p. 14.

¹⁰⁵ MN1, p. 14.

¹⁰⁶ MN1, p. 28.

¹⁰⁷ MN1, p. 28.

¹⁰⁸ MN1, p. 14.

¹⁰⁹ MN1, p. 14.

¹¹⁰ MN1, p. 25.

¹¹¹ MN1, p. 26.

¹¹² MN1, p. 27.

¹¹³ MN2, p. 6.

¹¹⁴ MN3, p. 10.

¹¹⁵ MN3, p. 6.

¹¹⁶ MN3, p. 10, zie ook MN3, p. 7.

¹¹⁷ MN3, p. 10-11.

¹¹⁸ MN3, p. 11.

¹¹⁹ MN3, p. 26-30.

¹²⁰ MN3, p. 29.

-
- ¹²¹ MN3, p. 51.
¹²² MN3, p. 57.
¹²³ MN3, p. 58.
¹²⁴ MN3, p. 59.
¹²⁵ MN3, p. 61.
¹²⁶ MN3, p. 73.
¹²⁷ MN3, p. 73.
¹²⁸ H1, p. 2, De Hoop Scheffer (CDA).
¹²⁹ H1, p. 57, Marijnissen (SP).
¹³⁰ H1, p. 36, Rosenmöller (GL).
¹³¹ H1, p. 6, De Hoop Scheffer (CDA).
¹³² H1, p. 17, De Hoop Scheffer (CDA).
¹³³ H1, p. 57, Marijnissen (SP).
¹³⁴ H1, p. 6, De Hoop Scheffer (CDA).
¹³⁵ H3, p. 121, De Hoop Scheffer (CDA).
¹³⁶ H1, p. 37, Rosenmöller (GL).
¹³⁷ H1, p. 37, Rosenmöller (GL).
¹³⁸ H1, p. 19, Melkert (PvdA).
¹³⁹ H1, p. 21, Melkert (PvdA).
¹⁴⁰ H1, p. 40, Dijkstal (VVD).
¹⁴¹ H1, p. 41, Dijkstal (VVD).
¹⁴² H1, p. 62, De Graaf (D66).
¹⁴³ H1, p. 62, De Graaf (D66).
¹⁴⁴ H2, p. 78, Kok (MP).
¹⁴⁵ H5, p. 388, Balkenende (CDA).
¹⁴⁶ H5, p. 388, Balkenende (CDA).
¹⁴⁷ H5, p. 404, Crone (PvdA).
¹⁴⁸ H5, p. 404, Crone (PvdA).
¹⁴⁹ H5, p. 405, Balkenende (CDA).
¹⁵⁰ H5, p. 405, Crone (PvdA).
¹⁵¹ H5, p. 406, Crone (PvdA).
¹⁵² H5, p. 414, Van Beek (VVD).
¹⁵³ H5, p. 414, Van Beek (VVD).
¹⁵⁴ H10, p. 99, Kok (MP).
¹⁵⁵ Reeks getiteld '*Het wachten moe*', opvraagbaar via:
<http://www.wi.cda.nl/wi/rapporten+wi.aspx>.
¹⁵⁶ H9, p. 26, De Hoop Scheffer (CDA).
¹⁵⁷ H9, p. 26, De Hoop Scheffer (CDA).
¹⁵⁸ H9, p. 30, De Hoop Scheffer (CDA).
¹⁵⁹ H9, p. 31, De Hoop Scheffer (CDA).
¹⁶⁰ H9, p. 46, Rosenmöller (GL).
¹⁶¹ H9, p. 46, Rosenmöller (GL).
¹⁶² H9, p. 58, Marijnissen (SP).
¹⁶³ H9, p. 31, Melkert (PvdA).
¹⁶⁴ H9, p. 31, Melkert (PvdA).
¹⁶⁵ H9, p. 38, Dijkstal (VVD).

¹⁶⁶ H9, p. 38, Dijkstal (VVD).

¹⁶⁷ H9, p. 61, De Graaf (D66).

¹⁶⁸ H9, p. 61, De Graaf (D66).

¹⁶⁹ H9, p. 61, De Graaf (D66).

¹⁷⁰ H9, p. 61, De Graaf (D66).

¹⁷¹ In het najaar van 2001, als het CDA werkt aan de kandidatenlijst voor de komende parlementsverkiezingen, neemt onder druk van slechte peilingen en een strijd over de inhoudelijk te volgen koers de interne druk op De Hoop Scheffer om op te stappen toe. Dit proces culmineert als Marnix van Rij, voorzitter van de partij, voor zichzelf een hogere plek op de lijst claimt en mogelijk zelfs het fractievoorzitterschap ziet. De Hoop Scheffer blokkeert dit, maar ziet zich op 26 september, kort na de APB, na zware interne druk gedwongen zich terug te trekken als lijsttrekker. Het relatief onbekende Kamerlid Balkenende, eerder werkzaam bij het Wetenschappelijk Instituut, wordt vervolgens op 1 oktober 2001 fractievoorzitter.

¹⁷² H14, p. 485, Wijn (CDA).

¹⁷³ H14, p. 488, Wijn (CDA).

¹⁷⁴ H14, p. 489, Wijn (CDA).

¹⁷⁵ H14, p. 489, Bakker (D66).

¹⁷⁶ H14, p. 489, Bakker (D66).

¹⁷⁷ H14, p. 489, Bakker (D66).

¹⁷⁸ H14, p. 514, Wijn (CDA).

¹⁷⁹ *Vraag aan bod: Hoofdlijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*, Tweede Kamer, 2000-2001 27855 nrs. 1-2, nota van de Minister van VWS.

¹⁸⁰ *Srebrenica, een 'veilig' gebied - Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een 'Safe Area'*, NIOD, Den Haag, 10 april 2002. Meer info op <http://www.niod.nl/>. Voor meer info over de kabinetscrisis, zie (o.a.) <http://www.burgerinitiatief.com/9291000/biof/02312>, hier geraadpleegd op 26 mei 2008.

¹⁸¹ Eerder behaalde de partij Leefbaar Rotterdam, waar Fortuyn eveneens lijsttrekker van was, een grote overwinning bij de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam op 6 maart 2002. Hoewel een moeilijke formatie werd voorspeld, slaagden Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD er betrekkelijk snel en geruisloos in om een akkoord en een college te vormen. Zie ook <http://www.burgerinitiatief.com/9291000/biof/02312>, geraadpleegd op 26 mei 2008.

¹⁸² *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken, Strategisch Akkoord voor Kabinet CDA, LPF en VVD*, 3 juli 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 365, nr. 5.

¹⁸³ H82, p. 5466, Balkenende (MP).

¹⁸⁴ H82, p. 5467, Balkenende (MP).

¹⁸⁵ H82, p. 5467, Balkenende (MP).

¹⁸⁶ H82, p. 5467, Balkenende (MP).

¹⁸⁷ H82, p. 5468, Balkenende (MP).

¹⁸⁸ H82, p. 5469, Balkenende (MP).

¹⁸⁹ H82, p. 5469, Balkenende (MP).

¹⁹⁰ H82, p. 5469, Balkenende (MP).

