



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Volkshuisvestingsbeleid in Nederland sinds de oorlog: een politicologisch onderzoek

Kuypers, G.; Duiker, P.D.

Citation

Kuypers, G., & Duiker, P. D. (1965). Het Volkshuisvestingsbeleid in Nederland sinds de oorlog: een politicologisch onderzoek. *Acta Politica*, 1: 1965/1966(1/4), 197-219. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449785>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449785>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

zonderlijk. Daarbij kan een juist inzicht in de aard van de zes genoemde spanningsverschijnselen, van hun onderlinge verschillen en overgangen, echter een zekere verdieping betekenen.

NASCHRIFT

De reeds in 1963 begonnen afbrokkeling van de grote partijen zette zich bij de Provinciale Staten-verkiezingen van 1966 in verhevigde mate voort. Het aandeel van de grote partijen gezamenlijk daalde van 87,5% in 1963 tot 82,0% van de geldig uitgebrachte stemmen in 1966. De kleine partijen behaalden in 1966 met 18,0% het hoogste percentage, dat zij sinds de Provinciale Staten-verkiezingen van 1935 hebben verkregen.

In tabel XI (blz. 294) is, per provincie, de verhouding tussen de grote en de kleine partijen voor de jaren 1962, 1963 en 1966 weergegeven. De winst van de kleine partijen was, vergeleken met 1963, in het bijzonder groot in de Randstad en in het Zuiden. Uit een berekening via indexcijfers blijkt dat de Boerenpartij *relatief* het sterkst in kracht toenam resp. in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Noord-Brabant, Limburg en Gelderland en de P.S.P. in achtereenvolgens Limburg, Noord-Brabant, Zeeland, Zuid-Holland en Gelderland. Beide partijen groeiden ook in die zin tot landelijke partij uit, dat zij zetels verwierven in vrijwel alle statenvergaderingen (de Boerenpartij in alle elf provincies, de P.S.P. met uitzondering van Limburg en Zeeland). Volgens een voorlopige berekening van het A.N.P. zullen ook de Boerenpartij en de S.G.P., naast de grote partijen en de reeds vertegenwoordigde P.S.P. en C.P.N., hun intree doen in de Eerste Kamer. Dit college zal dan negen afzonderlijke fracties tellen, slechts één minder dan de Tweede Kamer.

De uitslag van 1966 stond ongetwijfeld in het teken van zeer bijzondere omstandigheden. Het is niettemin denkbaar, dat deze verkiezingen in de toekomst beschouwd zullen moeten worden als een 'critical election', in de zin daaraan gegeven door V. O. Key¹⁵: een verkiezing, waarin verschuivingen hebben plaats gevonden, die achteraf duurzaam zullen blijken. Door hun sterke stijging zijn de Boerenpartij en de P.S.P. beide tot een omvang gegroeid, die hen uittilt boven het traditionele soort 'kleine partij'. Hierdoor dreigt het oude argument, dat van de zijde der grote partijen gewoonlijk met vrucht gebruikt werd: '*Niet stemmen op kleine partijen, dat is een stem weggooien!*' voor vele kiezers zijn kracht te verliezen.

15 V.O.Key, 'A theory of critical Elections', *Journal of Politics*, 17 (1955), pp. 3-18.

HET VOLKSHUISVESTINGSBELEID IN NEDERLAND SINDE DE OORLOG: EEN POLITICOLOGISCH ONDERZOEK

door G. Kuypers en P. D. Duiker

A. SAMENVATTING VAN OPZET EN RESULTATEN¹

In dit onderzoek is 'volkshuisvestingsbeleid' niet beschouwd als een bouwkundig, een economisch, een sociaal of een administratief vraagstuk, maar als een vraagstuk van algemeen overheidsbeleid. Of om een goede, oude, maar in onbruik rakende term te gebruiken: een politiek vraagstuk.

Wat is een beleid? Wat is 'een politiek'? Een kwestie van doeleinden, wegen, middelen en tijdstippen kiezen. Een kwestie van vorm geven aan een onzekere toekomst. Beleidvoeren is het concreet formuleren van situaties die men wenst en het concreet uitstippelen van wegen om zulke situaties te bereiken. Daarbij is beleidvoeren de verantwoordelijkheid van een overheid.

Het volkshuisvestingsbeleid is zo het geheel van keuzen, die een overheid doet met betrekking tot het wonen. Sommige van die keuzen zullen de situatie betreffen, die de overheid op het gebied van het wonen nastreeft ('doel'), andere de manier waarop zij besloten heeft die situatie te (helpen) verwezenlijken ('middelen').

Hoe komt een beleid tot stand? Dat hangt van de politieke structuur af. Meestal in een proces van geleid overleg. Dit overleg zal allicht plaats vinden in een sfeer van 'dissensus', want waar mensen kunnen kiezen zullen ze van mening verschillen. Vaak zal het verschil van mening tot uitdrukking worden gebracht door de politieke partijen... vaak, doch niet altijd.

Wat bepaalt een beleid? Een menigte van factoren. Zo wordt schier elke politiek, die men op een gebied voert, sterk beïnvloed door de politiek, die daar gevoerd is: beleidsvorming is in belangrijke mate beleidsaanpassing, herziening van gedane keuzen op grond van nieuwe situaties, wensen en mogelijkheden. Andere factoren zijn: verwach-

1 Het Sociaal-Wetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit heeft in het voorjaar van 1965 een enquête gehouden in verband met een onderzoek betreffende het volkshuisvestingsbeleid dat in Nederland gevoerd is sedert de oorlog.

De resultaten van enkele vragen uit die enquête willen wij graag in dit artikel aan de lezer doorgeven. Het lijkt ons echter nuttig eerst de opzet van het onderzoek toe te lichten en de conclusies uit de gehele enquête samen te vatten.

tingen, beginselen en wensen op ander gebied dan dat van het beleid in kwestie. Omdat wij vermoedden, dat deze drie factoren ook en misschien wel juist in het volkshuisvestingsbeleid een grote rol hebben gespeeld, hebben wij daaraan bijzondere aandacht besteed.

Thans een enkel woord over de vraag, hoe men een beleid kan onderzoeken. Daar is het zelfonderzoek der bewindslieden. Daar is de controle der volksvertegenwoordigers. Kan ook een wetenschappelijk instituut hier iets bijdragen?

Indien het volkshuisvestingsbeleid een vraagstuk van politiek genoemd kan worden, komt het in aanmerking voor politicologisch onderzoek. Want politicologie is een wetenschap, die zich bezig houdt met de bestudering van politiek. Of nu politicologie het inzicht in een beleid kan helpen verdiepen — tot meer of tot iets anders is zij niet geroepen — hangt vooral van de effectiviteit en objectiviteit van haar methoden af.

De methode, die wij in ons onderzoek en ook in de enquête gebruikt hebben, stelt in feite twee vragen: 'Wie wilde wat, hoe, wanneer bereiken?' en 'Wat is het dat bereikt werd?' Het moge vreemd schijnen, maar deze simpele benaderingswijze met haar moeilijke implicaties is nieuwer dan men op het eerste horen zou kunnen denken. Men zou haar een centrale methode van politicologie kunnen noemen. Zij concentreert de aandacht op wat politiek in wezen is: sociale veroorzaking.

Wat wij dus wilden weten was: hoe lagen en liggen in het volkshuisvestingsbeleid, zoals men dat in de stukken vindt en zoals het leeft bij hen die er van op de hoogte zijn, de middel-doelrelaties? En wat waren en zijn de effecten, zo men wil de oorzaak-gevolgrelaties van het gevoerde beleid?

Tot zo ver deze uiterst summiere toelichting. Wij willen nu overgaan tot een samenvatting van de bevindingen van ons onderzoek.

Het naar voren komen van partij-voorkeuren

Blijkens ons onderzoek komen partij-voorkeuren tot in onderdelen van de beschouwing van het volkshuisvestingsbeleid tot uitdrukking. Wij hebben namelijk onze respondenten aan de hand van zelf-classificatie onderscheiden in 'socialistisch-denkenden', 'niet-socialistisch-denkenden' en 'overigen' en deze onderscheiding bleek op tal van punten zinvol.

Zo kan men stellen, dat in de Wederopbouwwet en in de Huurwet een beginsel opgesloten ligt, nl. dat het wenselijk is de productie en exploitatie van woningen van overheidswege te beheersen. Men behoeft dit beginsel niet noodzakelijkerwijs een 'socialistisch beginsel' te noemen, zeker niet wanneer men bedoelde wenselijkheid gebonden acht aan bepaalde omstandigheden. Maar het is wel opmerkelijk, dat

zo vaak dit beginsel in een gekozen of te kiezen doel of middel van volkshuisvestingsbeleid tot uitwerking komt, 'socialistisch-denkende' respondenten het doel of middel in kwestie vaker accepteren, zo men wil minder vaak afwijzen, dan 'niet-socialistisch-denkende'. Bijvoorbeeld als gevraagd wordt of bouwprogramma en rijksgoedkeuring *niet* gebruikt moeten worden voor het beheersen van de bouwnijverheid. Of als gevraagd wordt, of een toestand waarin voor het overgrote deel der Nederlandse woningen voor onbepaalde tijd minder dan de kostprijsuur wordt betaald aanvaardbaar is of onaanvaardbaar.

