

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Generatiebewust beleid. Rapport aan de
regering nr. 55.

SDU, Den Haag 1999.

‘Boompje groot, plantertje dood’, komt tuiniers en landschapsarchitecten bekend voor. Zij bezigen deze uitspraak immers veelal met enige spijt, omdat zij wel een voorstelling hebben van hoe mooi de aanplant kan worden, maar zij weten ook dat zijzelf daar meestal geen getuige van zullen zijn, of er tenminste heel lang op moeten wachten. Naast deze negatieve associatie met denken aan straks en daarom nu handelen, is bij precies ditzelfde beeld de positieve associatie mogelijk van een inschatting maken van toekomstige risico’s en daarom nu vast uit voorzorg maatregelen nemen, om ofwel zelf niet in de problemen te komen ofwel toekomstige generaties niet in de problemen te brengen. De niet al te piepjonge lezers herinneren zich de achterkant van het vroegere spoorboekje, waarop van de man met het boompje als reclame van een verzekeringsmaatschappij een grote geruststelling uitging. Het is deze thematiek van solidariteit tussen de generaties, die onderwerp vormt van het WRR-rap-

port. Solidariteit tussen de generaties met een appèl op onze verantwoordelijkheid om bij de politieke discussie en besluitvorming over (her)verdeling van lasten rekening te houden met de gevolgen voor toekomstige generaties. Generatiebewust beleid, zoals de WRR het noemt.

De probleemstelling waarop de WRR in het rapport het antwoord zoekt is: ‘Onder welke voorwaarden is de huidige solidariteit tussen generaties, uitgedrukt in vele collectieve verzekerings- en verzorgingsregelingen en in andere formele en informele overdrachten tussen generaties, voort te zetten, zodanig dat voldaan wordt aan redelijke eisen van houdbaarheid en rechtvaardigheid?’. Nu zou het interessant zijn een kleine rondvraag in uw omgeving te doen (en bij uzelf) over de vraag waar dit rapport over gaat. De kans is groot dat het antwoord zou zijn: over de toekomst van de AOW en wel speciaal over het feit dat ouderen daar voortaan zelf ook aan mee moeten betalen, de zogenaamde fiscalisering van de AOW. Nu is het wel zo, dat de aanleiding voor deze studie gelegen is in de toenemende vergrijzing en in het daarmee gepaard gaande beginnende debat over mogelijke tegenstellingen tussen jongeren en ouderen en inderdaad wordt in het rapport gepleit

voor een verbreding van het draagvlak van de Aow. Het interessante is echter, dat de studie veel breder is opgezet en het merkwaardige is, dat daar nauwelijks iets van in het (kortstondige) publieke debat na het verschijnen van het rapport is doorgedrongen. Letterlijk schrijven de auteurs vrijwel aan het begin van het rapport, dat het om meer gaat dan de veiligstelling van Aow of gezondheidszorg. In de studie wordt de generatieproblematiek geanalyseerd in verschillende domeinen waar sprake is van overdrachten, namelijk het financieel-economisch beleidsterrein in het algemeen, de pensioenoverdrachten, de zorg voor jeugd en ouderen, de overdracht van kennis in het onderwijs en langetermijnvraagstukken ten aanzien van technologie en milieu. Waarom komt de boodschap maar half aan? Luisteren wij selectief (de Aow is al een item, dus dat horen wij wel), is de boodschap niet goed verstuurd en wat is de verantwoordelijkheid van de afzender?