-
- ¹⁹¹ H82, p. 5469, Balkenende (MP).
¹⁹² MN4, p. 5.
¹⁹³ H24, p. 1, Hoogervorst (MF).
¹⁹⁴ MN4, p. 7.
¹⁹⁵ MN4, p. 7.
¹⁹⁶ MN4, p. 7.
¹⁹⁷ MN4, p. 9.
¹⁹⁸ MN4, p. 27.
¹⁹⁹ MN4, p. 52.
²⁰⁰ MN4, p. 49.
²⁰¹ MN4, p. 49.
²⁰² MN4, p. 32.
²⁰³ MN4, p. 34.
²⁰⁴ MN4, p. 35.
²⁰⁵ MN4, p. 37.
²⁰⁶ MN4, p. 49.
²⁰⁷ MN4, p. 49.
²⁰⁸ MN4, p. 49.
²⁰⁹ MN4, p. 49.
²¹⁰ MN4, pp. 52-57.
²¹¹ MN4, p. 53.
²¹² MN4, p. 56.
²¹³ H19, p. 8, Van Nieuwenhoven (PvdA).
²¹⁴ H19, p. 8, Van Nieuwenhoven (PvdA).
²¹⁵ H19, pp. 9-12, Van Nieuwenhoven (PvdA).
²¹⁶ H80, p. 5383, Rosenmöller (GL).
²¹⁷ H81, pp. 5409 en 5418, Rosenmöller (GL).
²¹⁸ H81, pp. 5409 en 5418, Rosenmöller (GL).
²¹⁹ H19, p. 32, Rosenmöller (GL).
²²⁰ H19, p. 17 en H20, p. 44, Marijnissen (SP).
²²¹ H20, p. 44, Marijnissen (SP).
²²² H83, p. 5507, De Graaf (D66).
²²³ H83, p. 5395, De Graaf (D66).
²²⁴ H19, p. 16, Verhagen (CDA).
²²⁵ H19, p. 16, Verhagen (CDA).
²²⁶ H19, p. 16, Verhagen (CDA).
²²⁷ H19, p. 16, Verhagen (CDA).
²²⁸ H20, p. 35, Wijnschenk (LPF).
²²⁹ H20, p. 35, Wijnschenk (LPF).
²³⁰ H20, p. 35, Wijnschenk (LPF).
²³¹ H20, p. 36, Wijnschenk (LPF).
²³² H20, p. 37, Wijnschenk (LPF).
²³³ H20, p. 37, Wijnschenk (LPF).
²³⁴ H20, p. 37, Wijnschenk (LPF).
²³⁵ H20, p. 37, Wijnschenk (LPF).
²³⁶ H20, p. 35, Wijnschenk (LPF).

-
- ²³⁷ H81, p. 5409, Zalm (VVD).
- ²³⁸ H81, p. 5409, Zalm (VVD).
- ²³⁹ H9, p. 52, Zalm (VVD).
- ²⁴⁰ H9, p. 52, Zalm (VVD).
- ²⁴¹ H21, p. 88, Balkenende (MP).
- ²⁴² H21, p. 88, Balkenende (MP).
- ²⁴³ H21, p. 89, Balkenende (MP).
- ²⁴⁴ H21, p. 91, Balkenende (MP).
- ²⁴⁵ H21, p. 91, Balkenende (MP).
- ²⁴⁶ H21, p. 92, Balkenende (MP) en Marijnissen (SP).
- ²⁴⁷ Onder andere H82, p. 5468, Balkenende (MP).
- ²⁴⁸ H82, p. 5467, Balkenende (MP).
- ²⁴⁹ H82, Balkenende (MP), p. 5469.
- ²⁵⁰ Voor een beschrijving van de kabinetscrisis, zie <http://www.burgerinitiatief.com/9291000/biof/02312>, hier geraadpleegd op 26 mei 2008.
- ²⁵¹ Rosenmöller besluit vanwege aanhoudende bedreigingen van hem en zijn familie vrij onverwachts om op 26 november 2002 uit de politiek te stappen. Halsema wordt de nieuwe lijsttrekker en moet in enkele maanden tijd de partij klaarmaken voor de verkiezingen. Zie ook <http://www.burgerinitiatief.com/9291000/biof/02312>.
- ²⁵² Die de na de nieuwe verkiezingsnederlaag van D66 opgestapte De Graaf is opgevolgd.
- ²⁵³ *Meedoen, meer werk, minder regels: hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag, 16 mei 2003. Zie http://www.regering.nl/Het_kabinet/Eerdere_kabinetten/Kabinet_Balkenende_II/Regeerakkoord.
- ²⁵⁴ H85, p. 4029, Bos (PvdA).
- ²⁵⁵ H85, p. 4029, Bos (PvdA).
- ²⁵⁶ Zie: *CPB Document 22, Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003 - 2006*, CPB, Den Haag, 2003, op <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreksen/document/22/>.
- ²⁵⁷ H85, p. 4030, Marijnissen (PvdA).
- ²⁵⁸ H85, p. 4030, Marijnissen (PvdA).
- ²⁵⁹ H85, p. 4035, Halsema (GL).
- ²⁶⁰ H85, p. 4035, Halsema (GL).
- ²⁶¹ H85, p. 4031, Marijnissen (SP).
- ²⁶² H85, p. 4029, Bos (PvdA).
- ²⁶³ H85, p. 4041, Balkenende (MP).
- ²⁶⁴ H85, p. 4043, Balkenende (MP).
- ²⁶⁵ H85, p. 4043, Halsema (GL).
- ²⁶⁶ H85, p. 4051, Zalm (VVD).
- ²⁶⁷ H85, p. 4054, Zalm (VVD).
- ²⁶⁸ H85, p. 4057, Dittrich (D66).
- ²⁶⁹ H85, p. 4057, Dittrich (D66).
- ²⁷⁰ H85, p. 4057, Dittrich (D66).

²⁷¹ Zie bijvoorbeeld artikelen op

http://www.nrc.nl/dossiers/pensioenen/pensioenfondsen_finpos_2003/

²⁷² Citaten afkomstig uit TR4, geen paginanummers beschikbaar.

²⁷³ MN6, p. 5.

²⁷⁴ MN6, p. 5.

²⁷⁵ MN6, p. 5.

²⁷⁶ MN6, p. 5.

²⁷⁷ MN6, p. 5.

²⁷⁸ MN6, p. 8.

²⁷⁹ MN6, p. 8.

²⁸⁰ MN6, p. 8.

²⁸¹ Een deel van de economische groei komt als het ware ‘vanzelf’ voort uit de groei van de beroepsbevolking: als de beroepsbevolking groter wordt, dan groeit daarmee ook de economie, zonder dat daarvoor bijzondere inspanningen zoals bijvoorbeeld een toename van arbeidsproductiviteit hoeft te worden geleverd. Andersom geldt dat als de beroepsbevolking in een jaar krimpt, ook de economie krimpt. Om onder die omstandigheden toch te groeien vereist dan extra inspanningen, zoals verhoging van de arbeidsparticipatie of arbeidsproductiviteit.

²⁸² MN6, pp. 8-9.

²⁸³ MN6, p. 33.

²⁸⁴ MN6, p. 33.

²⁸⁵ MN6, p. 29.

²⁸⁶ MN6, pp. 8-9.

²⁸⁷ MN6, p. 52.

²⁸⁸ MN6, p. 52.

²⁸⁹ MN6, p. 53.

²⁹⁰ MN6, p. 53.

²⁹¹ MN6, pp. 61-62.

²⁹² MN6, p. 62.

²⁹³ MN6, p. 83.

²⁹⁴ In een houdbaar pad wordt voldoende afgelost aan de staatsschuld om ook tijdens de piek van de vergrijzing de huidige regelingen in stand te houden zonder extra lastenverzwaring of beperking van uitgaven.

²⁹⁵ MN6, pp. 83-85.

²⁹⁶ MN6, p. 11, 12, 15.

²⁹⁷ MN6, p. 11.

²⁹⁸ MN6, p. 12.

²⁹⁹ MN6, p. 12.

³⁰⁰ MN6, p. 12.

³⁰¹ In de Miljoenennota 2004 worden deze maatregelen verder uitgewerkt en toegelicht, net als de omvang van de vergrijzing voor de overheidsbegroting. Het gaat in het bijzonder om de paragrafen 1.4, 2.3, 2.4 voor de algemene problematiek, hoofdstuk 3 voor de beleidsmaatregelen en hoofdstuk 4 voor wat betreft het budgettair beleid en de strategie voor de schuldaflossing.

³⁰² MN6, p. 12.

³⁰³ MN6, p. 15.