Evenzo blijken tussen deze categorieën van respondenten duidelijke divergenties te bestaan, waar het gaat om zulke uiteenlopende zaken als: het typeren van het verschil tussen woningwetwoningen en premiewoningen; het verklaren van de moeilijkheid om het aandeel van de woningbouw in de totale bouwproductie op te voeren; het beoordelen van de kwaliteitsverbetering in de woningbouw; het beantwoorden van de vraag, waarvoor de prijstoetsing dient; het uitleggen van de samenhang tussen huurprijsbeheersing en inkomensverdeling; het aangeven van de neveneffecten van concrete beleidsinstrumenten, enzovoorts.

Beginsel en partij-voorkeur blijken zelfs de interpretatie te kleuren, die men geeft aan andermans formuleringen. Wanneer de minister een 'bevredigend evenwicht op de woningmarkt' in het vooruitzicht stelt, impliceert dat voor 'niet-socialistisch-denkenden' veel vaker opheffing van de woonruimteverdeling, vrije huurprijsvorming en zelfdekkende exploitatie dan voor 'socialistisch-denkenden'.

Het standhouden van bestaande schema's

Een tweede verschijnsel, waarvoor de reacties der respondenten bewijs lijken te leveren, is de neiging om, bij geleidelijk veranderende doelstellingen, middelen gekozen voor het oude doel, te handhaven onder de nieuwe doelstelling.

Het belangrijkste voorbeeld is de rijksgoedkeuring. De oude, oorspronkelijke specifieke doeleinden van dit beleidsinstrument kunnen objectief getypeerd worden als 'distributie-doeleinden'. Even onmiskenbaar is, dat de huidige 'productie-doeleinden' van later datum zijn.

Dàt de doelstellingen sedert 1950 gewijzigd zijn, realiseren vrijwel alle respondenten zich: zo signaleren zij bijna zonder uitzondering méér specifieke doeleinden waarvoor de rijksgoedkeuring is of wordt gebruikt dan waarvoor zij destijds wettelijk werd ingevoerd.² Verder staat vast, dat het overgrote deel der respondenten het middel der rijksgoedkeuring ook voor 1965 nog accepteert.

² Dit impliceert geenszins 'détournement de pouvoir' of 'abus de droit'.

Is nu het instituut der rijksgoedkeuring nog steeds het meest geschikte middel voor dit deel van het volkshuisvestingsbeleid? Hier suggereren de antwoorden op onze vragen een duidelijke twijfel. Onafhankelijk van politieke voorkeur wordt de rijksgoedkeuring vaker afgewezen als middel voor wat men de 'nieuwe', de 'produktie'-doeleinden kan noemen dan als middel voor de 'oude', de 'distributie'-doeleinden. In de antwoorden kan zich dus het besef weerspiegelen, dat men niet als 'gaspedaal' kan gebruiken wat als 'rem' geschapen werd.

Niettegenstaande deze twijfel wordt, zoals gezegd, de rijksgoedkeuring nog steeds als middel geaccepteerd. Men kan zich afvragen, of dit gepaard gaat met een onderstelling van het voortbestaan van de oude doelstellingen, die het middel ook destijds rechtvaardigden. Hiervoor zijn inderdaad vele aanwijzingen.

Wij noemen hier als voorbeeld de doelstelling 'Aanpassing van de bouwproductie aan de bouwcapaciteit'. Deze doelstelling werd geformuleerd in een situatie van rigide schaarste en beperkte mogelijkheden. Men kan zich moeilijk voorstellen, dat zulk een stelsel in enige tak van bedrijf zou kunnen worden ingevoerd in het Nederland van 1965: een stelsel, waarbij de overheid de omvang, het assortiment en de kwaliteit van de productie regelt in verband met de beschikbare arbeidskrachten, geldmiddelen en materialen. Toch wordt dat doel voor wat de bouwnijverheid betreft ook nu nog door weinigen afgewezen. Het heeft blijkbaar een gelding, die het nooit gehad zou hebben als het geen 'oud' doel was geweest.

De moeilijke vraag waarvoor iets dient

Een derde reeks van bevindingen bevestigt enige hypothesen, die als het ware het moeilijke van politiek tot uitdrukking brengen. Te weten de hypothesen, dat er onder hen die aan het beleidsvormingsproces deelnemen betrekkelijk weinig overeenstemming bestaat over de vraag, waarvoor bepaalde beleidsinstrumenten dienen; waarvoor ze wel of niet moeten dienen; indien ze meerdere doeleinden dienen, wat er het hoofddoel van is; en bovenal: wat naast de beoogde effecten de neveneffecten er van zijn. Nog moeilijker wordt het, als men vraagt waarvoor ze oorspronkelijk in het leven geroepen zijn. Een en ander blijkt overtuigend op te gaan voor zulke essentiële instrumenten van volkshuisvestingsbeleid als rijksgoedkeuring, bouwsubsidie, prijstoetsing en huurprijsbeheersing.

Zo herinnert zich slechts een derde der respondenten, dat de rijksgoedkeuring in de wet werd neergelegd voor het verklaarde doel van het beheersen van de bouwnijverheid. Bijna niemand realiseert zich, dat het instituut ook wel eens gebruikt zal worden voor het verklaarde doel om aannemers te weren wier capaciteit voor het aangevraagde

bouwwerk onvoldoende is. Slechts een minderheid blijkt te weten, dat het uitgiftebeleid zich zorgen maakt over het zogenaamde uitvoeringsniveau. Antwoorden op de vraag, of de huurprijsbeheersing primair de belangen der volkshuisvesting dient dan wel die der volkshuishouding, vertonen een kruis- of muntpatroon. Men is vergeten, hoe de subsidiëring van de particuliere woningbouw is ontstaan. Latere subsidiëeringsfilosofieën worden aangezien voor de oorspronkelijke. De nieuwste doeleinden van deze subsidiëring blijken onbekend te zijn. Ze worden vaker afgewezen dan de oudere, hoewel de minister die de nieuwe formuleerde meer steun krijgt dan zijn voorgangers.

Hoe deze bevindingen te beoordelen? Wij weten, dat er mensen zullen zijn, die ons zullen tegenwerpen: 'Deze bevindingen bewijzen niet, dat politiek zo moeilijk is, maar dat uw vragen zo moeilijk waren. Hoe kan nu ooit iemand zeggen, waarvoor iets dient? Of nog erger: waarvoor iets vooral dient?'

Wij hebben voor deze min of meer wijsgerige tegenwerping alle begrip. Zij gaat bijvoorbeeld zeker op voor zulke moeilijk grijpbare zaken als taboes, riten of tradities. Maar is modern overheidsbeleid niet iets concreter? Kan men werkelijk niet meer zeggen waarvoor 'beleidsinstrumenten' dienen? Wij menen, dat objectieve antwoorden op vragen als hier bedoeld wel degelijk te geven zijn... mits men maar gelegenheid heeft om rustig te analyseren.

Indien dus onze respondenten allerlei elementen en relaties van volkshuisvestingsbeleid op zo uiteenlopende wijze percipiëren en appreciëren, bewijst dat niet onwetendheid — zij zijn insiders en hebben vaak grote invloed op de vorming van het beleid — maar het bewijst het moeilijke van politiek. In een materie als deze heeft het beleid de jaren door te worstelen met een veelheid van problemen; men handelt te midden van een horde van onzekerheden; tegelijkertijd wordt men door tal van factoren in het handelen beperkt; toch moet er gehandeld worden; door het beleid — welk dan ook — wordt de materie nog gecompliceerder dan zij al was. Tenslotte is het zelfs voor de meest ingewijde bijna onmogelijk om de gehele problematiek te overzien en te voorzien. Wie kent er nu alle aspecten van? Wie heeft er nu tijd voor een rustige analyse? Wie kan weten wat er gebeurd zou zijn, als er anders gehandeld was, of wat er gebeuren zal, als men anders gaat handelen? Is het in deze 'trial and error' sfeer een wonder, dat zelfs de meest deskundige beoordelaar terugvalt op zijn eigen simplificaties en zijn eigen intuïtieve oordeel? En dat die oordelen uiteenlopen?

