

Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014

Het geld regeert

Jaarboek
Parlementaire Geschiedenis
2014

Het geld regeert

Redactie:

Carla van Baalen

Hans Goslinga

Alexander van Kessel

Jan Ramakers

Hilde Reiding

Jouke Turpijn

Centrum voor Parlementaire Geschiedenis
Nijmegen

Boom – Amsterdam

Foto omslag: Minister van Financiën, Jeroen Dijsselbloem, op weg van het ministerie van Algemene Zaken om de begroting aan te bieden aan de Tweede Kamer, 17 september 2013.
[Foto: ANP/Evert-Jan Daniëls]

Vormgeving: Boekhorst design, Culemborg

© 2014 Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen

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 enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

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

ISBN 978 90 8953 374 6

NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

Ten geleide	7
--------------------	---

Artikelen

<i>Arjo Klamer en Paul Teule</i> , Van kwantiteit naar kwaliteit. Hoe één enkel cijfer zo machtig werd en wat de politiek daaraan moet doen	13
<i>Peter van Griensven en Johan van Merriënboer</i> , De vinger aan de pols. Parlement en begrotingsrecht 1814-2014	23
<i>Christianne Smit</i> , Van ‘de hatelijkste aller belastingen’ tot een ‘daad van rechtvaardigheid’. De strijd om een inkomstenbelasting in Nederland, 1842-1893	35
<i>Eric Janse de Jonge</i> , Het budgetrecht in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland. Betekenis en actuele stand van zaken	45
<i>Hilde Reiding</i> , Compromis en confrontatie. Over de ontwikkeling en het gebruik van de begrotingsrechten van het Europees Parlement	55
<i>Tom Schuringa</i> , ‘Dus alweer een raad...’ Het politieke belang van de Economische Raad (1933-1950) als adviescollege	69
<i>Ronald Kroeze</i> , Corruptie in de Nederlandse politieke geschiedenis. De functie van debatten over omkoping, belangenverstrengeling en systeemfalen	81

Spraakmakend debat

<i>Susanne Geuze</i> , Wat zijn de beloftes van gehaktdag waard? Vijftien jaar Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer	95
--	----

Brondocument

<i>Alexander van Kessel</i> , ‘Een grofmaziger benadering’. Zalm en Ritzen botsen in de ministerraad, augustus 1994	109
---	-----

Interviews

<i>Hans Goslinga en Johan van Merriënboer</i> , ‘Het is een beetje het huishoudboekje van Mien Dobbelssteen.’ Interview met collegeleden Kees Vendrik en Arno Visser van de Algemene Rekenkamer	121
<i>Hans Goslinga en Peter van der Heiden</i> , Alexander Pechtold: ‘Het gidsend vermogen van de politiek schiet tekort’	129

Herinneringen/Necrologieën

<i>Andrée van Es</i> , Pacifist in de politiek. Bram van der Lek (1931-2013)	139
<i>Thom de Graaf</i> , Van vakvrouw tot staatsvrouw. Els Borst (1932-2014)	143
<i>Meindert van der Kaaij</i> , In memoriam. Ferry Hoogendijk (1933-2014)	151
<i>Marij Leenders</i> , Grote verantwoordelijkheid voor ‘personae miserabiles’. In memoriam Virginie Korte-van Hemel (1929-2014)	155
<i>Bert de Vries</i> , Peetvader van de overlegeconomie. Wil Albeda (1925-2014)	159
<i>Jan Terlouw</i> , In memoriam Ineke Lambers-Hacquebard (1946-2014)	163
<i>Ruud Koole</i> , Man van het woord. Willem Witteveen (1952-2014)	167

Parlementaire kroniek

<i>Jan Ramakers</i> , Het parlementaire jaar 2013-2014	173
--	-----

Recensies

<i>Wim van Meurs</i> , Drie studies over Nederland en de Europese integratie	195
<i>P.P.T. Bovend'Eert</i> , Een vergelijkende studie naar het parlementair onderzoeksrecht	198
<i>Hansko Broeksteeg</i> , Over parlementaire immuniteit en onschendbaarheid van parlementariërs	200
<i>J.Th.J. van den Berg</i> , De ambtenaar, de soldaat en de gemankeerde landman	202
<i>Niels van Driel</i> , Een nieuwe biografie van Talma	205
<i>Jan Ramakers</i> , Het slotstuk van de Drees-biografie	207
<i>Jac Bosmans</i> , Biografie van Schermerhorn	209
<i>James Kennedy</i> , Baken van stabiliteit in een turbulente tijd	212
<i>Leon van Damme</i> , De JSF: een politieke en militaire mislukking	214
<i>Anne Bos</i> , De stille krachten achter het Binnenhof	216
<i>Marcel ten Hooven</i> , De ‘crisis’ in de democratie genuanceerd	217
<i>Jan Willem Brouwer</i> , Literatuur over prominente liberalen en de vvd	219
<i>Carla Hoetink</i> , Complex Binnenhof	222

Signalementen

<i>Anne Bos</i> , <i>Jan Willem Brouwer</i> , <i>Alexander van Kessel</i> , <i>Jan Ramakers</i> en <i>Hilde Reiding</i> , Gesignaleerd	229
---	-----

Lijst van afkortingen	235
------------------------------	-----

Over de auteurs en de redactie	238
---------------------------------------	-----

Ten geleide

‘Politiek Den Haag hoeft voor het eerst sinds jaren niet te bezuinigen’, ‘Dijsselbloem kan vandaag weer eens “ja” verkopen.’¹ In menig huiskamer zal deze berichtgeving afgelopen augustus, na jarenlange onheilstijdingen over crisis en bezuinigingen, met een zucht van verlichting ontvangen zijn. Kennelijk gaat het weer wat beter met onze economie en met de overheidsfinanciën. Dat zeggen althans de cijfers. Volgens de CPB-ramingen waarop het kabinet zich baseert bij het opstellen van de begroting voor 2015, komt het begrotingstekort dit jaar uit op 2,7 procent en in 2015 op 2,1 procent. Dit valt binnen de EU-norm van 3 procent, die de laatste jaren zo centraal heeft gestaan in discussies over de begroting, en dus is er een klein beetje ruimte voor extra uitgaven.²

Een nieuwe wijze van berekening van het bruto binnenlands product (bbp), de zogeheten ‘revisie van de nationale rekeningen’, is deels verantwoordelijk voor de gunstiger cijfers.³ Hoewel de regels niet bewust zijn veranderd om een gunstiger beeld te scheppen en het gaat om de invoering van internationaal afgesproken richtlijnen en methoden,⁴ is het toch opmerkelijk dat een in feite deels papieren wijziging in de situatie een zo anders aanvoelend begrotingsbeeld kan geven.