-
- ³⁰⁴ MN6, p. 84.
³⁰⁵ MN6, p. 84.
³⁰⁶ MN6, p. 84.
³⁰⁷ MN6, p. 86.
³⁰⁸ MN6, p. 87.
³⁰⁹ MN6, p. 15.
³¹⁰ H29, p. 6, Bos (PvdA).
³¹¹ H29, p. 7, Bos (PvdA).
³¹² H29, p. 7, Bos (PvdA).
³¹³ H29, p. 7, Bos (PvdA).
³¹⁴ H29, p. 9, Bos (PvdA).
³¹⁵ H29, p. 27, Marijnissen (SP).
³¹⁶ H29, p. 28, Marijnissen (SP).
³¹⁷ H31, p. 80, Marijnissen (SP).
³¹⁸ H29, p. 29, Marijnissen (SP).
³¹⁹ H30, p. 57, Halsema (GL).
³²⁰ H30, p. 57, Halsema (GL).
³²¹ H30, p. 60, Halsema (GL).
³²² H29, p. 14, Verhagen (CDA).
³²³ H29, p. 14, Verhagen (CDA).
³²⁴ H29, p. 16, Verhagen (CDA).
³²⁵ H29, p. 16, Verhagen (CDA).
³²⁶ H30, p. 32, Van Aartsen (VVD).
³²⁷ H30, p. 32, Van Aartsen (VVD).
³²⁸ H30, p. 48, Dittrich (D66).
³²⁹ H30, p. 51, Dittrich (D66).
³³⁰ H30, p. 51, Dittrich (D66).
³³¹ H30, p. 56, Dittrich (D66).
³³² H31, p. 70, Balkenende (MP).
³³³ H31, p. 70, Balkenende (MP).
³³⁴ H31, p. 70, Balkenende (MP).
³³⁵ H31, p. 70, Balkenende (MP).
³³⁶ H31, p. 70, Balkenende (MP).
³³⁷ H31, p. 70, Balkenende (MP).
³³⁸ H31, p. 70, Bos (PvdA).
³³⁹ H31, p. 78, Rouvoet (CU), Balkenende (MP).
³⁴⁰ H31, p. 80, Balkenende (MP).
³⁴¹ Zie H31, pp. 80-83.
³⁴² H31, p. 79, Balkenende (MP).
³⁴³ H31, p. 79, Balkenende (MP).
³⁴⁴ H31, p. 80, Marijnissen (SP).
³⁴⁵ H31, p. 80, Marijnissen (SP).
³⁴⁶ H31, p. 80, Bos (PvdA).
³⁴⁷ H31, p. 81, Balkenende (MP).
³⁴⁸ Als de economie twee achtereenvolgende kwartalen krimpt, wordt er gesproken van een recessie.

-
- ³⁴⁹ Zie voor een verslag van de ‘crisis’ Van den Braak (2006).
- ³⁵⁰ Citaten afkomstig uit TR5, geen paginanummers beschikbaar.
- ³⁵¹ MN9, p. 5.
- ³⁵² MN9, p. 5.
- ³⁵³ MN9, pp. 7-9.
- ³⁵⁴ MN9, p. 9.
- ³⁵⁵ MN9, p. 10.
- ³⁵⁶ MN9, p. 18.
- ³⁵⁷ MN9, p. 16.
- ³⁵⁸ MN9, p. 24.
- ³⁵⁹ MN9, p. 39.
- ³⁶⁰ MN9, p. 39.
- ³⁶¹ MN9, p. 40.
- ³⁶² MN9, p. 43.
- ³⁶³ MN9, p. 43.
- ³⁶⁴ MN9, p. 40.
- ³⁶⁵ MN9, p. 42.
- ³⁶⁶ MN9, p. 42.
- ³⁶⁷ MN9, p. 42-43.
- ³⁶⁸ Het kabinet ‘verbiedt’ mensen niet om vervroegd uit te treden, maar maakt dat dit voortaan tegen een ‘prijs’ gebeurt, waardoor de regeling ‘actuaarief zuiver’ wordt. Dit is een aangepaste versie van het oorspronkelijke voorstel uit 2003.
- ³⁶⁹ MN9, p. 43.
- ³⁷⁰ MN9, p. 44.
- ³⁷¹ MN9, p. 44.
- ³⁷² MN9, p. 45.
- ³⁷³ MN9, p. 47.
- ³⁷⁴ MN9, p. 47.
- ³⁷⁵ MN9, p. 47.
- ³⁷⁶ MN9, p. 48.
- ³⁷⁷ MN9, p. 48.
- ³⁷⁸ MN9, p. 49.
- ³⁷⁹ MN9, p. 49.
- ³⁸⁰ MN9, p. 50.
- ³⁸¹ MN9, p. 50.
- ³⁸² MN9, p. 50.
- ³⁸³ MN9, p. 50-52.
- ³⁸⁴ MN9, p. 50.
- ³⁸⁵ MN9, pp. 52-53.
- ³⁸⁶ H42, p. 61, Bos (PvdA).
- ³⁸⁷ H42, p. 64, Bos (PvdA).
- ³⁸⁸ H42, p. 61, Bos (PvdA).
- ³⁸⁹ H42, p. 64, Bos (PvdA).
- ³⁹⁰ H42, p. 64, Bos (PvdA).
- ³⁹¹ H42, p. 65, Bos (PvdA).
- ³⁹² H42, p. 65, Bos (PvdA).

-
- ³⁹³ H42, p. 67, Bos (PvdA).
³⁹⁴ H43, p. 102, Marijnissen (SP).
³⁹⁵ H43, p. 102, Marijnissen (SP).
³⁹⁶ H43, p. 102, Marijnissen (SP).
³⁹⁷ H43, p. 102, Marijnissen (SP).
³⁹⁸ H43, p. 111, Halsema (GL).
³⁹⁹ H43, p. 112, Halsema (GL).
⁴⁰⁰ H43, p. 115, Rouvoet (CU).
⁴⁰¹ H43, p. 115, Rouvoet (CU).
⁴⁰² H43, p. 115, Rouvoet (CU).
⁴⁰³ H43, p. 115, Rouvoet (CU).
⁴⁰⁴ H43, p. 116, Rouvoet (CU).
⁴⁰⁵ H42, p. 68, Verhagen (CDA).
⁴⁰⁶ H42, p. 68, Verhagen (CDA).
⁴⁰⁷ H42, p. 68, Verhagen (CDA).
⁴⁰⁸ H42, p. 69, Verhagen (CDA).
⁴⁰⁹ H42, p. 78, Verhagen (CDA).
⁴¹⁰ H42, p. 77, Verhagen (CDA).
⁴¹¹ H43, p. 89, Van Aartsen (VVD).
⁴¹² H43, p. 90, Van Aartsen (VVD).
⁴¹³ H43, p. 104, Dittrich (D66).
⁴¹⁴ H43, p. 105, Dittrich (D66).
⁴¹⁵ H43, p. 105, Dittrich (D66).
⁴¹⁶ Balkenende ligt ten tijde van de Algemene Beschouwingen in het ziekenhuis.
⁴¹⁷ H44, p. 126, Zalm (v.MP).
⁴¹⁸ H44, p. 126, Zalm (v.MP).
⁴¹⁹ H44, p. 126, Zalm (v.MP).
⁴²⁰ H44, p. 127, Zalm (v.MP).
⁴²¹ H44, p. 127, Zalm (v.MP).
⁴²² H44, p. 150, Zalm (v.MP).
⁴²³ H44, p. 150, Marijnissen (SP).
⁴²⁴ H44, p. 179, Dittrich (D66).
⁴²⁵ H44, p. 183, Rouvoet (CU).
⁴²⁶ H44, p. 192, Zalm (v.MP).
⁴²⁷ MN10, p. 5.
⁴²⁸ MN10, p. 5.
⁴²⁹ MN10, p. 5.
⁴³⁰ MN10, p. 7.
⁴³¹ MN10, p. 7.
⁴³² MN10, p. 7.
⁴³³ MN10, p. 7.
⁴³⁴ MN10, p. 8.
⁴³⁵ MN10, p. 8.
⁴³⁶ MN10, p. 11.
⁴³⁷ MN10, p. 11.
⁴³⁸ MN10, p. 12.