Nu kan men zeggen: 'Dat politiek moeilijk is, wisten we al. Moet wetenschap dat nog eens bevestigen?' Inderdaad is zulk een bevestiging op zich zelf niet al te belangrijk. Maar een onderzoek als dit illustreert daarnaast, dat politiek niet alleen moeilijk is voor de ander — van wie wij de neiging hebben om, gelet op zijn simplificaties, aan

te nemen, dat hij er niets van begrijpt — maar ook voor ons zelf. En dat op zijn beurt kan ertoe leiden, dat wij meer geïnteresseerd raken in analyses van wat in concreto zulk een moeilijke zaak als politiek eigenlijk is.

Het veroorzaken van effecten die niet beoogd zijn

Politiek is het kiezen van middelen voor het realiseren van doeleinden. Doch middelen plegen neveneffecten te hebben. Ook de beleidsinstrumenten van een overheidspolitiek zullen meer gevolgen hebben dan alleen de beoogde... soms zelfs averechtse. Hoe staat het met de niet beoogde effecten van een aantal centrale beleidsinstrumenten der volkshuisvestingspolitiek en hoe worden die door onze respondenten gepercipieerd?

Wij vermelden hier de huurprijsbeheersing. Waarvoor deze ook dienen moge, grote meerderheden van respondenten zijn van mening, dat zij, indien de huren beheerst worden op een te laag peil, niet beoogde gevolgen heeft voor de duur van het inlopen van het woningtekort; voor de bereidheid om een huur te betalen evenredig aan het woongerief en voor de verhouding tussen gesubsidieerde en vrije bouw.

Interessant in dit verband is, hoe men de relatie tussen huurprijsbeheersing en inkomensverdeling ziet. Was een ingreep in de vermogensverdeling een oogmerk van huurbeleid of slechts een onvermijdelijk neveneffect? Velen menen, dat het altijd een doel is geweest of te eniger tijd geworden. Dat het nooit meer dan een neveneffect is geweest zullen 'niet-socialistisch-denken' minder vaak aannemen dan anderen.

Wij stipten reeds aan, dat er over de vraag waarvoor uiteindelijk de prijstoetsingsprocedure voor woningwetwoningen dient, weinig overeenstemming bestaat. Des te opvallender is de eenstemmigheid over een aantal als ongunstig te bestempelen neveneffecten dezer procedure: remming der kwaliteitsverbetering, achterblijven van de woningbouwproductie, prijsverhoging via pakketvorming.

Het ware mogelijk geweest nog tal van andere veroorzakingen, die men in het volkshuisvestingsbeleid vermoeden kan, te onderzoeken. Wij denken aan de gevolgen — niet beoogd, merendeels niet voorzien, vaak onvermijdelijk, soms voor sommigen niet onwelkom — voor de structuur van de bouwnijverheid, het financieringspatroon van de woningbouw, de communalisering van de woningvoorraad en dergelijke. De vragenlijst was echter al omvangrijk genoeg.

Tenslotte zouden wij in deze samenvatting nog slechts willen vermelden, dat verreweg de meeste respondenten verwachten, dat te eniger tijd voor het overgrote deel der Nederlandse woningen weer kostprijsshuren zullen worden betaald. De meesten denken omstreeks 1980. Men ziet dan het herstel der kostprijsshuren tot stand komen

langs de weg van een stijging der inkomens. Ook 'socialistisch-denken' blijken het betalen van minder dan een kostprijsshuur niet te beschouwen als een normaal aspect van de moderne verzorgingsstaat en achten zo'n toestand slechts tijdelijk aanvaardbaar.

Hierna volgen enige nadere bijzonderheden over de enquête en een deel der resultaten. Waarbij nog opmerking verdient, dat het gehele onderzoek breder was dan de enquête. Enquêtes zijn naar ons gevoelen bij beleidsanalyses een nuttig, maar beslist geen onmisbaar hulpmiddel.

B. NADERE BIJZONDERHEDEN INZAKE HET ONDERZOEK

Het Sociaal-Wetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit zond op 9 april 1965 een 'Vragenlijst Volkshuisvestingsbeleid' toe aan 224 Nederlanders, te weten aan:

- a) de 17 leden van de beide Kamers der Staten-Generaal die bij de behandeling in pleno van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1965, Hoofdstuk XI, het woord gevoerd hebben en
- b) 207 Nederlanders, die zich tussen 31 maart 1964 en 31 maart 1965 publiekelijk over algemene aspecten van het volkshuisvestingsbeleid hebben uitgelaten.³

Van de 224 aangeschrevenen hebben 130 de vragenlijst beantwoord, zijnde 58%. Van de 17 kamerleden antwoordden er 10. Dit percentage respondenten kan hoog genoemd worden, als men let op de ervaringen bij schriftelijke enquêtes in het algemeen, alsmede op de moeilijkheid van de in dit geval aangesneden materie. Bovendien raadpleegt men bij een onderwerp als dit een ander publiek dan wanneer het gaat om meningen over b.v. toiletzeep. Iemand heeft wel eens opgemerkt, dat met name academisch gevormden eigenlijk niet te enquêteren zijn, omdat zij geneigd zijn elke vraag te beschouwen als onderwerp voor een proefschrift.

Dit in aanmerking nemende, kunnen wij over het bereikte percentage respondenten verheugd zijn.

Uit enige commentaren is ons intussen gebleken, dat het nuttig is de doelstelling van het onderzoek nog eens te onderstrepen. Zoals gezegd gaat het ons om de *verdieping* van het *inzicht* in een sedert de oorlog gevoerd *beleid*. Niet dus om het *verkrijgen* van zulk een inzicht, alsof dit tot dusverre ontbroken had. Niet dus oem een aan de kaak stellen van dat beleid, alsof daar niets van deugde. Niet dus om een verbetering van dat beleid, alsof wetenschap geroepen of bij machte zou zijn, om de praktijk te vertellen hoe het wèl moet.

³ Deze lijst werd samengesteld aan de hand van het voortreffelijke 'literatuuroverzicht' dat iedere werkdag verschijnt vanwege het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Afdeling Voorlichting.

Het ging ons derhalve alleen om verdieping van inzicht in een beleid. Met deze opzet hing nauw samen onze op het eerste gezicht wellicht wat narcistisch lijkende slotvraag: 'Maakt deze vragenlijst op U een objectieve of een partijdige indruk?' Van de respondenten antwoordde 76% 'objectief' en 13% 'partijdig'.

Hoe moeilijk het overigens is om een onderzoek als het onderhavige alleen op basis van de voorgelegde vragen te beoordelen, blijkt ondermeer hieruit, dat sommigen stelden: 'Uw vragenlijst ziet voorbij aan het feit, dat deze hele zaak in de politieke sfeer is getrokken', terwijl anderen de commentaar gaven: 'Deze vragen trachten slechts mijn politieke gezindheid te toetsen'. Wij hopen, dat de hierna te vermelden algemene hypothesen en de verantwoording der resultaten hier een nader licht op zullen werpen.

Wellicht zal kennisneming van deze hypothesen en verantwoording ook een ander bezwaar kunnen reduceren, dat door enkelen geuit is, n.l. dat de vragenlijst iemand niet in staat stelde om zijn totale visie tot uitdrukking te brengen.

Hoe belangrijk de visie van een individuele respondent op het geheel of op delen van het volkshuisvestingsbeleid ook zijn moge, onze lijst met vragen beoogde niet een beeld te krijgen van *die* visies: het ging ons er om een beeld te krijgen van hoe betrokkenen stonden tegenover bepaalde elementen en relaties van het volkshuisvestingsbeleid, die relevant waren krachtens onze algemene hypothesen. Dit is het goed recht van de onderzoeker.

Overigens hebben vele respondenten de moeite genomen, om ons hun visie dan maar op andere wijze te doen weten, hetzij in brieven en gesprekken, hetzij door toezending van publikaties. Het spreekt vanzelf, dat wij ook voor dit 'respons' zeer erkentelijk zijn en dat wij er veel van geleerd hebben.

Noemden wij hierboven het percentage respondenten, gegeven de omstandigheden, verheugend hoog, als basis voor het trekken van conclusies kan het natuurlijk nooit hoog genoeg zijn en is het dus altijd te laag.

Immers: wie waren en wat dachten de non-respondenten? Dit neemt echter niet weg, dat conclusies mogelijk zijn en dat zij waarde kunnen hebben. Mits men steeds in het oog houde, dat waar van respondenten gesproken wordt niet alle aangeschrevenen bedoeld zijn.

Algemene hypothesen

De algemene hypothesen, welke aan onze lijst met vragen ten grondslag lagen, gingen uit van een theoretisch raam van het begrip 'beleid'. Wij zullen de lezer met die theorie niet vermoeien. Wij herhalen slechts: een beleid is voor ons een kwestie van doeleinden, wegen, middelen en tijdstippen kiezen. Een kwestie van vorm geven aan

een onzekere toekomst. Beleidvoeren is het concreet formuleren van situaties die men wenst en het concreet uitstippelen van wegen om zulke situaties te bereiken. Daarbij is beleidvoeren de verantwoordelijkheid van een overheid.

