

# Aantekeningen

*H. J. Heeren:*

## *Bevolkingspolitiek in zicht?*

Het onlangs verschenen interimrapport van de Staatskommissie voor het bevolkingsvraagstuk (de Kommissie-Muntendam) wordt met nadruk gepresenteerd als een discussiestuk. De Kommissie is er zich van bewust dat er in ons land over het bevolkingsvraagstuk verschillend wordt gedacht, en stelt zich voor de gedachtenwisseling over dit vraagstuk te bevorderen, onder meer door het houden van hoorzittingen. Er is dus alle aanleiding om het rapport van deze Kommissie eens kritisch onder de loupe te nemen.

De Kommissie is, naar verluidt op aandringen van de V.V.D., ingesteld door het vorige kabinet en geïnstalleerd in maart 1972. Haar opdracht luidde als volgt:

Het instellen van een onderzoek naar:

a — de voor de komende decennia te verwachten ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking ten gevolge van geboorte, migratie en sterfte en van de factoren die op deze ontwikkeling van invloed zijn;

b — de gevolgen van deze te verwachten demografische ontwikkeling voor de gezondheidstoestand van de bevolking; daarbij zal aandacht worden besteed aan de consequenties van de veranderingen die zullen optreden in het leefmilieu.

De verwijzing naar de gezondheidstoestand is merkwaardig en past op deze plaats eigenlijk niet, hij was echter nodig om de Kommissie te kunnen doen ressorteren onder het Ministerie van Volksgezondheid. Gekozen is voorts voor een niet-politieke en niet-levensbeschouwelijke kommissie van deskundigen, waarbij zoveel mogelijk terreinen vertegenwoordigd zouden moeten zijn. De Kommissie bestaat dan ook uit telkens twee vertegenwoordigers van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen, het Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut (NIDI), de Koninklijke Maatschappij tot Bevordering van de Geneeskunst, vrouwenorganisaties en de verenigingen voor milieuhygiëne, met daarnaast een ruime vertegenwoordiging van ambtenaren van verschillende ministeries. Het sekretariaat wordt verzorgd door het NIDI.

Als voorbeeld voor de Kommissie heeft tot op ze-

kere hoogte gefungeerd de Amerikaanse 'Commission on Population Growth and the American Future'. Deze kommissie werd in maart 1970 ingesteld, bracht in september 1971 haar interimrapport en in maart 1972 haar eindrapport uit. Deze kommissie werkte met een omvangrijke staf van voor- aanstaande demografen en gaf bovendien opdracht tot het opstellen van meer dan 90 research papers.<sup>1</sup> Daarmee vergeleken moet de Nederlandse Kommissie het met een zeer beperkt budget en beperkte staf doen. De Kommissie heeft een achttal werkgroepen ingesteld die deelonderzoeken zullen verrichten; een eindrapport wordt voor 1975 in het vooruitzicht gesteld.

Kernvraag voor de Kommissie is geweest: wat zijn de gevolgen van de huidige bevolkingsgroei en bestaan er redenen, die groei af te remmen? Dat er een bevolkingsgroei is, daarover bestaat geen twijfe, ook al dalen de geboortecijfers snel. De laatste C.B.S. prognose van medio 1973 gaat echter nog altijd uit van een groei tot 16,0 respectievelijk 15,4 miljoen inwoners in het jaar 2000. Bij het eerste alternatief wordt uitgegaan van een stationair wordende bevolking (geboorte en sterfte houden elkaar in evenwicht). Bij het tweede alternatief gaat de bevolking langzaam dalen tot een niveau van 14,4 miljoen in het jaar 2050. Met deze cijfers in de hand stond de Kommissie al direkt voor een dilemma: is het wel nodig de bevolkingsgroei te gaan afremmen, wanneer de geboortecijfers 'vanzelf' al zo snel dalen, dat een stationaire of zelfs afnemende bevolking in zicht komt?

De Kommissie heeft een uitweg gezocht in het subjectieve vlak, namelijk het publieke opinie-onderzoek. Bij een NIPO-onderzoek september 1971 vond 70 % van de ondervraagden ons land overbevolkt. De Kommissie citeert dit cijfer enige malen met instemming, zonder zich af te vragen of

---

**H. J. Heeren** (1922) is lector in de sociologie van bevolkingsvraagstukken aan de Rijksuniversiteit te Utrecht.

Publicaties: *Transmigratie in Indonesië* (diss. 1967), *Gezinnen in Groei* (met H. G. Moors, 1968), *Huwelijksleeftijd in Nederland* (redakteur, 1973), *Het einde van een tijdperk (oratie, 1973)*.

Adres: Vogelsanglaan 10, Utrecht

---

het begrip overbevolking wetenschappelijk houdbaar is. Cijfers over de bevolkingsdichtheid, die de Kommissie eveneens citeert, zijn hiertoe gelijk bekend onbruikbaar. Het is de vraag, of men het gevoel van overbevolking mag interpreteren als een welzijnstekort, dat veroorzaakt wordt door ruimtegebrek. Met een dergelijke psychologische interpretatie begeeft men zich al spoedig op glad ijs. Introductie van het subjektieve welzijnsbesef lijkt mij ook niet nodig, zolang ook objectieve gegevens in dezelfde richting wijzen.

De Kommissie vraagt zich vervolgens af in hoeverre nu reeds als gevolg van de geconstateerde bevolkingsgroei, bepaalde maatschappelijke knelpunten zijn aan te wijzen. Aan de mogelijke invloed van de vergrote bevolkingsdichtheid op het optreden van sociaal-pathologische verschijnselen gaat de Kommissie gelukkig voorbij; dit verband is immers in hoge mate speculatief. Van aanzienlijk meer belang is het verband tussen bevolkingsgroei en milieugebruik. In dit opzicht is de volgende tabel (tabel 3.4 uit het rapport) bijzonder illustratief.