-
- ⁴³⁹ MN10, p. 13.
⁴⁴⁰ MN10, p. 13.
⁴⁴¹ MN10, p. 21.
⁴⁴² MN10, p. 21.
⁴⁴³ MN10, p. 22.
⁴⁴⁴ MN10, p. 22.
⁴⁴⁵ MN10, p. 63.
⁴⁴⁶ MN10, p. 37.
⁴⁴⁷ MN10, p. 37.
⁴⁴⁸ H50, p. 6, Bos (PvdA).
⁴⁴⁹ H50, p. 14, Bos (PvdA).
⁴⁵⁰ H50, p. 28, Marijnissen (SP).
⁴⁵¹ H50, p. 28, Marijnissen (SP).
⁴⁵² H50, p. 28, Marijnissen (SP).
⁴⁵³ H51, p. 60, Rouvoet (CU).
⁴⁵⁴ H51, p. 60, Rouvoet (CU).
⁴⁵⁵ H53, p. 146, Rouvoet (CU).
⁴⁵⁶ H51, p. 32, Van Aartsen (VVD).
⁴⁵⁷ H50, p. 15, Verhagen (CDA).
⁴⁵⁸ H51, p. 50, Dittrich (D66).
⁴⁵⁹ H51, p. 50, Dittrich (D66).
⁴⁶⁰ H51, p. 50, Dittrich (D66).
⁴⁶¹ H52, p. 75, Balkenende (MP).
⁴⁶² H52, p. 75, Balkenende (MP).
⁴⁶³ H52, p. 75-76, Balkenende (MP).
⁴⁶⁴ H52, p. 75, Balkenende (MP).
⁴⁶⁵ MN10, p. 22.
⁴⁶⁶ MN10, p. 21.
⁴⁶⁷ Zie www.parlement.com voor een verdere beschrijving van de gebeurtenissen in en rond de zogenaamde 'Ayan-crisis' van 2006.
⁴⁶⁸ Citaten afkomstig uit TR7, geen paginanummers beschikbaar.
⁴⁶⁹ MN11, p. 5.
⁴⁷⁰ MN11, p. 5.
⁴⁷¹ MN11, p. 7.
⁴⁷² MN11, p. 7.
⁴⁷³ MN11, p. 9.
⁴⁷⁴ MN11, p. 9.
⁴⁷⁵ MN11, p. 13.
⁴⁷⁶ MN11, p. 15.
⁴⁷⁷ MN11, p. 19.
⁴⁷⁸ MN11, p. 21.
⁴⁷⁹ MN11, p. 22.
⁴⁸⁰ MN11, p. 22.
⁴⁸¹ MN11, p. 25.
⁴⁸² MN11, p. 26.
⁴⁸³ MN11, p. 26.

-
- 484 MN11, p. 26.
485 MN11, p. 26.
486 MN11, p. 26.
487 MN11, p. 27.
488 MN11, p. 27.
489 Studiegroep Begrotingsruimte (2006).
490 MN11, p. 27.
491 MN11, p. 33.
492 MN11, p. 33.
493 MN11, p. 53.
494 MN11, p. 53.
495 MN11, p. 54.
496 MN11, p. 57.
497 H60, p. 202, Bos (PvdA).
498 H60, p. 207, Bos (PvdA).
499 H60, p. 205, Bos (PvdA).
500 H60, p. 208, Bos (PvdA).
501 H60, p. 208, Bos (PvdA).
502 H60, p. 215, Bos (PvdA).
503 H61, p. 233, Marijnissen (SP).
504 H61, p. 234, Marijnissen (SP).
505 Marijnissen: “Wij maken de AOW welvaartsvast, wij verhogen de
ouderenkorting voor mensen met alleen AOW of AOW en een klein pensioen, en
wij maken de bus en de trein voor 65-plus en 12-min gratis”, H61, p. 234,
Marijnissen (SP).
506 H61, p. 237, Marijnissen (SP).
507 H61, p. 237, Marijnissen (SP).
508 H61, p. 237, Marijnissen (SP).
509 H61, p. 259, Rouvoet (CU).
510 H61, p. 259, Rouvoet (CU).
511 H61, p. 261, Rouvoet (CU).
512 H61, p. 261, Rouvoet (CU).
513 H61, p. 261, Rouvoet (CU).
514 H60, p. 214, Van der Laan (D66).
515 H60, p. 220, Van der Laan (D66).
516 H61, p. 247, Halsema (GL).
517 H60, p. 220, Verhagen (CDA).
518 H61, p. 237, Rutte (VVD).
519 H61, p. 253, Halsema (GL).
520 H60, p. 215, Verhagen (CDA).
521 H60, p. 216, Verhagen (CDA).
522 H60, p. 218, Verhagen (CDA).
523 H60, p. 219, Verhagen (CDA).
524 H60, p. 220, Verhagen (CDA).
525 H60, p. 220, Verhagen (CDA).
526 H60, p. 229, Verhagen (CDA).

-
- ⁵²⁷ H60, p. 230, Verhagen (CDA).
- ⁵²⁸ H60, p. 230, Verhagen (CDA).
- ⁵²⁹ H61, p. 237, Rutte (VVD).
- ⁵³⁰ H61, p. 237, Rutte (VVD).
- ⁵³¹ H61, p. 239, Rutte (VVD).
- ⁵³² H61, p. 240, Rutte (VVD).
- ⁵³³ H61, p. 245, Rutte (VVD).
- ⁵³⁴ Zie H65 en H66; en zie in de tekstbox op deze en volgende pagina.
- ⁵³⁵ H65, p. 445, De Nerée tot Babberich (CDA).
- ⁵³⁶ H65, p. 445-446, Rouvoet (CU).
- ⁵³⁷ H65, p. 446, De Nerée tot Babberich (CDA).
- ⁵³⁸ H65, p. 446, Rouvoet (CU).
- ⁵³⁹ H65, p. 446, De Nerée tot Babberich (CDA).
- ⁵⁴⁰ H65, p. 446, Vendrik (GL).
- ⁵⁴¹ H65, p. 446, Vendrik (GL).
- ⁵⁴² H65, p. 451, De Nerée tot Babberich (CDA).
- ⁵⁴³ Zie bijvoorbeeld Maxime Verhagen, in 'Nederland ligt weer op koers', *CDA-magazine*, oktober 2006, p. 14.
- ⁵⁴⁴ CDA, PvdA, CU, *Samen werken, samen leven*, coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties, 7 februari 2007.
- ⁵⁴⁵ Coalitieakkoord, p.3.
- ⁵⁴⁶ Omschreven in het coalitieakkoord, zie CDA, PvdA, CU, *Samen werken, samen leven*, coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties, 7 februari 2007.
- ⁵⁴⁷ Coalitieakkoord, p. 12.
- ⁵⁴⁸ Coalitieakkoord, p. 23.
- ⁵⁴⁹ Maatregelen t.a.v. 'participatie' worden besproken in het coalitieakkoord, p. 23-30.
- ⁵⁵⁰ Coalitieakkoord, p. 24.
- ⁵⁵¹ Zie onder andere 'Vakbonden: demotie onbespreekbaar'. In: *De Volkskrant*, vrijdag 29 december 2006.
- ⁵⁵² Coalitieakkoord, p. 46.
- ⁵⁵³ Coalitieakkoord, p. 48.
- ⁵⁵⁴ Coalitieakkoord, p. 46.
- ⁵⁵⁵ H94, p. 2630, Balkenende (MP).
- ⁵⁵⁶ H94, p. 2630, Balkenende (MP).
- ⁵⁵⁷ H94, p. 2630, Balkenende (MP).
- ⁵⁵⁸ H94, p. 2633, Balkenende (MP).
- ⁵⁵⁹ H94, p. 2631, Balkenende (MP).
- ⁵⁶⁰ H94, p. 2631, Balkenende (MP).
- ⁵⁶¹ H94, p. 2631, Balkenende (MP).
- ⁵⁶² H94, p. 2631, Balkenende (MP).
- ⁵⁶³ Coalitieakkoord, p. 23.
- ⁵⁶⁴ H94, p. 2633, Balkenende (MP).
- ⁵⁶⁵ H94, p. 2633, Balkenende (MP).
- ⁵⁶⁶ H94, p. 2633, Balkenende (MP).
- ⁵⁶⁷ H94, p. 2633, Balkenende (MP).