Derhalve: volkshuisvestingsbeleid is een beleid. Het is iets anders dan woningnood. Het is iets anders dan huurpeil. Het is zelfs iets anders dan volkshuisvesting.

Onze hypothesen weerspiegelen, zoals men zien zal, opvattingen omtrent de vraag wat 'een' beleid is. Eveneens over de vraag wat in het verleden en in het heden in casu 'het' beleid is geweest. Doch niet over de vraag, of dit beleid goed of slecht is (geweest).

Onze hypothesen waren:

(a) Het volkshuisvestingsbeleid is naar zijn aard geen bouwkundig, economisch, sociaal of administratief vraagstuk, maar een vraagstuk van algemeen beleid, d.w.z. een politiek vraagstuk.

(b) Het volkshuisvestingsbeleid is, als alle beleid, een schema van keuzen omtrent doeleinden, wegen, middelen en tijdstippen, waarin verwachtingen, beginselen en 'andere' doeleinden een fundamentele rol spelen.

(c) Eén beginsel, dat in het volkshuisvestingsbeleid een fundamentele rol heeft gespeeld, is de gedachte dat het wenselijk is de productie en exploitatie van woningen van overheidswege te beheersen.

(d) Tot de verwachtingen, die in het volkshuisvestingsbeleid een fundamentele rol hebben gespeeld, behoren verwachtingen van werkloosheid in het bouwvak en verwachtingen betreffende het beleid der bouwnijverheid.

(e) Een 'ander' doel (dan dat van het wonen), dat in het volkshuisvestingsbeleid een fundamentele rol heeft gespeeld, is geweest het belang der Nederlandse volkshuishouding.

(f) Ook in het volkshuisvestingsbeleid kleuren beginselen de doelstellingen, de keuze van middelen, de verwachtingen en andere percepties van hen die deelnemen aan het beleidvormingsproces.

(g) Ook in het volkshuisvestingsbeleid veranderen doelstellingen geleidelijk, waarbij de neiging bestaat om middelen, gekozen voor het oude doel, te handhaven onder de nieuwe doelstellingen.

(h) Ook in het volkshuisvestingsbeleid percipiëren voorstanders van een bepaald middel minder negatieve neveneffecten dan tegenstanders.

(i) Ook in het volkshuisvestingsbeleid bestaat onder hen die deelnemen aan het beleidvormingsproces betrekkelijk weinig eenstemmigheid over de vraag, waarvoor een bepaald beleidsinstrument dient.

(j) Ook in het volkshuisvestingsbeleid bestaat onder hen die deelnemen aan het beleidvormingsproces betrekkelijk weinig eenstemmigheid over de vraag, waarvoor een bepaald beleidsinstrument wel of niet moet dienen.

(k) Ook in het volkshuisvestingsbeleid doen zich onder hen die deel-

nemen aan het beleidsvormingsproces verschillen voor in de perceptie van specifieke doeleinden; in de perceptie van specifieke neven-effecten; in de perceptie van het al of niet beoogd zijn van gevolgen; in de perceptie van de relaties tussen de veelheid der specifieke doeleinden en neveneffecten en het meer algemene doel der volkshuisvesting.

(1) Ook in het volkshuisvestingsbeleid doen zich problemen van semantiek voor.

Voor toetsing van dergelijke hypothesen is meer nodig en mogelijk dan het enquêren van personen, die aan het beleidsvormingsproces deelnemen. Dit stuk beperkt zich echter tot hetgeen de enquête uitwijst. Wij volgen daarbij de vragenlijst.

Politieke voorkeur

Bij de hierna volgende onderzoekresultaten zal meermalen een vergelijking worden gemaakt tussen drie categorieën van respondenten, die wij zullen aanduiden als 'socialistisch-denkenden,' 'niet-socialistisch-denkenden' en 'overigen'.

Onder 'socialistisch-denkenden' zijn verstaan:

— zij die bij vraag 27 als politieke partij, welke volgens hen op de naoorlogse huisvestingspolitiek de meeste invloed in gunstige zin heeft gehad, hebben opgegeven: PvdA, CPN of PSP;

— zij die zulk een partij in het geheel niet hebben opgegeven, maar die als partij welke volgens hen op de naoorlogse volkshuisvestingspolitiek de meeste invloed in ongunstige zin heeft gehad, hebben opgegeven: andere partijen dan hierbovengenoemd;

— Kamerleden, behorende tot één der hierbovengenoemde partijen; — zij wier antwoord op vraag 27, geheel op zichzelf beschouwd, geen classificatie volgens één der bovenstaande criteria toeliet, doch interpretatie als 'socialistisch-denkend' wettigde op grond van ad hoc overwegingen (dit betreft slechts weinige, doch duidelijke gevallen).

Onder 'niet-socialistisch denkenden' zijn verstaan:

— zij die bij vraag 27 als politieke partij welke volgens hen op de naoorlogse volkshuisvestingspolitiek de meeste invloed in gunstige zin heeft gehad, hebben opgegeven: andere partijen dan PvdA, CPN of PSP;

— zij die zulk een partij in het geheel niet hebben opgegeven, maar die als politieke partij, welke volgens hen op de naoorlogse volkshuisvestingspolitiek de meeste invloed in ongunstige zin heeft gehad, hebben opgegeven: PvdA, CPN of PSP;

— Kamerleden, behorende tot andere partijen dan PvdA, CPN of PSP; — zij wier antwoord op vraag 27, geheel op zichzelf beschouwd geen classificatie volgens één der bovenstaande criteria toeliet, doch interpretatie als 'niet-socialistisch-denkend' wettigde op grond van ad hoc

overwegingen (dit betreft slechts weinige doch duidelijke gevallen).

Onder 'overigen' zijn verstaan alle respondenten, die niet konden worden geklassificeerd als 'socialistisch-denkend' of 'niet-socialistisch-denkend'.

Het blijkt, dat de 130 respondenten zich volgens deze criteria laten verdelen in 43 'socialistisch-denkenden' (33%), 50 'niet-socialistisch-denkenden' (39%) en 37 'overigen' (28%). Ter illustratie: bij de verkiezingen van de leden der Tweede Kamer der Staten Generaal op 15 mei 1963 werden op de lijsten van de PvdA, CPN en PSP tezamen 33,81% der stemmen uitgebracht.

C. RESULTATEN MET BETREKKING TOT ENIGE VRAGEN INZAKE DE RIJKSGOEDKEURING

Van de dertig vragen die onze vragenlijst bevatte kunnen wij in dit kader slechts enkele wat nader uitwerken. Wij kozen daartoe drie vragen welke betrekking hadden op het belangrijke beleidsinstrument der rijksgoedkeuring.

Eèn argument voor deze keus was, dat bedoeld onderdeel ons bijzonder geschikt leek om de lezer van dit boek een indruk te geven van wat politicologie kan bijdragen waar het om de bestudering van wetten gaat. Men meent wel eens dat politicologie alleen geroepen is vast te stellen onder wiens 'pressie' de wetten tot stand komen. Maar deze vraag zal in hetgeen volgt niet eens aan de orde komen.

Vraag 2 'De rijksgoedkeuring is een middel, dat gehanteerd wordt voor verschillende doeleinden. Voor welke doeleinden is of wordt zij gebruikt volgens U?'

Voor alle zekerheid zij opgemerkt, dat deze vraag niet beoogde enig 'abus de droit' of 'détournement de pouvoir' op het spoor te komen (op deze kwestie komen wij terug bij vraag 4). Het ging ons er evenmin om, de respondenten te onderwerpen aan een soort vakexamen. Wat wij met deze vraag trachtten na te gaan was slechts, welke mate van overeenstemming er bestaat over de vraag waarvoor een instrument als de rijksgoedkeuring (dat uiteraard onlosmakelijk verbonden is aan het instituut van het 'bouwprogramma') dient en voorts, welke verschillen in perceptie zich blijken voor te doen ten aanzien van de specifieke doeleinden, waarvoor het instrument in feite wordt gehanteerd.

'Specifieke doeleinden' zijn niet anders dan onderdelen van een geheel dat men tracht te realiseren. Het één is wellicht specifiekier dan het ander en als onderdeel houdt elk verband met alle andere, doch zij laten zich onderscheiden als afzonderlijke wenselijkheden.

In onze vragenlijst werden er 21 opgesomd, die men kon aankruisen. Slechts één was aan onze fantasie ontsproten ('om te waken voor

de kwaliteit der bouwproductie'), maar dit doel werd dan ook slechts door 5% der respondenten aangekruist. Neemt men in aanmerking, dat iemand eens aan 70% van zijn steekproef meningen ontlokte over een volkomen fictieve 'Metallic Metals Act', dan betekent deze 5% een fraai compliment aan de deskundigheid van onze respondenten en aan de zorgvuldigheid waarmee zij de vragenlijst hebben ingevuld.