*Indexcijfers van de toekomstige ontwikkeling van de bevolking en enkele economische elementen:*  
1970 = 100

	1970	1980	1990	2000
1 bevolking	100	111	121	124
2 autowegen (auto/km)	100	170	240	320
3 spoorwegen (reizigers/km)	100	155	195	250
4 scheepvaartwegen (tonnen)	100	170	260	375
5 havens (m <sup>2</sup> haventerrein)	100	150		
6 vliegvelden (bewegingen)	100	175	270	410
7 electriciteitsverbruik	100	230	420	600
8 vast afval (m <sup>3</sup> )	100	150	210	270
9 drinkwatervoorziening (m <sup>3</sup> )	100	145	190	240

Het is duidelijk dat verschillende economische elementen aanzienlijk sneller toenemen dan onze bevolking. De gekozen economische elementen vertonen kennelijk een eigen dynamiek, die voor een groot deel onafhankelijk is van onze bevolkingsgroei. Daarbij spelen vooral de veranderingen in ons consumptiepatroon een grote rol. Omgekeerd is het natuurlijk wel zo, dat een eventueel geringere bevolkingsgroei de toekomstige ontwikkeling van een aantal van de gekozen economische elementen zou afremmen. Het is blijbaar uiterst moeilijk om de gevolgen van de bevolkingsgroei te isoleren van die van andere factoren. Wel is duide-

lijk dat een groeiende bevolking de keuzemogelijkheden voor de overheid tot het voeren van een economisch en ruimtelijk aanvaardbaar beleid verkleint. Soortgelijke verschijnselen doen zich voor wanneer men kijkt naar de ontwikkeling van de woningbehoefte. Hier is het iets makkelijker om de toeneming van de 'woningbehoevende eenheden' te splitsen in één als gevolg van de bevolkingsgroei en één als gevolg van de veranderingen in de huwelijksluiting. De konklusie luidt hier dat in de periode 1956—1971 de bevolkingsgroei geresulteerd heeft in een extra woningbehoefte van bijna 600.000 eenheden.

Wat de beroepsbevolking betreft spelen diverse tendensen door elkaar heen. Naast de toeneming van de beroepsbevolking als gevolg van de bevolkingsgroei, staat de toenemende participatie van jongeren in het vervolgonderwijs, die echter weer gecompenseerd wordt door de toenemende deelname van vrouwen, vooral gehuwde vrouwen, aan het arbeidsproces. Voorts neemt de gemiddelde leeftijd van de werkende bevolking toe, wat wellicht gevolgen zal hebben voor het produktieniveau.

Ook bij de stijging van de uitgaven voor de sociale verzekering heeft het rapport getracht een analyse te maken van de invloed van de bevolkingsgroei op de uitgavenstijging. Men komt tot de konklusie dat over de periode 1955—1967 niet meer dan 12,5 % van deze stijging is toe te schrijven aan de demografische ontwikkeling. Het is echter duidelijk dat de toenemende veroudering van de bevolking belangrijke gevolgen zal hebben voor het sociale verzekeringsstelsel. Soortgelijke uitsplitsingen van het effect van de bevolkingsgroei en van andere factoren worden eveneens gemaakt voor het onderwijs en de gezondheidszorg.

Een ietwat andere, maar op zichzelf bijzonder interessante benadering wordt toegepast in het hoofdstuk over de economische gevolgen van de bestaande groei en samenstelling van de bevolking. Daarbij wordt uitgegaan van de in 1970 bestaande economische situatie, die wordt vergeleken met de economische situatie, zoals die in 1970 zou hebben gegolden bij een stationaire bevolking. De verdere economische omstandigheden in binnen- en buitenland zijn dus konstant gehouden. Uiteraard heeft een stationaire bevolking een geheel andere leeftijdsopbouw dan de huidige, en daarmee ook een andere samenstelling van de beroeps-

bevolking. Deze vergelijking leidt tot de volgende konklusies.

(1) Als gevolg van de vergrijzing van de bevolking treedt een verhoging van de premiedruk der sociale verzekeringen op ter grootte van f 1,88 miljard.

(2) Daartegenover staat echter een mogelijke bezuiniging op de overheidsuitgaven (voornamelijk als gevolg van onderwijs en woningbouwsubsidies) van f 2,8 miljard.

(3) Dit verschil van bijna f 1 miljard zou besteed kunnen worden aan een verhoging van het peil der sociale voorzieningen. Blijven deze echter op het peil van 1970 gehandhaafd, dan komt een arbeidsaanbod van 55.300 personen ter beschikking van de bedrijfssector en kan tevens een aanzienlijk belastingverlaging plaatsvinden. Een dergelijke belastingverlaging zou een koopkrachtinjectie betekenen, die uitgaande van een gelijkblijvende betalingsbalans en werkloosheid zou neerkomen op een stijging van het nationale inkomen met 0,7 à 0,8 procent.

(4) In de overgangsfase van de huidige naar een stationaire bevolking treedt aanvankelijk een versnelling van de economische groei per hoofd van de beroepsbevolking op. Daarna daalt deze toename weer geleidelijk, maar leidt toch uiteindelijk tot een inkomensniveau per hoofd dat hoger ligt dan bij een toenemende bevolking mag worden verwacht.

Het economische hoofdstuk van het rapport bevat duidelijk iets nieuws; een dergelijke berekening was nog niet eerder gemaakt. Zij toont aan, dat een stationaire bevolking belangrijke economische voordelen heeft boven een groeiende bevolking. Het is vooral deze overweging die de Kommissie geleid heeft tot haar eenstemmige konklusie: *van een voortgezette bevolkingsgroei zijn meer nadelen dan voordelen te verwachten*. De prijs van een voortgezette bevolkingsgroei lijkt aanzienlijk.