Niet alleen bij het opstellen van de begroting, maar eigenlijk voortdurend spelen overheidsfinanciën, koopkrachtplaatjes en andere economisch relevante cijfers vandaag de dag in de politiek een prominente rol. Vooral in verkiezingstijd en tijdens kabinetsformaties is dat goed zichtbaar. Iedere zichzelf respecterende partij laat haar verkiezingsprogramma doorrekenen door het Centraal Planbureau – een situatie die volgens dat instituut uniek is in de wereld.⁵ De doorrekening van regeerakkoorden behoort sinds 1986 ook tot een van de vaste procedures in de kabinetsformatie en kan daarop een beslissende invloed hebben.⁶ Soms leek ‘elke politieke discussie gesmoord [...] te worden in de financieel-technische modellen’, klaagde PVDA-voorzitter Ruud Koole over de formatie van 2003.⁷

Het is evident dat de begroting en de vraag hoe haar vorm te geven, in het parlementair-politieke proces altijd al een prominente plaats hebben ingenomen. Niet voor niets is het budgetrecht een van de oudste parlementaire rechten, en van oudsher wordt het ‘grondritme’ van het parlementaire werk bepaald door de begrotingscyclus.⁸ Financieel-economische overwegingen moeten ook wel een rol spelen in het politieke debat, want ieder politiek doel heeft zijn prijs. Het lijkt er echter op dat de financiële aspecten, zeker in de afgelopen crisisjaren, een steeds prominentere rol zijn gaan spelen. Illustratief in dit verband is de constatering die de Raad van State deed in zijn Jaarverslag 2013. Verschillende wetsvoorstellen waarover het advies van de Raad gevraagd werd, waren in diens optiek onvoldoende inhoudelijk gemotiveerd en leken slechts te zijn ingegeven vanuit budgettaire overwegingen.⁹

Het gezegde luidt: geld regeert de wereld. Regeert geld dus ook de politiek? En concentreren we ons te veel op de cijfers? Heeft Nederland last van ‘getallenfetisjisme’, zoals de Vlaamse econoom Paul De Grauwe in mei 2013 beweerde?¹⁰ Het antwoord op die vraag zal, al naargelang de persoonlijke en politieke opvattingen, van persoon tot persoon verschillen en zal ook in dit jaarboek niet eensluidend worden beantwoord. Voor de redactie vormde de onmiskenbaar grote invloed van financieel-economische gegevens op de politieke besluitvorming echter wel de aanleiding om de relatie tussen het parlement en het geld eens vanuit verschillende invalshoeken te belichten.

In een inleidend artikel tonen *Arjo Klamer* en *Paul Teule* de dominantie van het bruto binnenlands product. Het bbp bevat alle verkochte eindproducten en diensten die in één jaar zijn gerealiseerd en geldt als het belangrijkste cijfer in de politiek. Een hoger bbp betekent namelijk economische groei, en dat vinden politici belangrijk voor ons land. Klamer en Teule zetten echter vraagtekens bij de overheersende rol van harde economische cijfers en lanceren een alternatief waarin ook een belangrijke plaats is ingeruimd voor waarden zoals duurzaamheid, veiligheid en solidariteit.

In hun bijdrage 'De vinger aan de pols' onderzoeken *Peter van Griensven* en *Johan van Merriënboer* het budgetrecht van de Tweede Kamer zoals zich dat heeft ontwikkeld in de afgelopen twee eeuwen. Zij laten onder meer zien hoe de Kamer dat recht verwierf in de negentiende eeuw. Ook staan zij stil bij de uiteenlopende begrotingsnormen van verschillende ministers van Financiën in de twintigste eeuw. Ten slotte beantwoorden zij de vraag of – onder meer als gevolg van de Europese integratie – het budgetrecht in de eenentwintigste eeuw aan het afbrokkelen is.

De oorsprong van het budgetrecht ligt in de Verenigde Staten. Voor Amerikaanse opstandelingen tegen moederland Groot-Brittannië was het vanzelfsprekend: als burgers belasting moesten betalen dan hadden zij ook recht op politieke inspraak. *No taxation without representation* luidde de slogan. *Christianne Smit* onderzocht de politieke debatten over het belastingstelsel die in de tweede helft van de negentiende eeuw in Nederland werden gevoerd. Zij komt tot de opmerkelijke conclusie dat in Nederland de verwevenheid tussen de verplichting tot het betalen van belasting en politieke inspraak (kiesrecht) er wel degelijk was, maar nauwelijks benoemd werd in de parlementaire debatten. Smit schetst de reden hiervoor en bekijkt hoe en met welke argumenten het belastingdebat dan wel werd gevoerd.

In elk parlement werd het budgetrecht op een eigen wijze vormgegeven. *Eric Janse de Jonge* schetst de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van het budgetrecht in drie landen: de Verenigde Staten, Engeland en Nederland. Ook stipt hij verschillende actuele vraagstukken in elk van de drie landen aan. De parlementen kunnen van elkaar leren, is zijn boodschap, vooral waar het gaat om de vraag hoe parlementariërs grip kunnen houden op de in omvang en complexiteit toenemende begrotingswetgeving.