-
- ⁵⁶⁸ H95, p. 2637, Marijnissen (SP).
⁵⁶⁹ H98, p. 4418, Pechtold (D66).
⁵⁷⁰ H98, p. 4418, Balkenende (MP).
⁵⁷¹ H98, p. 4418, Balkenende (MP).
⁵⁷² H98, p. 4419, Balkenende (MP).
⁵⁷³ H95, p. 2702, Balkenende (MP).
⁵⁷⁴ H95, p. 2702, Balkenende (MP).
⁵⁷⁵ H95, p. 2651, Rutte (VVD).
⁵⁷⁶ H95, p. 2661, Rutte (VVD).
⁵⁷⁷ H98, p. 4420, Kant (SP).
⁵⁷⁸ H98, p. 4420, Balkenende (MP).
⁵⁷⁹ H95, p. 2690, Rutte (VVD).
⁵⁸⁰ H95, p. 2691, Balkenende (MP).
⁵⁸¹ H97, p. 4380, Pechtold (D66).
⁵⁸² H97, p. 4380, Pechtold (D66).
⁵⁸³ H97, p. 4380, Pechtold (D66).
⁵⁸⁴ H97, p. 4380, Van Geel (CDA).
⁵⁸⁵ H98, p. 4419, Balkenende (MP).
⁵⁸⁶ H97, p. 4408, Halsema (GL).
⁵⁸⁷ H97, p. 4410, Pechtold (D66).
⁵⁸⁸ H104, p. 1, Bos (Minister van Financiën).
⁵⁸⁹ H104, p. 1, Bos (Minister van Financiën).
⁵⁹⁰ H104, p. 2, Bos (Minister van Financiën).
⁵⁹¹ H104, p. 2, Bos (Minister van Financiën).
⁵⁹² H104, p. 1, Bos (Minister van Financiën).
⁵⁹³ H104, p. 2, Bos (Minister van Financiën).
⁵⁹⁴ MN12, p. 7.
⁵⁹⁵ MN12, p. 7.
⁵⁹⁶ MN12, p. 10.
⁵⁹⁷ MN12, p. 10.
⁵⁹⁸ MN12, p. 11.
⁵⁹⁹ MN12, p. 10.
⁶⁰⁰ MN12, p. 13.
⁶⁰¹ MN12, p. 13.
⁶⁰² MN12, p. 13.
⁶⁰³ MN12, p. 13-14.
⁶⁰⁴ MN12, p. 14.
⁶⁰⁵ MN12, p. 14.
⁶⁰⁶ MN12, p. 14.
⁶⁰⁷ MN12, p. 14.
⁶⁰⁸ MN12, p. 15.
⁶⁰⁹ MN12, p. 15.
⁶¹⁰ MN12, p. 16-18.
⁶¹¹ MN12, p. 18.
⁶¹² MN12, p. 18.
⁶¹³ MN12, p. 18.

-
- ⁶¹⁴ MN12, p. 20.
- ⁶¹⁵ Zie ook Meulendijks (2006).
- ⁶¹⁶ MN12, p. 21.
- ⁶¹⁷ MN12, p. 21.
- ⁶¹⁸ MN12, p. 21.
- ⁶¹⁹ MN12, p. 30.
- ⁶²⁰ MN12, p. 30.
- ⁶²¹ MN12, p. 30.
- ⁶²² MN12, p. 31.
- ⁶²³ MN12, p. 32.
- ⁶²⁴ MN12, p. 37.
- ⁶²⁵ MN12, p. 59.
- ⁶²⁶ MN12, p. 59.
- ⁶²⁷ MN12, p. 60.
- ⁶²⁸ MN12, p. 60.
- ⁶²⁹ MN12, p. 60.
- ⁶³⁰ MN12, p. 60.
- ⁶³¹ MN12, p. 60.
- ⁶³² H70, p. 5, Marijnissen (SP). Marijnissen verwijst naar de lange fase van oriëntatie en de ‘100-dagen tour’ die het kabinet heeft genomen.
- ⁶³³ H70, p. 5, Marijnissen (SP).
- ⁶³⁴ H70, p. 6, Marijnissen (SP).
- ⁶³⁵ H70, p. 7, Marijnissen (SP).
- ⁶³⁶ H70, p. 7, Marijnissen (SP).
- ⁶³⁷ H70, p. 7, Marijnissen (SP).
- ⁶³⁸ H70, p. 34, Rutte (VVD).
- ⁶³⁹ H70, p. 29, Rutte (VVD).
- ⁶⁴⁰ H70, p. 29, Rutte (VVD).
- ⁶⁴¹ H70, p. 31, Rutte (VVD).
- ⁶⁴² H70, p. 32, Rutte (VVD).
- ⁶⁴³ H70, p. 35, Rutte (VVD).
- ⁶⁴⁴ H70, p. 35, Rutte (VVD).
- ⁶⁴⁵ H70, p. 36, Rutte (VVD).
- ⁶⁴⁶ H70, p. 36, Rutte (VVD).
- ⁶⁴⁷ H71, p. 72, Pechtold (D66).
- ⁶⁴⁸ H71, p. 72, Pechtold (D66).
- ⁶⁴⁹ H71, p. 70, Pechtold (D66).
- ⁶⁵⁰ H71, p. 72, Pechtold (D66).
- ⁶⁵¹ H71, p. 70, Halsema (GL).
- ⁶⁵² H71, p. 70, Halsema (GL).
- ⁶⁵³ H71, p. 66, Halsema (GL).
- ⁶⁵⁴ H71, p. 67, Halsema (GL).
- ⁶⁵⁵ H71, p. 69, Halsema (GL).
- ⁶⁵⁶ H71, p. 69, Halsema (GL).
- ⁶⁵⁷ H70, p. 13, Van Geel (CDA).
- ⁶⁵⁸ H70, p. 13-14, Van Geel (CDA).

-
- ⁶⁵⁹ H70, p. 14, Van Geel (CDA).
⁶⁶⁰ H70, p. 14, Van Geel (CDA).
⁶⁶¹ H70, p. 14, Van Geel (CDA).
⁶⁶² H71, p. 42, Tichelaar (PvdA).
⁶⁶³ H71, p. 42, Tichelaar (PvdA).
⁶⁶⁴ H71, p. 42, Tichelaar (PvdA).
⁶⁶⁵ H71, p. 46, Tichelaar (PvdA).
⁶⁶⁶ H71, p. 47, Tichelaar (PvdA).
⁶⁶⁷ H71, p. 47, Tichelaar (PvdA).
⁶⁶⁸ H71, p. 61, Slob (CU).
⁶⁶⁹ H71, p. 62, Slob (CU).
⁶⁷⁰ H71, p. 64, Slob (CU).
⁶⁷¹ H72, p. 82, Balkenende (MP).
⁶⁷² H72, p. 82, Balkenende (MP).
⁶⁷³ H72, p. 82, Balkenende (MP).
⁶⁷⁴ H72, p. 83, Balkenende (MP).
⁶⁷⁵ H72, p. 83, Balkenende (MP).
⁶⁷⁶ H72, p. 85, Balkenende (MP).
⁶⁷⁷ H72, p. 102, Balkenende (MP).
⁶⁷⁸ H72, p. 101, Balkenende (MP), Pechtold (D66).
⁶⁷⁹ MN12, p. 14.
⁶⁸⁰ MN12, p. 14.
⁶⁸¹ MN12, p. 14. Het kabinet verwijst hier in een voetnoot naar de zogenaamde ‘Stern-review’, zie www.sternreview.org.uk.
⁶⁸² MN12, p. 15.
⁶⁸³ Onderdeel van de controverse in deze periode is de mate waarin de regering zich adequaat voorbereidt op de vergrijzing: het kabinet-Balkenende IV ontkent bijvoorbeeld zelf dat de vergrijzing als prioriteit is ‘gezakt’.
⁶⁸⁴ Jacobs (2006) meent bijvoorbeeld dat dit type interventies de werkelijke problemen juist *niet* adresseren.
⁶⁸⁵ Zie *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 32, 2, 2006, waarin onder andere Jacobs, Bovenberg, Verbon en De Vries hun analyse en opvattingen over vergrijzing en beleidsmaatregelen uiteenzetten.
⁶⁸⁶ Uiteraard is deze ‘depolitisering’ niet werkelijk: het punt van dit element is dat de schijn wordt gewekt dat het om een gedepoliteerde uitspraak gaat, terwijl die in feite uitermate politiek is.
⁶⁸⁷ Waarbij hij overigens aantekent dat vooralsnog de bewijslast voor ‘kwaadwillendheid en ‘samenzwering’ ontbreekt. Volgens Van Dalen is ‘onwetendheid’ evengoed een verklaring, waarbinnen mensen als gevolg van ‘angst’ ondoordachte keuzes maken. Van Dalen (2006: 86): “*Never attribute to malice that which can be adequately explained by stupidity.*”
⁶⁸⁸ Van de Troonredes zijn geen paginanummers beschikbaar. De teksten zijn onder andere te vinden op www.troonrede.nl en op www.regering.nl.
⁶⁸⁹ Bron <http://www.parlement.com>.