Alle andere specifieke doeleinden die wij noemden waren ontleend aan officiële stukken en verklaringen, zoals hieronder zal worden verantwoord. De vindplaatsen waren niet in de vragenlijst vermeld.

Slechts in een enkel geval werd het doel door ons heromschreven of uit officiële formuleringen afgeleid. Achter elk doel wordt in de eerste kolom het percentage respondenten vermeld, waardoor het gepercipieerd werd.

Percepties en gebruik van de rijksgoedkeuring

de rijksgoedkeuring is of wordt gebruikt:	(vraag 2) gepercipieerd door:	(vraag 3) „oud” doel volgens:	(vraag 4) moet niet volgens:			
			SD	NSD	ov.	allen
1. 'Om de bouwnijverheid te beheersen' (MvA, TK, Wederopb.wet p. 26, 2e kolom, 5e alinea)	52%	30%	28%	54%	51%	45%
2. 'Om de verhouding van de bouw van woningen en die van andere bouwwerken in de hand te houden' (Art. 17, lid 3 j. 15 Wederopb.wet)	75	41	2	14	14	10
3. 'Om de bouwproductie aan te passen aan de geschatte bouwcapaciteit' (Art. 15 Wederopb.wet j. Bouwprog. 1965, p. 16, 2e kolom, 5e al.)	74	48	2	18	14	12
4. 'Om spanningen op de arbeidsmarkt in het bouwvak te voorkomen' (MvA, TK, Wederopb.wet p. 25, kolom, 4e alinea)	75	41	9	18	11	13
5. 'Om spanningen op de markt van bouwmaterialen te voorkomen' (idem)	35	34	9	26	16	18
6. 'Om de investeringen in bouwwerken in de hand te houden', (MvA, TK, Wederopbwet p. 25, 2e kolom, 5e alinea)	54	25	23	42	32	33
7. 'Om te waken voor de kwaliteit der bouwproductie' (niet bestaand doel voor rijksgoedkeuring)	5	6	35	54	35	42
8. 'Om de bouwkosten binnen perken te houden' (Art. 4 sub c. der Richtlijnen als bedoeld in art. 17 derde lid Wederopbouwwet)	42	17	28	40	19	30

de rijksgoedkeuring is of wordt gebruikt	(vraag 2) gepercipieerd door:	(vraag 3) „oud” doel volgens:	(vraag 4) moet niet volgens:			
			SD	NSD	ov.	allen
9. 'Om de werkgelegenheid in het bouwvak te stabiliseren' (MvA, TK, Wederopb.wet p. 25 2e kolom, 6e alinea)	22	20	14	42	19	26
10. 'Om de bouwproductie te stimuleren' (Bouwnota p. 15, 2e kolom, 5e alinea)	11	10	12	32	24	23
11. 'Om het uitvoeringsniveau in de hand te houden' (Bouwnota p. 10 2e kolom, 3e alinea)	40	17	12	32	27	24
12. 'Om stedeboekkundige eisen te kunnen stellen' (Bouwnota p. 17, 2e kolom, sub 6a)	10	5	63	64	49	59
13. 'Om optimale bouwomstandigheden te garanderen' (Bouwnota p. 18, eerste kolom)	11	6	14	32	16	22
14. 'Om aannemers te weren, wier capaciteit voor het aangevraagde bouwwerk ontoereikend is' (Bouwnota p. 17, 2e kolom, sub 6d)	8	—	44	60	57	55
15. 'Om te zorgen dat er ook goedkope woningen worden gebouwd' (Min. Bogaers in vaste Comm. T.K., zittingsj. 1964/65 P.C. 185, 1e kolom)	48	22	14	50	24	31
16. Om voorrang te geven aan bepaalde produktiemethoden' (Bouwnota p. 18, 2e kolom)	38	7	37	50	49	46
17. 'Om te voorkomen dat bepaalde winsten worden gemaakt' (Openb. behandeling Wederopb.wet, Handelingen T.K. 1949/50, p. 1367, 2e kolom 2e alinea)	13	1	51	66	59	59
18. 'Om continuïteit in de produktie te bevorderen' (Bouwnota p. 17, 2e kol. en p. 18 1e kol.)	31	11	2	22	22	15
19. 'Om de verhouding van de bouw van woningwetwoningen en die van anderen woningen in de hand te houden' (Bouwprog. 1964, p. 3, 1e kol. sub B, 2)	62	31	14	24	30	22
20. 'Om de verwerkelijking van nieuwe gedachten omtrent de volkshuisvesting te bevorderen' (Bouwnota p. 20, 1e kolom, laatste alinea)	10	4	37	44	32	38
21. 'Om structurele veranderingen in de bouwnijverheid te bevorderen' (Bouwnota p. 18 1e kolom, 2e alinea; Handelingen TK 1964-65 p. 502, 2e kol. 6e alinea)	20	4	47	48	62	52

In de bronnenaanduidingen komt enigszins tot uiting, dat een aantal specifieke doeleinden van het rijksgoedkeuringsbeleid van oudere datum is. Zij waren reeds (of nog) actueel ten tijde van de totstandkoming van de Wederopbouwwet (1950). Dit kan gezegd worden voor de doeleinden hierboven genummerd 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 en 19. Wij noemen ze, zuiver ter aanduiding 'oudere doeleinden'.

Andere specifieke doeleinden van het rijksgoedkeuringsbeleid zijn eerst de laatste jaren gesteld. Dit kan gezegd worden van de doeleinden genummerd 10, 11, 12, 14, 16, 18, 20 en 21. Wij noemen deze, eveneens zuiver ter aanduiding, 'nieuwere doeleinden'.

Respondenten zijn zich kennelijk beter van de 'oudere doeleinden' bewust (gemiddeld percentage 56%) dan van de 'nieuwere doeleinden' (gemiddeld percentage 21%). Dit is op zichzelf natuurlijk in het geheel niet verwonderlijk, aangezien de 'oudere doeleinden' nu eenmaal ouder zijn, dus vertrouwder in de oren klinken en, zo zal iemand misschien zeggen, voor het uitgiftebeleid meer essentieel zijn. Het expansieve en pluriforme bouwbeleid van minister Bogaers daarentegen is nog betrekkelijk nieuw, en daardoor, zo kan men veronderstellen, in zijn details minder bekend.

Wij zouden willen opmerken, dat nog een andere factor een rol kan spelen, die zeker aandacht verdient. De 'oudere doeleinden' zijn grosso modo te typeren als 'distributie-doeleinden', 'nieuwere doeleinden' als 'produktie-doeleinden'. Rijksgoedkeuring en bouwprogramma hebben in de loop der jaren meer als rem dan als motor gefungeerd. Ze zijn ook naar hun aard minder een productie- dan een distributiemaatregel. Het kan dus zijn, dat men met name daarom intuïtief geneigd zal zijn om eerder distributie-doeleinden dan om productie-overwegingen met dit instrument te associëren.

Alleen zo is het te verklaren, dat zulk een typisch distributie-doel als het 'voorkomen van spanningen op de markt van bouwmaterialen', dat in 1950 primordiaal was, dat ook hedentendage nog altijd actueel is, maar dat bij de huidige stand van de welvaart en de techniek toch echt geen wezenlijk probleem meer behoeft op te leveren, nog altijd leeft bij 35% der respondenten, terwijl zulk een fundamentele productie-overweging als het 'bevorderen van continuïteit in de productie' slechts gepercipieerd wordt door 31% der respondenten. Tevens zij hier verwezen naar de hoge percentages afwijzingen van 'produktie-doeleinden', verkregen op vraag 4. Ook dit zou verklaard kunnen worden als een aanwijzing, dat men de rijksgoedkeuring niet aanvoelt als een geschikt of een natuurlijk middel voor het realiseren van dergelijke op zichzelf volkomen wenselijke zaken.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt, dat de respondenten van de 20 doeleinden er gemiddeld 7 aanstreepten.

De resultaten, verkregen op sommige der genoemde specifieke doeleinden, zullen nader worden gezien bij vraag 4.

Vraag 3 'Niet al deze doeleinden zijn ter sprake gekomen, toen het instrument van de rijksgoedkeuring in 1950 in de wet werd vastgelegd. Voor welke der bovengenoemde doeleinden is de rijksgoedkeuring destijds wettelijk ingevoerd volgens U?'

Bij vraag 2 is reeds gesteld, dat dit gezegd kan worden van de doeleinden hierboven genummerd 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 en 19. Discussie over deze vaststelling is natuurlijk mogelijk, doch herlezing van de stukken rondom de wederopbouwwet zal tot de conclusie leiden, dat haar op zijn minst een zekere objectiviteit moet worden toegekend.