#### **De konklusies**

Naast de bovengeciteerde konklusie formuleert de Kommissie in haar slothoofdstuk een aantal vragen, die voor een belangrijk deel betrekking hebben op de huidige groeitendens van onze bevolking. Het mag als bekend worden verondersteld dat de daling van onze geboortecijfers de laatste jaren zo snel is verlopen, dat een stationaire be-

volking tot de reële mogelijkheden is gaan behoren. Dit betekent echter niet, dat op korte termijn al van een daling van de bevolking sprake is. Deze schijnbare paradox (dalende geboortecijfers en toch een toenemende bevolking) heeft velen op een dwaalspoor gebracht. De kommissie heeft een poging tot verduidelijking van deze paradox willen doen door het opnemen van een vrij technische bijlage van de hand van de Tilburgse demograaf Vossen. Voor een rapport dat tot doel heeft een brede discussie uit te lokken is deze bijlage echter te moeilijk. Waar het op neer komt is, dat men bij alle beschouwingen over een mogelijk toekomstig bevolkingsverloop rekening moet houden met de huidige leeftijdsopbouw, die op haar beurt weer een gevolg is van onze vroegere hoge geboortecijfers. Onze leeftijdsopbouw wijkt daardoor vrij aanzienlijk af van die welke hoort bij een stationaire bevolking. Alleen al op grond van deze afwijking in de leeftijdsopbouw is voor de toekomst nog een vrij aanzienlijke groei van de bevolking te verwachten. Dit brengt met zich mee dat, wanneer men zo snel mogelijk een stationaire bevolking zou willen bereiken, een zeer aanzienlijke daling van de vruchtbaarheid op korte termijn wordt vereist. Deze daling zou zelfs tot de helft van de huidige vruchtbaarheid moeten teruglopen; de geboorteaantallen zouden voor de periode 1971—1976 slechts 45 % mogen bedragen van het aantal in de periode 1966—1971. Een dergelijke extreme daling is niet alleen uiterst onwaarschijnlijk, zij is ook onwenselijk. Er zouden dan namelijk grote schommelingen in de jaarlijkse geboorteaantallen vereist zijn, teneinde de eenmaal bereikte stationaire bevolking op peil te houden. Een nulgroei (zero population growth) met onmiddellijke ingang is dus praktisch onmogelijk; op langere termijn is zij echter zeer wel denkbaar.

Ik sta hier zo lang bij stil, omdat dit het punt is waarop de wegen binnen de Kommissie uiteen zijn gegaan. Binnen de Kommissie wordt de door haar zelf opgeworpen vraag: 'is de nu vooruitberekende natuurlijke groei van de bevolking aanvaardbaar?' op verschillende wijze beantwoord. Er is sprake van een minderheids- en een meerderheidsstandpunt.

#### **Het minderheidsstandpunt**

De minderheid van de Kommissie is van mening,

dat ons land reeds thans als overbevolkt kan worden beschouwd, en dat daarom reeds nu naar een vermindering van het bevolkingsaantal moet worden gestreefd, bijv. naar een aantal van 10 miljoen in plaats van de huidige 13,5 miljoen. Hoe een dergelijke teruggang zou moeten worden bereikt, gegeven de nog ingebouwde potentiële bevolkingsgroei, wordt niet nader toegelicht. De minderheid erkent zelfs dat de beleidsinstrumenten om een negatieve groei op te roepen geheel ontbreken. Toch stelt zij letterlijk, dat de Kommissie zich zou moeten concentreren op de implicaties van een dalende bevolkingsomvang.

Ik moet bekennen dat ik dit standpunt niet begrijp. Natuurlijk kan men een kleiner bevolkingsaantal dan het huidige wenselijk achten. Maar als men tegelijk erkent dat dit onmogelijk bereikbaar is, zowel omdat de natuurlijke tendens een andere richting uitgaat en bovendien het beleidsinstrumentarium ontbreekt, dan lijkt een dergelijk standpunt mij zinloos. Een staatskommissie dient geen utopie te ontwerpen, maar wegen aan te geven om aan een bepaalde situatie in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Met name het concentreren op de implicaties van een verschijnsel dat op zijn vroegst pas na het jaar 2000 gaat optreden heeft naar mijn mening geen zin. Wij zullen de komende dertig jaar de handen al vol hebben met het opbouwen van een instrumentarium voor het voeren van een anti-natalistische bevolkingspolitiek.

#### **Het meerderheidsstandpunt**

Ook de meerderheid erkent de wenselijkheid van het voeren van een bevolkingsbeleid dat gericht is op het bereiken van een vermindering van de bevolkingsgroei. De stationaire bevolking zou daarbij als eerste doelstelling kunnen gelden. Vóór echter deze stationariteit is bereikt zullen maatregelen nodig zijn om de te verwachten bevolkingsgroei met de minste schade voor de kwaliteit van het bestaan op te kunnen vangen. Welke maatregelen dat zouden moeten zijn, geeft het meerderheidsstandpunt niet aan. Men beperkt zich tot de uiterst vage opmerking: 'vermoedelijk echter zal ook de balans tussen de sociaal-ekonomische voor- en nadelen verbonden aan het hebben van kinderen moeten worden gewijzigd door het aanbrengen van beperkte verschuivingen in een breed scala van bestaande maatregelen en voorzieningen'.

Met een dergelijke opmerking kan men alle kanten uit.