SUMMARY

Introduction

This book explores the role of discourse about the future in institutional change, using Dutch debates about population ageing and their impact on welfare policies as a case study for the argument. Mapping the debates around ageing in the Netherlands, the book demonstrates that narratives about the future, in which the future is constructed, can be a powerful force in political processes and in policy. The case study describes the process of argumentation about the future during the period 2000 to 2007, and reflects upon the narratives about the future of population ageing and the proper response to the demographic shift. The book addresses the central research question: *how can something that is not there (yet), the future, give rise to deep institutional reforms?*

A narrative approach to politics, policy and institutions

Institutional theory offers a perspective for explaining how and why policy makers act amidst the intense complexity and ambiguity of the issues they have to 'solve'. According to Zijderveld (1984), institutions are 'shared ways of thinking, doing and feeling'. Institutional theory argues that people (*agents*) are partly defined by the context (*structure*) in which they function. At the same time agents create structure either physically, by creating organisational models, rules, and regulations, or mentally, by giving shared meaning to the world around them (Giddens; 1979, 1984). Institutions, according to Giddens, are 'the mutual constitution of structure and agency'. Agents construct structure through sensemaking *and* construct meaning according to what structure prescribes. The core of the argument is that institutions *define* the actions of agents both structurally and culturally: they provide structures that constitute and facilitate certain actions *and* they make certain options seem preferable over others. Through their structural and cultural effect, institutions provide strong repertoires for their agents.

Institutional repertoires reproduce themselves; they are *path dependent*. They do not just prescribe modes of action, but structure the sensemaking by agents. Institutionalisation is the process of deepening and strengthening ways of thinking, knowing and feeling into deeply rooted and embedded dominant *paths*. To see an 'institution' is to say that institutionalisation is going on.

The stability offered by the institutional dynamic along the path becomes problematic if the environment is dynamic, with new or changing problems, fragmented societal preferences, or new technologies. Path dependency, although efficient for some time, becomes inefficient when the repertoire

becomes inappropriate and incompatible with the world outside the institution. That is why, institutions sometimes need to change and adapt to new circumstances. If such change is both intended and planned it can be labelled as institutional *reform*. Institutional theory explains how and why reform will *not* take place, or will take place only within the bandwidth of the path (because of path dependency, ‘lock in’ and positive feedback). And it explains why fundamental reforms – reforms touching on the values and assumptions of the institutional repertoire – will probably fail. Explanations of institutional change emphasise either change that is forced upon the institution because of a *performance crisis*, or change that stems from processes of organisational learning and adaptive processes within the institution. The first approach sees change happening in ‘critical junctures’; the second approach draws attention to incremental changes that may, over time, add up to fundamental changes. Institutional agents learn because they understand the risk of decreasing effectiveness and attempt to avert it.

Institutional paths and narrative patterns

In both approaches the question remains how barriers of institutional dynamics can be broken, without a preceding disaster. Agents may learn, but can only do so if they break away or reflect upon the institutional repertoire, which according to institutional theory is so deeply embedded in sensemaking by agents. Hay (1996, 2001, 2002), Pierson (1994, 1995, 1998, 2000) and Kuipers (2006) argue that institutional paths are related to *narrative patterns* and that changes in narrative patterns can lead to changes in institutional paths. Changing narrative patterns in institutional domains may explain what happens in processes of institutional change. But how then do narrative patterns relate to institutional paths? Institutionalisation consists of structures and practices that create *cognitive, normative* and *regulative* order in the actions of agents (see: Scott, 2001). The structures and practices however, are also themselves ambiguous. They are not clear by definition, and need to be made sense of by agents. Sense stems partly from the structure itself (repetition, routines, rules, etc.), but, as theory argues (Stone, 1988; Yanow, 1996; Edelman, 1977, 1988; Hajer & Wagenaar, 2003; Hajer & Laws, 2006; Van Eeten, 1997), also from symbols and ‘stories’: narratives that tell what the institution is about; e.g. what its purpose is, why it exists, what history and tradition it stems from, what strategy it follows, what its means are, what its boundaries are. The institutions’ history, traditions, means, solutions, problems to be solved, the causes to be reported, are all caught in these narratives. Stories provide ranges of what is preferable and what is ‘out of order’ and ‘not done’. These narratives convert items that are ambiguous in themselves into meaningful labels like *problem, tradition, history, cause, effect, mean* and *end*.

Changing narratives reframe institutional framing

The essence of this thinking about institutional reform is its focus on the narrative framing of problems and solutions that takes place prior to attempts to reform. A *frame* is conceptualised and understood by Rein as either ‘a boundary’ that demarcates what should be inside or outside our scope of attention, as ‘a schemata of interpretation’ that ‘renders events meaningful and thereby guides action’ or as ‘a particular kind of normative-prescriptive story that provides a sense of what the problem is and what should be done about it’ (Rein, 1996, in: Hajer & Laws, 2006: 257). Changing narratives *reframe* the frames offered to agents by institutional structures. Changes in the narrative spaces can function as causes that give rise to reform that is forced upon the institution by external agents. Instead of following the institutional path, the new narrative pattern can be the *cause* for a radical change in the path. Frames construct the relationships between facts, values and actions, and changing frames therefore change such relationships and their outcomes. That is what happens when institutional paths change radically *without* physical crisis: the institutional path changes because of a change in the narrative pattern that makes the current institutional path unsustainable because the changing frame renders the current combination of facts, values and actions unsustainable. The new narrative forces the institution to change its repertoire or entirely disband itself. Changing frames literally change the social world. Taken together, institutional paths and narrative patterns combine to form a more solid perspective for the analysis, description and understanding of institutional change. In this perspective, ‘reframing’ and reform go hand in hand: *reform* happens if agents can successfully *reframe* issues and bring closure to controversies about policy.

What ‘is’ the future? And what does it ‘mean’ (and how)?

Making sense of the future: futures narratives

The relationship between narrative patterns and institutional paths is obviously not *new*. Literature (e.g. Kuipers, 2006) has successfully linked narratives with institutional paths. Paths can be ‘broken’ (discontinuity occurs) due to either ‘real’ crisis (e.g. an exploding fireworks plant) or ‘crisis narratives’ (viable *stories* about crisis that is supposedly happening). However, the focus here is on a special kind of narrative: futures-narratives. *Futures narratives* are stories about what the future or possible futures may or will look like and that connect these possible futures to current issues for political debate. What does this special kind of narrative mean in terms of understanding institutional discontinuities?