In vergelijking tot het budgetrecht van de nationale parlementen kennen de begrotingsrechten van het Europees Parlement nog maar een korte geschiedenis. *Hilde Reiding* laat zien hoe het Europees Parlement gebruikmaakte van rechten die het in de jaren zeventig op dit gebied verwierf. Het parlement ontwikkelde daarbij een eigen parlementaire cultuur, die afwisselend werd bepaald door confrontatie en door relatief vergaande vormen van compromis. Pas sinds het Verdrag van Lissabon van 2009 lijkt het begin van een betere balans tussen beide uitersten in zicht.

De begrotingsactiviteiten worden vaak gevoed en beïnvloed door de werkzaamheden van financieel-economische instituten, zoals – in Nederland – het Centraal Planbureau (CPB), de Algemene Rekenkamer, de Sociaal-Economische Raad (SER) en De Nederlandsche Bank (DNB). *Tom Schuringa* onderzocht een van de voorlopers van de SER, de in 1933 opgerichte Economische Raad. Het economisch leven was in de eerste decennia van de twintigste eeuw dermate complex geworden dat het instellen van een adviesorgaan noodzakelijk werd bevonden. Bijzonder aan deze raad was vooral dat hij, anders dan de latere SER, niet was ingericht als een vertegenwoordigend tripartiet gremium, maar bestond uit deskundigen die op persoonlijke titel advies uitbrachten aan de overheid.

In een artikel over corruptie in de Nederlandse politiek belicht *Ronald Kroeze* de relatie tussen geld en politiek vanuit een heel andere invalshoek. Is Nederland een land dat zich, zowel in heden als in verleden, kenmerkt door een geringe mate van corruptie? Wellicht is dat het beeld. Aan de hand van historische en actuele voorvallen laat Kroeze zien dat corruptieschandalen in Nederland vooral als een kwestie van politieke moraliteit zijn behandeld. Weliswaar werden politieke oordelen geveld en moesten er politici aftreden, maar tot structurele veranderingen of strafrechtelijke veroordelingen kwam het niet of nauwelijks.

In de rubriek 'Spraakmakend debat' behandelt *Susanne Geuze* het Verantwoordingsdebat dat op 28 mei 2014 plaatsvond in de Tweede Kamer. Het debat zou een hoogtepunt kunnen of misschien zelfs moeten zijn in het parlementaire jaar, maar werd dat ook dit jaar niet. Politici houden niet van terugblikken, maar kijken liever vooruit, concludeert Geuze aan de hand van een analyse van de Verantwoordingsdebatten die sinds de invoering vijftien jaar geleden hebben plaatsgevonden.

Het brondocument is bijzonder toepasselijk voor het thema van dit jaarboek. Uit de ministerraadsnotulen van augustus 1994 heeft *Alexander van Kessel* een fragment gelicht, waarin de ministers Gerrit Zalm en Jo Ritzen van respectievelijk Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met elkaar in aanvaring komen over de begroting. Van Kessel licht de kwestie toe en laat ook zien hoe de desbetreffende ministers in hun memoires terugkijken op deze zaak.

Het jaarboek bevat dit jaar twee interviews. Kees Vendrik en Arno Visser, beiden lid van de Algemene Rekenkamer en voormalig lid van de Tweede Kamer, vertelden *Hans Goslinga* en *Johan van Merriënboer* hoe zij aankijken tegen de uitoefening van het budgetrecht in de Tweede Kamer. Europese begrotingsnormen en decentralisatie dragen ertoe bij dat de Kamer steeds minder te vertellen krijgt over een steeds kleiner deel van de begroting. Is de Tweede Kamer vandaag de dag nog wel in staat om voldoende inhoud te geven aan het budgetrecht? Laat ze niet te veel liggen? Wat zijn de knelpunten en wat is de rol van de Algemene Rekenkamer daarbij?

Alexander Pechtold legde de interviewers *Hans Goslinga* en *Peter van der Heiden* uit wat de achtergrond is van zijn keuze om deel te nemen aan de zogenaamde 'constructieve oppositie'. Ook geeft hij zijn visie op het (dis)functioneren van het partijbestel en de politieke onrust die ons land, getuige de grote bewegingen in de verkiezingsuitslagen, de afgelopen jaren heeft gekenmerkt. De kiezers moeten teruggebracht worden naar het 'gezonde midden', vindt hij, en daarvoor zijn zowel structurele als culturele veranderingen noodzakelijk.

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* is een uitgave van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het jaarboek wil in zo breed mogelijke kring belangstelling wekken voor de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Het probeert dit te bereiken door naast wetenschappelijke ook opiniërende artikelen op te nemen, alsmede brondocumenten en herinneringen aan onlangs overleden prominente politici, boekbesprekingen en een kroniek van het afgelopen parlementaire jaar. Doorgaans liggen actuele thema's of gebeurtenissen ten grondslag aan de onderwerpkeuze van de historische artikelen. In het jaarboek komen niet alleen wetenschappers aan het woord, maar ook journalisten en (oud-)politici. In alle bijdragen is het Nederlandse parlement in een nabij of ver verleden uitgangspunt van beschouwing; zijn positie en handelen sinds de opkomst van het parlementaire stelsel in 1848 staat steeds centraal.

Het jaarboek kwam mede tot stand dankzij de steun van het bestuur van de Stichting Parlementaire Geschiedenis (Thom de Graaf (voorzitter), Sybrand van Haersma Buma (vice-voorzitter), Hardy Beekelaar (secretaris-penningmeester), Angelien Eijssink, Arie Slob en Ard van der Steur) en de wetenschappelijke raad (Remieg Aerts, Paul Bovend'Eert, Ruud Koole en Gerrit Voerman), dat het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en de redactie met waardevolle adviezen terzijde stond. Onze dank gaat tevens uit naar Suzanne de Lijser en Anne Bos, die de illustraties verzorgden, en naar Irene Helsen voor de secretariële ondersteuning.

Carla van Baalen
Hans Goslinga
Alexander van Kessel
Jan Ramakers
Hilde Reiding
Jouke Turpijn

Noten

- 1 *Het Financieele Dagblad*, 15 augustus 2014; *de Volkskrant*, 18 augustus 2014.
- 2 *Het Financieele Dagblad*, 15 augustus 2014.
- 3 *De Volkskrant*, 18 augustus 2014. Zie ook: <http://www.cpb.nl/persbericht/3215079/geactualiseerde-cpb-raming-2014-2015>, geraadpleegd op 18 augustus 2014.
- 4 Zie voor informatie over de revisie van de nationale rekeningen: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/6DB3B2F2-F6B2-4545-A301-99BDA89C9EF8/0/20140625revisiemededeling1.pdf>, geraadpleegd op 18 augustus 2014.
- 5 *Vernieuwing doorrekening verkiezingsprogramma's. Evaluatie 'Keuzes in kaart 2013-2017'* (CPB Notitie, 26 november 2013) p. 3.
- 6 Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (Amsterdam 2012) p. 151-153.
- 7 Ruud Koole, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter 2001-2007* (Amsterdam 2010) p. 263.
- 8 Milja de Zwart, *Binnenhof voor buitenlui* (3de druk; Breda 2001) p. 258.
- 9 Raad van State, *Jaarverslag 2013*, p. 44-45. Zie: <http://jaarverslag.raadvanstate.nl/downloadattachment.aspx?intLSAttSetId=202>, geraadpleegd op 18 augustus 2014.
- 10 *Vrij Nederland*, 13 mei 2013.

Artikelen

Van kwantiteit naar kwaliteit

Hoe één enkel cijfer zo machtig werd en wat de politiek daaraan moet doen

Arjo Klamer en Paul Teule

Zonder cijfers geen politiek debat. Hoe kun je over de aanpak van criminaliteit spreken zonder te kijken naar opsporingspercentages of recidivecijfers? En hoe kun je over het onderwijs debatteren zonder testscores en slagingspercentages? Financiële cijfers zijn zo mogelijk nog belangrijker, omdat de politieke ruimte meestal begrensd wordt door begrotingen en, daarmee samenhangend, door de economie. Hoe hoger de economische groei, hoe beter de bv Nederland boert en hoe meer er mogelijk is vanuit Den Haag. En aangezien we ‘de economie’ samenvatten in één financieel getal, het bruto binnenlands product (bbp), zou men dit met recht als het belangrijkste politieke cijfer kunnen zien. Daar komt nog bij dat ook veel andere politiek relevante indicatoren worden afgezet tegen het bbp. Het begrotingstekort, de bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking, de grootte van de financiële sector: ze krijgen pas betekenis in relatie tot het bbp.

Het is haast niet voor te stellen dat het bbp vóór de jaren dertig niet bestond, laat staan dat het in de toekomst niet meer zou worden gebruikt. Toch gaan er stemmen op om het bbp af te schaffen. Het bbp zou datgene meetellen waar we minder van zouden willen hebben (gevaneniswezen, wapenhandel, fossiele energie) en zou datgene buiten beschouwing laten waar we juist méér van zouden willen zien (arbeidsvreugde, mantelzorg, integere bestuurders). Bijna vijftig jaar geleden vatte de toenmalige presidentskandidaat Robert Kennedy het al eens treffend samen: het bbp meet alles, behalve datgene wat het leven de moeite waard maakt.¹ De afgelopen decennia dringt ook het besef door dat oneindige economische groei zich per definitie slecht verhoudt tot ons evident eindige ecosysteem. Sommigen willen dan ook het bbp aanpassen of aanvullen om meer ruimte te geven aan een breder en groener welvaartsbegrip. Vaak wordt gewezen naar het bergstaasje Bhutan, waar gestreefd wordt naar een optimaal ‘bruto nationaal geluk’ –, een index die naast inkomen ook gezondheid, sociaal welbevinden, arbeidsvreugde, de staat van de natuur en de kwaliteit van het bestuur meet.

We zullen hier ook iets mee moeten in Nederland.

In dit artikel bespreken we een voorstel dat vorig jaar vanuit de Kamer gedaan is om het bbp te relativiseren met andere cijfers. Maar we stellen ook een alternatief voor waarin geen cijfers maar waarden centraal staan, waarden die naar ons idee juist in het politieke debat aan de orde zouden moeten komen. Maar eerst doen we een stap terug en kijken we eens goed naar wat cijfers en – belangrijk – prijzen nu precies zijn en wat ervoor en -tegen is om hierop te sturen.

Cijfers en prijzen: de voors en tegens

Cijfers zijn ooit uitgevonden. Ons cijferschrift ontstond pas in de zesde eeuw na Christus in India en heeft ons via de Arabische cultuur pas eeuwen later bereikt. Nog veel later, vanaf de

negentiende eeuw, zijn we op grotere schaal getallen gaan gebruiken in het maatschappelijke domein – een beweging die ook wel de ‘statistische revolutie’ is genoemd en is aangejaagd door wetenschappers als de Gentse wiskundige Adolphe Quételet. Deze beantwoordde aan de toenemende vraag naar statistiek van overheden; het woord ‘statistiek’ is uiteindelijk terug te voeren op ‘status’, Latijn voor ‘staat’.

Het gebruik van cijfers heeft zo’n enorme vlucht kunnen nemen omdat cijfers zo gebruiksvriendelijk zijn in het doorgeven van informatie. Ons cijfersysteem is wat je noemt een ‘positioneel’ systeem waarbij de 7, afhankelijk van zijn plaats, bijvoorbeeld 7, 70 of 700 kan betekenen, zodat men met slechts tien symbolen alle getallen kan weergeven. Men hoeft niet voor elk getal een apart symbool of term te verzinnen. Dat maakt cijfers overzichtelijk en efficiënt in het gebruik. Cijfers zijn bovendien uniform en transporteerbaar, en dus universeel toepasbaar. Het is dus niet gek dat de hele wereld tegenwoordig ditzelfde systeem gebruikt.

De Amerikaanse wetenschapshistoricus Ted Porter ziet nog een belangrijk voordeel van het gebruik van cijfers: het zorgt voor objectiviteit. Met objectief bedoelt Porter dan niet ‘waar’, maar ‘niet-subjectief’ of ‘onpartijdig’. Het werken met cijfers is een gestructureerde bezigheid, onderhevig aan regels waaraan iedereen zich heeft te houden. Tien koeien zijn tien koeien, en tien keer tien koeien zijn honderd koeien, waar ook ter wereld. Cijfers dwingen een bepaalde universele discipline af die maakt dat een individu zijn vooroordelen of eigenbelang niet zonder meer kan laten gelden. Porter noemt kwantificeren om deze reden een ‘technology of distance’; het dwingt een zekere afstand af.²

Toch is ons huidige geloof in cijfers vooral gebaseerd op die ‘andere’ objectiviteit. We geloven dat cijfers de werkelijkheid weergeven en dat we vooruitgang – een *beter*e werkelijkheid – kunnen aflezen aan verbeterende cijfers. Cijfers worden gebruikt als normen: tastbare, meetbare grenzen van gewenst gedrag. Bestuurders in bijvoorbeeld het onderwijs of de zorg gebruiken cijfers in de veronderstelling daarmee grip te kunnen krijgen op complexe processen en deze te kunnen verbeteren door de cijfers te verbeteren.

Velen hebben zich van begin af aan tegen deze kijk op cijfers verzet. De dichter William Wordsworth klaagde in *The prelude* (1805) dat bestuurders, ook al hebben ze het algemeen belang voor ogen, met hun cijfers geen recht doen aan de ‘echte’, individuele mens, de mens ‘die we met onze eigen ogen aanschouwen’.³ Een mens is geen nummer. Het is het eeuwige dilemma: cijfers maken iets zichtbaar van de werkelijkheid, van mensen, maar laten ook een groot deel van de werkelijkheid weg. Cijfers kunnen laten zien wie je bent, wie wij zijn, maar cijfers reduceren ons ook. Porter beschrijft hoe in 1800 het Franse ‘Bureau de Statistique’ met het verzamelen en delen van informatie over de Fransen, nationale eenheid kon kweken. De schrijver Balzac klaagde decennia later dat cijfers juist voor verdeeldheid zorgen doordat ze mensen tot nummers terugbrengen. De filosoof Theodor Adorno zei eens over het meten van cultuur aan de hand van cijfers, dat cultuur misschien wel precies die geestesgesteldheid uitsluit die het meten van cultuur mogelijk maakt.⁴

Daar komt nog bij dat *statistiek* – het verzamelen, bewerken, interpreteren en presenteren van cijfers – een controversiële bezigheid is. Iedereen kent de leus ‘leugens, verdomde leugens en statistiek’, zowel toegeschreven aan Mark Twain als aan Benjamin Disraeli. Niet voor niets was het boek *How to lie with statistics* van de Amerikaanse journalist Darrell Huff uit 1954 decennialang het best verkochte boek over statistiek. En niet voor niets doen er tientallen grappen de ronde die de draak steken met de betrouwbaarheid van statistiek: ‘Als je data maar

lang genoeg martelt, zullen deze op een gegeven moment bekennen', is een bekend aforisme. Of denk aan de grap over de statisticus die, tijdens een sollicitatiegesprek op de vraag wat twee plus twee is, opeens opstaat, naar de gordijnen loopt en deze dichttrekt, weer gaat zitten, en dan voorover leunt en fluistert: 'Wat *wil* je dat het is?' Deze grappen zouden niet werken als statistiek niet zowel een dominante positie in ons leven heeft als de mogelijkheid tot misbruik openlaat.⁵ Vermeng dit wantrouwen met het wantrouwen dat veel burgers hebben tegenover de overheid en het is duidelijk waarom een groot deel van de bevolking argwanend aankijkt tegen overheidsstatistiek.⁶

En dan prijzen. Voor prijzen geldt het bovenstaande in grote mate, temeer omdat we prijzen in cijfers uitdrukken. Maar het is goed om er even bij stil te staan dat prijzen toch ook echt iets anders zijn dan louter cijfers en bijzonder op hun eigen manier. Het prijsmechanisme is als het ware een vernuftig informatiesysteem. Een prijs – bijvoorbeeld de '19.500 euro' die een drie-deurs Volkswagen Golf kost – geeft ons de informatie over de 'schaarste' van zo'n auto. Hoe meer behoefte er is aan Volkswagens en hoe moeilijker het is om er een te produceren, hoe hoger de prijs. Voor de potentiële autokoper heeft '19.500 euro' betekenis omdat hij deze prijs tegen andere prijzen kan afzetten. Een half brood kost één euro, een klein driekamerappartement in Amsterdam-Zuid tweeëneenhalve ton. En, belangrijk, hij weet hoeveel hij verdient en dus ook ongeveer hoeveel uren werk een Golf waard is. Het prijsmechanisme zet alles voor ons in verhouding en coördineert daarmee het economisch proces.

Het is verleidelijk om 'waarde' te verwarren met 'prijs'. Veel mensen zullen bijvoorbeeld ook hun eigenwaarde makkelijk verwarren met de prijs van hun arbeid, hun salaris. De dubbele betekenis van werkwoorden als 'prijzen' en 'verdienen' werkt dit in de hand. Maar het prijsmechanisme is natuurlijk maar beperkt: het geeft niet alle informatie door en registreert zeker niet alle waarde die wordt gerealiseerd. Zoals een cijfer niet de hele waarheid weergeeft, zo registreert een prijs niet alle waarde. Er zijn veel redenen waarom dat zo is. Er zijn bijvoorbeeld tal van 'externe effecten' op derden die niet in een prijs worden meegewogen, zoals milieuvuiling. En sommige prijzen zijn laag, ondanks het feit dat vragers veel waarde toekennen aan een product of dienst, omdat ze niet veel kunnen betalen – en vice versa. Daarnaast zijn er ook veel activiteiten die niet op 'de markt' (moeten) plaatsvinden of waarbij de prijs simpelweg de waarde van een activiteit niet dekt: het zou raar zijn om een vriend die twee uur heeft geholpen bij het oplossen van relatieproblemen 50 euro te geven voor zijn inzet en het zou eveneens raar zijn om de waarde van een diner in een restaurant te achterhalen aan de hand van de rekening.

Het bruto binnenlands product

Bovenstaande overwegingen gelden a fortiori voor het bruto binnenlands product (bbp), want het bbp is een cijfer waarin de prijzen van alle verkochte eindproducten en diensten binnen Nederland gedurende een jaar vervat zitten. Het Nederlandse bbp, ongeveer 600 miljard euro, zien economen als de totale 'toegevoegde waarde' die binnen onze landsgrenzen is gerealiseerd. Dit bbp is volledig ingeburgerd in ons denken en spreken over 'de economie'. Sterker nog, het bbp is 'de economie', want als het bbp groeit zeggen we dat 'de economie' groeit. En als de economie groeit, maken velen al snel de stap naar het oordeel dat het 'beter' gaat met Nederland.

Maar het is goed erbij stil te staan dat het bbp, en dus ‘de economie’, ooit uitgevonden zijn, net zoals de ingeburgerde termen ‘stress’ en ‘trauma’ ooit bedacht zijn door psychologen. De geschiedenis van het bbp begon in de zeventiende eeuw met de ramingen van de Britse alleskunner William Petty, maar het begrip bbp nam pas een vlucht in de jaren dertig van de twintigste eeuw toen de Russisch-Amerikaanse econoom Simon Kuznets het totale nationale inkomen van Amerika begon te ramen. Zijn werk werd doorontwikkeld door de Britse economen Colin Clark, James Meade en Richard Stone (met steun van Keynes), en vanaf de jaren vijftig begonnen landen in Verenigde Naties-verband afspraken te maken over het te volgen procedé om het bbp uit te rekenen.

Het is opmerkelijk hoe snel ‘de economie’ en ‘economische groei’ als termen in de jaren veertig in zwang raakten. Wie in het corpus van Engelstalige boeken (via Google Ngram) termen als ‘the economy’ of ‘economic growth’ invoert, ziet hoe deze opeens opkomen na 1940.⁷ In het Nederlandse politieke debat gebeurde dat in het begin van de jaren vijftig. De terminologie heeft zich de afgelopen tachtig jaar ontwikkeld. Kuznets sprak van ‘nationaal inkomen’, vanaf de jaren veertig kwam de term ‘bruto nationaal inkomen’ op, en tegenwoordig spreken we van het ‘bruto binnenlands product’. Maar het gaat in wezen over hetzelfde.

Tabel 1. Hits van zoektermen in Nederlandse parlementaire stukken⁸

Tijdvak:	‘economische groei’	Zoekterm: ‘de economie’	‘nationaal inkomen’	bnp / bbp
1920-1934	3	270*	57	-/-
1935-1949	2	397	77	-/-
1950-1964	205	1007	540	2/0
1965-1979	1208	1848	1080	266/15
1980-1994	2591	3430	1482	1144/302
1995-2009	5847	7125	768	2112/2474

Het bbp wordt gezien als ‘één van de grootste uitvindingen van de twintigste eeuw’,⁹ en zowel Kuznets als Stone zou de Nobelprijs voor de economie ontvangen (in respectievelijk 1971 en 1984). Wel beschouwd is dat terecht. Vóór Kuznets moesten Amerikaanse beleidsmakers de Grote Depressie te lijf gaan met de natte vinger. Men beschikte slechts over incomplete statistieken uit de industrie, cijfers over vrachtverkeer en aandelenkoersen. Tegenwoordig zouden we niet meer weten wat we zonder het bbp zouden moeten. We zouden geen zicht en dus geen grip meer hebben op grotere economische processen, en het effect van overheidsbeleid of van veranderingen in de wereld niet meer kunnen zien of schatten. Verder zouden we de Nederlandse economie niet meer met andere economieën kunnen vergelijken, wat nu wel kan, omdat bijna alle landen de VN-systematiek volgen. En op basis waarvan zouden we bijvoorbeeld de afdrachten voor samenwerkingsverbanden zoals de EU bepalen? Daarbij is het grote voordeel van het optellen van prijzen – de opmerkingen over cijfers van Porter indachtig – dat het bbp een ‘objectief’ instrument is dat een politicus niet naar zijn hand kan zetten.

Alles wat burgers *zelf* bereid zijn te betalen, wordt meegewogen, en dat maakt het in zekere zin een waardevrij en democratisch instrument.

Maar de geschiedenis van de kritiek op het bbp is net zo lang als die van het bbp zelf. Uit het nog steeds gezaghebbende boek *The income of nations* (1958) van Paul Studenski blijkt dat er altijd al verschillende opvattingen hebben bestaan over wat we nu wel en niet zouden moeten meetellen als inkomen. De Franse 'fysiocraten', een groep economen in de achttiende eeuw, vonden dat alleen landbouw waarde toevoegde. Adam Smith (1723-1790) meende dat de productie van de maakindustrie daarbij moest worden opgeteld, maar vond, vreemd genoeg, tevens dat bepaalde diensten weer niet meetelden.¹⁰ En Kuznets zelf stond bekend als criticaster van het bbp als maatstaf voor welzijn en voor de blinde steun voor economische groei zonder te weten wat er precies groeit en waarvoor. De al eerder aangehaalde Robert Kennedy had in een speech in 1968 als bezwaar tegen het bbp omdat dit de productie van napalm en kernkoppen meetelde, maar niet de gezondheid van kinderen, de kwaliteit van hun onderwijs of de intelligentie van het publieke debat. Vanaf de jaren zeventig kwam daar de kritiek bij vanuit de milieubeweging: de milieueconoom Herman Daly ontwikkelde het idee van een 'steady state'-economie, omdat de groei van het bbp een steeds grotere aanslag deed op het eindige ecosysteem.

Het grote probleem met het bbp is dat het slechts geprijsde goederen en diensten registreert. Alleen datgene waarvoor wordt betaald, telt mee. De waarde van huishoudelijke arbeid of van vrijwilligerswerk telt niet, de omzet van de bio-industrie wel. Maar zelfs al zouden we dit accepteren en als een boekhouder kijken naar onze samenleving, dan nog zou het bbp eigenlijk niet volstaan. Het bbp geeft namelijk slechts een 'stroom' van goederen en diensten (en het daarvoor betaalde inkomen) weer en niet de onderliggende balans van bezittingen en schulden. Het bbp stijgt als we Gronings gas verkopen, of als Nederland nieuwe ambtenaren aanstelt en daarvoor geld leent, terwijl men puur boekhoudkundig dan niet van inkomen zou mogen spreken. Wie zichzelf een ton uitkeert van zijn spaarrekening, kan die ton niet als 'inkomen' beschouwen. Anders gezegd: inkomen dat wordt gewonnen uit of ten koste gaat van kapitaal – en daaronder zou men naast financieel kapitaal ook menselijk, ecologisch, sociaal of cultureel kapitaal kunnen verstaan – is boekhoudkundig gezien geen inkomen. En hierbij komt ook meteen de vraag om de hoek kijken of het bbp dan wel hetzelfde als 'de economie' is. Correkter zou zijn om ons vermogen om het bbp te maken als 'de economie' te zien en niet het bbp zelf. We definiëren een bakkerij toch ook niet als 'het brood' of 'de omzet', maar als datgene waarmee die omzet wordt gerealiseerd: de mensen, de kennis, de ovens, de bedrijfscultuur et cetera.

De laatste tien, vijftien jaar begint de controverse omtrent het bbp langzaam door te dringen tot de mainstream in de economische wetenschap en de politiek. Nobelprijseconomen zoals Joseph Stiglitz en Amartya Sen gooiden hun gewicht in de strijd. En politieke kopstukken als Nicolas Sarkozy, Angela Merkel en zelfs David Cameron spraken zich uit tegen het bbp als dominante graadmeter voor het succes van een land. Sarkozy zou Stiglitz, Sen en nog een groot aantal experts aan het werk zetten om alle voors, maar vooral de tegens van het bbp nog eens op een rij te zetten.¹¹ Ook de Europese Commissie en de OESO denken hardop over de tekortkomingen van het bbp.¹²

Maar gek genoeg is uit geen van deze initiatieven het pleidooi gerezen om het bbp af te schaffen of aan te passen. Alleen Bhutan heeft officieel het 'bruto nationaal geluk' ingevoerd, maar dat

is eigenlijk geen goed uitgewerkte methode, en officiële instanties zoals de Wereldbank hanteren gewoon nog steeds het bbp om de Bhutaanse economie te meten. In Europa is de consensus dat het bbp moet worden aangevuld met sociale en milieu-indicatoren om de kwaliteit van leven en de vooruitgang op het gebied van duurzaamheid in beeld te brengen. Maar wetende dat politici, beleidsmakers en journalisten erg gehecht zijn aan het bbp – Stiglitz noemde het bbp een ‘fetisj’ – is het de vraag of er echt iets gaat veranderen, zeker nu door de crisis ‘de economie’ en de daarop afgezette begroting (de drieprocentnorm) belangrijker lijken te zijn dan ooit.

Een oplossing: de MEV+

In een Kamerdebat over ‘Groene groei’ met minister Kamp van Economische Zaken deed de ChristenUnie samen met GroenLinks een interessant voorstel om het bbp wat dwingender aan te vullen met andere indicatoren.¹³ In een motie verzochten ze de regering om ‘voorstellen te doen voor een andere opzet van de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, waarin de stand van de economie ook in sociaal en ecologisch opzicht wordt weergegeven’.¹⁴ De strekking van de motie was niet nieuw en evenmin alleen het initiatief van Kamerleden: het Platform Duurzame en Solidaire Economie (PDSE) stelde in 2012 zelf een MEV+ samen waarin de economie werd beschreven in samenhang met milieu- en sociale factoren, waarachter een groot aantal invloedrijke economen zich schaarde. Maar als de motie het zou halen, zou voor het eerst een voor de ‘officiële’ economie bepalende institutie zoals het Centraal Planbureau – en daarmee ook politici, beleidsmakers en journalisten – gedwongen worden het bbp te relativeren en breder tegen de economie aan te kijken.

Hoewel minister Kamp aan het begin van zijn beantwoording stelde dat hij het als uitdaging zag om ‘materiële welvaart niet ten koste te laten gaan van gezondheid, milieu en natuur’, reageerde hij afwijzend op de motie. Volgens hem diende de MEV een kortetermijndoel, namelijk het kunnen opstellen van de rijksbegroting, en diende de ‘Monitor Duurzaam Nederland’ om het bredere welvaartsperspectief voor de lange termijn te zien. ChristenUnie-Kamerlid Carla Dik-Faber reageerde daarop als volgt:

De minister slaat de spijker op de kop: ik ben heel blij met de Monitor Duurzaam Nederland. En inderdaad, die bestaat naast de MEV. Vorige week was ik op bezoek bij een groot Nederlands bedrijf waar werd geconstateerd dat het bedrijfsleven verantwoordelijkheid neemt als het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemen. Er verschijnen rapportages en jaarrekeningen over. Ook wordt er niet alleen gekeken naar de financiën maar ook naar ecologisch en sociaal kapitaal in één rapportage, zodat het goed in onderlinge samenhang kan worden afgewogen. We constateerden ook dat de overheid dit zelf niet doet; de MEV leunt te eenzijdig op het bbp, dat ook eenzijdig wordt ingevuld. Wat de minister nu antwoordt, is precies wat ik bedoel: laat het niet naast elkaar bestaan maar integreer het.

Maar Kamp zag niets in het integreren van de MEV en duurzaamheidsrapportages:

Het ene is voor de korte termijn, het andere is voor de lange termijn. Het ene is van het Centraal Planbureau, het andere is van het Planbureau voor de Leefomgeving. Het ene is om de begroting te kunnen maken, het andere is om de duurzame ontwikkeling te stimu-



CPB-directeur Coen Teulings licht de raming op de voorlopige kerncijfers toe in perscentrum Nieuwspoort, voorjaar 2013.

[Foto: ANP – Jerry Lampen]

leren en te volgen. Ik denk dus dat het echt twee verschillende dingen zijn. Om die reden heb ik de motie ontraden.

Er is vooralsnog geen meerderheid voor deze motie in de Kamer. Het wonderlijke is ook dat deze motie geen enkele media-aandacht heeft gekregen. Toch is dit een van de belangrijkste initiatieven die politici, gesteld dat ze dat zouden willen, kunnen nemen om de hegemonie van het bbp te breken en, daarmee, de dominantie van de ‘nauwe’ economieopvatting in het politieke debat.

Een alternatief: een gesprek over waarden

Maar mochten we de economie breder gaan meten, dan zijn we nog steeds niet af van de dominantie van (financiële) cijfers in het politieke debat, ook omdat sociaal kapitaal en milieukapitaal steeds vaker worden uitgedrukt in financiële cijfers. Hoewel we niet zonder cijfers en prijzen kunnen, stellen wij een fundamenteel ander perspectief voor, een perspectief dat uitgaat van de *waarden* die we als samenleving, deels via de economie, realiseren.

Vraag mensen wat echt belangrijk voor hen is, en ze spreken over hun familie, vrienden, hun gemeenschap, het hebben van werk dat recht doet aan hun talenten, en een 'warme' samenleving met solidariteit, wederzijds begrip, veiligheid ook, duurzaamheid, goede gezondheidszorg, goed onderwijs, inspiratie en kansen voor zelfontplooiing. Soms zullen mensen spreken over de behoefte aan meer geld, maar vraag waar dat geld goed voor is en ze komen al gauw te spreken over iets wat betekenis heeft voor hun sociale context, voor hun familie, vrienden.

Met een aantal onderzoekers werken we aan een manier om de realisering van waarden inzichtelijk te maken. We noemen het de Quality Impact Monitor omdat het gaat om het duiden van kwaliteitseffecten, effecten die erg moeilijk in cijfers zijn te vatten. We maken gebruik van het gegeven dat iedereen voortdurend kwaliteiten waardeert, zoals wanneer mensen voor een relatie kiezen, bepaald voedsel eten of een theater of school bezoeken. Mensen beoordelen bijvoorbeeld hoe solidair de samenleving is, hoe goed het Concertgebouworkest of hoe democratisch de Tweede Kamer.

De eerste, en naar blijkt ingrijpende stap van de Quality Impact Monitor is om duidelijk te krijgen welke waarden en kwaliteiten mensen, organisaties en ook overheden nastreven. Vaak heeft men hier geen idee van ('winstmaximalisatie' en 'een betere wereld' volstaan bijvoorbeeld niet, want daar zit vaak een kwaliteit 'achter' waar men naar streeft). De belangrijke volgende stap is vast te stellen wie kan beoordelen of de waarden en kwaliteiten gerealiseerd worden. Dat zijn de zogenaamde 'stakeholders'. En dan is het de uitdaging om uit de veelheid van gegevens kwalitatieve indicatoren samen te stellen die robuust zijn, begrijpelijk en betrouwbaar.

We hebben deze monitor gedeeltelijk uitgetest in de wereld van podiumkunsten. We kwamen erachter hoe moeilijk maar ook hoe belangrijk het is voor culturele organisaties om aan te geven waar het hun nu uiteindelijk om te doen is en hoe ze erachter kunnen komen of ze hun waarden ook daadwerkelijk realiseren. Wanneer een theatermaker 'artisticeit' als kwalitatief doel heeft, moet hij ook kunnen aangeven wie kan bepalen in hoeverre zijn theater dat doel realiseert.

Wij denken dat het nationale gesprek over waarden, van wat er achter de (financiële) cijfers zit, moet plaatsvinden in het parlement omdat dat per slot van rekening is opgericht om te spreken – 'parlere'. Wil de samenleving waarden of kwaliteiten vooropzetten, dan moeten politici duidelijk maken wat hun kwalitatieve doelen zijn en burgers bepalen of die doelen gehaald worden of niet. Burgers herkennen zich niet in overheidscijfers, maar wel in de waarden die politici proberen uit te dragen. Blijft een politicus hameren op het belang van economische groei en banen, dan komt op een gegeven moment toch de vraag wat de visie daarachter is. Het gaat om de vraag waar economische groei en banen goed voor zijn en om welke waarden het draait. Nu blijft het spreken over waarden vaag en meestal zonder consequenties, dus we hebben (alsnog) indicatoren nodig om aan te tonen dat een beleid er inderdaad toe leidt dat de waarden die mensen belangrijk vinden, worden gerealiseerd.

Politieke partijen zijn al bewust bezig hun waarden te duiden. De SP zet menswaardigheid, gelijkwaardigheid en solidariteit voorop. De PVDA publiceerde onlangs nog het rapport *Van Waarde*,¹⁵ waarin sociaaldemocratische waarden als 'bestaanszekerheid', 'goed werk', 'verheffing' en 'binding' worden ingezet als tegenwicht tegen het 'efficiencydenken', het denken in termen van maximaal financieel rendement. Een school in een krimpregio zou bijvoorbeeld niet zonder meer op basis van financiële overwegingen moeten worden gesloten en een schoonmaker dient niet op basis van efficiency te worden opgejaagd en uitgeknepen.