De beleidskonklusies waartoe het rapport op grond van de bovenvermelde overwegingen komt zijn dan ook uiterst mager te noemen. Zij kunnen samengevat worden in de volgende punten:

- a — meer onderwijs en voorlichting ter voorkoming van ongewenste zwangerschap;
- b — meer mogelijkheden tot zelfontplooiing voor de vrouw dan alleen het moederschap;
- c — het scheppen van een betere bewerktuiging van de overheid tot het voeren van een mogelijke bevolkingspolitiek, zowel door het vormen van adviesorganen als door het stimuleren van demografisch onderzoek.

Nu kan men de Kommissie weliswaar toegeven, dat de instrumenten voor een bevolkingsbeleid in ons land nog nauwelijks zijn ontwikkeld. Des te meer aanleiding had dit moeten zijn om te komen tot een systematische inventarisering van deze instrumenten en hun effectiviteit. Zowel op het gebied van de ekonomie als op dat van de ruimtelijke ordening beschikt de overheid over een breed scala van instrumenten, die in de loop der jaren op hun effectiviteit konden worden getoetst en waar mogelijk verbeterd. Dat neemt niet weg dat men ook op deze terreinen met zeer gebrekkige instrumenten en met grote aarzelingen is aangevangen. Wil er in Nederland een bevolkingsbeleid van de grond komen, dat meer is dan een achter de ontwikkelingen aanhollen, dan zal men een effectief beleidsinstrumentarium moeten ontwikkelen. Er is echter over de mogelijkheden tot beïnvloeding van de geboorten niet alleen weinig bekend, maar er bestaan op dit gebied bovendien tal van mythen die de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. De kinderbijslag is daarvan het bekendste voorbeeld: in tegenstelling tot wat de goe gemeente meent heeft deze geen enkele invloed op de geboorten.<sup>2</sup>

Niet alleen echter dat de Kommissie geen instrumenten heeft willen aangeven, zij is ook een tweetal van de meer controversiële problemen uit de weg gegaan, namelijk het abortusvraagstuk en de buitenlandse migratie.

Dat de Kommissie het abortusvraagstuk heeft laten liggen heeft verschillende redenen. In de eerste plaats is daar het voorbeeld van de reeds genoemde Amerikaanse kommissie. Deze nam in meer-

derheid een zeer liberaal standpunt in ten aanzien van de vrijlating van abortus, echter met een groot aantal minderheidsnota's. Het rapport van deze commissie werkte daardoor sterk controversieel; de abortus-paragraaf van het rapport werd door President Nixon niet geaksepteerd. De Kommissie-Muntendam heeft een dergelijk effect begrijpelijkerwijs willen vermijden. Een tweede overweging is waarschijnlijk geweest dat in 1975, wanneer het eindrapport van de Kommissie verschijnt, één van de twee bij de Tweede Kamer liggende wetsontwerpen tot regeling van de abortus wel tot wet zal zijn geworden. Praktisch tegelijk met het rapport van de Kommissie, en dus te laat om daarin te worden verwerkt, verscheen een nieuw rapport over de abortus-situatie in Nederland van de hand van het NISSO.<sup>3</sup> Daaruit blijkt dat het aantal abortus-gevallen in de afgelopen jaren waarschijnlijk sterk is overschat; het bedroeg in 1973 niet meer dan 20.000 gevallen. Niet alleen legt dit demografisch weinig gewicht in de schaal, het geeft ook aan dat een liberalisering van de abortus niet als een instrument van bevolkingspolitiek kan worden beschouwd.

Met de buitenlandse migratie ligt het anders. De Kommissie noemt het vraagstuk en passant bij haar vraagpunten ('is groei door permanente immigratie aanvaardbaar; hangt de beoordeling daarvan af van het niveau van de natuurlijke groei?'), maar gaat hier niet verder op in. Het vraagstuk ligt dan ook moeilijk. In principe is regulering van de migratie door middel van het verlenen van visa en verblijfsvergunningen een eenvoudige zaak. Daar komt bij dat migratiestromen vrij snel reageren op de schommelingen in de conjunctuur. Het E.E.G.-verdrag en het Koninkrijksstatuut hebben echter belangrijke migratiestromen uitgesloten van verdere beïnvloeding door de Nederlandse overheid. Daarnaast kan echter niet ontkend worden dat hier en daar in de publieke opinie een anti-gastarbeiders-mentaliteit aan het ontstaan is, terwijl ook het Duitse voorbeeld wel eens aanstekelijk zou kunnen werken. Het zou dan ook wel eens kunnen zijn dat ook hier een beleidsmaatregel komt voordat de Kommissie-Muntendam haar eindrapport voltooid heeft.

Demografisch gezien lijkt een dergelijke maatregel niet nodig. Over de vruchtbaarheid van allochtone groeperingen is vrijwel niets bekend. Tegen-

over het mogelijk grotere ideale kindertal op basis van het allochtone cultuurpatroon staat het feit, dat veel allochtonen hun gezin in het land van herkomst hebben achtergelaten. Een eventuele beperking van de toelating van buitenlandse arbeidskrachten kan naar mijn overtuiging dan ook niet op demografische overwegingen gebaseerd worden.

Volledigheidshalve zou ook het stimuleren van de emigratie als bevolkingspolitiek instrument hier genoemd moeten worden. Jarenlang was dit immers de enige vorm van bevolkingspolitiek welke in ons land aanvaard was. De vooruitzichten schijnen hier niet rooskleurig, maar de energiekrisis zou wel eens stimulerend kunnen werken.

Samenvattend: een teleurstellend rapport. Teleurstellend omdat de beleidskonklusies mager zijn en nadere uitwerking behoeven, omdat een overzicht over het beleidsinstrumentarium ontbreekt, en omdat controversiële onderwerpen zijn vermeden. Teleurstellend ook door het onbegrijpelijke minderheidsstandpunt. Een Nederlandse bevolkingspolitiek is voorlopig nog niet in zicht.

#### Noten

<sup>1</sup> *Population and the American Future*. Report of the Commission on Population Growth and the American Future. New York, Signet Edition, 1972.

<sup>2</sup> Voor een opsomming van een aantal instrumenten: H. J. Heeren, *Een Nederlandse bevolkingspolitiek? Sociologische Gids* XVIII, 1971, blz. 470-472.

<sup>3</sup> Ineke Fabery, Paul Schnabel en Vesten Reijnders: *Abortus en het geboortecijfer in 1973*. Zeist, Nisso-rapport Nr. 8, november 1973.

#### *R. W. Boesjes-Hommes: Sociotechnieken als nieuwe specialisatie, impressies van een conferentie*

Het ingrijpen in een samenleving, het begeleiden en sturen van sociale veranderingen vormt een oud thema in de sociologie, dat periodiek, maar steeds weer in een andere vorm, in de belangstelling komt. Mocht de verwondering over het sociale samenleven voor velen de aanzet tot beoefening van de sociale wetenschappen vormen, vaak speelde op de achtergrond een 'ideale' samenleving

mee, waartoe men graag een bijdrage wilde leveren. Merkwaardigerwijs heeft in onze eeuw van grote sociale problemen en verschuivingen de sociologische wereld weinig pogingen tot bewuste sturing ondernomen. Te veel was men overtuigd van de zinloosheid van het bouwen van sociale utopieën, te graag wilde men de sociologie als wetenschap stabiliseren waarvoor een verkeerd geïnterpreteerde waardenvrijheid een conditie moest zijn.

Ondertussen werd wel door anderen in de samenleving ingegrepen. Regeringen, bestuurders van grote organisaties, bedrijfsleidingen nemen voortdurend beslissingen, die de vorm en inhoud van de maatschappij beïnvloeden. Aanvankelijk vormden deze beslissingen — geheel in de lijn van een positivistische wetenschapsopvatting — slechts een fascinerend studieobject voor de sociale wetenschappers. Het laatste decennium ontwikkelt zich echter een nieuwe specialisatie: *de wetenschappelijke beleidsadvisering*. In november j.l. vond in Loughborough, Engeland, een conferentie plaats waarvan het doel was het terrein van de nieuwe specialisatie af te bakenen.

De conferentie werd georganiseerd door het *Research Committee 'Sociotechnics'*, één van de erkende studiegroepen van de *International Sociological Association*. Hoewel in vele landen reeds beleidsadvisering door sociologen plaats vindt, heeft vooral de behoefte aan internationale erkenning van poolse sociologen tot de oprichting van de studiegroep geleid. Geconfronteerd met het feit dat na de oorlog de poolse samenleving wel sterk werd veranderd door politici, economen en juristen, maar niet door sociologen heeft onder leiding van Prof. Podgorecki een groep sociale wetenschappers naar erkenning gezocht. Ze meende dit op twee manieren te kunnen bereiken: door het ontwikkelen van de beleidsadvisering tot een echte wetenschap en door het streven naar internationale erkenning. Vele leerlingen van Podgorecki bezetten universitaire posten in de Ver. Staten en Engeland. Overigens: de erkenning in Polen zelf kwam pas na de onlusten in 1970, toen het de poolse overheid duidelijk werd dat ingrepen van bovenaf niet altijd ongestraft kunnen gebeuren.

Gezien de ontstaansgeschiedenis van de studiegroep is het niet verwonderlijk dat een derde van

de dertig deelnemers aan de conferentie uit Polen bestond; de overige deelnemers kwamen uit de Verenigde Staten en West-Europa, uit complexe hoog-geïndustrialiseerde samenlevingen met veel plannings- en beleidsproblemen.

Hoewel de deelnemers aan de studiegroep zich onder de noemer van de 'sociotechnics', de wetenschappelijke beleidsadvisering, konden vinden, bleek de belangstelling heel verschillend te zijn. De Polen waren het meest geïnteresseerd — overigens mét Prof. Cherns, de Engelse organisator van de conferentie — in een verdere ontwikkeling van de 'sociotechnics' of de 'social engineering' (de termen zijn onvertaalbaar) als wetenschap. Zij hielden zich bezig met de formalisering van de onderdelen van beleidsadvisering, met een taxonomische uitwerking van de verschillende typen beleidsadvisering en met het inventariseren en rubriceren van de verschillende problemen van methodische, technische en ethische aard, die men bij de beleidsadvisering ontmoet. Hierbij sloten ze nog het meest aan bij de aanwezige Amerikanen, die overigens — door ervaring wijs geworden — meer geïnteresseerd bleken in de laatste fase van beleidsadvisering, de evaluatie. Het scepticisme van de Amerikanen om überhaupt een samenleving te kunnen sturen is uit hun historische context verklaarbaar; het werd niet door de Polen gedeeld. Opmerkelijk was dat beide groepen hun meer inhoudelijke voorbeelden zochten in problemen, die wij in West-Europa als 'oude problemen' zijn gaan zien: de bestrijding van armoede, alcoholisme, prostitutie, delinquent gedrag e.d.

De West-Europeanen, hoezeer ook afkomstig uit verschillende landen (W. Duitsland, Zweden, Nederland en Engeland) bleken meer geïnteresseerd in vraagstukken van ruimtelijke ordening, tran-

---

**R. W. Boesjes-Hommes** (1932) is hoogleeraar in de empirische sociologie aan de Erasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen. Zij promoveerde in 1970 op het proefschrift *De geldige operationalisering van begrippen*, en interesseert zich momenteel in het bijzonder voor de spanning tussen maatschappelijke planning en het proces van democratisering.

Adres: Homeruslaan 4, Oegstgeest.

---

sport en telecommunicatie, in vraagstukken van planning en democratisering, in onderzoeksorganisaties en modelmatige theorieconstructie. Over het algemeen bleken ze meer toekomstgericht en kritischer ten aanzien van de impliciete waarde-oordelen die door de huidige beleidsvoerders worden gehanteerd.

### 'Sociotechnics' gedefinieerd

In een overzichtsartikel van de pool Leopold Gluck wordt een verschuiving in de definitie van 'sociotechnics' aangegeven. In 1966 sprak Podgorecki van een 'practische wetenschap, die zich bezig houdt met het formuleren van actieregels, gebaseerd op de vastgestelde correlaties tussen feiten, hierdoor doelbewuste sociale effecten realiserend in overeenstemming met bepaalde waarden'. Gluck meent dat de term nu drie betekenissen heeft: (1) de rol, die de sociale wetenschappen spelen in het ontwikkelen van een effectieve strategie en procedures, technieken en methoden om sociale verandering te plannen; (2) de specifieke technieken, toegepast door een individu of collectiviteit om bepaalde doeleinden te bereiken door de beïnvloeding van sociale systemen van bepaalde groepen; (3) als praktische wetenschap met als object de bovengenoemde toepassing van doelbewuste procedures en met de opdracht een bepaald gedrag te bewerkstelligen op basis van geaccepteerde waardesystemen en erkende theoretische proposities.

De studiegroep kon het erover eens worden dat het in ieder geval een empirische wetenschap is, die in het activveld door middel van bepaalde procedures en technieken poogt sociale systemen te veranderen. Het is daarbij zinvol een onderscheid aan te brengen in axiologische, diagnostische en sociotechnische expertise.\*

### Beleid en waarden

Vele papers hadden betrekking op de axiologische analyse en axiologische standpunten. De pool Tomasz Kocowski schreef een artikel over menselijke behoeften; echter niet, zoals in de oude sociologische of sociaal-psychologische handboeken vanuit de conceptie van basisbehoeften, maar gerelateerd aan de verschillende systemen waarin mensen functioneren.

De engelsman Gershuny leverde met zijn paper

'Policy assesment and social justice' een zeer interessante bijdrage waarin hij een aantal modellen ontwikkelde voor de bestudering van verschillende effecten van overheidsbeleid voor groepen of personen met verschillende waardesystemen. Aan de hand van een voorbeeld van de aanleg van een vliegveld kon hij verschillende impliciete waardesystemen van de beleidsvoerders zelf op logische wijze analyseren.

De nederlandse sociologe In 't Veld-Langeveld hield zich bezig met de voorspelbaarheid van waardenveranderingen, dit vooral in het licht van lange-termijn planning.

Uiteraard kwam bij de behandeling van de diagnostische en socio-technische expertise de vraag naar de waardeoriëntatie, maar nu van de beleidsadviseurs zelf, herhaaldelijk ter sprake.

Bepaalde zinsneden in poolse stukken ('shaping of needs', 'guided motivation on an mass scale' en 'social parasites' zijn daar fraaie voorbeelden van) werkten prikkelend op de enigszins achterdochtige W.-Europeanen. Uiteraard moest men in de discussie erkennen dat iedere beleidsadvisering van waardeoordelen uitgaat en juist tot doel heeft de mentaliteit van de participanten in een sociaal systeem te veranderen. De polen konden overigens met voorbeelden adstrueren dat juist de bewustmaking en explicitering van vaak impliciete waardeoordelen op zich reeds liberaliserend werkt. Overigens bleef toch wel de indruk bestaan dat hun arbeidsterrein eenvoudiger is dan dat van Amerikaanse of W-Europese sociologen doordat er enerzijds een veel grotere consensus is ten aanzien van gewenst beleid en gewenste effecten, terwijl men zich anderzijds bezig houdt met vraagstukken die inhoudelijk eenvoudiger zijn dan de west-europese belangstellingsvelden. Althans, het lijkt mij eenvoudiger voor een overheid een beleid te voeren tot uitbanning van bepaalde kwaden, die ook door de bevolking zelf als zodanig worden ervaren (alcoholisme b.v.), dan b.v. de vraagstukken voortvloeiend uit planning versus democratisering op te lossen. Uiteraard zijn niet alle sociale problemen in Polen van deze relatief eenvoudige aard en men bleek in feite bij de eigenlijke sociotechnische expertise dezelfde moeilijkheden te ervaren als de andere deelnemers aan de conferentie bij de bepaling van hun 'klanten'. Zijn de klanten de opdrachtgevers van een onderzoek, de uitvoerders

van een beleidsplan of de betrokkenen waarvoor het beleid is bestemd? En, de oude Mannheimiaanse vraag: aan wie zijn de adviseurs of planners verantwoording schuldig, wie of wat legitimeert hun werkzaamheden?

### **Beleideffecten**

Zoals reeds gesteld hadden de Amerikaanse deelnemers voornamelijk belangstelling voor het effect van de wetenschappelijke beleidsadvisering en van de beleidsprogramma's zelf. De onderzoeker Barton maakte heel duidelijk hoe moeilijk het effect van beide onderzoek-technisch valt te isoleren. Zuiver experimentele studies zijn doorgaans niet uitvoerbaar; vergelijkend onderzoek zou een goede benadering van het experimentele onderzoek kunnen zijn, maar de uitvoering hiervan stuit op problemen van tijd, geld en steun van de opdrachtgevers. Zowel Barton als Caroline Weiss relateerden de problemen rond programmering van beleid en beleidsevaluatie sterk aan de politieke spanningskaders waarbinnen het beleid moest worden uitgevoerd. Grote pogingen tot opheffing van de armoede, tot uitbanning van discriminatie en tot onderwijskundige steun aan gedepriveerde groepen zijn in de Verenigde Staten steeds onderdeel geweest van politieke 'issues', opgezet uit electorale overwegingen. De zo noodzakelijke continuïteit voor de uitvoering van dergelijke grootse projecten werd hierdoor regelmatig verstoord.

De effectiviteit van beleidsplannen werd door de engelsman Cherns vanuit de communicatietheorie geanalyseerd. Hij merkte daarbij op dat men bij de oplossing van bepaalde problemen eerder geneigd is nieuwe organisaties te creëren dan gebruik te maken van reeds bestaande instellingen met hun gevestigde communicatienetwerken. De uitwisseling van ervaringen tussen beleidsinstanties geschiedt slechts sporadisch omdat publicaties over de functionering van beleidsplannen voornamelijk door medewerkers aan een universiteit worden verzorgd die een meer methodisch-technische of kritische benadering hebben dan een inhoudelijke. De bijdragen van Barton, Weiss en Cherns benadrukten nog weer eens de ook in Nederland actuele problematiek van de lokalisatie van planningsinstituten enerzijds en de researchinstituten anderzijds. Beleidsinstanties moeten de macht hebben om hun plannen uit te kunnen voeren, het-

geen een sterke verbinding met de leidende politieke groeperingen betekent, terwijl tevens de continuïteit van het werk gewaarborgd dient te zijn. Researchinstellingen en beleidsadviseurs moeten aan de ene kant een zekere distantie tot het heersende overheidsbeleid kunnen nemen, tegelijkertijd echter kunnen ze nauwelijks invloed uitoefenen als ze inhoudelijk niet op de hoogte zijn met de dagelijkse gang van zaken rond de planningsuitvoering.

### **Sociotechnics als specialisatie**

In het bovenstaande heb ik enkele thema's belicht, die bij de specialisatie 'sociotechnics' een rol spelen. Uiteraard is het de vraag of hier van een nieuwe specialisatie sprake is. Vaderlandse ontwikkelingen op het terrein van de agogie komen er minstens dicht in de buurt. En wat de sociologie betreft: in feite is het een specialisatie die uitgangspunten en belangstellingsvelden heeft, die ook in diverse onderdelen van de sociologie zijn terug te vinden (onderwijs sociologie, organisatie sociologie, medische sociologie etc.). Deze specialisatie richt zich echter met nadruk op de problematiek van de beleidsadvisering en beleidsuitvoering. Door deze gerichte belangstelling staat ze als het ware dwars op de bovengenoemde specialisaties. Ze overkoepelt en differentieert.

Een andere vraag kan betrekking hebben op het wetenschappelijk gehalte van deze specialisatie. Ik meen, dat deze vraag direct afhankelijk is van wetenschappelijk gehalte van deze specialisatie. Neemt hij genoegen met de formalisering van procedures en de ontwikkeling van taxonomieën, gerelateerd aan empirische ervaringen dan kan de vraag zeker bevestigend worden beantwoord. Meent hij echter dat wetenschapsbeoefening als doel heeft de toetsing van propositioneel geformuleerde theorieën, dan is zelfs van een eerste aanzet tot wetenschapsontwikkeling nog nauwelijks sprake.

\* De indeling is ontleend aan een bijdrage van Maria Los, poolse, momenteel werkzaam in Berkeley: Social Expertise.

## 'Politisering van het bestuur'

Op 13 en 14 december 1973 congresseerde de zojuist opgerichte Nederlandse Vereniging voor Bestuurskunde te Noordwijkerhout onder de stimulerende leiding van congresvoorzitter dr. J. Kooiman over de *Politisering van het openbaar bestuur*. Nadat vele inleiders aan een levendige doch soms chaotische discussie hadden bijgedragen gaf prof. dr. H. Daalder als hekkesluiter een heldere en scherpzinnige analyse van de verschillende varianten van politisering die op het congres ter sprake waren gekomen.

Politisering van het bestuur werd in de eerste plaats opgevat als een toenemende *betekenis van politieke partijen* en van gekozen politici ten opzichte van departementen en benoemde ambtenaren. Over de verhouding tussen politici en ambtenaren presenteerde Kooiman nieuw statistisch materiaal, afkomstig van een vergelijkend onderzoek tussen zes West-Europese landen. Daaruit blijkt dat hoge ambtenaren nog steeds betrekkelijk geïsoleerd staan van de politiek. Slechts 4 pct van de in Nederland geïnterviewden zegt regelmatig contact te hebben met bestuurders van politieke partijen en ook contacten met individuele kamerleden zijn spaarzaam. Dit hangt samen met het feit, dat de nederlandse ambtenaar sterk tegen politieke conflicten gekant blijkt te zijn. Hij ziet sociale conflicten als onnodig voor vooruitgang (69 pct.); hij is van mening dat extremisme moet worden vermeden (82 pct.) en hij is geneigd te menen dat de botsing van speciale belangengroepen dysfunctioneel is (57 pct.). Zelfs van een belangenconflict tussen de overheid en het bedrijfsleven wil 67 pct. van de Nederlandse ambtenaren niet weten. Bovendien blijkt 74 pct. van mening te zijn dat politieke partijen de belangenconflicten 'onnodig aanscherpen'. Dit alles resulteert in een paternalistische opvatting: 80 pct. van de nederlandse ambtenaren vindt dat 'slechts weinig burgers weten wat op de lange duur in hun eigen belang is'. Voor slechts 35 pct. blijkt het verwezenlijken van politieke programma's belangrijker te zijn dan 'doelmatigheid'. Zweedse, Britse en Westduitse hoge ambtenaren maken zich aanzienlijk minder zorgen over de kwade kanten van belangenconflicten en zijn meer bereid zich te onder-

werpen aan de uitkomsten ervan.

In de traditie van de nederlandse bestuurskundige literatuur hebben echter vanouds niet alleen de ambtelijke departementen maar ook de politici tot het bestuur behoord. De tweede opvatting over politisering van het bestuur was dan ook niet die van een toenemende betekenis van politieke personen, doch die van een toenemende dominantie van *politieke prioriteiten*. Drs. U. Rosenthal bestreed in een overwegend dogmenhistorisch overzicht dat er in deze zin van politisering sprake is. Het bestuur is volgens hem altijd al politiek geweest, doch dat wordt eerst nu door sommige inmiddels uitgeslagen politikologen ontdekt.

Tekenend voor het nog steeds overwegend gebrek aan maatschappelijke relevantie van de nederlandse bestuurskunde was, dat politisering in de betekenis van *polarisatie* slechts door één deelnemer (B. Visser) aan de orde gesteld werd. Toch zullen dit voorjaar in veel plaatselijke partijpolitieke koalities conflicten ontstaan omdat men, bij de vaststelling van de kandidatenlijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen, het gemeentebestuur door middel van gepolariseerde programcolleges i.p.v. *gedepolariseerde* afspiegelingscolleges zal willen 'politiseren'.

Uitvoerig werd politisering besproken in de zin van *interne demokratisering* van het ambtenarenapparaat. Kamerlid dr. H. J. Roethof trok de aandacht met een rede over de ambtenaar 'in de participatieve democratie'. Hij bepleitte stakingsrecht voor ambtenaren en intern ambtenarenzelfbestuur met betrekking tot budgetbeslissing (de beslissing over de hoeveelheid te verlenen diensten en de omvang van het aan te trekken personeel). Een dergelijke vorm van 'collegiale ambtsuitoefening' zou naar zijn idee echter niet kunnen worden ingevoerd zonder eerst hier en daar te zijn uitgeprobeerd en in de praktijk beproefd. In zijn pleidooi voor openbaarmaking van alle ambtelijke stukken vond hij zijn tegenspeler in mr. A. Mulder, secretaris-generaal van het ministerie van justitie. Deze wekte de lachlust van het congres op met de mededeling dat 'op zijn ministerie de Minister persoonlijk alle belangrijke beslissingen neemt; zelfs de vragen van kamerleden zouden door hem persoonlijk worden beantwoord. Een serieus argument, dat hij tegen de openbaarheid van stukken aanvoerde, was echter het gevaar van ambte-

lijke ontduiking: er zouden meer 'kladnota's' worden geschreven; veel kommunikatie zou voortaan mondeling verlopen; in de officiële stukken zouden de beleidsalternatieven worden verzwegen.

Tenslotte werd politisering gezien als een bestudering van het bestuur in *het kader van het gehele politieke systeem*. De noodzaak daartoe was in de oratie van de Rotterdamse hoogleraar dr. G. H. Scholten aan de orde gesteld en door de Nijmeegse bestuurskundigen Aquina en Ringeling nader uitgewerkt. Zij stelden voor de aandacht van de bestuurskunde voor de ambtelijke uitvoering te verschuiven naar het politieke proces waarin de beslissingen worden voorbereid en genomen. Dit houdt in dat niet meer alleen de hiërarchie, maar ook de democratie, het onderhandelen en het marktmechanisme als beslissingsmethoden moeten worden bestudeerd. Een dergelijke terreinverbreding maakt het in hun ogen tevens mogelijk de beslissingen te evalueren in termen van baten en kosten. Sommige hoogleraren in de bestuurskunde uitten twijfels of dan nog van 'bestuurskunde' gesproken zou kunnen worden, maar voor enkele andere congresdeelnemers, die uit de bestuurlijke praktijk afkomstig waren, stond het vast dat door zulk een terreinverbreding de relevantie van de bestuurskunde zou kunnen worden vergroot.

J. v. d. D.

## Jaap Kruithof Eticologie

inleiding tot de studie van het morele  
verschijnsel  
x + 406 blz f 39,50

Dit boek is geschreven voor mensen die inzicht willen verwerven in de fundamentele problemen omtrent het ethische. De auteur geeft een algemeen referentiekader met o.a. beschouwingen over de verschillende psychische processen van de mens. Hij behandelt dan twee centrale vragen: wie heeft het recht te bepalen wat moreel/amoreel is, wat eumoreel/immoreel is? door welke specifieke kenmerken kunnen we het morele onderscheiden van het buiten-morele? De auteur beschrijft een moreel actieproces, waarbij een reeks fundamentele ethische concepten worden geanalyseerd. Kruithof biedt met dit werk een constructie, zijn persoonlijke ideeën geheel van het object van de eticologie: het morele verschijnsel.

### Inhoud

#### I Een referentiekader

- 1 De menselijke psychische processen
- 2 De subjecten, objecten, regulerende factoren, operaties, determinanten

#### II De specifieke kenmerken van het morele verschijnsel

- 3 Wie is gerechtigd te bepalen wat moreel is en wat amoreel, wat eumoreel is en wat immoreel
- 4-5 De specifieke kenmerken van het morele
- 6 Een referentiekader voor het morele verschijnsel

#### III De componenten van het morele verschijnsel

- 7 Van de deliberatie tot de gevolgen van de daad
- 8 De verantwoordelijkheid
- 9 De sanctie
- 10 Het geweten
- 11 Schuld en schuldbesef

#### IV De niveaus in het morele verschijnsel

- 12 Moreel gedrag, morele normen en beginselen
- 13 Ethiek en eticologie

een uitgave van Boom Meppel