Futures narratives as path-breaking stories

Futures narratives, in line with the bodies of literature already mentioned, are likely to have capacities comparable to the crisis narratives Kuipers (2005) describes. They can make reform seem necessary, not because of a current situation, but because of future events. In the context of political debate, futures narratives are constructed by institutional actors involved in the narrative struggle over the direction of institutional domains (e.g. politicians, interest groups, lobbyists, policy makers, professionals, citizens, private companies and corporations). These narratives are used as political tools of strategy in order to achieve political goals through the ‘mobilisation of bias’ for action. A new futures narrative can cause a break in the narrative patterns supporting the institutional path and that may cause the institutional path to change as well. Or it may spur the continuation of current policy, because, in contrast with current results, the prospects for the future are bright. Current hardship is then framed as a necessary first step towards future wealth and success.

A different type of story

Futures narratives function in the same narrative space as the other types of narrative. The working of a futures narrative is likely to be the same as a regular narrative, but for one important difference: futures narratives are about something that is not yet here, the *future*. Futures narratives are, and have to be, constructed out of a mixture of facts, fantasy and assumptions. Because of the specific properties of the future, narratives about the future and knowledge about the future have specific epistemic properties. We have come to accept that futures narratives don’t require visible evidence, because it would be impossible to deliver evidence. Other characteristics and properties suffice: as long as the future proposed in the narrative is perceived as meaningful, viable and urgent enough, change can be perceived as imminent and necessary. Futures narratives create a perception - a *belief* - that in a future time period that cannot yet be known or seen, something will be wrong. Or, in contrast, they create a belief that although the results are disappointing the future looks bright and promising. Nothing needs to be obviously right or wrong with the present for futures narratives to create a sense of urgency for policy intervention or to make a case for continuing current policy.

A critical case: reconstructing the construction of a future

Method: reconstructing discourse about the future and its consequences

The case study in this book describes and analyses the political debate about ageing in the Netherlands from 2000 to 2007. It is built up as a *discourse analysis*, using text analysis to map the course of the parliamentary debate and

the ruling coalitions' policy in seven Parliamentary cycles. The analysis encompasses transcripts of the annual *Speech from the Throne* (outlining the government's policy plans for the coming year), the texts of the annual *Budget Memorandum* and the annual *National Budget* as presented to parliament, transcripts of the annual parliamentary *Debate on the speech from the throne* ('APB') and the annual parliamentary *Debate on the budget* ('AFB'). The same method was used for the analysis of the text of the *Coalition Agreement* and the *Policy Memorandum* of the three governing coalitions that came into power during the period analysed, and transcripts of the parliamentary debates on both documents. The case study is based on over 1,000 pages of original text and transcripts covering the core of the parliamentary cycle in The Netherlands. As part of the analysis I have consequently gathered all documents and resources that the actors in the debates refer to and (claim to) use, so that an overall picture emerges of the kind of knowledge used by the actors involved, and the sorts of use they make of this knowledge.

The contours of the controversy

Grey or Silver?

The controversy about the meaning and the impact of ageing can best be pinned down in two categories: an aged society is perceived as either *grey* or *silver*. These two categories mirror the question that is at the heart of the debate: is ageing a *blessing* (a silver society) or a *problem* (a grey society)? Those who emphasise the '*grey*' believe that the new demographic structure has massive disruptive consequences if these are mixed with the wide range of age-related institutions. These 'greyists' stress the burden ageing lays on public pensions, social security and health care. The impact in these domains causes them grave concern for the sustainability of public finances. Those who emphasise the 'silver dimension' of the demographic process claim that the new demography first and foremost enriches society. Ageing is presented as a highly positive *consequence* of the successes of modern technology, social improvements and increasing wealth. It is a consequence of a job well done: a reward for building a world of good health, high standards of education and welfare, low crime rates and without war. The silverists claim that the financial aspects will remain limited because most age-related institutions have built-in balancing mechanisms, can if necessary be gradually changed in the coming decades, and people will be willing and able to pay more than they do now if need be, without any disruption of the economy or social structures. The essence of the silver view on ageing is that costs are limited and that ageing generates benefits that enrich society.

Taken together, the divergent views of ageing lead, in terms of policy, to claims of either *urgency and intervention* (grey) or *caution and control* (silver). The greyists call for fundamental interventions in welfare state institutions in order to balance the budget and pay off the national debt as soon as possible. Interventions need to be made in good time, for reasons of economic efficiency and intergenerational fairness. According to the greyists ageing is not a future problem, but an *urgent* issue that must be addressed immediately, since a fast and firm response minimises its negative consequences for future generations.

The silverists, on the other hand, emphasise caution and control. According to them, the precise attributes of ageing are as yet unknown and may readily be overestimated or misinterpreted. They stress the opportunities for controlled and gradual responses within current institutional frameworks. They do not call for immediate reforms, but urge a close monitoring of real consequences over the coming decades, with real time response if necessary. They claim that not only are the effects of ageing unknown, but also that in its haste to prepare society for ageing, the government may actually worsen the problem and produce the precise opposite of what was intended: budget cuts and fundamental reforms may block the innovative energy that is required for an active response in an aged society. Immediate reforms do not solve the problem, but may very well cause the problem, the silverists argue. Pre-emptive intervention, according to them, may very well prove to be tragic, and *cause* what it set out to prevent.

Analysis: how ageing evolved, and what it changed

How the story of ageing evolved: from grey to silver

Between 2000 and 2002 ageing is not debated as an issue in itself, but labelled as a *factor* of several other issues. It is linked to health care, both in terms of future capacity and costs, to pension reforms, and to the reduction of government deficit and the national debt. The dominant political narrative is that of *control* and *balance*: public finances are presented as stable (as opposed to volatile in the 1990s), there is a special fund to provide for rising pension costs, and the budget is either balanced or in surplus. Ageing does not really require tough policy-choices. Only the Christian Democrat CDA party opposes this argument, with a narrative calling for greater budgetary discipline and faster redemption of the national debt, on grounds that demographic trends will impose a heavy burden on future generations.

By the end of 2002, however, some political narratives begin to change. The 2002 electoral landslide brought the CDA into power, with Jan Peter Balkenende as Prime Minister. The first Balkenende government (CDA, VVD, LPF) intensified the debate about ageing in a narrative about the potential consequences of ageing for health care, pensions and the public finances as

much more serious than expected. In this narrative ageing is primarily cited as an argument for budgetary discipline, but it is overshadowed by a reform agenda that appears to be based on ideological (neo-liberal) principles rather than practical arguments such as ageing. After 2003 the intensification of the ageing narratives becomes a *shift* in the narrative by the government. Ageing becomes a label in itself rather than a contextual factor in other issues. It ‘causes problems’ and ‘poses a threat to the public finances and social cohesion’. It is no longer a factor that either increases or decreases the consequences of other issues, but becomes an issue itself. The following types of narrative take shape: ‘Because of ageing, health care is no longer sustainable and must be reformed’. ‘Because of ageing, social security is unsustainable and must be reformed’. ‘Because of ageing, the public budget must be cut, in order to maintain long term sustainability of the public finances’. The deficit and the national debt become instruments for handling the problem of ageing. In 2004, 2005 and most of 2006 the narrative remains constant although it does mount in intensity, becoming more urgent and rigid.

By the end of 2006 another shift in the content of the narrative sets in, that is clearly identifiable in the Speech from the Throne, the Budget Memorandum and the parliamentary debates on the speech from the throne and the budget: the government presents a narrative that is more positive about control of the problems, largely because – they say – ‘the reforms seem to work’. The government calls for renewed confidence. Ageing is still big, but is no longer by definition bad. After the general election in November 2006 the shift in the narrative is transformed into institutional actions. Ageing is no longer presented as posing a threat but as an opportunity. The financial impact is still portrayed as ‘important’, but it ‘can be handled’. In the new government's narrative ageing becomes *silvering* again: society becomes silver, not grey. The new narrative is accompanied by a hold on reforms: the reforms are somewhat eased, mostly by securing the provision of income. Participation is aimed for largely by means of so-called positive rather than negative incentives. The new government adheres to budgetary discipline, but does so in part through adjustments to projected and budgeted economic growth that have the effect of enlarging budgetary space (projected income is higher when estimated and projected growth are set at a higher percentage). The new, third, dominant narrative combines elements of the grey and silver perspectives that offer a middle ground in the controversy. It suggests preventive interventions (continuation of budgetary discipline, no reversal of institutional reforms) but also envisages economic opportunities (new products and services for silver generations, new competitiveness and excellence in the knowledge economy) and social and cultural challenges.