Wat nu vraag 3 tracht te toetsen is wederom niet de feitenkennis van de individuele respondent — of het functioneren van zijn geheugen — doch de juistheid van het eerste gedeelte van hypothese g. Anders gezegd: vraag 3 tracht na te gaan in hoeverre de gevoelens der respondenten de stelling bevestigen dat de doelstellingen in het goedkeuringsbeleid — als onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid — zijn veranderd.

Nu school er in onze vraagstelling ('Niet al deze doeleinden zijn ter sprake gekomen, toen het instrument van de rijksgoedkeuring in 1950 in de wet werd vastgelegd') het risico, dat de respondent in de richting van de hypothese zou worden bevooroordeeld. Deze formulering was echter nodig, om de bedoeling van de vraag op bondige wijze duidelijk te maken. Voorts mocht worden aangenomen — hetgeen ook op menig punt is bevestigd — dat een respondentenpubliek als het onderhavige te kritisch was om zich al te gemakkelijk in een bepaalde richting te laten beïnvloeden.

Wij menen dan ook dat de cijfers de hypothese in sterke mate bevestigen: gemiddeld blijken de respondenten 3 doeleinden te hebben aangegeven, waarvoor de rijksgoedkeuring in 1950 in de wet werd vastgelegd en dat is 4 minder dan het aantal dat zij gemiddeld opgaven bij vraag 2 en dat betrekking had op het totale aantal doeleinden, waarvoor de rijksgoedkeuring is of wordt gebruikt. Slechts een kleine minderheid — n.l. 10% — percipieerde een afneming van het aantal doeleinden. Het geldt hier dus een communis opinio en wel een die onafhankelijk blijkt te zijn van politieke voorkeur.

Vraag 4 'Niet elk gebruik van de rijksgoedkeuring zal ieders instemming hebben. Kunt U aangeven, voor welke der genoemde doeleinden de rijksgoedkeuring naar Uw mening niet moet worden gebruikt?'

Voor de percentages respondenten, die een bepaald specifiek gebruik van de rijksgoedkeuring afwijzen, zie men de laatste kolom in de tabel, opgenomen bij vraag 2 hierboven. Aangezien bij deze vraag natuurlijk de politieke instelling een belangrijk woord kan meespreken, zijn in de resterende kolommen alle verdelingen opgenomen voor de 'socialistisch-denkende', de 'niet-socialistisch-denkende' en de 'overige' respondenten.

Uit dit overzicht blijkt, dat meerderheden van mening zijn, dat de rijksgoedkeuring niet moet worden gebruikt, om stedenbouwkundige eisen te stellen (59%); om aannemers te weren, wier capaciteit voor het aangevraagde bouwwerk ontoereikend is (55%); om structurele veranderingen in de bouwnijverheid te bevorderen (52%); om te voorkomen, dat bepaalde winsten worden gemaakt (59%).

Voorts zijn zeer grote minderheden van mening, dat de rijksgoedkeuring niet moet worden gebruikt om de bouwnijverheid te beheersen (45%); om te waken voor de kwaliteit der bouwproductie (42%); om voorrang te geven aan bepaalde produktiemethoden (46%).

Verder valt in de kolommen op, dat 'socialistisch-denkenden' vrijwel over de gehele linie duidelijk andere meningen zijn toegedaan dan 'niet-socialistisch-denkenden'. De categorie 'overigen' neemt in de meeste gevallen een tussenpositie in en stemt in de andere gevallen nu eens met de 'socialistisch-denkenden' en dan weer met de 'niet-socialistisch-denkenden' mee.

Wat de verschillen tussen 'socialistisch-denkenden' en 'niet-socialistisch-denkenden' betreft attenderen wij met name op het afwijzen van de rijksgoedkeuring als middel voor het beheersen der bouwnijverheid (28% tegen 54%); het voorkomen van spanningen op de markt van bouwmaterialen (9% tegen 26%); het in de hand houden van de investeringen in bouwwerken (23% tegen 42%); het stabiliseren van de werkgelegenheid in het bouwvak (14% tegen 42%); het garanderen van optimale bouwomstandigheden (14% tegen 32%); het weren van aannemers, wier capaciteit voor het aangevraagde bouwwerk ontoereikend is (44% tegen 60%); het voorrang geven aan bepaalde produktiemethoden (37% tegen 50%) en het voorkomen, dat bepaalde winsten worden gemaakt (51% tegen 66%).

De verschillen naar politieke voorkeur kunnen ook worden uitgedrukt in gemiddelde aantallen afgewezen vormen van specifiek gebruik der rijksgoedkeuring. 'Socialistisch-denkenden' wijzen er gemiddeld 6,3 af, doch 'niet-socialistisch-denkenden' niet minder dan 8,1; de categorie 'overigen' neemt met gemiddeld 6,6 afgewezen vormen van gebruik der rijksgoedkeuring een middenpositie in.

Nog op een andere manier kunnen de verschillen naar politieke voorkeur naar voren worden gebracht. Bij de 'niet-socialistisch-denkenden' komen de afwijzingspercentages in niet minder dan zeven gevallen boven de vijftig procent, bij de 'socialistisch-denkenden' slechts in twee gevallen.

Men is bijna geneigd de kanttekening van één 'socialistisch-denkende' respondent bij vraag 4 als typerend voor dat denken te beschouwen: 'Wat doet dat er toe?'

Het behoeft nauwelijks betoog, dat wij deze resultaten beschouwen als steun voor onze hypothesen c en j.

Uit de cijfers blijkt in de tweede plaats het volgende. Het gebruik

van de rijksgoedkeuring voor de 'oudere' doeleinden wordt minder vaak afgewezen dan dat voor de 'nieuwere' doeleinden: een gemiddeld percentage van 22% staat hier tegenover een gemiddeld percentage van 39%. Dit geldt onafhankelijk van de politieke instelling ('socialistisch-denkenden' 13% tegen 32%, 'niet-socialistisch-denkenden' 30% tegen 44% en 'overigen' 23% tegen 40% gemiddeld). Een en ander zou er op kunnen wijzen, dat het instituut van de rijksgoedkeuring over de gehele linie beschouwd wordt als een instrument, dat beter geschikt is voor de 'oudere' doeleinden dan voor de 'nieuwere' doeleinden. De vraag, welke doeleinden thans de meeste actualiteit hebben — de 'oudere' of de 'nieuwere' wordt zo voor een beoordeling van de effectiviteit van het instituut op dit moment van groot belang.

Opmerking verdient, dat respondenten over de geldigheid of urgentie van enig doel geen mening gevraagd is. Hun is bijvoorbeeld niet de vraag voorgelegd, of volgens hen het uitvoeringsniveau wel of niet in de hand moet worden gehouden, doch of de rijksgoedkeuring volgens hen wel of niet voor het in de hand houden van het uitvoeringsniveau moet worden gehanteerd. Echter is aan te nemen, dat wanneer iemand meent, dat het uitvoeringsniveau niet in de hand moet worden gehouden, hij ook zal aangeven, dat de rijksgoedkeuring niet moet worden gebruikt voor het in de hand houden van het uitvoeringsniveau.

M.a.w.: in het percentage afwijzingen van specifieke vormen van gebruik van de rijksgoedkeuring komen gevallen voor, waarin niet alleen het middel maar ook het doel wordt afgewezen. Het ware interessant geweest de vragen verder te verfijnen en zodoende deze gevallen uit elkaar te trekken. Wij hebben dat niet aangedurfd: de benadering was al ongewoon genoeg en sommigen ook nu reeds al te subtiel.

Wij vermelden bedoelde omstandigheid o.a. om te waarschuwen, dat indien b.v. de acceptatie van het gebruik van de rijksgoedkeuring voor 'oudere' doeleinden ruimer is dan die van het gebruik voor 'nieuwere' doeleinden, dit geenszins kan worden uitgelegd als een bewijs, dat respondenten de 'oudere' doeleinden meer accepteren dan de nieuwe, laat staan dat zij de 'oudere' doeleinden op dit moment meer waarde toekennen dan de 'nieuwe'.

Tenslotte willen wij hier enige resultaten op de vragen 2, 3 en 4 beschouwen in hun verband.

De bouwnijverheid beheersen

Eén van de boeiendste doelstellingen is het 'beheersen der bouwnijverheid'. Van de respondenten is 52% van mening, dat de rijksgoedkeuring daarvoor is of wordt gebruikt (vraag 2); 30% is van mening, dat zij daarvoor destijds wettelijk werd ingevoerd (vraag 3) en

45% is van mening dat zij daarvoor niet moet worden gebruikt.

Dat de wetgever destijds een middel heeft gecreëerd 'om de bouwnijverheid te beheersen', lijkt ons niet te loochenen. Het blijkt bijvoorbeeld uit de volgende passage in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel 'Tijdelijke voorzieningen ten behoeve van de wederopbouw en de bevordering van de bouwnijverheid (Wederopbouwwet)', zittingsjaar 1949-50, Bijlagen 1058-6, p. 26 tweede kolom:

'De vraag of het bouwprogramma niet beperkt dient te blijven tot bouwwerken in de gebruikelijke zin van woningen, bedrijfsgebouwen e.d. vond hiervoor reeds beantwoording. Gelijk daar werd medegedeeld, kan met een beperking tot deze bouwwerken niet worden volstaan, aangezien het niet mogelijk is de bouwnijverheid te beheersen, wanneer openbare werken zich aan het oog onttrekken' (spatiëring van ons).

Enkele leden der Kamer hadden signaleerd 'dat men via het bouwprogramma de plan-economie heeft gekoppeld aan een wederopbouwwet' (Voorlopig Verslag, Bijlage 1058-4, p. 15 tweede kolom). Dergelijke typering is in die dagen nimmer weersproken. Men troostte zich met de gedachte, dat de voorzieningen slechts tijdelijk zouden zijn. Zoals de MvA het uitdrukte in haar slotzin:

'Hoewel de bevoegdheden, die deze wet verleent, met zoveel waarborgen zijn omringd, dat de qualificatie 'dictatoriaal' niet passend schijnt, beamen de ondergetekenden, dat de werkingsduur van deze wet beperkt dient te zijn.'

Wanneer als vaststaand kan worden beschouwd, dat de overheid krachtens de Wederopbouwwet bevoegd is de bouwnijverheid te beheersen, dan is de somtijds gestelde vraag of in bepaalde gevallen niet van 'détournement de pouvoir' sprake is, weinig belangrijk en nauwelijks relevant. Immers, wel elk der door ons gesignaleerde specifieke doeleinden is te subsumeren onder het begrip 'beheersing der bouwnijverheid'. Veeleer moet de vraag gesteld worden — hetgeen wij niet gedaan hebben — of dit doel in onze dagen nog moet worden gehandhaafd.

Dat 'beheersen der bouwnijverheid' het doel is of is geweest, wordt beter gepercipieerd door 'socialistisch-denkenden' (53%) dan door 'niet-socialistisch-denkenden' (44%). Een verklaring daarvoor is op basis van onze gegevens niet te geven. Men zou kunnen zeggen: 'Hun denken is met dat doel beter vertrouwd'. Maar hadden de 'niet-socialistisch-denkenden' het beter gepercipieerd, dan zou men gezegd hebben: 'Argwaan leidt hen tot deze conclusie'.

Meer houvast geeft een vergelijking met de antwoorden op vraag 4. Wij letten daarbij in het bijzonder op de 'socialistisch-denkenden', aangezien het doel 'beheersing der bouwnijverheid' het nauwst samenhangt met hun beginsel. Wordt dit doel voor 53% hunner gepercipi-

pieerd, 28% wijst het af. Dit laatste percentage is laag vergeleken met dat der andere respondenten, maar het is bepaald interessant, indien men het op zich zelf beschouwt.

Immers, wanneer vaststaat, dat beheersing der bouwnijverheid het doel is of is geweest, doch één kwart der 'socialistisch-denkenden' meent, dat de rijksgoedkeuring daarvoor niet moet worden gebruikt, dan zegt dat meer dan wanneer een meerderheid der andere respondenten die mening is toegegaan.

Overigens zij opgemerkt, dat de 28% die het bedoelde gebruik der rijksgoedkeuring afwijzen, niet noodzakelijkerwijze behoren tot de 53% die het percipiëren. Men kan zich tegen zulk een gebruik keren zonder van oordeel te zijn, dat zulk een gebruik plaats vindt of vond.

Wij hebben daarom berekeningen gemaakt van de aantallen respondenten, die bij vraag 2 antwoordden, dat de rijksgoedkeuring voor het beheersen der bouwnijverheid is of wordt gebruikt en tevens bij vraag 4 antwoordden, dat zij daarvoor niet moet worden gebruikt volgens hen. Aan deze voorwaarde voldoen 16% van alle respondenten, 9% van de 'socialistisch-denkende', 22% van de 'niet-socialistisch-denkende' en 16% van de 'overige'.

Productie aanpassen aan capaciteit

Commentaar verdient voorts de doelstelling 'Aanpassing der bouwproductie aan de geschatte capaciteit'. De aanwending van de rijksgoedkeuring voor dit doel wordt algemeen onderkend (74%) en slechts sporadisch afgewezen (12%).

Al weten wij ook hier niet, in hoeverre behalve het middel ook het doel wordt afgewezen, gelet op het percentage van 12% kan dit niet vaak het geval zijn geweest. Men schijnt het er dus over eens te zijn, dat in de bouwnijverheid de overheid tot taak heeft de productie aan te passen — en dat betekent hier altijd: te beperken! — tot een door haar geschat peil van de capaciteit.

De acceptatie van dit doel is begrijpelijk in de situatie van 1950 doch bepaald opmerkelijk in de situatie van 1965. Destijds immers was de bouwcapaciteit een rigide, bijna onwrikbaar gegeven, waarvan men had uit te gaan, omdat er, gelet op de materialen — en de deviezenpositie vrijwel niets aan te doen was. Al moet hier aan worden toegevoegd, dat het, gelet op de toenmalige verwachtingen ten aanzien van de werkgelegenheid, niet waarschijnlijk geweest zou zijn dat men opvoering der bouwcapaciteit zou hebben toegelaten of bevorderd, indien deze niet een rigide en bijna onwrikbaar gegeven was geweest. Eerder is zij doelbewust beperkt.

Men overschrijdt, zo menen wij, niet de grenzen der objectiviteit, wanneer men vaststelt, dat in onze maatschappij de capaciteit

van een bedrijfstak onder enigszins normale omstandigheden geen voorwerp van regeringszorg is, tenzij er van onderbezetting sprake is. De capaciteit immers zal in de regel de produktie-behoefte volgen en bij alle eigensoortigheid van de bouwproduktie is niet in te zien, waarom deze bedrijfstak op die regel een uitzondering zou maken.

Merkwaardig is nu, dat toen de economische mogelijkheden van Nederland geleidelijk toenamen de capaciteitsoverwegingen niet uit het bouwbeleid begonnen te verdwijnen of in een algemeen produktiviteitsbeleid werden opgenomen, doch op de oude voet in het bouwbeleid werden gehandhaafd. Nog sterker: toen duidelijk werd, dat capaciteitsvergroting in de bouwnijverheid niet alleen mogelijk maar ook bitter noodzakelijk was — enige jaren geleden — richtte het bouwbeleid zich niet rechtstreeks op produktievergroting, doch maakte van de capaciteitsvergroting een afzonderlijk doel.

Populair gezegd: onze overheid tracht eigenlijk niet de bouwproduktie te vergroten, zij werkt primair voor vergroting van de bouwcapaciteit en haast zich dan — ter vermindering van allerlei spanningen — de produktie te beperken tot het geschatte peil der vergrote capaciteit.

Zo zullen door de overheid gemaakte fouten in de capaciteitsberekening via het daarop gebaseerde uitgiftebeleid doorwerken in de produktie hetgeen een voor het Nederlandse produktiestelsel toch wel ongewoon verschijnsel is.

Worden zulke fouten dan gemaakt?

In het Bouwprogramma 1965 berekende men de bouwcapaciteit als volgt. De gerealiseerde produktie over 1963 bedroeg f 3.337 miljoen. Voor 1965 verwachtte men een 14% sterkere arbeidsbezetting, een 9% hoger aantal produktieve uren, een 9% gestegen produktiviteit en een 14% opgelopen produktieprijsspeil. Deze factoren multiplicatief in rekening brengend stelde men nu de capaciteit voor 1965 op $1,14 \times 1,09 \times 1,09 \times 1,14 \times f 3.337$ miljoen = f 5.153 miljoen (een aanvankelijk toegepaste maar later weer ongedaan gemaakte voorzichtigheidsaftrek van omstreeks f 400 miljoen laten we hier buiten beschouwing).

Indien deze capaciteitsberekening juist was — wat wij geloven — dan was die van het Bouwprogramma 1964 fout. Want daar verwerkten men de mutaties in de genoemde factoren niet multiplicatief doch additief, nl. arbeidsbezetting 7,5% hoger, produktieve uren 5,7%, produktiviteit 1,5%, produktieprijsspeil 7,2%, samen 21,9%. De capaciteit voor 1964 werd gesteld op 121,9% van de gerealiseerde produktie van 1962, zijnde f 3545 miljoen.

En daarop is dan het uitgiftebeleid gebaseerd geweest. Had men toen reeds de multiplicatieve berekeningswijze gevolgd, dan zouden er voor f 150 miljoen meer rijksgoedkeuringen afgegeven kunnen zijn. Had men omgekeerd de oude berekeningswijze gehandhaafd voor

1965, dan zou men voor f 350 miljoen rijksgoedkeuringen te weinig hebben afgegeven.

Het voorgaande slechts om de eigenaardigheden van het mechanisme te illustreren. Maar ook los daarvan zien wij in de hier aan de orde zijnde acceptatie van de rijksgoedkeuring een bewijs voor de neiging, waarvan sprake is in onze hypothese g. Het jaarlijkse Bouwprogramma is een traditie geworden, waaraan wij gewend zijn. Het woord 'programma' klinkt daarbij 'expansief' en 'progressief'; velen realiseren zich daardoor niet, hoe het een instrument versluiert, dat gecreëerd werd in een situatie van extreme schaarste en dat in beginsel statische omstandigheden onderstelt. Kennelijk stellen slechts weinigen zich voor, hoe zij in deze tijd van onstuimige economische groei en technologische vernieuwingen zouden oordelen, indien iemand de overheid de omvang en het assortiment van de produktie in enige andere industrie zou willen laten regelen 'in verband met de beschikbare arbeidskrachten, geldmiddelen en materialen'.

Het in de hand houden van de investeringen

Dit doel van de rijksgoedkeuring wordt gepercipieerd door 54% der respondenten en afgewezen door 33%. Het is bij de totstandkoming van de Wederopbouwwet uitvoerig ter sprake geweest. Zo zei meervermelde MvA:

'Daarnevens mogen de ondergetekenden wijzen op de omstandigheid, dat de betalingsbalans van ons land nog steeds niet in evenwicht is. Dit brengt met zich mede dat de investeringen in bouwwerken, waarvoor de grondstoffen voor een niet gering gedeelte uit het buitenland moeten worden geïmporteerd, dienen te worden beoordeeld in het kader van de totale deviezenvoorziening. Ook daarom is het gewenst voor deze investeringen een jaarlijks programma op te stellen'.

Toch wordt met name hier wel eens van 'détournement de pouvoir' gesproken. Het lijkt ons, gezien de wetsgeschiedenis, niet mogelijk. Minister In 't Veld heeft zich in de Eerste Kamer nog aldus uitgelaten (zittingsjaar 1949-50, p. 765, tweede kolom):

'Hier rijst inderdaad het gevaar — ik heb er in een vorige vergadering van deze Kamer op gewezen — dat het bouwprogramma de sluitpost kan worden van ons nationale budget'. En: 'In de praktijk is het tot nu toe niet het geval geweest en ik durf zeggen, dat wij tot nu toe de bouwprogramma's hebben kunnen opvoeren tot het peil, dat in verband met de beschikbare arbeidskrachten en het beschikbare materiaal mogelijk was, zodat monetaire en budgetaire overwegingen nog geen rol hebben gespeeld. Hoe dit in de toekomst zal zijn, kan ik natuurlijk moeilijk voorstellen'.

Sindsdien hebben zich herhaaldelijk situaties voorgedaan, waarin

zulke overwegingen wèl een rol hebben gespeeld en het woordje 'geldmiddelen' in artikel 15 van de Wederopbouwwet dus géén loze klank meer was.

Aandacht verdient daarbij dat de door de rijksoverheid te beantwoorden vraag: 'Wat zijn de 'beschikbare geldmiddelen'?' in de loop der jaren aanzienlijk van karakter is veranderd. In 1950 werden 27.500 woningwetwoningen voltooid... doch zonder rijksvoorschotten, dus buiten de buitengewone dienst der rijksbegroting om. Voorts 14.794 door het rijk gesubsidieerde particuliere woningen. In 1960 daarentegen werden 38.861 woningwetwoningen voltooid, thans via voorschotten door het Rijk gefinancierd. Voorts 34.682 door het Rijk gesubsidieerde particuliere woningen.

Naarmate nu de financiering van woningwetwoningen door het Rijk en de subsidiëring van particuliere woningen door het Rijk toenemen, wordt de vraag, die het Rijk zich krachtens artikel 15 van de Wederopbouwwet heeft te stellen, nl. 'Wat zullen de beschikbare geldmiddelen zijn, waarop het bouwprogramma mag rekenen?', meer en meer vervangen door de vraag: 'Wat zullen de geldmiddelen zijn, die ik voor het woningbouwprogramma zal beschikbaar stellen?' M.a.w. door de geleidelijke veranderingen in het financieringspatroon in de woningbouw is de betekenis van de rijksgoedkeuring als beheersmiddel ongemerkt belangrijk toegenomen.

Daardoor ook is de uitzonderingspositie van de bouwnijverheid op het punt van bestedingsbeheersing meer manifest geworden. Op deze uitzonderingspositie attendeerde reeds in 1950 het Eerste-Kamerlid Kraayvanger, toen bij de volgende uitspraak van minister In 't Veld citeerde (Handelingen 1949-50 p. 764):

'Een tweede categorie van uitgaven, die wij nog in de hand hebben, betreft nu juist het opbouwplan; dat is het enige, waar wij nog de nodige remmen kunnen aanleggen'.

Die uitzonderingspositie van de bouwnijverheid op het punt der bestedingsbeheersing wordt nu wel gemotiveerd met verwijzingen naar de belangrijke plaats van die nijverheid in het geheel der economie, doch bouwprogramma en rijksgoedkeuring zijn daarvoor niet primair ontworpen. Hieruit en uit het feit dat dit doel de neiging heeft met het algemene doel van het volkshuisvestingsbeleid in botsing te komen verklaren wij het onbehagen, dat spreekt uit het telkens weer gehoorde, doch o.i. ongerechtvaardigde verwijt van 'détournement de pouvoir'.

Uit het onderzoek mag niet worden geconcludeerd, dat 33% van mening zouden zijn, dat aanwending van de rijksgoedkeuring voor het in de hand houden van investeringen in bouwwerken als 'détournement de pouvoir' is aan te merken. Hun is immers niet gevraagd of de rijksgoedkeuring voor dat doel 'mag' worden gebruikt, maar of het daarvoor volgens hen 'moet' worden worden gebruikt.

Het stabiliseren van de werkgelegenheid in het bouwvak

Dit doel, dat omstreeks 1950 nog uitermate actueel was (men zie b.v. het boekje 'Krotopruiming' van Mr. J. in 't Veld van 1953) en ook algemeen geaccepteerd, wordt nu nog slechts gepercipieerd — en dan waarschijnlijk hoofdzakelijk in het verleden — door 22% der respondenten. De nijpende schaarste aan arbeidskrachten en de volkomen veranderde verwachtingen ten aanzien van de bouwbehoeften op lange termijn spelen hier ongetwijfeld hun rol.

Wanneer 26% der respondenten meent, dat voor dit doel de rijksgoedkeuring niet moet worden gebruikt, dan heeft men hier waarschijnlijk overwegend te doen met gevallen, waarin, met het middel, het doel wordt afgewezen. Waarbij echter moet worden opgemerkt, dat dit voor 'socialistisch-denkenden' anders kan liggen dan voor 'niet-socialistisch-denkenden'.

Van eerstgenoemden wijzen slechts 14%, van laatstgenoemden liefst 42% deze hantering der rijksgoedkeuring af. Aannemelijk is, dat het trauma der werkloosheid 'socialistisch-denkenden' terecht of ten onrechte nog lang zal doen aarzelen de stabilisatie van de werkgelegenheid in het bouwvak als een verworven gegeven te beschouwen.

Hoewel er over de rol van verwachtingen in de politiek nog heel veel te zeggen valt, zeker als men het over volkshuisvestingspolitiek heeft, willen wij hier het verslag beëindigen om over te gaan tot een conclusie.

EEN CONCLUSIE

De conclusie die wij zouden willen formuleren is deze dat een onderzoek als hier ondernomen mogelijk en zinvol is. Wij zijn van mening dat het iets toevoegt aan kennis omtrent een stuk werkelijkheid. En uiteindelijk is dat het, wat wetenschap beoogt.

Wij geven gaarne toe, dat aan het politicologisch onderzoek ongetwijfeld nog heel wat verbeterd kan worden.

Moderne politicologie is tenslotte nog jong... jonger zelfs dan de moderne volkshuisvestingspolitiek. Daarenboven konden in dit opstel slechts fragmenten van het onderzoek-resultaat worden gepresenteerd.

Maar de opzet zal duidelijk zijn geworden. Politicologie houdt zich bezig met politiek. Zij doet er goed aan zelf te definiëren wat zij onder 'politiek' verstaat.

Welnu, de lezer heeft gezien hoe wij het begrip 'politiek' gedefinieerd hebben: als het formuleren van situaties die een overheid wenst en het uitstippelen van wegen om zulke situaties te bereiken.

De lezer heeft ook een indruk kunnen krijgen hoe wij met dat begrip gewerkt hebben: steeds vragend naar doeleinden, wegen, middelen, tijdstippen en neveneffecten.