Het rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de voornaamste begrippen zoals generaties en solidariteit ontleed en toegelicht en passen sociologische en economische visies op de generatieproblematiek de revue. Het tweede deel bevat de analyse van de generatieproblematiek op de bovengenoemde terreinen. Het rapport besluit met aanbevelingen voor toekomstig beleid om de solidariteit houdbaar te houden. Tegen die tijd zijn de auteurs om een drietal redenen tot de slotsom gekomen, dat het criterium rechtvaardigheid niet zo een goed richtsnoer is voor generatiebewust beleid. De maatschappelijke omstandigheden kunnen in de loop van de tijd zo veranderen, dat wat in de ene periode rechtvaardig was in een andere perioden niet meer als zodanig gevoeld wordt. Omdat men generatiebewust beleid vooral opvat als rekening houden met belangen van toekomstige generaties, is daar bovendien het praktische probleem, dat die niet kunnen deelnemen aan de discussie over rechtvaardige verdeling tussen lusten en lasten. Als derde reden om het rechtvaardigheids criterium te laten vallen wordt genoemd, dat de overdrachten tussen de generaties zo complex zijn en zo moeilijk te waarderen, dat de uitkomsten daarvan arbitrair zijn en een hoge mate van schijnexactheid in de discussie zouden brengen.

Wat het eerste deel over begripsverheldering en sociologische en economische visies op de generatieproblematiek sterk maakt, is ook een beetje de

moelijkheid. Sterk is de precieze analyse van het fenomeen overdrachten tussen generaties en het naast elkaar zetten van de verschillende referentiekaders van sociologen en economen met betrekking tot de generatiebenadering. Zo worden verschillende soorten overdrachten onderscheiden, tussen generaties en binnen generaties, in de loop van de tijd (longitudinaal) en als dwarsdoorsnee van leeftijdsgroepen op een bepaald moment (transversaal). Gaat het bijvoorbeeld over een overdracht over de levensloop, dan betreft het een intragenerationele temporele overdracht. Gaat het om overdracht tussen nu aanwezige generaties (het omslagstelsel van de Aow), dan is er sprake van intergenerationele transversale overdracht en gaat het om herverdeling op de langere termijn (het bevorderen van duurzaam milieubeleid), dan heet het intergenerationele longitudinale overdracht. Uiterst relevant, deze onderscheidingen, want het gaat om verschillende zaken, maar er komt wel wat hersengymnastiek aan te pas.

Iets soortgelijks is er aan de hand met de sociologische en economische visies op generaties. De sociologische visie, onder meer de typologie van vijf, op geboortecohorten gebaseerde, generaties zoals door Becker geformuleerd (de stille, de vooroorlogse, de protest-, de verloren en de pragmatische generatie), leent zich wel om de waardeoriëntaties, bijvoorbeeld ten aanzien van zorg, van de verschillende generaties te beschrijven, maar is weer minder geschikt voor economische generatieberekeningen. Daar wordt gewerkt met twee, hooguit drie, clusters van cohorten, de werkenden, de nog niet en de niet meer werkenden. Ook wat betreft solidariteit wordt het generatiebegrip genuanceerd. Gaat het om solidariteit in de microsfeer van verwantschapsrelaties of om de solidariteit in de macrosfeer? In het eerste geval gaat het om een mix van liefde, eigen keuze en onmiddellijke wederkerigheid of wederkerigheid op termijn. In de macrosfeer gaat het om een georganiseerde vorm van anonieme solidariteit, vooral een vorm van verlicht eigenbelang, volgens de WRR. Nu zowel de demografische veranderingen als veranderingen in de levensloop van mensen de samenleving zo een ander aanzien geven, moet, zegt de WRR, een nieuw 'contract' tussen de generaties gesloten worden. De overheid moet daarbij een rol spelen in het garanderen van aanspraken voor alle generaties.

Een centraal thema in deze studie is het belang van de levensloop. In verschillende hoofdstukken, zoals dat over zorg en onderwijs, duikt de levensloopbenadering op. Bij de vraag naar de houdbaarheid van het stelsel van gezondheidszorg wordt gepleit voor een goede zorgbalans over de levensloop, heel actueel in de ideeënvorming over arbeid en zorg. In het hoofdstuk over onderwijs wordt vastgesteld, dat er sprake is van een spreiding van werken en leren over de levensloop. Zou dan, vraagt de WRR zich af, in de onderwijswetgeving het leeftijds-criterium niet moeten vervallen? En als de overdrachten naar jongere generaties gevaar lopen, zou dan niet moeten worden gekozen voor een collectieve verantwoordelijkheid voor primair funderend onderwijs, bij een zoveel mogelijk beperkte verlenging van het onderwijs in de jeugdfase? Tamelijk fundamentele vragen, lijkt me. Toch zijn het thema van de levensloop en de daarmee verbonden vragen nauwelijks opgepakt in het publieke debat. Een laatste voorbeeld van de invulling van generatiebewust beleid ontleen ik aan het hoofdstuk over technologie. Nadat daar bepleit is dat werknemers hun leven lang moeten leren om 'technology shock-proof het beloofde land van de pensionering te bereiken', wordt dit in het perspectief gebracht van verdeling van middelen over de generaties. De WRR signaleert daar, dat er een spanning kan ontstaan tussen overdrachtsuitgaven aan sociale zekerheid en zorg en overdrachtsuitgaven met een investeringskarakter. Het volgende citaat geeft deze spanning goed aan: 'Weerstand bieden aan de druk van "grijze" pressiegroepen op de allocatie van investeringsmiddelen is wellicht het beste dat men ten behoeve van toekomstige generaties kan doen.'

Het pleidooi voor een generatiebewust beleid vat de WRR samen in drie beginselen: (1) het is nodig een consequente langetermijnschatting te maken van de gevolgen van beleid voor de verhouding tussen de generaties, (2) de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van alle generaties voor de oplossing van problemen op de lange termijn staat voorop en niet de opstelling dat elke generatie precies evenveel ontvangt als zij heeft bijgedragen en (3) iedere generatie heeft behoefte aan een evenwichtige spreiding van activiteiten over de levensloop. Het eerste beginsel zal wellicht niet veel weerstand oproepen, al is het nog lang geen algemene praktijk om mogelijke effecten van beleid te onder-

zoeken op gevolgen voor de verhouding tussen de generaties. Anders ligt dat met het tweede en derde beginsel. De ontstane onrust over het idee dat ouderen met een goede financiële positie ook zouden moeten bijdragen aan de AOW om zo de houdbaarheid op lange termijn van de AOW te waarborgen, getuigt hiervan. Meer in het algemeen is er veel weerstand tegen het idee, dat ouderen actief bijdragen aan de georganiseerde solidariteit. Niet hier besproken, maar ook door de WRR genoemd, is bij voorbeeld de wenselijkheid dat oudere werknemers meer zouden worden ingezet bij de zorgverlening aan ouderen en dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers vergroot wordt. Of het laatste beginsel, dat van evenwichtige spreiding van activiteiten over de levensloop, actieve weerstand zal oproepen, betwijfel ik. Wel kan vastgesteld worden, dat dit idee nog maar mondjesmaat in de praktijk wordt gebracht. Maar dat dit thema de komende tijd veel prominenter op de agenda komt, lijkt onvermijdelijk. Dat in dezelfde korte periode carrière gemaakt moet worden, relaties moeten worden opgebouwd en onderhouden, kinderen opgevoed en soms ook informele zorg moet worden verleend, blijkt vaak de spankracht van mensen te boven te gaan en zorgt behalve voor persoonlijk leed, voor onderbenutting van menselijk en maatschappelijk kapitaal.

Men hoeft zeker niet met alles uit het WRR-rapport eens te zijn om het te lezen. Het verdient een bredere discussie dan het tot nu toe gekregen heeft. Wat mij wel verbaast is, dat de WRR zo weinig zendingdrift getoond heeft bij de mislukte landing. Of vertrouwt zij op het gezegde 'goede wijn behoeft geen krans'? De beschreven maatschappelijke veranderingen en de geëntameerde discussie zijn te belangrijk om stiltejes begraven te worden aan de wortels van het boompje van de tuinier.

Helene de Vries
Centrum voor Beleid & Management
Universiteit Utrecht

A.O. Verweij, en E.J. Latuheru

De kracht van de stad: Een nieuw instrument voor de evaluatie van het grotestedenbeleid.

Van Gorcum & Comp bv, Assen 2000.

Het grotestedenbeleid (GSB) is in 1995 door de regering en door de besturen van de (inmiddels 25) grote steden ingevoerd. Doel van het beleid is de positie van de grote steden te verbeteren, zowel waar het de economische, de fysieke als de sociale infrastructuur betreft. Sinds december 1998, toen het rijk met de 25 grote steden zogenoemde doorstartconvenanten sloot, is het GSB gekoppeld aan een ontwikkelingsprogramma met daarin een integrale visie op de toekomst van de stad tot 2010 en een programma met beleidsmaatregelen, gericht op de periode tot 2003. In december 1999 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties convenanten met de steden gesloten over deze programma's.

Wie ervaring heeft met het GSB vanuit de gemeentelijke praktijk zelf, weet dat gemeenten in de periode tot 1998 vooral druk zijn geweest met het verzinnen van projecten die pasten binnen de kaders van het GSB teneinde de beschikbare middelen te kunnen claimen. De deelnemende gemeenten waren hier vaak zo druk mee, dat ze zichzelf nauwelijks de vraag stelden welke bijdrage deze projecten leverden aan het oplossen of voorkomen van welk probleem. De gevolgen laten zich raden. Rondom de projecten was vaak nauwelijks sprake van enige afstemming tussen de verschillende beleidsvelden, heldere doelen ontbraken, bestaande projecten werden onder de paraplu van het GSB geschoven en de natuurlijke partners in de stad zoals welzijnsinstellingen en corporaties, werden (te) laat en in een enkel geval zelfs in het geheel niet betrokken bij de formulering en uitvoering van projecten. Nu gaat het mij te ver om daarmee te beweren, dat het geld verkeerd is besteed. Wie de gemeentelijke praktijk van binnenuit kent, zal eveneens kunnen beamen dat een aantal projecten, vaak dankzij de grote inzet en betrokkenheid van velen, wel degelijk tot resultaat heeft geleid.

Toch groeide vrij spoedig, zowel bij het rijk als bij de steden zelf, het besef dat in de tweede tranche de vloedgolf aan projecten uit de eerste tranche voorkomen moest worden. Van de steden vereiste dit een strategische aanpak, meer samenhang, concreet ge-

formuleerde doelstellingen en interactie met de natuurlijke partners. Het rijk zou op zijn beurt voortaan meer op afstand toetsen en niet meer elk project afzonderlijk in ogenschouw nemen. Gemeenten zouden voortaan – letterlijk – afgerekend worden op hun programmatische kwaliteiten en niet meer op de afzonderlijke projecten. Het doel van dit alles is natuurlijk een effectiever GSB.

Bij deze nieuwe aanpak kunnen twee kanttekeningen geplaatst worden: het is op zijn minst opvallend te noemen, dat het rijk van de steden een integrale visie vraagt, terwijl het rijk als vragende partij zelf allerm minst over een integrale beleidsvisie beschikt. Daarnaast leert de ervaring, dat de meeste zogenaamde rijksheren en –dames bij hun bezoek aan de grote steden vooral de eigen sectorale stokpaardjes blijven berijden. Er zit hoe dan ook nog de nodige spanning op het gezamenlijk streven van de steden en het rijk om aan de ene kant meer samenhang en visie in het GSB te brengen en aan de andere kant het Rijk meer op afstand te plaatsen, waar het de uitvoering en de beoordeling van het GSB betreft. Het streven verdient echter waardering, aangezien de veronderstelling onderschreven wordt dat grote steden prima bij machte zijn om de beschikbare gelden zelf op de juiste plaats in te zetten en de resultaten van het eigen beleid te beoordelen en op grond daarvan tot eventuele aanpassing van dit beleid te komen.

In het licht van de hier geschetste ontwikkeling zou je dan ook mogen verwachten, dat de van oudsher controlerende en toetsende rol van het rijk inzake het GSB zich ontwikkelt tot een meer faciliterende en monitorende rol: hoe ondersteun je de grote steden in hun streven hun concrete doelstellingen in een samenhangend en op maat gesneden programma onder te brengen en hoe hou je tevens goed zicht op de ontwikkelingen die zich voordoen in de grote steden. Een instrument dat daarbij betekenisvol kan zijn, is reeds ontwikkeld: de monitor grotestedenbeleid. Dit is een beschrijvend instrument waarmee, aan de hand van gestandaardiseerde informatie die periodiek wordt verzameld, actuele ontwikkelingen in de steden in beeld worden gebracht (zie ook Verweij en Latuheru, 9). Een bijdrage aan de meer faciliterende rol van het rijk kan worden geleverd door evaluaties zoals die worden uitgevoerd door het Centraal Planbureau (Centraal Planbureau 2000). Het CPB heeft onlangs de ge-

meentelijke ontwikkelingsprogramma's bekeken en geeft de gemeenten op deze wijze directe bruikbare feedback op de opzet en kwaliteit van hun programma's. Paradoxaal genoeg wil minister Van Boxtel de steden in de toekomst daarentegen juist onderwerpen aan een soort van jaarlijkse cirotoets. Het rijk pakt daarmee alsnog de rol van toetsen en controller in plaats van meer als 'facilitator' op te treden. Zo begrijp ik althans de opdracht van Van Boxtel aan Verweij en Latuheru om een evaluatie-instrument voor het grotestedenbeleid te ontwikkelen. De minister wil in de toekomst voor elke stad uit het GSB niet alleen inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid, hij wil hiervoor het liefst ook nog een nadere verklaring. Krijgen steden aan de 'voorkant' van het beleid dus meer verantwoordelijkheid en beleidsruimte, aan de 'achterkant' wil minister Van Boxtel ze als een onderwijzer continu op de vingers kunnen kijken en waar nodig terecht kunnen wijzen.

Wie op de hoogte is van de vele valkuilen die verbonden kunnen zijn aan de evaluatie van beleid, blijft enigszins verbouwereerd achter na lezing van de studie van Verweij en Latuheru. Alhoewel de auteurs tussen de regels door laten schemeren wel degelijk de mogelijke valkuilen te kennen, presenteren ze zonder blikken of blozen een generiek instrument, dat zowel in staat wordt geacht de ontwikkelingen in de 25 grote steden te signaleren (de monitorfunctie) als de effecten van het beleid in kaart te brengen (de descriptieve functie) en deze ook nog te verklaren. Alsof elke stad met dezelfde sociale, politieke en organisatorische context te maken heeft en de werklozen in Heerlen bijvoorbeeld dezelfde zijn als die in Utrecht. Het generieke evaluatie instrument dat Verweij en Latuheru in opdracht van Van Boxtel gemaakt hebben, gaat kortom volledig voorbij aan zowel de eigenheid als de eigen verantwoordelijkheid van de grote steden, twee uitgangspunten die met de mond door de minister wel degelijk beleden worden.

Een ronduit intrigerend onderdeel in de aanpak van Verweij en Latuheru is het opnemen van een groep controlesteden die buiten het GSB vallen en waarop hun evaluatie-instrument dus eveneens wordt toegepast. Het levensgrote gevaar dat hier opdoemt is, dat over enige tijd zal blijken dat de 25 GSB-steden het nauwelijks beter doen dan de steden die niet onder het GSB-regime vallen. Los van de

vraag wat minister Van Boxtel dan in een volgend kabinet denkt te gaan doen, is deze aanpak illustratief voor de risico's die deze generieke wijze van evalueren met zich meebrengt. Het zou namelijk wel eens zo kunnen zijn, dat de groep van 25 GSB-steden het niet slechter doet dan de groep controlesteden, juist omdat ze extra middelen krijgt. Ik zeg niet dat het zo is, maar zeker is wel dat een verantwoord antwoord niet gegeven zal worden door de inzet van het generieke evaluatie-instrument zoals dat is ontwikkeld door Verweij en Latuheru. Ik wacht in spanning af wat Van Boxtel met hun voorstel gaat doen.

Co Verdaas

Directeur van de Avondopleiding Bedrijfskunde
Nijmegen

Adviseur Gemeente Zwolle

Literatuur

Centraal Planbureau (2000) *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*. Nr. 117, Werkdocument. Den Haag: Centraal Planbureau.

N.S. Groenendijk

De financiën van de Europese Unie

Samsom, Alphen a/d Rijn 1998.

Groenendijk bestrijkt in zijn boek een breed scala aan financiële onderwerpen. In het boek worden niet slechts de financiën in enge zin behandeld (de Europese begrotingscyclus), maar ook het fiscale, monetaire en een deel van het economische beleid – en dat in minder dan 300 bladzijden. Bovendien heeft Groenendijk de Europese financiën geschetst van het historisch-Brussels perspectief en vanuit de veronderstelling dat nationale lidstaten met hun eigen tradities op het gebied van openbare financiën een stempel op het Europese beleid en de daarin aangebrachte taakverdeling hebben proberen te drukken.

Het boek valt uiteen in vier delen. In deel 1 wordt de financiële integratie binnen Europa beschreven, met een accent op belastingharmonisatie en monetaire eenwording. In het beschrijven van de rol van de afzonderlijke lidstaten wordt hier vooral de onderlinge convergentie gesignaleerd. Deel 2 beperkt zich tot de Brusselse bestuurslaag en geeft een beschrijving van de Europese over-

heidsfinanciën, de rol van de uniebegroting en het functioneren van Europese financiële instellingen. Deel 3 legt het accent op taakverdeling tussen overheden, een politiek proces resulterend in (bestuurlijke) vormen van subsidiariteit en horizontale spreiding van taken tussen financiële instellingen, alsook in (politieke) uitkomsten van allocatieve en (re-)distributieve effecten van geldstromen. Die laatste uiten zich bijvoorbeeld in de welbekende discussies tussen netto-betalers en netto-ontvangers in de Unie. Deel 4 geeft een slotbeschouwing, maar snijdt eigenlijk een apart en nieuw thema aan, dat de financiën van de Unie hogelijk beïnvloedt: de aanstaande uitbreiding.

Het is verleidelijk om het boek van Groenendijk te vergelijken met een andere, vrijwel gelijktijdig verschenen publicatie over de Europese financiën van Brigid Laffan. Toch gaat die vergelijking – afgezien van het technische gedeelte, waarin beide auteurs zich zeer competent betonen en hun studenten na pittige ontdekkingstochten door het labrynt van Europa, uiteindelijk volledig aan hun trekken laten komen – niet helemaal op. Daarvoor kiest Laffan te veel de politieke strijd om de regels en de knikkers als invalshoek van haar analyse. Groenendijk heeft meer de neiging een architectonische ratio achter de financiële instituties en procedures te zoeken. Bestuurlijke en openbare financiënlogica vormen daarbij zijn bril, machtslogica die van Laffan. Wie beide kanten van de werkelijkheid wil vernemen, en ik wil zeker niet beweren dat de twee auteurs hierbij maar de ‘helft’ van die werkelijkheid demonstreren, moet beslist beide boeken lezen.

Ik vind overigens, dat Groenendijk er wel degelijk in geslaagd is om de traditionele kloof tussen economie en politicologie/beleidswetenschap, zo kenmerkend voor studieboeken over regionale integratie, te overbruggen. Redenerend als financieel-bestuurlijk architect ontmoet en onderkent hij de onvermijdelijkheid van anomalieën en politieke compromissen. De bekendste daarvan is uiteraard de historische rationale achter de start van de Europese eenwording in 1951 zelf: een veiligheidsarrangement tussen Frankrijk en Duitsland, waarbij economische integratie eerder middel dan doel was. Een tweede bekende: het compromis uit 1957, waarbij Frankrijk in ruil voor de interne markt – die het niet eens wenste, in tegenstelling tot Duitse Bondsrepubliek – het Gemeenschappelijk Landbouwbe-

leid en Euratom bedong. Hier dingt Groenendijk niet op af. Op andere ‘normafwijkingen’ wel, zoals in het slothoofdstuk op allerlei compromissen van een lagere orde, die hij weeffouten noemt en niet aanvaardt. Daar valt hij terug op het waardepatroon van de bestuurlijk-financiële architect. Tot die weeffouten rekent hij

- de omslachtigheid van de Europese begrotings-procedure en het ontbreken van een duidelijke Europese begrotingsautoriteit (remedie: in ere herstellen van het beginsel van een bilateraal monopolie, een duidelijke opsteller en een vaststeller van de begroting, en zeker geen dubbel-functie voor de Ministerraad);
- een gebrekkig financieel beheer; de begroting is een lappendeken, ‘eerlijk gezegd nauwelijks door te komen’ staat op p. 89, er is onduidelijkheid over besteding, in het slechtste geval verspilling en fraude (remedie: stroomlijning van de procedure, minder actoren hun zegje laten doen, een groter gezag toekennen aan klassieke begrotingsbeginselen en organen, zoals de Rekenkamer);
- compenserende herverdelingen (impliciet gestelde remedie: de EU moet af van ‘onjuist gebruik van beslisregels’, c.q. de uitwas van het compromis van Luxemburg, waarbij Frankrijk in 1966 quasi-unanimiteit afdwong);
- achterblijvende budgettaire integratie (impliciete remedie: invoering van anticyclisch begrotingsbeleid op federaal en/of lager niveau, waarin het huidige Stabiliteitspact in elk geval tekortschiet);
- het hinken op twee begrotingsgedachten, namelijk het draagkrachtbeginsel en het profijtbegin-sel (hoeft niet per se geremedieerd te worden, maar vergt wel een duidelijker keuze dan nu : moeten de lidstaten of de burgers de EU bekostigen, wat in beide gevallen tot geheel andere rechtvaardigheidscriteria leidt met betrekking tot bijdragen resp. ontvangsten).

Groenendijk moge de normatieve aanbeveling niet schuwen, nuchterheid is zijn grootste wapen en het is verfrissend hoe hij en passant ook – af en toe verrassende – conclusies op basis van empirisch onderzoek trekt. Twee voorbeelden: je zou denken dat beleidsconcurrentie in het algemeen tot neerwaartse harmonisatie leidt en dat beleidscoördinatie juist een bodem in de neerwaartse spiraal garandeert.

Op het gebied van belastingmaatregelen wordt deze 'ijzeren wet' door Groenendijk gelogenstraft. Nuchter is ook zijn ontrafeling van argumenten in het debat over de netto-bijdragen aan de EU. Dat deugt niet, onder meer omdat in de gewraakte saldi nu juist de compenserende herverdeling tot uiting komt, een intentionele troostprijs voor lidstaten die relatief weinig profijt van de EU hebben. Het accepteren van het grote historische machtscompromis en het verwerpen van de kleine weeffouten, ik stel het nu even zwart-wit, plaatsen Groenendijk op een bijna-realistische middenkoers. Hij verkiest daarbij het kompas van de leer der openbare financiën boven dat van de bestuurskunde. Hij trekt liever zijn lessen uit de methode van de *functionele vergelijking* (die ervan uitgaat dat zeer verschillende structuren overeenkomstige functies kunnen vervullen) dan uit de methode van de vergelijkende bestuurskunde

(waaruit maar al te gemakkelijk de 'alles-is-uniek'-conclusie wordt getrokken, p. 186). In die weeffout moet volgens Groenendijk niet worden berust. Het is deze zweem van normativiteit die Groenendijks analyse onderscheidt van de pure 'who gets what, when and how'-benadering van Laffan.

Ko Colijn
Opleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Literatuur

Laffan, B. (1997) *The finances of the European Union*. London: MacMillan. Met een actualisering in Laffan, B. en Shackleton, M. (2000) The budget. In: Wallace, H. en Wallace, W. *Policy-making in the European Union*, 4e ed. Oxford: OUP, p. 210-241.