The following table shows the collision of changing narratives about ageing:

	2000 – 2002	2003 – 2006	2007
Narratives	<p><i>Government narrative:</i> (PvdA, VVD, D66) Ageing is a factor in debate about deficit and debt, and a possible threat to the stability of society and intergenerational solidarity. The government claims it is already preparing for ageing through attempts at redeeming the national debt.</p> <p><i>Main opposing narratives:</i> * CDA: debt should be paid off within one generation, ageing is underestimated. * SP/GL: reduction of deficit is unnecessary; investments in the public sector are needed.</p>	<p><i>Government narrative:</i> (CDA, VVD, LPF/D66) Ageing is an issue in itself and poses a threat to the public finances. The deficit and the national debt are instruments. Ageing as the primary cause for reforms in debates and in the Budget Memorandum.</p> <p><i>Main opposing narratives:</i> * SP: ageing is a phantom, deliberately created to push neo-liberal reforms. * PvdA/GL: ageing is real but overrated. It is a cultural and not an economic issue.</p>	<p><i>Government narrative:</i> (CDA, PvdA, CU) Ageing as a cultural and social issue, less urgent and less threatening. Ageing challenges society to make use of silver potential. Economic problem is under control.</p> <p><i>Main opposing narratives:</i> * VVD: the coalition does nothing to prepare for ageing and squanders future wealth. * SP: ageing is a cultural issue; the rest was an illusion.</p>
Paths	No new reforms, investments in current institutions of <i>social-democratic welfare state</i> .	Reform towards mixture of liberal and corporatist welfare state.	<i>No new economic reforms</i> , Reforms in <i>social values</i> and <i>social-cultural institutions</i> .

Conclusion: narrative struggles in broader perspectives

There appears to be a strong relationship between the changing of narrative patterns about ageing and reforms in the age-related institutional paths. The

changing narrative pattern seems to have facilitated a change in institutional paths. It promoted fundamental changes in several important domains of the welfare state that would probably not have been acceptable without a strong and appealing cause. The ageing argument not only intensifies, it is also extended to domains previously unrelated to it. The futures narrative of ageing is used to create urgency for reform in institutions that were formerly not related to ageing at all (e.g. youth crime, school dropout, quality of education). The urgent futures narrative of 2003-2005 involved more institutional arrangements than ever before. The Dutch case seems to fit the model that institutional paths and narrative patterns are strongly related and deeply influence each other. Although I have not been able to pinpoint exactly what *causes* what, it seems fair to say that the new narrative pattern – the urgent and worrying future narrative of ageing – was of crucial importance to the institutional reforms. It is unlikely that successful institutional change of this kind and scale would have been possible without the change in the narrative pattern. Economic recession can be countered by classic interventions, whereas ageing cannot. Ageing, however, provided a seemingly *unique, strong* and *fair* cause for fundamental institutional reforms that would otherwise have seemed overdone and unfair.

The study shows that the controversy about ageing changed over time. Until 2003 ageing itself was primarily a demographic issue with economic and cultural consequences that required the use of already available tools: careful economic adaptation *within* current institutional frameworks and attention to cultural ‘integration’ and meaningful activities and conditions for the future elderly population. After 2003 it turned into a disaster in the making with the disruptive potential to aggravate its already disastrous nature, mostly by hurting future generations which are mainly referred to as our children and grandchildren. The controversy shifted its focus away from the future elderly to the future younger generations, those who are claimed to have to pay for the cost. The ageing controversy becomes more controversial when it is integrated – *actively* by CDA, VVD and D’66, *reactively* by the other parties – into an existing controversy about the necessity of fundamental reform in welfare state institutions. This institutional reform debate has been ongoing since the closing years of the 1990’s, but it intensifies with the changing balance of power after the 2002 elections. After 2003, when economic conditions seem to call for urgent reforms, the government explicitly links ageing to the debate to lend weight to the argument for fundamental reforms. The economic crisis is framed as a prelude to a much deeper and structural future crisis that calls for an immediate and firm response. This future dimension in the debate seems to lift the argument to a different level, not an argument of plain political ideology but of pragmatism, crisis management and visionary and missionary appeal. The aim is not so much to relieve current pressures but to secure future wealth,

future work and future prosperity. And not just for 'us', but for our children and grandchildren. Ageing evolves from a specific and expert controversy, debated in the Debate on the Budget by the parties' financial specialists, to a controversy over the general direction of policy, debated by the political leaders of the parties in the Debate on the Speech from the Throne, the Speech from the Throne itself and in many political debates about institutional reforms. It becomes a regular topic in popular media and in everyday political dialogue. At the end of 2006, however, after the general elections in November, the issue is downsized, and the controversy is 'solved' by the acceptance of a narrative that takes a middle ground encompassing elements of both the grey and silver frames. This seems to tie in with attempts by the CDA to ensure that other controversial institutional domains remain unchanged – e.g. the state pension system and tax deductibility of mortgage interest – and the widely felt need for stability and a renewed confidence in strengths rather than a focus on weaknesses. The easing of institutional reforms seems to have required a new narrative about ageing. The new middle-ground narrative opened up the possibility of following up on a more positive cultural and less worrisome economic political agenda.

The study shows that science and knowledge could not resolve the controversy for policy makers. There is plenty of knowledge available, but all of that knowledge *could be* and *was* contested. Even the findings of the central planning bureau, formerly perceived as neutral, were contested by many respected economists. No certainty could be found in economic or other scientific analysis and knowledge about the future. Politicians therefore sought and found 'certainty' in combinations of available anticipatory knowledge and self-constructed *strong* images and metaphors (either grey or silver, 'dark or bright' futures), crafted together into different types of narrative about *upcoming decline* and possibilities for *new control*.

The study shows that futures narratives are 'meaningful' for policy processes. Processes can be unexpectedly accelerated or delayed because of changing stories about the future, without 'actual' present day or 'real' incidents or events. Processes can be shifted into entirely different directions, suddenly involving areas or fields that were previously unrelated to it. Futures narratives can be powerful frames which change or override existing frames that previously offered stability in a policy domain. Futures narratives can influence the current and temporarily fixed political reality. Based on the case, it seems necessary to look deeper into the means by which politicians seek to create dominant futures narratives. What are these means? What are the criteria for the 'fair use' of futures narratives? Are there tools for distinguishing between good or bad quality futures narratives? Theory about future studies suggests that no such means exist. It may therefore be important to initiate a debate about *how* the

future and its consequences are debated. This is not so much an argument for more or better futures knowledge, but a call for a critical reflection upon the impact of frame-changing futures narratives and the current practice of political debate and decision-making about the future.

CURRICULUM VITAE

Martijn van der Steen (1977) co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag. Hij verzorgt opleidings-trajecten voor professionals en managers uit de publieke sector en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Denktank van de NSOB.

Zijn onderzoek richt zich op sturingsvraagstukken, strategieontwikkeling en professionaliseringsvraagstukken, wat tot uitdrukking komt in een brede range publicaties, waaronder (internationale en nationale) wetenschappelijke artikelen, hoofdstukken in internationale bundels, onderzoeksrapporten, op praktische toepassing gerichte publicaties en enkele boeken.

Naast zijn betrekking bij de NSOB was hij gedurende een half jaar als 'visiting researcher' verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Eerder werkte hij als adviseur bij Twynstra Gudde Management Consultants. Hij is daarnaast secretaris van de redactie van het wetenschappelijk tijdschrift *Bestuurskunde* en is lid van de 'Schaduwraad Wetenschap' van de 'Raad voor Ruimtelijk, Milieu-, en Natuuronderzoek' (RMNO).

Hij haalde eerder een doctoraal Bestuurskunde en Maatschappijgeschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Voor zijn doctoraalscriptie Bestuurskunde ontving hij in 2001 de Scriptieprijs Bestuurskunde van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB).